DECISIÓN (UE) 2019/422 DE LA COMISIÓN

de 20 de septiembre de 2018

relativa la ayuda estatal SA 36112 (2016/C) (ex 2015/NN) concedida por Italia a la autoridad portuaria de Nápoles y a Cantieri del Mediterraneo S.p.A.

[notificada con el número C(2018) 6037]

(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 (en lo sucesivo, «TFUE») 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),

Tras haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones de conformidad con los citados artículos ([1]), y habida cuenta de las observaciones transmitidas,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) En marzo de 2006, la Comisión envió a las autoridades italianas una solicitud de información relativa a una posible ayuda estatal a Cantieri del Mediterraneo S.p.A. (en lo sucesivo, «CAMED») concedida en el marco de las obras de acondicionamiento previstas de un dique seco (dique seco n.º 3) ubicado en el puerto de Nápoles. En relación con la respuesta de las autoridades italianas de 3 de abril de 2006, la Comisión no se pronunció ni investigó el asunto a raíz de las observaciones de Italia, y los servicios de la Comisión archivaron el expediente internamente, dado que consideraron que la financiación no constituía ayuda estatal. Italia nunca notificó oficialmente a la Comisión dichas medidas.

(2) El 21 de enero de 2013, una empresa de reparación naval que trabajaba en el puerto de Nápoles expresó su preocupación por la financiación que las autoridades italianas habían concedido a tres proyectos de inversión, que se habrían realizado entre 2006 y 2014, relativos a obras de acondicionamiento de tres diques secos gestionados por CAMED en virtud de una relación de concesión. El asunto se registró con el número SA.36112 (2013/CP) – Supuesta ayuda concedida a Cantieri del Mediterraneo. El 27 de junio de 2013, el denunciante envió información adicional a la Comisión.

(3) Entre el 28 de febrero de 2013 y el 12 de junio de 2013, la Comisión solicitó información a las autoridades italianas a la luz de las alegaciones presentadas por el denunciante.

(4) El 21 de octubre de 2013, los servicios de la Comisión transmitieron al denunciante sus conclusiones preliminares sobre la supuesta ayuda estatal concedida a CAMED, comunicándole que, sobre la base de la información disponible en aquel momento, las medidas impugnadas no parecían constituir ayuda estatal en virtud del artículo 107, apartado 1, del TFUE, puesto que no constaba que CAMED se hubiese beneficiado de ninguna ventaja. Los servicios de la Comisión explicaron que, en aquel momento, no existían pruebas de que se hubieran concedido al operador ayudas al funcionamiento, ya que no constaba que CAMED hubiese sido liberada de los costes en que normalmente habría tenido que incurrir en el marco de su gestión ordinaria o de sus actividades habituales.

(5) Entre el 19 de noviembre de 2013 y el 10 de febrero de 2015, el denunciante presentó información adicional mediante la que, en particular, expresaba su preocupación ante la posibilidad de que las medidas constituyeran ayudas ilegales a las inversiones en favor de la autoridad portuaria de Nápoles (en lo sucesivo, «APN») y ayudas ilegales al funcionamiento en favor de CAMED. Los servicios de la Comisión solicitaron información adicional a las autoridades italianas el 17 de junio de 2014, el 14 de noviembre de 2014 y el 12 de marzo de 2015. Las autoridades italianas respondieron a dichas solicitudes el 1 de agosto, el 3 y el 29 de septiembre de 2014, el 11 de febrero de 2015 y el 10 de junio de 2015. Dado que, con arreglo a la información disponible, la financiación pública ya había sido concedida, el 4 de junio de 2015, los servicios de la Comisión informaron a las autoridades italianas de que las medidas se habían registrado como ayuda ilegal (2015/NN) –Ayudas a la inversión a la autoridad portuaria de Nápoles y a Cantieri del Mediterraneo S.p.A.– y de que las normas de procedimiento aplicables eran las establecidas en el capítulo III del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo ([2]).

([1]) DO C 369 de 7.10.2016, p. 78.

([2]) Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1). Dicho Reglamento fue sustituido por el Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 1).

(6) El 21 de septiembre de 2015, los servicios de la Comisión se reunieron con las autoridades italianas y, el 7 de octubre de 2015, presentaron una solicitud de información adicional, a la que las autoridades italianas respondieron el 9 de noviembre de 2015. El 11 de noviembre de 2015, los servicios de la Comisión se reunieron con el denunciante.

(7) Mediante carta de 28 de junio de 2016, la Comisión informó a las autoridades italianas de su Decisión de incoar el procedimiento, a tenor de lo establecido en el artículo 108, apartado 2, del TFUE con respecto a las medidas de ayuda.

(8) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento (en lo sucesivo, «la Decisión de incoar el procedimiento») se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([3]) el 7 de octubre de 2016. La Comisión invitó a los interesados a presentar observaciones sobre dicha ayuda.

(9) Dos partes interesadas presentaron observaciones a la Comisión: CAMED y el denunciante. Las observaciones se transmitieron a las autoridades italianas, ofreciéndoles la posibilidad de comentarlas; los comentarios formulados se recibieron por carta de 12 de enero de 2017.

(10) La Comisión planteó nuevas preguntas el 9 y el 16 de noviembre de 2017, a las que las autoridades italianas respondieron el 24 de noviembre de 2017.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

2.1. Contexto y beneficiarios de la ayuda

(11) El puerto de Nápoles está situado en la región de Campania y está gestionado por la APN.

(12) En el puerto de Nápoles hay tres diques secos, propiedad del Estado (diques secos n.os 1, 2 y 3), y dos diques flotantes, propiedad de dos operadores privados (muelles n.os 5 y 6).

(13) Los diques secos n.os 1, 2 y 3 los utiliza CAMED para actividades de reparación naval y, en principio, cualquier otra empresa de reparación naval con arreglo a lo dispuesto en el *Regolamento per l'esercizio dei bacini di carenaggio del porto di Napoli* (Reglamento para el funcionamiento de los diques secos del puerto de Nápoles) ([4]), aprobado en 2002 y posteriormente modificado (en lo sucesivo, «el Reglamento de 2002») ([5]). Según las autoridades italianas, todos los diques secos del puerto de Nápoles deben ser accesibles a todos los usuarios interesados (como otras empresas de reparación naval), sobre la base de determinadas normas objetivas y predeterminadas.

(14) Las autoridades italianas explicaron que, en relación con la Decisión del grupo Fincantieri –que en aquel momento era uno de los principales operadores del sector de la construcción naval– de retirarse del puerto de Nápoles, a finales del siglo pasado los diques se encontraban en una situación de degradación sustancial. En aquel momento, CAMED ([6]) actuaba como empresa de reparaciones navales en el puerto en virtud de un acto de concesión de propiedades públicas, válido de 1909 a 2008. Según las autoridades italianas, CAMED accedió a invertir en la zona, siempre que la APN llevase a cabo una serie de inversiones estructurales en los diques secos n.os 1, 2 y 3. En relación con una solicitud que presentó CAMED en 1999 a la APN, esta última aceptó ejecutar obras para modernizar el dique seco n.º 3 y adaptarlo para su uso (en lo sucesivo, «el acuerdo de 2001») ([7]).

(15) En 2001, CAMED solicitó a la APN autorización para llevar a cabo una serie de obras en los muelles a cambio de una prórroga de 40 años de la concesión existente de la propiedad pública. A raíz de la petición de CAMED, la APN inició el procedimiento administrativo que establece la legislación italiana para la adjudicación de un contrato de concesión de propiedades públicas ([8]) mediante la publicación en el registro municipal y en el registro de la APN de la solicitud de CAMED relativa a la concesión de propiedades públicas, junto con el plan industrial, durante un período de 20 días (del 18 de enero de 2002 al 6 de febrero de 2002). En la publicación, se invitó a las partes interesadas a presentar sus observaciones o propuestas alternativas. De conformidad con el procedimiento, en caso de oposición o reclamación, la decisión sobre la adjudicación de la concesión deberá ser aprobada por el Ministro competente.

(16) A falta de comentarios en relación con la publicación de la solicitud de CAMED, la APN expidió a CAMED el «acto de concesión de propiedades públicas» n.º 125, de 29 de julio de 2004 (en lo sucesivo, «la concesión de 2004»), para la gestión y utilización de los tres diques secos, con la obligación de hacerlos accesibles a todos los usuarios interesados, es decir, las demás empresas de reparación naval, de conformidad con el Reglamento de 2002. CAMED acordó rescindir la concesión de propiedades públicas anterior, que databa de 1909. En virtud de

([3]) Véase la nota 1 a pie de página.
([4]) *Regolamento per l'esercizio dei bacini di carenaggio*, http://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2015/05/RegolamentoBacini.pdf.
([5]) La última modificación del Reglamento se produjo en 2012. http://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2015/06/Ordinanza_N.6_03-04-2012.pdf.
([6]) Las autoridades italianas explicaron que la empresa había emprendido una serie de transformaciones empresariales y había cambiado su nombre varias veces. En aras de la simplicidad, en la Decisión se emplea la denominación «CAMED» para hacer referencia a la empresa, aunque en el pasado poseía otro nombre (Bacini Napoletani S.p.A.).
([7]) Convenio entre la autoridad portuaria de Nápoles y Bacini Napoletani S.p.A., es decir, CAMED, de 12 de junio de 2001. De acuerdo con el acuerdo de 2001, CAMED gestiona el dique seco n.º 3 como mínimo desde 1959.
([8]) Artículo 36 del Código Naval (*Codice navale)* y artículo 18 del Reglamento para la ejecución del Código de Navegación Marítima *(Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima*).

la concesión de 2004, CAMED tiene derecho a gestionar y utilizar los diques secos durante 30 años a partir del 28 de julio de 2003, en lugar de los 40 años exigidos, a cambio de un canon de ocupación anual, calculado sobre la base de los parámetros fijos previstos (EUR/m^2) por la ley y ajustado anualmente a la inflación a tenor de lo dispuesto en el decreto ministerial de 15 de noviembre de 1995. En el cuadro 1 se presentan los datos sobre el canon de ocupación abonado en el período 2004-2017.

Cuadro 1

Canon de concesión

(en EUR)

Año	Canon de concesión anual
2004	124 117
2005	103 300
2006	139 900
2007	147 800
2008	146 341
2009	154 392
2010	149 148
2011	153 321
2012	159 071
2013	143 671
2014	142 178
2015	132 664
2016	133 658
2017	133 257

(17) Con arreglo al artículo 1 de la concesión de 2004, la duración de la concesión permite la amortización de inversiones ya efectuadas y que se efectuarán en relación con las medidas previstas en el marco del nuevo programa de inversiones de CAMED, por un total de 24 millones de EUR (47 662 millones de liras italianas) ([9]). A tenor de lo dispuesto en la concesión de 2004, CAMED también aportó un aval de 275 000 EUR como garantía del cumplimiento de las obligaciones contraídas en el acto de concesión.

(18) En virtud del artículo 3 de la concesión de 2004, la APN se comprometió a realizar, antes de finales de 2006, determinadas obras estructurales en la zona concedida a CAMED, en particular: i) la adaptación de la estación de bombeo de los diques n.os 1 y 2; ii) la construcción de los nuevos barcos-puertas certificados para los diques n.os 1, 2 y 3; iii) la rehabilitación de los paramentos y de la platea del dique n.o 2; iv) la rehabilitación estructural de los muelles y de los paramentos del muelle adyacente al dique n.o 2 y el muelle n.o 33/b.

(19) Tras la Decisión de incoar el procedimiento, las autoridades italianas precisaron que CAMED había realizado inversiones por un importe de 24 610 420 EUR en el marco de la concesión de 2004 y otras inversiones adicionales por un importe de 17 931 075 EUR hasta 2016.

2.2. **Denuncia de ayudas estatales por parte del denunciante**

(20) En el primer documento presentado, el denunciante afirmaba que CAMED se había beneficiado de ayudas en dos sentidos: i) como gestor de los diques secos, gracias a la reducción de los costes de acondicionamiento (ayudas al funcionamiento); y ii) como usuario de la infraestructura, es decir, como operador en el ámbito de la reparación naval, dado que esta última, que, en principio, debería estar abierta a todos los usuarios comerciales de manera no discriminatoria, fue utilizada únicamente por CAMED. La denuncia también contenía acusaciones de conducta abusiva que no son, sin embargo, pertinentes a efectos de la presente Decisión y sobre las cuales el demandante es destinatario de una Decisión individual adoptada el 24 de julio de 2014.

([9]) El importe de la inversión indicado en la concesión de 2004 es igual a 24 millones de EUR, y no a 24 000 EUR, como se indica en la Decisión de incoar el procedimiento.

(21) Según el denunciante, la ventaja recibida por CAMED habría sido consecuencia de la realización de las siguientes obras (en lo sucesivo, «las intervenciones»):

1) intervención n.º 1: adaptación estructural de algunas partes del dique n.º 3 (importe de la ayuda: 12 928 537 EUR);

2) intervención n.º 2: adaptación de la estación de bombeo de los diques n.ºs 1 y 2, y rehabilitación de los paramentos de los muelles adyacentes al dique n.º 2 (importe de la ayuda: 23 170 000 EUR);

3) intervención n.º 3: reparación y consolidación del malecón interior del muelle n.º 3 (muelle Cesario Console) (importe de la ayuda: 13 000 000 EUR).

(22) Mediante un escrito complementario de 19 de noviembre de 2013, el denunciante amplió el campo de aplicación de su reclamación, alegando que las intervenciones constituyen una ayuda estatal en favor de la APN, de acuerdo con la práctica reiterada de la Comisión ([10]). Según el denunciante, el concesionario (CAMED) se habría beneficiado de la ayuda, dado que la concesión no se adjudicó mediante una licitación pública abierta, transparente y no discriminatoria. El denunciante también señaló que no había pruebas de que el canon de concesión pagado por CAMED pudiera excluir posibles ventajas. Según el denunciante, la metodología prevista por la legislación nacional para establecer el canon de concesión (véase el considerando 16) no refleja el aumento de valor de la infraestructura tras posibles intervenciones. ya que corresponde a un importe fijo de EUR/m^2.

(23) El 1 de octubre de 2015, el denunciante facilitó también una lista de las decisiones adoptadas por la autoridad portuaria de Nápoles (resoluciones n.ºs 308/2015, 181/2015, 233/2015, 277/2015, 279/2015, 281/2015, 293/2015, 302/2015) en relación con las obras que se debían efectuar en los diques secos, como prueba del incumplimiento de la obligación de suspender la ayuda.

2.3. **Observaciones de Italia relativas a la supuesta medida de ayuda estatal/Financiación del proyecto de inversión y fundamento jurídico**

(24) Antes de aprobar la Decisión de incoar el procedimiento, las autoridades italianas explicaron que solo una parte de las obras previstas para la reparación y consolidación del dique seco n.º 3 se había completado en 2006, tras un proceso de licitación pública (intervención n.º 1), mientras que las obras previstas para las intervenciones n.ºs 2 y 3 no se habían finalizado. De todo el proyecto acordado con CAMED en el marco del acuerdo de 2001 y de la concesión de 2004, solo una pequeña parte se completó íntegramente.

(25) De acuerdo con las autoridades italianas, el derecho legal de beneficiarse de financiaciones se atribuyó a la APN en 1998, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley n.º 413/1998, que prevé que el Ministerio de Infraestructuras y Transportes italiano (en lo sucesivo, «el Ministerio») adopte un programa de inversiones en los puertos sobre la base de las solicitudes de las autoridades portuarias ([11]). De ello se deduce que el programa de inversión se aprobó con dos decretos emitidos por el Ministerio y fue modificado posteriormente. El primer decreto de 27 de octubre de 1999 ([12]) (en lo sucesivo, el «Decreto ministerial de 27 de octubre de 1999») enumera 20 puertos beneficiarios de la financiación nacional, y el segundo decreto ([13]) (en lo sucesivo, el «Decreto ministerial de 2 de mayo de 2001») amplía esta lista a 25 puertos. Con referencia a dichos decretos, las autoridades portuarias están autorizadas a contraer préstamos o realizar otras transacciones financieras por un importe total de 100 000 millones de liras italianas (aproximadamente 51 millones de EUR). El Ministerio debe reembolsar los importes correspondientes directamente a las entidades financieras cada año ([14]). Por tanto, según Italia, las medidas en favor de la APN habrían sido concedidas en 1998 con la Ley n.º 413/1998.

(26) Tras la Decisión de incoar el procedimiento, las autoridades italianas presentaron aclaraciones adicionales sobre los importes de las inversiones por parte del Estado italiano y de la APN.

Intervención n.º 1

(27) Las autoridades italianas indicaron que las obras relativas a la intervención n.º 1 comenzaron el 21 de octubre de 2002 y finalizaron el 24 de enero de 2006. Los gastos realizados en el momento de adoptar la presente Decisión ascienden a 12 859 854,50 EUR.

([10]) El denunciante, en particular, hizo referencia a la Decisión de la Comisión sobre la ayuda estatal n.º SA. 34940 (N/2012) – Italia – Puerto de Augusta, de 19 de diciembre de 2012 (DO C 77 de 15.3.2013, p. 1).

([11]) *Per la realizzazione di opere infrastrutturali di amplimento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, il Ministero dei trasporti e della navigazione adotta un programma sulla base delle richieste delle autorità portuali o, laddove non istituite, delle autorità marittime, sentite le regioni interessate.*

([12]) *Decreto 27 ottobre 1999 Adozione del Programma di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti (GU Serie Generale n. 10 del 14.01.2000).*

([13]) *Decreto 2 maggio 2001 Ripartizione delle risorse di cui all'art. 9 della legge n. 413 del 1998, rifinanziate dall'art. 54, comma 1, della legge n. 488 del 1999 e dall'art. 144, comma 1, della legge n. 388 del 2000 per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, l'ammodernamento e riqualificazione dei porti. (GU Serie Generale n. 199 del 28.08.2001).*

([14]) Asimismo, se concedieron financiaciones adicionales en relación con el artículo 54, apartado 1, de la Ley n.º 488/1999; con el artículo 144, apartado 1, de la Ley n.º 388/2000; y con el artículo 36 de la Ley n.º 166/2002.

Intervención n.º 2

(28) La intervención n.º 2 fue cofinanciada por el Ministerio con un importe de 14 971 621,41 EUR. Sin embargo, el Ministerio aún no ha abonado la suma de 5 498 378,59 EUR que la APN debe adelantar y que se reembolsará posteriormente a través de subvenciones monetarias del Ministerio.

(29) Para la intervención n.º 2, la APN hizo uso de fondos propios equivalentes a 2 700 000 EUR (*Delibera 89/2016* de 22 de marzo de 2016) y a 5 830 000 EUR (*Delibera 175/2017* de 31 de mayo de 2017).

(30) Las obras relativas a la intervención n.º 2 comenzaron el 5 de noviembre de 2012 y todavía no han finalizado. Los gastos sufragados en el momento de adoptar la presente Decisión ascienden a 11 192 515,79 EUR. La estimación global de gastos para esta intervención es de 29 000 000 EUR.

Intervención n.º 3

(31) Por último, la tercera intervención se financia en parte mediante los fondos propios de la APN (5 091 000 EUR de conformidad con la *Delibera 356/2014* de 24 de diciembre de 2014).

(32) En diciembre de 2017, las obras correspondientes a la intervención n.º 3 aún no habían comenzado (las obras se adjudicaron el 19 de julio de 2017) y los gastos contraídos ascendían a 6 880,50 EUR. La estimación global de gastos para esta intervención es de 15 900 000 EUR.

(33) El coste total del proyecto de inversión (es decir, las tres intervenciones) es de 57 759 874,5 EUR, y se divide en tres partes, tal como se indica en el cuadro 2.

Cuadro 2

Inversiones públicas programadas

Intervención	Importes	Desembolso	Fecha de pago	Coste de la inversión programada
1. Reforma estructural de algunas partes del muelle n.º 3	9 760 629,57	Sí	8.1.2003 21.12.2004 14.7.2005 26.10.2005 12.12.2011	12 859 854,50
	3 099 224,93	Sí	31.12.2002 26.4.2004 19.4.2005 6.10.2005 24.4.2006	
2. Adaptación de la estación de bombeo de los muelles n.ºs 1 y 2, renovación de los estribos adyacentes al muelle n.º 2	8 300 000,00	Sí	4.8.2006 27.12.2006 29.12.2006	29 000 000,00
	6 671 621,41	Sí	1.9.2011 22.3.2013 17.12.2014	
	2 700 000,00 (contribución propia de la APN)	Sí	23.03.2016	
	5 498 378,59 (que debe adelantar la APN y que serán reembolsados por el Estado italiano)	No	No procede	
	5 830 000,00 (contribución propia de la APN)	Sí	31.5.2017	

Intervención	Importes	Desembolso	Fecha de pago	Coste de la inversión programada
3. Reparación y consolidación del malecón interior del muelle n.º 3	10 809 000,00	Sí	18.11.2014	15 900 000
	5 091 000,00 (contribución propia de la APN)	Sí	24.12.2014	
Financiación total de la APN				13 621 000,00
Financiación total del Estado italiano				**44 138 854,50**
Total				**57 759 854,50**

(34) A la luz de lo anterior, la financiación del Estado italiano ya concedida o comprometida para este proyecto es de 44 138 854,50 EUR. Dicha financiación adoptó la forma de reembolso directo del Ministerio a las entidades financieras para los préstamos contraídos por la APN, así como de subvenciones directas a la APN con cargo al presupuesto nacional italiano. Las autoridades italianas explicaron que el importe restante de 13 621 000 EUR (incluidos 2 700 000 EUR y 5 830 000 EUR para la intervención n.º 2 y 5 091 000 EUR para la intervención n.º 3) lo aportó la APN utilizando fondos propios, adquiridos en el marco del ejercicio de su actividad económica de gestión del puerto.

2.4. **Razones para incoar el procedimiento de investigación formal**

(35) El 28 de junio de 2016, la Comisión aprobó una Decisión para incoar el procedimiento de investigación formal relativo a las medidas en cuestión, con el fin de resolver las dudas sobre el carácter de ayuda estatal de dichas medidas en virtud del artículo 107, apartado 1, del TFUE, y sobre su compatibilidad con el mercado interior.

2.4.1. *Dudas sobre la existencia de ayudas en favor de la APN*

(36) En la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que la medida constituía una ayuda a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, puesto que la APN había recibido fondos estatales para modernizar las instalaciones de reparación naval que gestiona. La APN –como entidad que desarrolla una actividad económica por cuenta del propietario, que es el Estado italiano– puede considerarse una empresa. Por tanto, la transferencia parece constituir una transferencia de fondos estatales y es imputable al Estado.

(37) Por otra parte, con arreglo a la Decisión de incoar el procedimiento, la financiación pública parece conceder una ventaja selectiva a la APN. La Comisión alberga dudas de que la APN esté encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público (en lo sucesivo, «OSP»), obligaciones que deben estar claramente definidas y cumplir las cuatro condiciones acumulativas de la sentencia Altmark. El servicio prestado por la APN (alquiler de instalaciones de reparación naval a cambio de una contraprestación) no presenta ninguna característica específica respecto a las demás actividades económicas. La Comisión expresó dudas sobre el hecho de que; i) la APN se hubiese encargado efectivamente de la ejecución de las OSP y que dichas obligaciones se hubiesen definido claramente; ii) los parámetros a partir de los que se calcula la compensación se hubiesen definido previamente de manera objetiva y transparente; iii) la compensación no superase el importe necesario para cubrir los costes derivados de la ejecución de las OSP, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones; y iv) que el operador hubiese sido elegido sobre la base de un procedimiento de contratación pública o que los costes imputables a las OSP se limitasen a los costes de una empresa media (bien gestionada y adecuadamente equipada de medios de transporte para poder satisfacer las exigencias del servicio público requeridas).

(38) La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que el proyecto de inversión permite a la APN continuar la actividad económica consistente en el arrendamiento de diques secos, que es un sector económico abierto a la competencia y a los intercambios comerciales a nivel de la Unión, y que la medida puede falsear la competencia y afectar al comercio dentro de la Unión.

(39) En la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión consideró que el hecho de calificar las medidas como ayudas estatales no implica una infracción del artículo 345 del TFUE, que establece el principio de neutralidad entre entidades públicas y privadas. La Comisión señaló con carácter preliminar que considerar las medidas como ayudas estatales no parece discriminar a los propietarios públicos, dado que los propietarios privados que actúan en el mismo sector deberían elaborar previamente un plan de negocio y efectuar la inversión solo en caso de que resultase rentable según dicho plan de negocio. De lo contrario, los propietarios, tanto públicos como privados, podrían recibir ayudas compatibles si cumpliesen todas las condiciones establecidas en las normas aplicables en materia de ayudas estatales en el sector de la construcción naval.

(40) Por otra parte, en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión concluyó con carácter preliminar que las medidas en cuestión no podían calificarse de ayuda existente a tenor de lo dispuesto en el artículo 1, letra b), del Reglamento (UE) 2015/1589 (en lo sucesivo, el «Reglamento de Procedimiento»), ya que el apoyo del Estado a las infraestructuras para la construcción y la reparación naval siempre se ha considerado una ayuda estatal, incluso antes de la sentencia Leipzig Halle.

2.4.2. *Dudas sobre la existencia de ayudas en favor de CAMED*

(41) En relación con la posible ayuda a CAMED, en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión observó que el apoyo público a la APN la eximió parcialmente de los costes de inversión que cualquier otro propietario de instalaciones de reparación naval en el mercado habría debido pagar en su totalidad y, por lo tanto, permitió aplicar cánones inferiores a CAMED.

(42) Las medidas examinadas son imputables al Estado, ya que las concedió la autoridad portuaria de Nápoles, que es un organismo público perteneciente a la administración del Estado, a pesar de que el organismo en cuestión goza de autonomía jurídica respecto a las demás autoridades públicas. Por otra parte, en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión señaló que, al poner a disposición de CAMED los diques secos posiblemente a tarifas inferiores a las del mercado, la APN podría haber renunciado a fondos estatales.

(43) En ausencia de una licitación, y dado que el canon de ocupación que pagó CAMED a la autoridad portuaria se calculó sobre la base de los parámetros fijos establecidos por ley, la Comisión concluyó con carácter preliminar que los acuerdos contractuales entre la APN y CAMED podrían otorgar a CAMED una posible ventaja económica en condiciones más favorables que las condiciones normales de mercado, al poner a disposición diques secos renovados a tarifas posiblemente por debajo de las del mercado. Asimismo, aun en el caso de que pudiera reconocerse que CAMED realizó algunas inversiones a cambio de la finalización de las intervenciones, no hay indicios de que el importe de las inversiones que efectuó CAMED para la APN, junto con el canon de ocupación, corresponda al valor de las intervenciones que llevó a cabo la APN para CAMED. La Comisión invitó a las autoridades italianas y a las demás partes interesadas a presentar sus observaciones sobre las conclusiones provisionales.

(44) En la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión expresó dudas en cuanto a que los cuatro requisitos de la sentencia Altmark se cumplieran simultáneamente por lo que respecta a las medidas concedidas a CAMED.

(45) Asimismo, la Comisión observó que las medidas podrían falsear la competencia y afectar al comercio dentro de la Unión.

2.4.3. *Dudas respecto a la compatibilidad de la ayuda*

(46) En relación con la compatibilidad, la Comisión concluyó con carácter preliminar que los diques secos no son infraestructuras de transporte, sino medios de producción de los astilleros, puesto que sirven para la construcción y la reparación naval, y no para el transporte. Por consiguiente, no fue posible evaluar la ayuda en cuestión directamente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE como ayuda a la inversión para infraestructuras de transporte.

2.4.3.1. Compatibilidad de la ayuda en favor de la APN

(47) La Comisión expresó dudas sobre la compatibilidad de la ayuda a la APN en virtud del Marco comunitario sobre los SIEG de 2011 y con arreglo a las normas sobre ayudas estatales en el sector de la construcción naval vigentes en el momento de la concesión de cada una de las medidas. En la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que la concesión de cada una de las medidas tuvo lugar en el momento en que se incluyó la inversión en el programa de inversiones que se debía preparar a partir de los requisitos de las autoridades portuarias. La Comisión consideró que la información a este respecto era insuficiente e invitó a Italia a comunicar las fechas de concesión pertinentes para cada medida/intervención.

(48) No obstante, la Comisión expresó dudas en cuanto a la plena conformidad de las medidas, dado que los importes de la ayuda eran superiores a los importes máximos admisibles para las ayudas a la inversión de finalidad regional destinadas a instalaciones de reparación naval, de conformidad con las tres disciplinas relativas a la construcción naval, independientemente de la fecha exacta en que se concediese cada medida y sobre la base de los siguientes requisitos de compatibilidad aplicables a las ayudas a la construcción naval:

— el Reglamento (CE) n.º 1540/98 del Consejo ([15]);

([15]) Reglamento (CE) n.º 1540/98 del Consejo, de 29 de junio de 1998, sobre ayudas a la construcción naval, en vigor desde el 1 de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2003 (DO L 202 de 18.7.1998, p. 1).

— el Marco de 2004 sobre ayudas estatales a la construcción naval, aplicable inicialmente desde el 1 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2006, y prorrogado en un primer momento hasta el 31 de diciembre de 2008 y posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2011 ([16]);

— el Marco de 2011 sobre las ayudas estatales a la construcción naval ([17]), aplicable a las ayudas no notificadas concedidas después del 31 de diciembre de 2011. La aplicación de dicho Marco fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2014 ([18]);

— las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 en vigor a partir del 1 de julio de 2014 ([19]).

(49) Dado que las autoridades italianas no facilitaron la información necesaria para establecer una fecha precisa de concesión, la Comisión no estaba en condiciones de realizar una evaluación completa de compatibilidad, al no haber podido detectar el fundamento jurídico correcto. En la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión observó que no podía excluirse que al menos una parte de las medidas pudiera considerarse compatible con arreglo a las normas pertinentes sobre ayudas estatales, e invitó a las autoridades italianas a aportar un análisis de compatibilidad para cada medida.

2.4.3.2. Compatibilidad de la ayuda en favor de CAMED

(50) La Comisión manifestó dudas sobre la compatibilidad de las medidas en virtud del Marco comunitario sobre los SIEG de 2011 en cuanto a la supuesta ayuda en favor de CAMED.

(51) Sin embargo, puesto que la Comisión no pudo excluir totalmente que al menos una parte de las medidas en favor de la APN pudiera considerarse compatible, como mínimo parcialmente, con arreglo a las normas pertinentes sobre ayudas estatales aplicables al sector de la construcción naval en el momento de la concesión de las medidas, es posible que dicha evaluación pudiera influir también en la evaluación de la compatibilidad de la ayuda concedida a CAMED. La Comisión invitó a las autoridades italianas a facilitar un análisis de la compatibilidad de cada medida (relativa a CAMED) en virtud de la legislación aplicable, en función de las fechas de concesión de cada medida.

3. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES ITALIANAS

3.1. **Observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento**

(52) Según las autoridades italianas, la Decisión de incoar el procedimiento constituye una clara infracción de las fuentes primarias del Derecho de la Unión y de los principios de buena administración, de seguridad jurídica, de confianza legítima y de tutela judicial efectiva. Italia alega que cualquier Decisión de la Comisión revocaría una Decisión anterior de archivo que la Comisión aprobó en 2006 ([20]).

(53) Asimismo, Italia alega que el sobreseimiento de un procedimiento en un plazo razonable es un principio general del Derecho de la Unión ([21]), que impide a la Comisión la posibilidad de prorrogar de manera discrecional la duración de la fase preliminar de una investigación que hubiese iniciado a raíz de la recepción de una denuncia relativa a supuestas ayudas no notificadas, a menos que dicha medida fuese ilegal ([22]). De acuerdo con las autoridades italianas, esta no es la situación en el caso de autos.

(54) Las autoridades italianas hacen referencia al artículo 16, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que dispone que la Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho de la Unión.

3.1.1. *En relación con la existencia de ayudas en favor de la APN*

(55) Por lo que respecta a la existencia de ayudas a la APN, Italia explicó que las autoridades portuarias no son empresas, sino *entidades públicas no empresariales* (*enti pubblici non economici*) reguladas por el Derecho público (por ejemplo, la Ley n.º 84/1994, la ley marco italiana sobre puertos) ([23]). Las autoridades portuarias nacionales cuentan con autonomía administrativa, organizativa, reguladora, presupuestaria y financiera. El Estado italiano atribuyó a la autoridad portuaria la tarea institucional de desarrollar por cuenta del Estado y exclusivamente en el interés público las tareas administrativas, reguladoras y de control de los puertos italianos. Por tanto, las autoridades portuarias no explotan comercialmente los bienes propiedad del Estado, sino que simplemente los administran, respetando las funciones que se les han conferido.

([16]) DO C 317 de 30.12.2003, p. 11. Véase también la Comunicación de la Comisión relativa a la prórroga del Marco aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval (DO C 260 de 28.10.2006, p. 7), y la Comunicación de la Comisión relativa a la prórroga del Marco aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval (DO C 173 de 8.7.2008, p. 3).
([17]) DO C 364 de 14.12.2011, p. 9.
([18]) Véase la Comunicación de la Comisión relativa a la prórroga de la aplicación del Marco aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval (DO C 357 de 6.12.2013, p. 1).
([19]) DO C 209 de 23.7.2013, p. 1.
([20]) Véase la sentencia en el asunto C-222/92, SFEI ECLI:EU:C:1994:396.
([21]) Véase la sentencia en el asunto T-156/94, Aristrain/Comisión, SL, ECLI:EU:T:1999:53.
([22]) Véase la sentencia en el asunto C-362/09 P, Athinaïki Techniki/Comisión, ECLI: EU: C:2010:783.
([23]) Véase la Ley n.º 84 de 28 de enero de 1994. *Riordino della legislazione in materia portuale, Gazzetta Ufficiale n. 28 del 4.2.1994-Supplemento Ordinario n. 21*.

(56) Las autoridades italianas afirman que las autoridades portuarias no ofrecen bienes o servicios en ningún mercado y, por lo tanto, no ejercen ninguna actividad económica. De hecho, el artículo 6 de la Ley n.º 84/1994 impide a las autoridades portuarias ejercer cualquier actividad portuaria, ya sea de forma directa o indirecta ([24]). Asimismo, la administración de los puertos italianos está reservada por ley a la autoridad portuaria con competencia territorial. Por consiguiente, de acuerdo con las autoridades italianas, en el desempeño de sus funciones institucionales de administración de los puertos italianos, las autoridades portuarias no actúan en ningún mercado competitivo, ya que: i) ningún otro sujeto puede ejercer dicha actividad y ii) no pueden ejercer actividades económicas en sectores abiertos a la competencia.

(57) Según las autoridades italianas, el canon de ocupación no remunera ninguna prestación de servicios económicos, sino que representa la contraprestación por la ocupación de zonas de dominio exclusivamente público. El cobro del canon por cuenta del Estado será una de las responsabilidades incluidas en el mandato institucional conferido a las autoridades portuarias.

(58) De acuerdo con las autoridades italianas, solo los cánones comerciales, que las autoridades portuarias pueden determinar de manera autónoma y se calculan sobre la base de los valores de mercado, podrían considerarse como una actividad económica ([25]). No obstante, en el caso de autos, el Decreto Ministerial italiano n.º 595/1995 establece el canon a partir de los parámetros fijos relativos a la superficie de la zona de ocupación cedida en régimen de concesión y aplicables a todas las autoridades portuarias italianas en lo que respecta a cada concesión y cada concesionario, independientemente del uso que este último tenga intención de hacer de la superficie solicitada o de los resultados que pueda obtener. Por tanto, el canon forma parte de la carga impositiva total a la que están sujetas las empresas que actúan en zonas de propiedad estatal, no solo en el sector de la construcción naval. Asimismo, las autoridades italianas señalan que el canon no se puede fijar sobre la base de los valores de mercado, dado que no existe un mercado relativo a las propiedades y/o a la administración de los bienes públicos.

(59) Italia ha precisado también que las medidas no eran selectivas, porque la operación realizada en los diques secos del puerto de Nápoles representa una de las numerosas inversiones realizadas por el Estado italiano sobre los activos de los que es propietario, no solo en el ámbito portuario. El Estado italiano financia el mantenimiento extraordinario de una amplia variedad de bienes pertenecientes al dominio público, entre los que se encuentran, en virtud del Código de Navegación (*Codice della Navigazione*) y el Código Civil (*Codice Civile*), los puertos italianos y las correspondientes infraestructuras, incluidos los diques secos.

(60) Por otra parte, la financiación pública para las obras destinadas a ampliar, modernizar y mejorar los puertos, asignada en virtud de la Ley n.º 413/1998 (y refinanciada con arreglo a la Ley n.º 388/2000 y n.º 166/2002), se puso a disposición de todas las autoridades portuarias italianas ([26]). El mantenimiento extraordinario de los diques n.ºs 1, 2 y 3 no constituye una Decisión de inversión *ad hoc*, sino una transferencia de fondos dentro de la administración pública, de conformidad con la legislación italiana, que establece que el Estado es propietario y responsable de la administración de los puertos. Las autoridades italianas alegan que la Comisión no puede cuestionar, en virtud del artículo 107 del TFUE, medidas que son de alcance general y no tienen un carácter selectivo, y que constituyen la demostración de las decisiones de política económica e industrial de cada uno de los Estados miembros.

(61) Por lo que respecta a la posible ventaja económica atribuida a la APN, las autoridades italianas consideran que, a tenor de lo dispuesto en la Ley n.º 84/1994 y en la Ley n.º 112/1998 ([27]), la carga económica por las obras extraordinarias de acondicionamiento recae exclusivamente en el propietario, es decir, el Estado italiano. Por lo tanto, la financiación pública de los costes de mantenimiento extraordinario no exime a la autoridad portuaria de ninguna carga, ni le confiere ventaja alguna.

(62) Por otra parte, según las autoridades italianas, no existe ninguna ventaja económica para la APN, ya que la medida es necesaria para la ejecución del Marco comunitario sobre los SIEG, es decir, para la gestión de los diques secos (dentro del mandato conferido y de las prohibiciones que la Ley n.º 84/1994 impone a la autoridad portuaria). De acuerdo con lo afirmado por Italia, el legislador nacional considera expresamente que dicha actividad, que ejercen todas las autoridades portuarias italianas, entra dentro de las actividades previstas en el Marco comunitario sobre los SIEG. Por consiguiente, la medida no confiere ninguna ventaja selectiva a la APN con respecto a otras autoridades portuarias italianas.

([24]) Con arreglo a dicha ley, las principales funciones de las autoridades portuarias italianas son las siguientes: (a) la programación, la coordinación y la promoción de las actividades industriales y comerciales que se efectúen en los puertos; (b) la conservación de un acceso abierto a las infraestructuras y a los espacios; (c) la subcontratación de terceros y el control de las actividades portuarias destinadas a la prestación de servicios de interés general a los usuarios a cambio de una contraprestación.

([25]) Las autoridades italianas hacen referencia a la sentencia del asunto T-128/98 Aéroports de Paris/Comisión, ECLI: EU:T:2000:290. Según las autoridades italianas, la posibilidad de determinar libremente el importe de los cánones que cobrará el administrador de una infraestructura a los posibles usuarios constituye una condición necesaria e imprescindible para considerar el canon como comercial y, por lo tanto, las actividades del administrador de infraestructuras como económicas.

([26]) De acuerdo con las autoridades italianas, las autoridades nacionales asignaron, en el marco del plan nacional para la rehabilitación de los puertos italianos, mediante la aprobación de la Ley n.º 413/1998, fondos para la realización de obras de infraestructura para la ampliación, modernización y mejora de los puertos, y autorizaron a las autoridades portuarias a invertir en obras de infraestructura en los puertos por una suma total de unos 50 millones de EUR al año.

([27]) Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley n.º 84/1994 y en el artículo 104 del Decreto legislativo n.º 112/1998, la carga económica por las obras extraordinarias de acondicionamiento sobre las infraestructuras de dominio público de las que el Estado italiano es el único propietario recae en este último.

(63) Las autoridades italianas remiten al Protocolo n.º 26 del TFUE, que reconoce una amplia facultad de apreciación a las autoridades nacionales en relación con los servicios de interés económico general (SIEG) y consideran que el papel de la Comisión debe limitarse al control de errores manifiestos. Según las autoridades italianas, las actividades de gestión que constituye el SIEG no consisten en el alquiler de instalaciones a cambio de una contraprestación, ni en el uso directo de la infraestructura por parte de la autoridad portuaria de Nápoles para llevar a cabo la actividad de construcción naval. En cambio, se refiere a la obligación que la Ley n.º 84/1994 impone a las autoridades portuarias de administrar por cuenta del Estado italiano los diques secos y, en particular, a la obligación de las autoridades portuarias de ejecutar y realizar el mantenimiento extraordinario de dichos bienes propiedad del Estado, de conformidad con el interés público.

(64) Por consiguiente, la financiación pública concedida por el Estado para permitir la rehabilitación de los diques secos n.ºs 1, 2 y 3 no confirió ninguna ventaja a la APN, lo que representa una mera transferencia de fondos dentro de la administración pública para el desempeño de las funciones específicas conferidas por el Estado a las autoridades portuarias y, con carácter subsidiario, la compensación por los gastos en que incurrió la APN para cumplir con las obligaciones que la Ley n.º 84/1994 impone a todas las autoridades portuarias italianas.

(65) Por lo que se refiere a la intervención de rehabilitación, las autoridades italianas explicaron que la financiación pública concedida no excedió el importe estrictamente necesario para compensar los gastos en que incurrió la APN. Los contratos públicos relativos a las obras se adjudicaron de conformidad con un procedimiento de licitación, cuya realización permitió obtener una reducción de los costes respecto al importe que se había presupuestado inicialmente. Además, CAMED efectuó importantes inversiones complementarias a las llevadas a cabo por la APN, por un importe superior a 40 millones de EUR.

(66) Por lo que se refiere a la tarea institucional de administrar los puertos por cuenta del Estado, las autoridades italianas declararon que, en virtud de los artículos 28 y 29 del Código de Navegación (*Codice di Navigazione*) y con los artículos 822 y 823 del Código Civil (*Codice Civile*), dicha tarea no puede subcontratarse a otros sujetos distintos de las autoridades portuarias ni tampoco asignarse a través de un procedimiento de licitación. Por el contrario, la APN adoptó un procedimiento de selección abierto, transparente y público para adjudicar en favor de CAMED la concesión temporal de bienes propiedad del Estado de manera coherente con el Derecho italiano ([28]) y con los principios de la Unión.

(67) Las autoridades italianas alegan que el carácter de las medidas no era tal como para falsear la competencia o afectar al comercio entre los Estados miembros. Puesto que el sector portuario en Italia no está liberalizado, las autoridades portuarias italianas no actúan en un sector abierto a la competencia. De acuerdo con las autoridades italianas, la Comisión incurrió en un error en la Decisión de incoar el procedimiento cuando clasificó las actividades como «arrendamiento» y no como «concesión de propiedades públicas». A diferencia del titular de una propiedad arrendada, el concesionario de zonas de propiedad estatal está sujeto a numerosos vínculos, como la obligación de respetar el interés público y estar sometido a la supervisión de la autoridad portuaria con arreglo al Derecho público.

(68) Además, Italia afirma que la Comisión no tuvo en cuenta las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la manera de gestionar los puertos. En ausencia de un enfoque uniforme a escala de la Unión, Italia optó por mantener un modelo de administración del sector portuario de iniciativa claramente pública. Por lo tanto, dado que el sector portuario en Italia no está liberalizado y que las autoridades portuarias no actúan en un sector abierto a la competencia, según las autoridades italianas, las medidas no falsean la competencia ni afectan a los intercambios comerciales entre Estados miembros a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1 del TFUE.

(69) Las autoridades italianas consideran que el hecho de calificar de ayudas estatales las medidas constituiría una infracción del artículo 345 del TFUE, que establece el principio de neutralidad entre entidades públicas y privadas. Un propietario privado es libre de invertir en sus activos cuando lo desee; sin embargo, las inversiones del Estado en sus infraestructuras constituirían una ayuda estatal. Las autoridades italianas no están de acuerdo con la evaluación preliminar de la Comisión según la cual, por regla general, los propietarios privados solo hacen inversiones rentables (por ejemplo, con la finalidad de mejorar la imagen).

(70) Asimismo, Italia afirma que, en virtud del artículo 345 del TFUE, el Derecho de la Unión no puede imponer a los Estados miembros la privatización o la venta de bienes que han decidido dedicar a la propiedad pública, especialmente en ausencia de medidas comunes de liberalización del sector. Cualquier otra interpretación sería contraria al principio general de igualdad de trato, que prohíbe tratar del mismo modo situaciones claramente distintas.

(71) Por otra parte, la Comisión no puede impedir a los Estados miembros llevar a cabo un mantenimiento de dichos bienes. El derecho a preservar las condiciones de funcionamiento y eficacia de sus propiedades constituye el fundamento del derecho de propiedad, que en la actualidad está garantizado en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, fuente primaria de Derecho que también es vinculante para las instituciones de la Unión.

([28]) La concesión se adjudicó en virtud de artículo 36 del Código de Navegación (*Codice di Navigazione*) y del artículo 18 del Reglamento para la aplicación del Código de la Navegación Marítima (*Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima*).

(72) Por lo que respecta a la calificación de la medida como ayuda existente, Italia subraya que la Comisión, en las conclusiones preliminares que envió al denunciante en 2013, declaró que los diques en cuestión forman parte del dominio marítimo nacional. Las autoridades italianas subrayan que, hasta la sentencia Leipzig/Halle, la propia Comisión consideraba las inversiones en infraestructuras, incluso en las zonas portuarias, como actividades que no entran en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE. Durante el período en que se decidió realizar obras en los diques n.os 1, 2 y 3 del puerto de Nápoles (antes de 2001), los apoyos públicos en favor de las infraestructuras, por lo general, no constituían ayudas, sino medidas de carácter general que encontraban justificación en la soberanía nacional sobre la política económica, el desarrollo y la ordenación del territorio.

(73) Las autoridades italianas remiten también a la Comunicación sobre el concepto de ayuda ([29]), según la cual, debido a la incertidumbre existente antes de la sentencia Aéroports de Paris, las autoridades públicas podían considerar legítimamente que la financiación pública de infraestructuras concedida antes de dicha sentencia no constituía una ayuda estatal y que, en consecuencia, tal medida no necesitaba ser notificada a la Comisión. Por lo tanto, Italia considera que tales medidas no pueden ponerse en tela de juicio sobre la base de las normas en materia de ayudas estatales, si se tienen en cuenta los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima ([30]).

(74) Por lo que se refiere a la conclusión preliminar de la Comisión en la Decisión de incoar el procedimiento por el que la ayuda estatal a la infraestructura para la construcción y la reparación naval siempre se ha considerado una ayuda estatal, incluso antes de la sentencia Leipzig Halle, las autoridades italianas presentaron las siguientes observaciones. De acuerdo con Italia, en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión se refiere de forma errónea a la Decisión 94/374/CE de la Comisión ([31]). Italia afirma que, de conformidad con dicha Decisión, algunas de las medidas de apoyo público en favor de «instalaciones de reparación naval [de un] dique seco» podían entrar dentro del ámbito de aplicación del artículo 107 del TFUE. Así pues, la Decisión se refería a las «instalaciones», es decir, las llamadas superestructuras portuarias (estructuras móviles, grúas, etc.) que son propiedad de los concesionarios y no se refería a las infraestructuras portuarias que son propiedad del Estado. La Decisión reconoce expresamente que i) la financiación pública para la entidad gestora de un puerto italiano «se inscribe en la gestión de las infraestructuras regionales, por lo que no puede calificarse de ayuda estatal» y que ii) las medidas de «financiación de infraestructuras que han de ser realizadas por un organismo público […] no pueden considerarse ayudas a efectos del artículo» 107, apartado 1, del TFUE, confirmando que, hasta la sentencia Leipzig/Halle, incluso la propia Comisión consideraba las inversiones en infraestructuras, incluso en ámbito portuario, como actividades que no entran en el ámbito de aplicación del artículo 107 del TFUE.

(75) Italia reitera el argumento de que las autoridades portuarias italianas no actúan en ningún mercado abierto a la competencia. Según jurisprudencia reiterada, los regímenes de ayudas establecidos en mercados no liberalizados constituyen ayudas existentes, que únicamente pueden ser objeto de una declaración de incompatibilidad con efecto *ex nunc* y que, como tales, no están sujetos a una obligación de reembolso.

3.1.2. *Existencia de ayudas en favor de CAMED*

(76) Por lo que respecta a las supuestas ayudas a CAMED, las autoridades italianas explicaron que, conforme a la legislación italiana, las obras extraordinarias de acondicionamiento de los diques secos competen al propietario, es decir, al Estado, y no al administrador de las infraestructuras. Como sucede en los contratos de arrendamiento, las obras rutinarias son responsabilidad del administrador, mientras que el propietario velará por que las infraestructuras sean idóneas para el uso que se ha concedido al administrador en virtud del contrato de concesión durante toda su vigencia. Al concluir el período de concesión, la infraestructura seguirá siendo de propiedad estatal. De acuerdo con las autoridades italianas, esto se aplica no solo a la concesión en favor de CAMED de 2004, sino para todas las concesiones para el uso y gestión de los bienes estatales ([32]).

(77) Por tanto, Italia afirma que las medidas tienen un alcance general y transversal, en consonancia con el modelo público según el cual el legislador italiano ha organizado el sector portuario y todas las autoridades portuarias italianas (no solo la APN) recibían y siguen recibiendo fondos públicos para financiar obras de infraestructura en bienes de propiedad estatal. De ello se deduce que todas las empresas (no solo CAMED) que actúan en la zona portuaria de todos los puertos italianos (no solo el de Nápoles) y en todos los sectores económicos (no solo la construcción naval) se «beneficiaron» de «ayudas» idénticas a las ayudas de las que se benefició CAMED. Las

([29]) Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DO C 262 de 19.7.2016, p. 1.

([30]) Italia señala que, en la sentencia del asunto Aéroports de Paris, se describía como actividad económica la administración de los aeropuertos, y no la construcción de infraestructuras. Por consiguiente, es necesario hacer referencia a la sentencia del asunto Leipzig/Halle. Las autoridades italianas siguen cuestionando la transposición de dicha sentencia al sector portuario; de hecho, existe un riesgo importante de que su aplicación absorba dentro del ámbito de las normas sobre ayudas estatales al conjunto de la política industrial y económica de los Estados miembros en el sector portuario, modificando así los ámbitos de competencia de la Unión y de los Estados miembros, y perjudicando al mismo tiempo a estos últimos.

([31]) Decisión 94/374/CE de la Comisión, de 2 de febrero de 1994, relativa a la Ley regional n.º 23/1991 de la región de Sicilia, sobre intervenciones extraordinarias destinadas a la industria, y al artículo 5 de la Ley regional n.º 8/1991 de la región de Sicilia relativa, en particular, a la financiación de la empresa SITAS (DO L 170 de 5.7.1994, p. 36).

([32]) Las autoridades italianas también proporcionaron ejemplos de situaciones similares en las que otros concesionarios que actúan en el puerto de Nápoles firmaron acuerdos semejantes con arreglo a los cuales la autoridad portuaria financió las intervenciones en varias infraestructuras. En particular, las autoridades italianas hacen referencia a un contrato de concesión firmado por la autoridad portuaria con el presente denunciante para el ejercicio de actividades de construcción naval en el puerto de Nápoles, donde el concesionario era responsable de las obras de mantenimiento (ordinario) y la autoridad portuaria se comprometía a financiar la construcción de un nuevo muelle (obras extraordinarias).

autoridades italianas aducen que el conjunto de los operadores económicos que obtuvieron una concesión sobre bienes públicos: i) participaron en una licitación abierta y competitiva, ii) pudieron hacer uso de las áreas, los bienes y las infraestructuras construidas y reparadas mediante el uso de fondos públicos y iii) pagaron un canon de ocupación de conformidad con la legislación nacional. Por consiguiente, CAMED no obtuvo ninguna ventaja selectiva respecto a otras empresas que se encuentran en una situación similar de hecho y de Derecho respecto a otros constructores navales, operadores de las terminales, compañías de navegación, etc. ([33]). Asimismo, de conformidad con el reglamento de 2002, CAMED debe conceder el acceso a las infraestructuras que sean propiedad del Estado a otros operadores en igualdad de condiciones y sobre la base de criterios de prioridad transparentes y no discriminatorios, de acuerdo con las tarifas publicadas, lo que corrobora que la medida no tiene carácter selectivo según las autoridades italianas.

(78) El canon de ocupación que pagó CAMED por la utilización de los bienes estatales se calculó de conformidad con la legislación nacional, en particular, el Decreto Ministerial n.º 595/1995. La APN no habría podido aplicar un canon inferior a CAMED, dado que no se trata de un canon comercial negociado entre las partes con arreglo a las tarifas del mercado. Los cánones se fijan de manera objetiva y son idénticos para todas las concesiones portuarias para este tipo de actividad. Por consiguiente, no se calculan de manera selectiva. De tal modo, la medida no redujo los costes en que la APN debía incurrir, ni le permitió aplicar cánones inferiores a CAMED.

(79) Asimismo, las autoridades italianas consideran que no es necesario, durante el período de vigencia de una concesión, que el concesionario de un bien estatal realice inversiones por un importe que, junto con el canon abonado, sea equivalente al de las posibles obras de mantenimiento extraordinario realizadas por el Estado en su calidad de propietario único del bien. Para la utilización meramente temporal de dicho bien, no es necesario que el concesionario esté obligado a correr con los mismos gastos que el propietario para mantener tales productos en condiciones de explotación, aumentando así su valor futuro.

(80) Las autoridades italianas alegan también que la Decisión de incoar el procedimiento no tiene en cuenta el hecho de que, aunque no era necesario, CAMED llevó a cabo un gran plan de inversiones complementarias respecto a las que efectuó la APN, por un total de más de 40 millones de EUR.

(81) Las autoridades italianas opinan que mediante el proyecto de inversión, CAMED no obtuvo ninguna ventaja, puesto que la concesión de 2004 se adjudicó a CAMED a través de un procedimiento público y abierto (véase el considerando 15) y que CAMED tiene el derecho de administrar una infraestructura que sea apta para el uso acordado. Por otra parte, según las autoridades italianas, la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ([34]) sobre la adjudicación de concesiones no se aplica a los contratos públicos para concesiones de zonas portuarias. La APN no estaba, pues, obligada a convocar una licitación para adjudicar la concesión de los diques en cuestión, especialmente por lo que se refiere a una concesión adjudicada 10 años antes de la entrada en vigor de dicha Directiva.

(82) Asimismo, Italia alega que las medidas no son adecuadas para determinar ningún falseamiento de la competencia o perjuicio al comercio entre los Estados miembros, ya que no refuerza la posición de una empresa en relación con otras empresas activas en el mismo sector. Con arreglo a las condiciones establecidas en el Reglamento de 2002, cualquier empresa puede solicitar la utilización de los diques, independientemente de su lugar de establecimiento. Según las autoridades italianas, las medidas no tienen, por tanto, efecto alguno sobre las condiciones de inversión y/o establecimiento transfronterizos.

(83) De acuerdo con Italia, la Comisión no puede impugnar una medida pública general aplicable a todo el territorio nacional y a todas las empresas que actúan en él, afirmando que la medida confiere una ventaja a dichos operadores respecto a las condiciones de las que gozan las empresas activas y establecidas en otros Estados miembros. De hecho, la concesión de una ventaja selectiva se determinaría exclusivamente a nivel nacional, ya que en ausencia de normas comunes a escala de la Unión, la comparación entre las condiciones ofrecidas a las empresas en los distintos Estados miembros determinaría una comparación entre las distintas situaciones de hecho y de Derecho que derivan de las disparidades legales o reglamentarias entre los Estados miembros, con el efecto de menoscabar el objetivo y el funcionamiento de las disposiciones sobre el control de las ayudas estatales.

(84) Las autoridades italianas reiteran las alegaciones relativas a la calificación de la medida como ayuda existente (véase el considerando 75).

([33]) Las autoridades italianas explicaron que, especialmente a nivel local en aplicación de la Ley n.º 413/1998, la autoridad portuaria de Nápoles aplicó una serie de medidas utilizando fondos públicos para mejorar y modernizar un gran número de bienes estatales e infraestructuras que usaban empresas activas en todos los sectores económicos, y no solo empresas de construcción naval; además, proporcionaron ejemplos concretos.

([34]) Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1).

3.1.3. *Compatibilidad de la supuesta ayuda concedida a la APN y a CAMED*

(85) Italia no comparte la conclusión de la Comisión de que la concesión de las medidas tuviera lugar en el momento cuando la inversión se incluyó en el programa de inversiones que se debía preparar a partir de los requisitos de las autoridades portuarias. Italia reitera que la fecha de concesión de una ayuda estatal debe coincidir con el momento de la entrada en vigor del fundamento jurídico que confiere al supuesto beneficiario el derecho a obtener la ayuda, y no con la fecha de adopción de las siguientes –y posiblemente numerosas– medidas de ejecución. Italia observa que todas las medidas de ejecución que la Comisión ha identificado se refieren expresamente a los actos de refinanciación de la Ley n.º 413/1998, que, por tanto, representa el único fundamento jurídico auténtico de la intervención, así como a las diferentes decisiones de la APN de 2001 y al acto de concesión en favor de CAMED de 2004.

(86) De acuerdo con Italia, las medidas no deberían evaluarse sobre la base de las directrices relativas a la construcción naval (véase el considerando 48), dado que se refieren únicamente a las obras de mantenimiento extraordinario sobre bienes públicos propiedad del Estado. Según las autoridades italianas, la supuesta ayuda no tiene por objeto favorecer el incremento de productividad de las instalaciones existentes en los astilleros, es decir, las llamadas superestructuras portuarias (estructuras móviles, grúas, etc.), sino para llevar a cabo las obras de mantenimiento extraordinario en dicha infraestructura portuaria que es exclusivamente de propiedad estatal; Todo ello con el objeto de poner fin a su obsolescencia, especialmente en términos de seguridad, teniendo también en cuenta que dichos bienes son accesibles a todos los usuarios en condiciones de igualdad y no discriminación. Por consiguiente, la compatibilidad de la medida en cuestión no puede evaluarse sobre la base del Marco sectorial en materia de ayudas estatales a la construcción naval.

(87) De acuerdo con Italia, las medidas son compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 2, letra b), y del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, puesto que las medidas están destinadas a rehabilitar bienes públicos de propiedad estatal que habían sido dañados por los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial y por el terremoto de 1980 que afectó a la ciudad de Nápoles. Las presuntas ayudas son también proporcionadas, dado que la financiación pública se limitó al importe estrictamente necesario y las obras para la ejecución de los trabajos de mantenimiento extraordinario se concedieron a través de procedimientos de licitación abiertos y competitivos que permitieron reducir los costes respecto a los importes presupuestados inicialmente. Asimismo, las autoridades italianas señalan que CAMED hizo inversiones significativas y redujo la intensidad de la aportación pública a aproximadamente el 40 % de los costes totales de inversión. Por otra parte, las medidas son proporcionadas, pues, según el régimen jurídico aplicable a las concesiones de dominio público, al concluir la concesión, las obras que hubiese realizado el concesionario seguirán siendo propiedad del Estado, sin ningún tipo de indemnización o reembolso a favor de CAMED. Italia subraya que las supuestas medidas de ayuda favorecen la economía de una región desfavorecida, que puede acogerse a la ayuda con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE.

(88) Las autoridades italianas presentaron información complementaria en noviembre de 2017, en la que reiteran su opinión de que las normas sobre las ayudas estatales aplicables a la construcción naval no constituyen el fundamento jurídico adecuado para evaluar la compatibilidad de la ayuda. Las autoridades italianas facilitaron las siguientes observaciones.

(89) Por lo que se refiere a la compatibilidad de la ayuda concedida a la APN, las autoridades italianas confirmaron que la APN no presentó ninguna solicitud de ayuda (invocando las normas pertinentes en materia de construcción naval) antes del inicio de las obras relativas a cada inversión. Las autoridades italianas confirmaron su postura, según la cual la financiación se utilizó para el mantenimiento de las funciones de las infraestructuras portuarias existentes y no constituyen ayudas a las instalaciones de construcción naval.

(90) Por último, Italia alega que las cantidades objeto de examen no podrían ser recuperadas, ya que ha expirado el plazo de prescripción establecido en el artículo 17 del Reglamento de Procedimiento.

4. **OBSERVACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES INTERESADAS**

4.1. **Observaciones de CAMED**

(91) CAMED sostiene que la legalidad de la intervención en cuestión ya se examinó y constató en 2006, cuando la Comisión, tras haber solicitado información a las autoridades italianas, concluyó el procedimiento. La Decisión de incoar el procedimiento es, por lo tanto, una revocación ilegal de dicho sobreseimiento, y tiene lugar 10 años después de la primera medida, lo que constituye una violación de los principios generales del Derecho de la Unión de buena administración, de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva.

(92) Además, CAMED considera que tales medidas no constituyen ayudas estatales ni en favor de la APN ni en su favor, puesto que se trata de los procedimientos ordinarios con los que el Estado italiano gestiona y administra no una determinada actividad económica, sino una categoría de bienes, es decir, los bienes públicos de propiedad estatal. Ninguna de las condiciones que prevé el artículo 107, apartado 1, del TFUE se respeta realmente.

(93) CAMED reitera las alegaciones efectuadas por las autoridades italianas según las cuales las autoridades portuarias son entidades públicas no empresariales a las que la Ley n.º 84/1994 prohíbe desarrollar cualquier actividad económica, así como prestar servicios portuarios. Por consiguiente, de acuerdo con CAMED, las autoridades portuarias italianas no son empresas capaces de determinar de forma autónoma el importe de los cánones de ocupación recaudados por las empresas concesionarias por cuenta del Estado, dado que es el legislador nacional quien establece dicho importe en el Decreto Ministerial n.º 595/1995.

(94) CAMED considera que la intervención no otorga ninguna ventaja económica ni en favor de la APN ni en su favor. Las obras de mantenimiento extraordinario de los bienes de propiedad estatal en cuestión competen *ex lege* exclusivamente al Estado en cuanto que propietario, además de ser fundamental y necesario para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público. Como tales, las medidas no eximen a CAMED de ninguna carga y no le confieren ventaja alguna.

(95) Asimismo, CAMED subraya que, cuando las intervenciones públicas se diseñaron y aprobaron, la empresa aún no se había adjudicado la concesión de las zonas de propiedad estatal en cuestión, puesto que el procedimiento de adjudicación, abierto y competitivo, aún no se había celebrado. La APN se había comprometido a invertir independientemente de la identidad del futuro concesionario. De hecho, cualquier empresa habría podido presentar una candidatura para la concesión y adjudicarse los bienes en régimen de concesión. Por consiguiente, el procedimiento supera la prueba del operador en una economía de mercado y no confiere ninguna ventaja al adjudicatario.

(96) CAMED también alega que la intervención no tuvo carácter selectivo, puesto que se trató de la forma habitual de intervención del Estado, que, en general, y no solo dentro del ámbito portuario o del sector de la construcción naval, asegura el mantenimiento en condiciones de funcionamiento y seguridad de un gran número y variedad de bienes e infraestructuras públicas. Esto se aplica, en particular, a los bienes que el Estado decidió reservar al dominio público, con una Decisión que va más allá de la posibilidad de recurso que el Tratado atribuye a la Comisión, de conformidad con el artículo 345 del TFUE. En el caso de autos, la intervención se programó y aprobó en aplicación de un programa de financiación puesto en marcha en 1998 por el legislador nacional para la realización de obras de ampliación, modernización y mejora de las infraestructuras de todos los puertos italianos.

(97) En opinión de CAMED, dicha circunstancia demuestra el carácter no selectivo de la medida tanto en relación con i) la posición de la APN respecto a todas las demás autoridades portuarias, que se beneficiaron de las mismas ayudas públicas para realizar obras en los bienes e infraestructuras estatales situados en zonas portuarias asignados a su competencia territorial, como por lo que se refiere a ii) la posición de CAMED respecto a otras empresas que actúan –no solo– en el sector de la construcción naval, en el puerto de Nápoles y en cualquier otro puerto italiano.

(98) Asimismo, CAMED alega que las normas que regulan el uso de las infraestructuras de propiedad estatal objeto de las obras de mantenimiento disponen que cualquier empresa que lo solicite tiene derecho a acceder a los diques concedidos en favor de CAMED con arreglo a criterios transparentes y no discriminatorios y a cambio del pago de los precios públicos. El acceso a las infraestructuras se produce en condiciones de absoluta igualdad con otros posibles usuarios, no solo las demás empresas de reparación naval, sino toda persona que tenga interés en utilizar dicha infraestructura como, por ejemplo, las empresas navieras, administradores de servicios portuarios, agentes marítimos y empresas de gestión de buques. CAMED considera este hecho como una confirmación más del carácter no selectivo de las medidas de rehabilitación de los diques, que no benefician a «determinadas empresas o producciones».

(99) CAMED también reitera el argumento esgrimido por Italia sobre la ausencia de distorsión de la competencia y el efecto sobre el comercio entre los Estados miembros.

(100) CAMED alega que las medidas serían en cualquier caso compatibles con el mercado interior tanto de conformidad con el artículo 107, apartado 2, del TFUE, dado que su objetivo es reparar los «perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional», en el caso de autos, los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial y el terremoto de 1980, como con arreglo al artículo 107, apartado 3, del TFUE, dado que las medidas persiguen un objetivo de interés común. Por otra parte, las medidas son proporcionadas, habida cuenta de las inversiones que realizó CAMED (por un importe de 42 541 495 EUR), que redujeron el importe de la intervención del Estado a aproximadamente el 40 % de los costes totales. Según la información facilitada, CAMED invirtió 11,1 millones de EUR en los diques secos y las cantidades restantes en otros conceptos, como los relativos a los bienes y zonas objeto del canon de concesión, almacenes y edificios, gastos de transporte y equipos informáticos y de oficina.

(101) Por último, CAMED alega que si las medidas se consideraran ayudas estatales, estas constituirían ayudas existentes, ya que el plazo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Procedimiento ha vencido.

4.2. **Observaciones del denunciante**

(102) El denunciante comparte la conclusión preliminar de la Comisión de que la APN debería ser considerada una empresa que ejerce actividades económicas. El denunciante considera que el hecho de que los puertos nacionales realicen actividades económicas que compiten entre sí y con otros puertos europeos y mediterráneos es un hecho

evidente, a la luz de las aclaraciones facilitadas por la Comisión en su práctica decisoria. Por ejemplo, en su Decisión de 2012 ([35]), la Comisión aclaró que la autoridad portuaria de Augusta se considera una empresa cuando desarrolla la actividad económica de explotar la infraestructura portuaria de propiedad estatal a través de la adjudicación en régimen de concesión de dicha infraestructura a los operadores portuarios. Se trata de un importante precedente para la APN, ya que la autoridad portuaria de Augusta está regida por la misma legislación nacional ([36]).

(103) Con relación al canon de la concesión, el denunciante considera que se determinó con arreglo a la legislación nacional ([37]), considerada erróneamente aplicable, dado que no concierne únicamente a la utilización de los diques para las actividades de reparación naval, sino también a la administración de CAMED de los diques secos. Por lo tanto, el denunciante alega que, con la adjudicación directa de la concesión a CAMED sin convocar una licitación, la APN renunció a cobrar un canon para la gestión de los diques secos, y se limitó a exigir solamente el canon de ocupación. El denunciante también señala que el artículo 6 del contrato de concesión establece expresamente que CAMED pague el canon a la APN «en concepto de contraprestación de la presente concesión» y no como un impuesto.

(104) El denunciante está de acuerdo con la conclusión preliminar de la Comisión en lo que atañe al carácter público de los fondos transferidos a la APN y al carácter selectivo de las medidas que recibió, y afirma, en particular, que las medidas de ayuda no pueden constituir una mera transferencia de fondos entre entidades públicas. De hecho, a tenor de lo dispuesto en la Ley n.º 84/1994, aunque las entidades públicas no empresariales cuentan con personalidad jurídica de Derecho público, las autoridades portuarias disponen de una amplia autonomía administrativa y financiera, gracias a la que la adjudicación de concesiones relativas, entre otras cosas, a la administración de los diques secos no está sujeta al control ministerial.

(105) El denunciante comparte la conclusión preliminar de la Comisión de que las medidas no cumplen las cuatro condiciones de la sentencia Altmark y que, por lo tanto, la administración de los diques secos que garantiza la APN no puede considerarse un servicio de interés económico general, representando así una ventaja económica.

(106) El denunciante está de acuerdo con la conclusión preliminar de la Comisión de que las medidas son susceptibles de falsear la competencia entre los puertos europeos y afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En particular, el denunciante insiste en que los puertos italianos están en competencia con varios puertos europeos en un mercado competitivo y que, por consiguiente, se debe rechazar el argumento de las autoridades italianas según el cual la solicitud de reparación de las infraestructuras de reparación naval sería de carácter local.

(107) El denunciante comparte la conclusión preliminar de la Comisión por lo que se refiere a la existencia de ayuda estatal en favor de CAMED, dado que, mediante la asignación a este último de la concesión de los diques secos por un precio inferior al precio de mercado, la APN podría haber renunciado a percibir fondos estatales. El denunciante también comparte la conclusión preliminar de la Comisión por la que CAMED se benefició de una ventaja económica tanto porque no se adjudicó la concesión mediante un procedimiento de licitación adecuado, sino según un procedimiento diferente (cuya publicidad tuvo lugar únicamente a nivel local), como porque el canon de ocupación se calculó sobre la base de los parámetros fijos (sin tener en cuenta las infraestructuras ya presentes en la zona) y no en función de un precio de mercado. El denunciante explica de nuevo que la concesión prevé no solo el derecho a utilizar las infraestructuras de propiedad estatal para las actividades de reparación naval, sino también la administración de los diques secos. De hecho, el modo de calcular el canon de concesión refleja las dos actividades que CAMED desarrolla y el valor económico real de la concesión.

(108) El denunciante alega, además, que la gestión de los diques secos es un servicio de valor económico considerable. Según las estimaciones, el volumen de negocios anual de CAMED podría oscilar entre 6 millones de EUR y 9 millones de EUR (en comparación con el canon anual de 137 409,68 EUR que CAMED paga). Si se tiene en cuenta todo el período de la concesión, el valor de la concesión para la administración de diques secos públicos parece oscilar entre 180 millones de EUR y 270 millones de EUR. En particular, los ingresos arancelarios que CAMED percibió constituyen la contraprestación: i) del uso de los diques secos y ii) de la prestación de CAMED de otros servicios auxiliares (por ejemplo, trabajos necesarios para la entrada, salida y permanencia del buque en el dique, y el suministro de electricidad). El denunciante destaca el hecho de que CAMED puede establecer las tarifas libremente sin ningún control por parte de la APN, y que las tarifas que CAMED aplica son excesivas y muy superiores a las que aplican los administradores de infraestructuras similares en otros puertos (en noviembre de 2012, CAMED aumentó las tarifas en más del 300 %).

(109) El denunciante comparte la conclusión preliminar de la Comisión según la cual, dado que CAMED no cumple los requisitos acumulativos de la sentencia Altmark, no se puede considerar que sus actividades cumplen una obligación de servicio público. El denunciante opina que, en última instancia, solo el servicio de administración del dique seco n.º 3 podría considerarse una obligación de servicio público, ya que se trata del dique más grande

([35]) Decisión de la Comisión de 19 de diciembre de 2012, SA.34940 – Puerto de Augusta (DO C 77 de 15.3.2013, p. 1).
([36]) *Legge n. 84/1994, legge quadro italiana sui porti*.
([37]) Decreto n.º 595 del Ministro de Transporte y Navegación junto con el Ministro del Tesoro y el Ministro de Finanzas de 15 de noviembre de 1995, *Regolamento recante norme per la determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime* en la GURI n.º 158 de 8 de julio de 1996.

del puerto de Nápoles. Por otra parte, en realidad, los diques secos que administra CAMED no son realmente accesibles a operadores terceros. CAMED es un usuario privilegiado que impide a los demás operadores portuarios acceder en condiciones no discriminatorias. Asimismo, las tarifas que CAMED aplica para permitir a operadores terceros acceder a la infraestructura serían superiores al precio de mercado.

(110) De acuerdo con el denunciante, las medidas falsean la competencia en dos niveles. En primer lugar, CAMED, en cuanto que administrador de la infraestructura, recibe un tratamiento ventajoso en comparación con sus posibles competidores, i) dado que se adjudicó la concesión para administrar los diques sin haber participado en una licitación, y ii) porque se beneficia de un canon inexplicablemente bajo que debe pagar a la APN, mientras que aplica tarifas excesivas a otras empresas de reparación que pretenden usar los diques. En segundo lugar, en cuanto que empresa de reparaciones navales, CAMED se beneficia como usuario indebidamente privilegiado de los diques de propiedad estatal.

(111) Por lo que se refiere al efecto sobre el comercio, el denunciante subraya que la demanda de infraestructuras de reparación naval procede principalmente de operadores internacionales, que a menudo pertenecen a grandes grupos multinacionales.

(112) Por lo que respecta a la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado interior, el denunciante está de acuerdo con la conclusión preliminar de la Comisión de que los diques secos no son infraestructuras de transporte y, como tales, no están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. Asimismo, el denunciante considera que las medidas no cumplen los criterios de compatibilidad establecidos i) en el artículo 107, apartado 3, letra a) o c), relativos a las ayudas de finalidad regional o ii) en el Marco comunitario sobre los SIEG de 2011 o iii) en las normas sectoriales en materia de ayudas estatales en el sector de la construcción naval.

(113) Por último, el denunciante comparte la opinión de la Comisión de que las medidas de ayuda se concedieron en el momento en que las correspondientes intervenciones se incluyeron en el programa de inversión elaborado a partir de los requisitos de la APN y no en 1998 (como afirman las autoridades italianas), en virtud del artículo 9 de la Ley n.º 413/1998.

5. **CONCLUSIÓN**

(114) El artículo 107, apartado 1, del TFUE dispone que «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».

(115) Para que una medida pueda considerarse ayuda con arreglo a dicha disposición, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones simultáneamente: i) la medida debe ser imputable al Estado y estar financiada mediante fondos estatales; ii) debe conferir una ventaja a su beneficiario; iii) dicha ventaja debe ser selectiva; iv) la medida en cuestión debe falsear o amenazar falsear la competencia y debe poder incidir en el comercio entre los Estados miembros.

5.1. **Existencia de una ayuda en favor de la APN**

5.1.1. *Concepto de empresa*

(116) Con arreglo a la legislación italiana, las autoridades portuarias son entidades públicas no empresariales a las que se les ha asignado la tarea de encargarse del mantenimiento y desarrollo de infraestructuras portuarias. A tal efecto, los recursos financieros a disposición de una autoridad portuaria pueden ser utilizados exclusivamente para la administración del puerto y para el desempeño de las funciones que se le atribuyen por ley (véase el considerando 55).

(117) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ([38]) (en lo sucesivo, el «Tribunal de Justicia») ha definido reiteradamente a las empresas como entidades que ejercen una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de sus modalidades de financiación. El Tribunal de Justicia ha dictaminado reiteradamente que cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado constituye una actividad económica ([39]).

(118) Por lo tanto, la clasificación de una entidad concreta como empresa depende por completo de la naturaleza de sus actividades. Este principio general comporta tres consecuencias importantes: i) en primer lugar, el estatuto jurídico de la entidad en cuestión con arreglo al Derecho nacional es irrelevante; ii) en segundo lugar, la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales como tales no depende del hecho de que la entidad se haya constituido para obtener beneficios; iii) en tercer lugar, una entidad se considera empresa en relación con una actividad específica.

([38]) Véase la sentencia del asunto C-41/90 Höfner y Elsner/Macrotron, ECLI:EU:C:1991:161, apartado 21; la sentencia del asunto C-160/91 Poucet y Pistre/AGF y Cancava, ECLI:EU:C:1993:63, apartado 17; y la sentencia del asunto C-35/96 Comisión/Italia, ECLI:EU:C:1998:303.

([39]) Véase la sentencia del asunto C-118/85 Comisión/Italia, ECLI:EU:C:1987:283, apartado 7; la sentencia del asunto C-35/96 Comisión/Italia, ECLI:EU:C:1998:303, apartado 36; la sentencia en los asuntos acumulados de C-180/98 a C-184/98, Pavlov y otros, ECLI:EU:C:2000:428, apartado 75.

(119) Las medidas en cuestión se refieren a la financiación de las obras de acondicionamiento de las infraestructuras de reparación naval (diques secos) situadas en un puerto que es propiedad del Estado italiano, que ejerce su derecho de propiedad mediante la APN, que actúa como administrador. La Comisión observa que los diques secos no son infraestructuras portuarias, sino medios de producción de los astilleros, puesto que se utilizan para las actividades de construcción y reparación naval. Tal como se recoge en la práctica decisoria establecida de la Comisión, la construcción naval es una actividad económica caracterizada por el comercio entre Estados miembros ([40]).

(120) La APN explota comercialmente los diques secos e impone un canon para su utilización. En este contexto, contrariamente a lo que afirman las autoridades italianas (véanse los considerandos 57 y 58), dichos cánones constituyen una compensación por la prestación de servicios económicos (por ejemplo, el alquiler de instalaciones de reparación naval a cambio de una contraprestación). El canon constituye una de las fuentes de ingresos de la APN que le permiten financiar sus actividades, como las inversiones para mantener los diques secos en funcionamiento. Mantener los diques secos en funcionamiento para acoger la actividad de reparación naval permite a la APN evitar una reducción de sus actividades de gestión del puerto y atraer empresas de reparación naval. De hecho, sin dichas obras, los diques secos no habrían podido funcionar correctamente y, a largo plazo, la APN no habría podido continuar ejerciendo su actividad económica de alquiler de diques a cambio de una contraprestación. A este respecto, la concesión de 2004 dispone en su artículo 1 que «la concesión se concede con el fin de realizar obras de conversión y reparación de buques y/o embarcaciones de recreo, así como para administrar los diques secos … ([41])»; por tanto, especifica de antemano el uso específico de los terrenos públicos en cuestión.

(121) Si bien no puede excluirse que, habida cuenta de sus funciones públicas, la APN pueda desarrollar también actividades que entren en el ámbito de las competencias de los poderes públicos, la presente Decisión solo se refiere a la administración de los diques secos subvencionados y a su arrendamiento a cambio de una contraprestación. Según reiterada jurisprudencia, una entidad puede ser considerada una empresa solo en relación con una actividad específica. Una entidad que realiza actividades económicas y no económicas se considerará una empresa únicamente en lo referente a las primeras. Por lo tanto, la Comisión no está obligada a comprobar si las demás actividades de la APN (salvo las de arrendamiento de instalaciones para la reparación naval a cambio de una contraprestación) constituyen actividades económicas.

5.1.2. *Imputabilidad y fondos estatales*

(122) Los fondos concedidos en favor de los proyectos de inversión se desembolsaron a la APN sobre la base de los presupuestos del Estado. Como se indica en la sección 5.1.1, la APN puede ser considerada una empresa para los efectos de la presente Decisión, ya que se trata de una entidad que ejerce una actividad económica por cuenta del propietario, que es el Estado italiano. Por tanto, la transferencia equivale a una transferencia de fondos estatales y es imputable al Estado.

5.1.3. *Selectividad*

(123) Para que sea considerada ayuda estatal, una medida debe ser específica o selectiva, es decir, debe favorecer a determinadas empresas y/o producciones.

(124) Dado que el presente asunto se refiere a las medidas de ayuda concedidas por separado a la APN, la existencia de una ventaja económica comporta la presunción de que las medidas son selectivas ([42]).

(125) En cualquier caso, la Comisión señala que la medida en cuestión favorece a la APN en comparación con otras empresas que se encuentran en una situación de hecho y de Derecho semejante a la de la APN. La Ley n.º 413/1998 prevé que el Ministerio, en relación con las peticiones de las autoridades portuarias, adopte un programa de inversiones. A petición de la APN, el programa de inversión se aprobó con dos decretos ministeriales (27 de octubre de 1999 y 2 de mayo de 2001) (véase el considerando 25). A pesar de que algunas otras autoridades portuarias enumeradas en el programa de inversiones ([43]) también pudieron utilizar estos fondos públicos para realizar inversiones en otros puertos italianos, la Comisión observa que las medidas favorecen de manera selectiva a las instalaciones de construcción naval de la APN. De hecho, la APN recibió financiación estatal para ampliar, modernizar y mejorar la instalación de construcción naval que gestionaba, a diferencia de otros administradores de instalaciones de construcción naval no enumerados en el programa de inversiones, por ejemplo, porque no son autoridades portuarias. Dichos administradores de instalaciones de construcción naval que no figuran en el programa se encuentran en una situación de hecho y de Derecho similar a la de la APN,

([40]) Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión de 12 de mayo de 2004 relativa a la ayuda estatal ejecutada por España para una nueva ayuda de acondicionamiento de los astilleros públicos, asunto de ayuda estatal C 40/00 (ex NN 61/00) (2005/173/CE).

([41]) *…la concessione è assentita allo scopo di esercitarvi un cantiere di trasformazioni e riparazioni di navi e/o imbarcazioni da diporto nonché per la gestione dei bacini di carenaggio in muratura....*

([42]) Véase la sentencia en el asunto T-314/15, Grecia/Comisión, ECLI:EU:T:2017:903, apartado 79.

([43]) El Programa de 27 de octubre de 1999 enumera 20 puertos beneficiarios de los fondos nacionales y el Programa de 2 de mayo de 2001 amplía la lista a 25 puertos.

pero tuvieron que ampliar, modernizar o renovar las infraestructuras de construcción naval sin recibir dicha financiación estatal. Según el Tribunal, ni el elevado número de empresas admisibles (que puede incluir a todas las empresas de un determinado sector), ni la diversidad o la dimensión de los sectores industriales a los que pertenecen dichas empresas permiten considerar que una medida estatal constituya una medida general de política económica ([44]). Por último, la Comisión observa que las medidas son selectivas, ya que favorecen a un administrador de instalaciones de construcción y reparación naval respecto a los administradores de instalaciones de fabricación o reparación de otros sectores de la economía. Estos últimos se encuentran en una situación de hecho y de Derecho similar, dado que también basan su actividad económica en las instalaciones de producción o reparación que gestionan. Sin embargo, deben ejercer dicha actividad económica sin beneficiarse de la ayuda a la inversión concedida a la APN.

5.1.4. *Ventaja económica*

(126) La financiación pública de 44 138 854,50 EUR se presta en forma de subvenciones o reembolsos de los préstamos contraídos por la APN con entidades de crédito, como se muestra en el cuadro 2 anterior. La subvención es un instrumento de financiación no reembolsable que no implica ningún coste de financiación. Del mismo modo, el reembolso por parte del Estado de los préstamos contraídos por una empresa que no incurre en costes financieros por ser beneficiaria de una ayuda, no es un instrumento disponible en condiciones normales de mercado, ya que exime a la empresa de las cargas económicas que, de lo contrario, habría tenido que asumir. En el mercado libre, el beneficiario no habría podido acceder a estos instrumentos de financiación. La financiación pública concedida a la APN confiere, por lo tanto, una ventaja económica.

(127) No obstante, de la sentencia Altmark se desprende que la compensación concedida por el Estado o mediante fondos estatales como compensación por los servicios prestados por las empresas beneficiarias en ejecución de obligaciones de servicio público no confiere una ventaja a dichas empresas y, por lo tanto, no constituye ayuda estatal a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, si cumple simultáneamente cuatro condiciones ([45]):

— en primer lugar, «la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público, y estas deben haberse definido claramente». Dado que la definición de los SIEG es competencia de los Estados miembros, la competencia de la Comisión se limita, en principio, a comprobar la existencia de errores manifiestos cometidos por los Estados miembros a la hora de calificar un servicio como servicio de interés económico general;

— en segundo lugar, los parámetros para calcular la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente. La necesidad de establecer los parámetros de la compensación previamente no significa que esta deba calcularse en función de una fórmula específica. Lo importante es que esté claro desde un principio cómo se determinará la compensación. Por regla general, el acto de concesión de la obligación de servicio público debe especificar como mínimo el objeto y la duración de la obligación, la empresa y el territorio correspondientes, los parámetros de cálculo, control y revisión de la compensación, y las modalidades para evitar y recuperar las posibles compensaciones excesivas;

— en tercer lugar, la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un margen de beneficio razonable por la ejecución de dichas obligaciones;

— en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa a la que se encargará la ejecución de obligaciones de servicio público no se efectúe en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria deberá calcularse sobre la base del análisis de los costes en que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada de medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas habría incurrido para ejecutar dichas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un margen de beneficio razonable por la ejecución de las obligaciones.

(128) En el caso de autos (véase el considerando 62), Italia alegó que el artículo 1, letra g), del Decreto Ministerial de 14 de noviembre de 1994 establecía una obligación de servicio público para todas las autoridades portuarias italianas. Por consiguiente, la Comisión evaluará si se cumplen los cuatro criterios Altmark.

([44]) Véase, por ejemplo, la sentencia en el asunto C-75/97, Bélgica/Comisión, ECLI:EU:C:1999:311, apartado 32; y la sentencia en el asunto C-143/99, Adria-Wien Pipeline & Peggauer Zementwerke, ECLI:EU:C:2001:598, apartado 48.

([45]) Véase la sentencia en el asunto C-280/00, *Altmark Trans/Regierungsprasidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, apartados 87 y 88.

(129) De acuerdo con la jurisprudencia ([46]), dado que el primer criterio Altmark está concebido para garantizar la transparencia y la seguridad jurídica, es necesario que se cumplan dos criterios mínimos: i), la empresa debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público, y ii) el carácter, la duración y el alcance de las obligaciones deben estar claramente definidas. En ausencia de una definición clara de tales criterios objetivos, no es posible comprobar si una determinada actividad puede quedar cubierta por el concepto de servicio de interés económico general. Estos dos criterios mínimos deben aplicarse estrictamente y no gozan de un amplio poder discrecional de los Estados miembros. Por lo tanto, la Comisión supervisa exhaustivamente su cumplimiento y, en esta fase, no se aplica la comprobación de un error manifiesto. La comprobación de un error manifiesto solo se lleva a cabo en una fase posterior, con el fin de comprobar si los servicios y obligaciones conferidos y claramente definidos son adecuados para que se les designe servicio de interés económico general. Solo en la última fase puede ser importante la existencia de una deficiencia del mercado.

(130) En caso de autos, el carácter, la duración y el alcance de la obligación de servicio público conferida a la APN no están claramente definidos. Contrariamente a lo que las autoridades italianas afirman (véase el considerando 63), el Derecho nacional (artículo 1, letra g) del Decreto Ministerial de 14 de noviembre de 1994) describe únicamente en términos muy generales la obligación de todas las autoridades portuarias, que consiste en la «gestión de los […] diques secos para la industria», sin más especificaciones. El artículo 1, letra g) no define la duración de la supuesta obligación de servicio público. Además, dicha disposición general no define claramente el carácter o el alcance de la obligación.

(131) En cualquier caso, por lo que se refiere al hecho de que las supuestas obligaciones de servicio público sean adecuadas para que se considere un servicio de interés económico general, la Comisión opina que las autoridades italianas cometieron un error manifiesto. Las autoridades italianas no aportaron pruebas que demuestren que la APN, mediante el arrendamiento de estructuras para la reparación naval a cambio de una contraprestación, realiza una actividad que no está disponible en el mercado en condiciones similares, en términos de precio, calidad, continuidad y acceso al servicio. La Comisión considera que la existencia de (o la posibilidad de construir) otros diques secos o flotantes del mismo tamaño en el puerto de Nápoles y en otros puertos vecinos puede excluir la posibilidad de considerar la administración de un determinado dique seco por parte de la autoridad portuaria como un servicio de interés económico general. Asimismo, las instalaciones subvencionadas no prestan un servicio que pueda beneficiar a la sociedad en su conjunto, sino a un único servicio de reparación naval en la zona de Nápoles ([47]). En la sentencia Enirisorse ([48]), el Tribunal de Justicia confirmó que la administración de cualquier puerto comercial no constituye automáticamente un servicio de interés económico general. Por consiguiente, la Comisión considera que los servicios económicos prestados por la APN no presentan características específicas en relación con el arrendamiento de instalaciones para la reparación naval en el mercado ([49]) y no remedian posibles deficiencias del mercado.

(132) Por lo que se refiere al segundo y el tercer criterio de la sentencia Altmark, la Comisión observa lo siguiente. El Decreto Ministerial de 14 de noviembre de 1994 no aporta ninguna cuantificación o parámetro objetivo y transparente para calcular la compensación por las obligaciones de servicio público supuestamente prestadas por la APN. Los documentos de la concesión (véase el considerando 125) tampoco especifican la supuesta compensación por las obligaciones de servicio público.

(133) Por tanto, no es imposible determinar si la compensación acordada excede el importe necesario para cubrir los correspondientes costes imputables a la ejecución de las obligaciones de servicio público, incluido un margen de beneficio razonable.

(134) Por lo que se refiere al cuarto criterio Altmark, la Comisión observa que, según Italia, en virtud de la legislación italiana no estaba, y no está, previsto que la obligación de servicio público se confíe a la APN a través de un procedimiento de licitación (véase el considerando 66).

(135) De conformidad con la sentencia Altmark, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se efectúe mediante un procedimiento de licitación para seleccionar al licitador capaz de prestar dichos servicios al menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación deberá calcularse sobre la base de un análisis de los costes en que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada de medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría incurrido para ejecutar dichas obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un margen de beneficio razonable por la ejecución de las obligaciones.

([46]) Véase la sentencia en los asuntos acumulados C-66/16 P y C-69/16 P Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comisión ECLI:EU:C:2017:999, apartados 72, 73 y 75; véanse también las conclusiones del abogado Wathelet en los asuntos acumulados C-66/16 P a C-69/16 P Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comisión ECLI:EU:C:2017:654, apartados 112, 114-117 y 121-122.

([47]) Véase la Comunicación de la Comisión sobre ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general de 2011, apartado 50.

([48]) Véase la sentencia en los asuntos acumulados C-34/01 y C-38/01, Enirisorse, ECLI:EU:C:2003:640, apartado 33.

([49]) Véase la Comunicación de la Comisión C(2001) 9404 sobre la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general, de 20 de diciembre de 2011 (la Comunicación SIEG de 2011), apartado 45.

(136) Las autoridades italianas no han facilitado ningún análisis exhaustivo de los costes en que una empresa similar, que cuente con los medios necesarios, habría incurrido para ejecutar las supuestas obligaciones de servicio público. Tampoco han indicado que dicho análisis se haya llevado a cabo para establecer la metodología de cálculo de la compensación.

(137) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que los cuatro criterios no se cumplen simultáneamente; por lo tanto, las medidas en cuestión comportan una ventaja económica.

5.1.5. *Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio*

(138) Según jurisprudencia reiterada, cuando la ayuda financiera concedida por un Estado miembro refuerza la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten comercialmente dentro de la Unión, existe al menos un posible efecto sobre el comercio entre Estados miembros y sobre la competencia ([50]).

(139) La Comisión toma nota de los argumentos aducidos por Italia según los cuales, con arreglo a la legislación nacional, la administración de puertos entra dentro del ámbito de competencias de los poderes públicos y las autoridades portuarias no operan en un sector liberalizado y abierto a la competencia y al comercio entre Estados miembros.

(140) Como se indica en los considerandos 118 y 119, el proyecto de inversión, que incluye la rehabilitación de los diques con la finalidad de restablecer unas condiciones de uso adecuadas, permitirá a la APN continuar la actividad económica de arrendamiento de los diques secos y, de ese modo, mejorar su competitividad. Aunque la APN ya era activa en el mercado antes del arrendamiento de infraestructuras de construcción y reparación naval, el hecho de que dicha infraestructura esté recibiendo subvenciones y que, por tanto, se utilice para prestar servicios posteriores de reparación y construcción naval falsea la competencia y afecta al comercio dentro de la Unión. Esto se debe al hecho de que el sector de la construcción y reparación naval está abierto a la competencia y a los intercambios comerciales a nivel de la Unión. Por este motivo, las normas específicas aplicables al sector de la construcción naval deberán establecer un marco para una posible intervención pública en dichas estructuras ([51]). Asimismo, la APN compite con otros administradores que pueden arrendar infraestructuras de construcción y reparación naval dentro de la Unión y, por lo tanto, actúa en un mercado abierto a la competencia y al comercio a nivel de la Unión.

(141) La Comisión concluye, por lo tanto, que las medidas en cuestión pueden falsear la competencia y afectar al comercio dentro de la Unión.

5.1.6. *En relación con la supuesta infracción del artículo 345 del TFUE*

(142) De acuerdo con las autoridades italianas, el hecho de considerar las medidas como ayudas estatales supondría una infracción del artículo 345 del TFUE, que establece el principio de neutralidad entre entidades públicas y privadas. Un propietario privado puede invertir el importe que desee en instalaciones para la reparación naval, mientras que las inversiones realizadas por el Estado en sus infraestructuras son siempre ayudas estatales.

(143) La Comisión observa que el ordenamiento jurídico de la Unión es neutro en cuanto al régimen de propiedad, que no prejuzga en modo alguno el derecho de los Estados miembros de actuar como operadores económicos. Si realizan, directa o indirectamente, transacciones económicas bajo cualquier forma ([52]), las autoridades estatales, sin embargo, estarán sujetas a las normas de la Unión en materia de ayudas estatales. Las transacciones económicas realizadas por organismos públicos (incluidas las empresas públicas) no confieren una ventaja para la contraparte y, por consiguiente, no constituyen ayuda, si se realizan con arreglo a las condiciones normales de mercado ([53]).

(144) La Comisión observa que, al conceder financiación estatal a la APN, el Estado italiano no ha llevado a cabo la inversión de acuerdo con el «principio del inversor en una economía de mercado». En primer lugar, dicho principio no es aplicable en una situación en la que una autoridad pública se presenta a sí misma como la autoridad que organiza y concede el servicio público. La aplicabilidad de este principio quedaría automáticamente excluida, puesto que, por definición, el Estado miembro actúa como poder público en la organización y concesión de las supuestas obligaciones de servicio público ([54]). En segundo lugar, aun cuando se pudiera aplicar el principio del inversor privado, la Comisión considera que un operador privado del mismo sector habría preparado previamente un plan de negocio y habría realizado la inversión solo si hubiese sido rentable con arreglo a dicho plan de negocio. Con carácter excepcional, se podrían valorar otros argumentos [por ejemplo, razones de imagen, según lo indicado por las autoridades italianas (véase el considerando 69)] en el análisis de rentabilidad, pero deberían ir acompañados de pruebas objetivas, que no fueron facilitadas por las autoridades italianas.

([50]) Véase, por ejemplo, la sentencia en el asunto C-730/79, Philip Morris/Comisión, ECLI:EU:C:1980:209, apartado 11; y la sentencia en el asunto C-372/97, República Italiana/Comisión, ECLI:EU:C:2004:234, apartado 44.
([51]) Véase la Decisión de la Comisión de 12 de mayo de 2004 relativa a la ayuda estatal ejecutada por España para una nueva ayuda de acondicionamiento de los astilleros públicos, asunto de ayuda estatal C 40/00 (ex NN 61/00) (2005/173/CE).
([52]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Bélgica/Comisión, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, apartado 12.
([53]) Véase la sentencia en el asunto C-39/94, SFEI y otros, ECLI:EU:C:1996:285, apartados 60 y 61.
([54]) Véase la sentencia en el asunto T-454/13, SNCM/Comisión, ECLI:EU:T:2017:134, apartado 233.

(145) Como se indica en la Decisión de incoar el procedimiento, las autoridades italianas presentaron un análisis financiero basado en el déficit de financiación calculado como la diferencia entre el valor actualizado de las previsiones de beneficio de la inversión para el ejercicio y los costes de inversión actualizados del proyecto. Los resultados de dicho cálculo indican que, durante un período de referencia de 25 años, el proyecto tiene un valor financiero actual neto negativo de -44 274 286,68 millones de EUR.

(146) Por lo tanto, la Comisión considera que la calificación de las medidas como ayudas estatales no constituye una infracción del artículo 345 del TFUE.

5.1.7. *Clasificación de las medidas como ayuda existente*

(147) Italia sostiene que las medidas en cuestión constituyen una ayuda existente con arreglo al artículo 1, letra b), del Reglamento de Procedimiento, ya que «la ayuda [es] considerada como ayuda existente al poder acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, y que posteriormente pasó a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro». El artículo 1, letra b), punto v) prevé además que «cuando determinadas medidas pasen a ser ayudas tras la liberalización de una determinada actividad por la legislación comunitaria, dichas medidas no se considerarán como ayudas existentes tras la fecha fijada para la liberalización».

(148) La Comisión es de la opinión de que la ayuda no puede clasificarse como ayuda existente, dado que la ayuda estatal a las infraestructuras para la construcción y reparación naval siempre ha sido considerada una ayuda estatal, incluso antes de la sentencia en el asunto Leipzig-Halle ([55]).

(149) La Comisión toma nota del argumento esgrimido por Italia según el cual la Decisión 94/374/CE relativa a la Ley regional de Sicilia (citada en la Decisión de incoar el procedimiento, véase el considerando 74), no permite concluir que las medidas de apoyo público en favor de las infraestructuras de reparación naval en un dique seco entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE. No obstante, la Comisión considera que la citada Decisión hace una clara distinción entre el apoyo público concedido al organismo responsable de la gestión de dicho puerto (no calificado como ayuda estatal) y el apoyo público prestado al mismo organismo público para las obras de mantenimiento del dique seco (calificado, en este caso, como ayuda estatal). En cualquier caso, la noción de ayuda estatal es un concepto objetivo, que depende únicamente de si una medida estatal confiere o no una ventaja a una o varias empresas determinadas, y no se ve afectado por la práctica decisoria de la Comisión ([56]).

(150) Por lo tanto, la Comisión reitera su conclusión de que las medidas en cuestión constituían ayudas estatales incluso antes de la sentencia Leipzig Halle.

5.2. **Existencia de ayudas en favor de CAMED**

(151) Dado que la APN recibió y seguirá recibiendo apoyo público para financiar las intervenciones acordadas con CAMED, esta última no tuvo que sufragar la totalidad de los costes de inversión como cualquier otro operador privado de infraestructuras de reparación naval existente en el mercado. La Comisión considera que, al ceder los diques secos a CAMED a tipos inferiores a los del mercado, Italia concedió una ventaja económica selectiva en favor de CAMED.

5.2.1. *Imputabilidad y fondos estatales*

(152) Dado que la APN es un organismo público que forma parte de la administración del Estado (aunque se considere que actúa como una entidad privada, véase el considerando 118), la Comisión concluye que la medida es imputable al Estado. Cuando una autoridad pública conceda una ayuda a un beneficiario, dicha transferencia será imputable al Estado, aun cuando el organismo en cuestión goce de autonomía jurídica respecto de otras autoridades públicas.

(153) Por «fondos estatales» se entienden todos los fondos del sector público, incluidos los fondos de entidades intraestatales (descentralizadas, federadas, regionales o de otra índole). Asimismo, la renuncia a fondos que, de lo contrario, hubieran debido abonarse al presupuesto del Estado, constituye una transferencia de fondos estatales. Si las autoridades públicas suministran bienes o prestan servicios a un precio inferior a los del mercado, esto implica una renuncia a fondos estatales (así como la concesión de una ventaja).

(154) Por consiguiente, la Comisión concluye que, al adjudicar a CAMED la concesión de los diques secos por debajo de los precios de mercado, la APN renuncia a recibir fondos estatales.

([55]) Véase, por ejemplo, la Decisión 94/374/CE.
([56]) Véase el asunto T-445/05, Associazione italiana del risparmio gestito y Fineco Asset Management/Comisión, ECLI:EU:T:2009:50, apartado 145.

5.2.2. *Selectividad*

(155) Para ser considerada ayuda estatal, la medida debe ser específica o selectiva, es decir, favorecer solo a determinadas empresas o producciones. Italia afirma que las medidas tienen un alcance general y transversal, en consonancia con el modelo público según el cual el legislador italiano ha organizado el sector portuario, y que todas las empresas (no solo CAMED) que actúan en la zona portuaria, en todos los puertos italianos (no solo Nápoles) y en todos los sectores económicos (no solo la construcción naval) se han «beneficiado» de «ayudas» idénticas a aquellas de las que se habría beneficiado CAMED. La Comisión no está de acuerdo con esta apreciación por las razones que figuran a continuación.

(156) En primer lugar, dado que el contrato de concesión se firmó con CAMED específicamente, se supone que la ventaja fue otorgada de manera selectiva a CAMED. Para las medidas de ayuda individuales, la existencia de una ventaja económica da lugar a la presunción de que la medida es selectiva ([57]). En segundo lugar, y en cualquier caso, las medidas son selectivas, dado que favorecen a CAMED respecto a otras empresas que se encuentran en una situación de hecho y de Derecho semejante. Como se ha mostrado en la sección 5.2.3 de la presente Decisión, CAMED puede llevar a cabo la actividad de construcción y reparación naval en el puerto de Nápoles pagando solo una pequeña parte de sus costes. Por el contrario, otros astilleros (en otros puertos o fuera de la zona portuaria), que usan infraestructuras no estatales y, por tanto, que no entran dentro del ámbito de aplicación del Decreto Ministerial n.º 595/1995, deben, en principio, correr directamente con todos los gastos para equipar las infraestructuras de construcción y reparación naval que usan para prestar dichos servicios. Por último, la Comisión observa también que las medidas son selectivas, ya que favorecen a un operador de infraestructuras de construcción y reparación naval respecto a operadores de producción o reparación de instalaciones en otros sectores de la economía. Estos se encuentran en una situación de hecho y de Derecho similar, ya que su actividad económica también se basa en las instalaciones de fabricación o reparación que utilizan. Sin embargo, contrariamente a CAMED, deben ejercer su actividad económica sin disfrutar de cánones de arrendamiento para sus instalaciones inferiores a los costes.

5.2.3. *Ventaja económica*

(157) Por lo que se refiere a CAMED, la Comisión observa que el contrato de concesión no se adjudicó mediante un procedimiento de licitación abierto, sino utilizando un tipo de procedimiento mediante el que otros operadores pueden presentar observaciones o propuestas alternativas a una solicitud de concesión específica (una especie de «procedimiento de oposición», véase el considerando 15).

(158) Asimismo, la Comisión observa que el canon pagado por CAMED en virtud de la concesión de 2004 no corresponde a un canon conforme a las condiciones de mercado. El canon de ocupación abonado por CAMED a la APN se calculó sobre la base de parámetros e importes legales fijos y corresponde a una media de 140 201,29 EUR al año, es decir, a unos 4,2 millones de EUR para un período de concesión de 30 años ([58]). Dicho canon se calcula a partir del Decreto n.º 595 de 15 de noviembre de 1995 y tiene en cuenta el número de metros cuadrados de espacio público objeto de la concesión, multiplicado por un importe unitario en EUR, que aumenta anualmente según un coeficiente expresado en porcentaje. El importe unitario en EUR varía en función de las actividades que son objeto de la concesión. Una de las actividades a las que se refiere dicho Decreto es «la construcción, mantenimiento, reparación y demolición de medios de transporte aéreos y navales». No obstante, la actividad de administración de los diques secos, que también se adjudicó a CAMED en régimen de concesión, no se menciona en el citado Decreto.

(159) La Comisión considera que el importe calculado según el método descrito anteriormente es una simple contraprestación por la ocupación del dominio público, pero no tiene en cuenta el objeto y el valor económico real de los activos en régimen de concesión. En particular, el canon no tiene en cuenta el hecho de que la concesión permite a CAMED no solo ejercer la actividad de reparación naval, sino también administrar en exclusiva los diques secos de propiedad estatal. Esto permite a CAMED aplicar un canon a los operadores portuarios que deseen llevar a cabo reparaciones en dichos diques ([59]).

(160) Asimismo, la Comisión observa que, de acuerdo con la concesión de 2004, CAMED ha realizado inversiones por un total de 24 610 420 EUR. De acuerdo con las autoridades italianas y con CAMED, en realidad el programa de inversiones de CAMED era de 42 541 495 EUR (véanse los considerandos 80 y 100).

(161) La Comisión concluye que CAMED, como administrador y explotador de los diques secos (es decir, proveedor de servicios de reparación naval), habría tenido que correr con todos los costes de las obras de acondicionamiento. Con carácter subsidiario, en caso de que se pongan a su disposición instalaciones acondicionadas,

([57]) Véase la sentencia en el asunto T-314/15, Grecia/Comisión (ECLI:EU:T:2017:903), apartado 79.

([58]) Dicha cifra es el resultado de una extrapolación, para un período de 30 años, del canon medio de concesión que CAMED ya abonó para el período 2004-2017.

([59]) En particular, los cánones que otros operadores portuarios pagaron a CAMED se refieren a: i) el uso de los diques secos y ii) la puesta a disposición por parte de CAMED de «servicios asociados», como la entrada, la salida y el mantenimiento del buque en el dique seco, el suministro de electricidad, aire comprimido, grúas de puerto, el seguimiento y la seguridad medioambiental.

CAMED debería pagar un canon (de concesión) que refleje como mínimo el valor de la inversión del acondicionamiento llevado a cabo por el Estado italiano y por la APN. Esto es así porque CAMED utiliza la infraestructura subvencionada durante su ciclo de vida, por tanto, al final del período de concesión, el Estado obtendrá solo un valor residual limitado.

(162) La Comisión señala que solo una parte de la inversión de CAMED se refiere al acondicionamiento de los diques secos (véase el considerando 100). La parte restante de las inversiones (en su mayoría) guarda una relación directa con el funcionamiento habitual y la gestión de las instalaciones, gastos de los que, en todo caso, CAMED sería la figura responsable.

(163) Por consiguiente, las inversiones por un importe de 42 millones EUR que CAMED realizó en su propio beneficio (es decir, los costes que habría debido asumir en cualquier caso) representan una inversión privada que se añade a todas las intervenciones públicas indicadas en el cuadro 2 y no pueden considerarse una aportación relativa a un canon de concesión en condiciones de mercado. La parte de dicho importe (11,1 millones de EUR) que pagó CAMED para las inversiones en los diques (véase el considerando 15) tampoco puede considerarse una aportación propia, ya que al final del contrato de concesión la APN no recuperará ningún valor (ni un valor mínimo), debido a la depreciación de los activos.

(164) Además, como se indica en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión expresó sus dudas de que se impusiera a CAMED una obligación de servicio público en el marco del contrato de concesión. Italia argumentó antes de la Decisión de incoar el procedimiento que, dado que CAMED utiliza los diques secos para la ejecución de una obligación de servicio público, cualquier inversión necesaria para prestar dicho servicio constituye una compensación de este.

(165) Aunque después de la Decisión de incoar el procedimiento, Italia dejó de argumentar que se hubiese impuesto una obligación de servicio público a CAMED, en aras de la exhaustividad, en los siguientes apartados, la Comisión evalúa si los cuatro criterios Altmark se cumplen acumulativamente con respecto a las medidas en favor de CAMED.

(166) Por lo que se refiere al primer criterio de la sentencia Altmark, no se cumplen los criterios mínimos mencionados en el considerando 129. En particular, el carácter y el alcance de la obligación de servicio público que se habría encomendado a CAMED no están claramente definidos. La obligación se define en el acto de concesión mediante una simple remisión a las disposiciones formulada en términos más generales en el artículo 1, letra g), del Decreto Ministerial de 14 de noviembre de 1994. Por consiguiente, aun cuando pudiera argumentarse que la duración de la obligación se define por los 30 años de duración de la concesión, no existe todavía una definición clara del carácter y el alcance de la supuesta obligación de servicio público por los motivos mencionados en el considerando 130 de la presente Decisión.

(167) En cualquier caso, por lo que se refiere al hecho de que las supuestas obligaciones de servicio público puedan considerarse como servicio de interés económico general, la Comisión no considera que CAMED deba cumplir obligaciones que puedan definirse como obligaciones de servicio público. De hecho, el servicio en cuestión (la administración de diques secos) ya lo prestan, y lo podrán prestar satisfactoriamente, otras empresas que actúen en condiciones normales de mercado. El servicio no presenta ninguna característica específica en relación con los propietarios privados de servicios de reparación y los administradores de dichas infraestructuras, y no remedia posibles deficiencias del mercado. Las autoridades italianas no han aportado pruebas de que CAMED ejerza una actividad que no se preste en el mercado en condiciones similares en términos de precio, calidad, continuidad y acceso al servicio. Asimismo, las infraestructuras subvencionadas no proporcionan ningún beneficio a la sociedad, sino un mero servicio a los propietarios de buques en la zona de Nápoles ([60]).

(168) Por lo que se refiere al segundo criterio de la sentencia Altmark, la concesión de 2004 no exige explícitamente ninguna cuantificación o parámetros establecidos previamente de forma objetiva y transparente con el fin de calcular el importe de la compensación que la APN debe pagar a CAMED a cambio de la obligación de conceder a otras empresas de reparación libre acceso a los diques secos. La concesión de 2004 no establece una relación explícita entre dicha obligación y el compromiso de la APN para desarrollar las obras en cuestión. La concesión de 2004 tampoco identifica claramente el perjuicio supuestamente sufrido por CAMED, ni el importe correspondiente a las intervenciones.

(169) La Comisión también observa que la financiación de las intervenciones prestada a CAMED, en concepto de compensación por la obligación de facilitar el acceso libre a los diques secos, no puede excluir el riesgo de exceso de compensación, como exige el tercer criterio Altmark. De hecho, en ausencia de cálculo o estimación del perjuicio supuestamente sufrido por la ejecución de las obligaciones de servicio público, no parece posible comprobar el importe de las inversiones que se concedieron para las intervenciones correspondientes a dichas pérdidas de explotación, si se tiene en cuenta un margen de beneficio razonable.

([60]) Véase la Comunicación SIEG de 2011, apartado 50.

(170) Por lo que respecta al cuarto criterio Altmark, el suelo se adjudicó a CAMED en régimen de concesión sin ningún procedimiento de licitación; tampoco Italia ha facilitado la información necesaria para evaluar si el importe de la inversión para las intervenciones corresponde a los costes en que incurre una empresa media bien gestionada que ofrece libre acceso a los diques secos a otras empresas de reparación.

(171) Por lo tanto, la Comisión concluye que no se cumplen simultáneamente los cuatro criterios y que, consiguientemente, las medidas en cuestión suponen una ventaja económica en favor de CAMED.

5.2.4. *Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio*

(172) La reparación naval representa una actividad económica en un mercado abierto a la competencia y a los intercambios comerciales a nivel de la Unión. Cualquier ventaja concedida a CAMED es, por consiguiente, susceptible de falsear la competencia y afectar al comercio dentro de la Unión.

5.2.5. *Clasificación de las medidas como ayuda existente*

(173) Por las razones que se analizan en la sección 5.1.7 de la presente Decisión respecto a la APN, la Comisión también considera que las medidas en favor de CAMED no pueden considerarse como ayudas existentes.

5.3. **Compatibilidad**

(174) La Comisión observa que los diques secos no son infraestructuras de transporte, sino estructuras de producción para los astilleros, puesto que sirven para la construcción o la reparación naval y no para el transporte. De acuerdo con la Comisión, las medidas en cuestión no pueden evaluarse directamente con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE como ayuda a la inversión para infraestructuras de transporte, tal como afirman las autoridades italianas (véase el considerando 86).

(175) La Comisión observa también que la ayuda no puede evaluarse sobre la base del artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE relativo a las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. La Comisión señala que las ayudas estatales pueden ser consideradas compatibles con arreglo a dicho artículo únicamente si se cumplen condiciones muy estrictas que prevén, entre otras cosas, que la ayuda solo compense los perjuicios causados por los acontecimientos en cuestión y no dé lugar a una compensación excesiva, que no se ha demostrado en el caso de autos ([61]).

(176) Por lo tanto, la Comisión considera que el análisis de la compatibilidad de las medidas en favor de la APN y de CAMED deberá realizarse en primer lugar con arreglo a la Comunicación de la Comisión – Marco de la Unión sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (en lo sucesivo, el «Marco comunitario sobre los SIEG de 2011») ([62]).

(177) Si las condiciones de compatibilidad establecidas en el Marco comunitario sobre los SIEG de 2011 no se cumplen, la Comisión considera que el análisis de la compatibilidad de las medidas concedidas a la APN y a CAMED también podrá llevarse a cabo en virtud de las normas sobre ayudas estatales aplicables al sector de la construcción naval en el momento de concesión de la medida.

(178) La Comisión señala que la fecha de concesión de las ayudas individuales a la APN no corresponde con la fecha de entrada en vigor de la Ley n.º 413/1998, como afirma Italia (véase el considerando 85). Esta ley es demasiado general y puede facilitar al beneficiario el derecho legal de recibir la ayuda, ya que no incluye una lista de beneficiarios específicos o el importe de las ayudas ([63]). Por otra parte, la Comisión observa que el derecho a recibir las ayudas en cuestión deriva del Decreto Ministerial de 27 de diciembre de 1999, aprobado en el marco general que establece la Ley n.º 413/1998, en relación con el Decreto Ministerial de 2 de mayo de 2001, que representan las medidas ejecutivas reales de las medidas, a tenor de lo dispuesto en la Ley n.º 413/1998.

(179) En virtud del artículo 9 de la Ley n.º 413/1998, a petición de la Autoridad Portuaria de que se trate, el artículo 1 del Decreto Ministerial de 27 de octubre de 1999 prevé la adopción de un programa de obras de infraestructura para la ampliación, modernización y rehabilitación de los puertos y la asignación de fondos indicada en su anexo. Con arreglo a dicho anexo, el Ministerio debía poner a disposición de la APN 51 403 millones de EUR (99 530 millones de liras italianas) para obras de inversión para los diques secos en el puerto de Nápoles. Los importes a disposición de todas las obras de inversión portuaria de 2001 a 2017 se fijaron en el anexo del Decreto Ministerial de 2 de mayo de 2001, aprobado sobre la base de la Ley n.º 413/1998. Respecto a la APN, dicho Decreto impone un límite máximo de financiación de 102 millones de EUR (197 500 millones de liras italianas). El Decreto confiere a la APN, entre otras cosas, el derecho a reclamar al Ministerio el reembolso del préstamo en relación con proyectos de infraestructuras portuarias previstos en el anexo de los decretos ministeriales, incluidos los relativos a los diques secos en cuestión. Dichas inversiones ya se habían previsto en el

([61]) Decisión de la Comisión SA.39622 (2014/N), República de Eslovenia, Ayudas para compensar los daños causados por el hielo en Eslovenia en enero y febrero de 2014 (todos los sectores excepto la agricultura, la silvicultura, la pesca y la acuicultura).
([62]) DO C 8 de 11.1.2012, p. 15.
([63]) Véase la sentencia en el asunto C-245/16 NEREA ECLI: EU:C:2017: 521, apartado 32.

momento de la concesión de 2004 a CAMED, y tal concesión remite a su vez a las inversiones arriba mencionadas, ya previstas en el convenio de 2001. Por tanto, las siguientes bases de compatibilidad podrían ser aplicables a las ayudas a la construcción naval (ayudas de finalidad regional a las inversiones destinadas a mejorar o modernizar los astilleros existentes con el objetivo de aumentar la productividad de las instalaciones existentes) en favor de la APN y de CAMED:

1) el Reglamento (CE) n.º 1540/98;

2) el Marco de 2004 sobre ayudas estatales a la construcción naval, aplicable desde el 1 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2006, y posteriormente prorrogado en dos ocasiones, hasta el 31 de diciembre de 2008 y hasta el 31 de diciembre de 2011, respectivamente;

3) el Marco de 2011 sobre ayudas estatales a la construcción naval, que era aplicable a las ayudas estatales no notificadas concedidas después del 31 de diciembre de 2011. La aplicación de dicho Marco fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2014;

4) las Directrices relativas a las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2014-2020, a partir del 1 de julio de 2014.

(180) Italia afirma que el citado fundamento de compatibilidad para las ayudas a la construcción naval no debería aplicarse como tal y que la compatibilidad, en cambio, debería evaluarse directamente sobre la base del artículo 107 del TFUE y a la luz de las demás disposiciones de Derecho derivado adoptadas en el ámbito de las ayudas estatales ([64]). Italia citó los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial, los terremotos, el desarrollo de la economía de una región asistida y la modernización y el desarrollo de las infraestructuras portuarias.

(181) Con arreglo a la jurisprudencia, corresponde al Estado miembro demostrar que las circunstancias de una medida nacional son diferentes de las exigidas en las directrices correspondientes y, por consiguiente, que la Comisión debe evaluar la medida directamente a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, del TFUE ([65]). En la medida en que Italia sostiene que los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial y los terremotos constituyen un motivo para apartarse de las Directrices arriba mencionadas, la Comisión ya explicó en el considerando 175 el motivo por el que las condiciones del artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE no se cumplen en ningún caso por lo que se refiere a las medidas en cuestión. Por lo que concierne a la alegación relativa a la modernización y el desarrollo de las infraestructuras portuarias como motivo para evaluar las medidas directamente en virtud del Tratado, la Comisión explicó en el considerando 174 que los diques secos no son infraestructuras de transporte y, por lo tanto, no pueden ser evaluadas directamente con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. Por último, por lo que respecta a las alegaciones de Italia relativas al desarrollo de la economía de la región asistida en cuestión, la Comisión observa que esta ayuda no habría sido evaluada la luz de las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional aplicables en el momento de la concesión de las medidas, dado que las ayudas a la construcción naval estaban reguladas por normas sectoriales, de conformidad con el considerando 176, siendo esta una circunstancia claramente reconocida por cada una de las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional aplicables en el momento de la concesión de la ayuda ([66]). También se considera que las ayudas al sector de la construcción naval se han evaluado a la luz de las normas específicas del sector de la construcción naval, y no sobre la base de las normas más generales sobre ayudas estatales de finalidad regional, dado que solo las directrices sectoriales pueden cubrir las especificidades del sector y, por lo tanto, persiguen el mejor objetivo común al que aspira la ayuda.

5.3.1. *Evaluación de la compatibilidad de las ayudas en favor de la APN*

(182) Una de las condiciones para considerar si las ayudas son compatibles en virtud del Marco comunitario sobre los SIEG de 2011 es que concedieran para un verdadero servicio de interés económico general correctamente definido de conformidad con el artículo 106, apartado 2, del TFUE. Asimismo, los SIEG deberían atribuirse mediante un acto que concrete las obligaciones de servicio público y los métodos de cálculo de la compensación, mientras que el importe de la compensación no debe superar lo necesario para cubrir los costes netos de la ejecución de las obligaciones de servicio público, incluido un margen de beneficio razonable.

(183) Como demuestran los argumentos presentados en la sección 5.1.4, la Comisión toma nota de que Italia ha cometido un error manifiesto de apreciación en cuanto a la definición del servicio público exigido a la APN. Asimismo, los actos pertinentes no proporcionan indicaciones en cuanto al importe de la compensación que debe concederse a la APN para la gestión de los diques secos, ni sobre la forma en que se deba calcular dicha

([64]) En este caso, Italia remite a la Comunicación 2003/C 317/06, DO C 317 de 30.12.2003, p. 11, en particular, al apartado 12, en el que se establece que «pueden concederse ayudas a la construcción naval de conformidad con artículos [107 y 108 el TFUE] y con toda la legislación y las medidas adoptadas sobre la base de los mismos».

([65]) Asunto C-431/14 P, Grecia/Comisión, ECLI:EU:C:2016:145, apartados 70-72.

([66]) Véase el apartado 8 (y nota 9 de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013 (DO C 54 de 4.3.2006, p. 13): «[…] por otra parte, además de los anteriores, otros sectores [transporte y construcción naval] […] están sujetos a normas específicas, las cuales toman en consideración la situación particular de los sectores de que se trata, y […] pueden quedar total o parcialmente exentos de las presentes Directrices»; véase el apartado 2 de las Directrices relativas a las ayudas con finalidad regional (2000-2006) (DO C 74 de 10.3.1998, p. 9): «En algunos sectores afectados por estas Directrices se aplican además directrices sectoriales específicas».

compensación y, por lo tanto, no permiten comprobar si la cuantía de la compensación se limita al importe necesario para cubrir los costes derivados de la ejecución de las supuestas obligaciones de servicio público. Además, como se explica en el considerando 167, el carácter, la duración y el alcance de la obligación de servicio público que se habría conferido a la APN no se han definido claramente.

(184) Por consiguiente, la Comisión es de la opinión de que las medidas no cumplen todas las condiciones de compatibilidad y, por lo tanto, no se pueden declarar compatibles en virtud del Marco comunitario de los SIEG de 2011 en lo que se refiere a la ayuda concedida a la APN.

(185) La Comisión también valoró si las medidas podían declararse compatibles con el mercado interior sobre la base de la normativa aplicable en materia de construcción naval.

(186) La Comisión observa que, vistos los actos de concesión de las ayudas (véanse los considerandos 25 y 179), los fundamentos jurídicos aplicables a las diferentes ayudas son el Reglamento (CE) n.º 1540/98 y el Marco aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval, de conformidad con los puntos i) y ii) del considerando 179 ([67]). La Comisión examinó si se cumplían las condiciones de compatibilidad para cada fundamento jurídico.

(187) Para que las ayudas fueran admisibles con arreglo a las normas en materia de construcción naval, estas deben concederse para invertir en la mejora o modernización de astilleros ya existentes, sin que existan vínculos con la reestructuración financiera del astillero(s), con el fin de aumentar la productividad de las instalaciones existentes (excepto la mera sustitución de activos anteriores) ([68]).

(188) Las autoridades italianas afirmaron (véase el considerando 86) que la supuesta ayuda no está destinada a fomentar el aumento de la productividad de las instalaciones existentes en un astillero, sino más bien a apoyar actividades específicas para el mantenimiento de determinados elementos de la infraestructura portuaria que pertenecen exclusivamente al Estado italiano y a impedir que se conviertan en obsoletos. Las inversiones, por lo tanto, no son subvencionables en virtud de las normas en materia de construcción naval.

(189) Asimismo, Italia no demostró que la ayuda tuviera un efecto incentivador, es decir, que se presentara una solicitud de ayuda antes de la fecha de inicio de las obras y que las ayudas se limitasen a sufragar los gastos admisibles, tal como se define en las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional (véase el considerando 89).

(190) La financiación pública ya concedida para el proyecto (44 138 854,50 EUR, es decir, el 76,42 % de los costes de inversión totales) supera el importe máximo admisible para las ayudas a las inversiones de finalidad regional para el sector de la construcción naval, con arreglo a los tres marcos siguientes en materia de construcción naval (importe máximo entre un 12,5 % y un 22,5 % de los costes de inversión totales en función del estado de las ayudas de finalidad regional en la región de que se trate).

(191) Teniendo en cuenta el hecho de que no se cumplen las condiciones de compatibilidad establecidas anteriormente, la Comisión llega a la conclusión de que las medidas de ayuda en favor de la APN no son compatibles con el mercado interior.

5.3.2. *Evaluación de la compatibilidad de las ayudas en favor de CAMED*

(192) Como ha quedado demostrado en la sección 5.2.3, Italia cometió un error manifiesto de apreciación al clasificar los servicios de reparación naval asignados a CAMED como obligaciones de servicio público. Asimismo, los actos pertinentes no ofrecen ninguna indicación del importe de la compensación que debe concederse a CAMED por la obligación de mantener abierto el acceso a los diques secos y, por lo tanto, no permiten comprobar si la cuantía de la compensación concedida supera el importe necesario para cubrir los costes derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público. La Comisión toma nota de que la financiación de las intervenciones (por un importe de 44 138 854,50 EUR, pagado por el Estado italiano, y fondos propios de la APN equivalentes a 13 621 000 EUR) en concepto de compensación por la ejecución de la obligación de CAMED de mantener abierto el acceso a los diques secos no puede excluir el riesgo de compensación excesiva (véase el considerando 169). Asimismo, como se explica en el considerando 162, el carácter, la duración y el alcance de la obligación de servicio público no están claramente definidos.

(193) Por consiguiente, la Comisión concluye que la medida no puede declararse compatible en virtud del Marco comunitario sobre los SIEG de 2011 en relación con la presunta ayuda concedida a CAMED.

([67]) Véase i) el Reglamento (CE) n.º 1540/98, que entró en vigor el 1 de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2003; ii) el Marco aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval 2004, aplicable inicialmente desde el 1 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2006, y que se prorrogó posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2008 y hasta el 31 de diciembre de 2011.

([68]) Véase el artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 1540/98; el apartado 26 del Marco aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval de 2003; el apartado 13 del Marco aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval de 2011; véase también la Decisión de la Comisión sobre las ayudas estatales en el asunto C21/2006 (ex N 635/2005) de la República Eslovaca a favor de la empresa Slovense lodenice Komarno, 2007/529/CE.

(194) Por lo que se refiere a la compatibilidad de la ayuda concedida a CAMED conforme a las normas en materia de construcción naval, la Comisión observa que CAMED –como administrador y operador de los servicios subvencionados– se benefició de ayudas al funcionamiento (en forma de cánones de concesión) destinadas a reducir los gastos en que CAMED habría tenido que incurrir. Las normas sobre ayudas estatales aplicables al sector de la construcción naval en el momento en que se concedió la medida (véase el considerando 179) no contemplan ayudas al funcionamiento para los administradores o usuarios de instalaciones de construcción naval. La Comisión concluye, por lo tanto, que la ayuda concedida a CAMED no puede declararse compatible.

6. **CONCLUSIÓN**

(195) La Comisión constata que Italia ejecutó ilegalmente la ayuda a la inversión en favor de la APN, infringiendo así el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

(196) Asimismo, la Comisión considera que Italia ejecutó ilegalmente las ayudas al funcionamiento en favor de la APN, infringiendo así el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

(197) Puesto que en las medidas no se puede encontrar ningún motivo de compatibilidad, estas resultan ser incompatibles con el mercado interior.

7. **RECUPERACIÓN**

7.1. **Plazo de prescripción**

(198) La Comisión observa que, de acuerdo con las autoridades italianas, la ayuda pública en cuestión no puede recuperarse porque ha vencido el plazo de prescripción previsto en el artículo 17 del Reglamento de Procedimiento.

(199) El artículo 17, apartado 1, de dicho Reglamento dispone que «los poderes de la Comisión de recuperar la ayuda estarán sujetos a un plazo de prescripción de diez años». Sin embargo, de conformidad con el artículo 17, apartado 2: «El plazo de prescripción se contará a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda ilegal al beneficiario, bien como ayuda individual, bien en virtud de un régimen de ayudas. Cualquier acción emprendida por la Comisión o por un Estado miembro a petición de la Comisión y que esté relacionada con la ayuda ilegal interrumpirá el plazo de prescripción. Tras cada interrupción, el plazo comenzará a contarse desde el principio. El plazo de prescripción quedará suspendido mientras la Decisión de la Comisión sea objeto de un procedimiento pendiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

(200) La Comisión considera que no pueden aceptarse los argumentos de las autoridades italianas. De hecho, la actuación de la Comisión, que consiste en el envío de una solicitud de información en marzo de 2006, de dos cartas de evaluación preliminar al denunciante en 2013 y en 2014, así como las solicitudes de información adicional a las autoridades italianas (véanse los considerandos 3, 5 y 6) interrumpieron el plazo de prescripción y, por tanto, el plazo de prescripción de 10 años no ha vencido.

7.2. **Confianza legítima y seguridad jurídica**

(201) Con arreglo al artículo 16, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, toda ayuda que resulte incompatible con el mercado interior debe ser recuperada.

(202) Sin embargo, según el citado artículo 16, apartado 1, «la Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho de la Unión». A este respecto, el Tribunal de Justicia estableció que la Comisión está obligada a tomar en cuenta las circunstancias excepcionales que justifican, de conformidad con dicho artículo 16, apartado 1, su renuncia a exigir la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente cuando esta recuperación sea contraria a un principio general del Derecho de la Unión ([69]).

(203) La Comisión observa que Italia y CAMED, en sus observaciones a la Decisión de incoar el procedimiento, alegaron que la Decisión de la Comisión era ilegal y que constituía una violación de los principios generales de buena administración, de seguridad jurídica y confianza legítima (véanse los considerandos 52-54 y 91).

([69]) Véase la sentencia en el asunto 223/85, RSV/Comisión, ECLI: EU: C: 1987, apartado 502.

(204) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho de invocar el principio de protección de la confianza legítima implica que las autoridades competentes de la Unión hayan dado al interesado garantías concretas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables ([70]). Dichas garantías, según la jurisprudencia, pueden ser explícitas (por ejemplo, en forma de comunicación directa a un Estado miembro sobre la validez de una medida determinada) ([71]) o implícitas (por ejemplo, una demora injustificada en el procedimiento o la adopción de regímenes similares en el pasado) ([72]). Una confianza legítima que demuestre que la ayuda concedida es legal, salvo circunstancias excepcionales, no puede ser admisible si la ayuda no se concedió de conformidad con las obligaciones de notificación contempladas en el artículo 108 del TFUE ([73]).

(205) La Comisión considera que no existe infracción del principio de la confianza legítima en el caso de autos. De hecho, tal como se explica en los considerandos 147 a 150, las autoridades italianas nunca notificaron la ayuda a la Comisión. Asimismo, la Comisión no aportó ninguna garantía precisa, incondicional y concordante sobre la medida de ayuda o una ayuda compatible ([74]).

(206) La exigencia fundamental de seguridad jurídica, que también está prevista en el artículo 16 del Reglamento de Procedimiento, pretende garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas reguladas por el Derecho de la Unión y, por consiguiente, se opone a que la Comisión pueda demorar indefinidamente el ejercicio de sus facultades ([75]).

(207) A la luz de las circunstancias tan específicas del caso de autos, la Comisión opina que el principio de seguridad jurídica se subestimó en relación con las autoridades italianas.

(208) La Comisión observa que existen pruebas que sugieren i) que la Comisión demoró el ejercicio de sus facultades al examinar las medidas en cuestión y ii) que la indicación implícita que dio la Comisión a las autoridades italianas antes de la reapertura del expediente en 2013 pudo haberlas inducido a error sobre la legalidad de las medidas ([76]).

(209) En primer lugar, la Comisión demoró el ejercicio de sus facultades en la fase de análisis de las medidas en cuestión: la Comisión envió una solicitud de información en marzo de 2006, a la que Italia respondió el 3 de abril de 2006, aportando información exhaustiva que debería haber llevado a la Comisión a la conclusión de que la medida examinada constituía en realidad una ayuda pública. Sin embargo, los servicios de la Comisión no tomaron ninguna medida al respecto y el expediente se archivó. El expediente se reabrió solo siete años después, a raíz de una denuncia formal interpuesta en febrero de 2013. Finalmente, la Decisión de incoar el procedimiento se publicó en junio de 2016.

(210) En segundo lugar, la indicación implícita que la Comisión dio a las autoridades italianas antes de la reapertura del expediente en 2013 pudo inducir a error a dichas autoridades acerca de su legalidad. Mediante carta de 3 de abril de 2006, las autoridades italianas declararon que los diques secos en cuestión eran infraestructuras públicas y, como tales, no estaban sujetas a las Directrices sobre construcción naval. Sin embargo, la información facilitada por las autoridades italianas a la Comisión debería haber llevado a la Comisión a la conclusión de que la medida examinada constituía en realidad una ayuda pública a la construcción y reparación naval, que constituía una ayuda estatal y que debería haber sido notificada a la Comisión. Por consiguiente, a pesar de que la Comisión fue informada del carácter del proyecto de inversión subvencionado, no adoptó nuevas medidas ni puso en marcha nuevas investigaciones durante el período 2006-2013 y, de este modo, transmitió a Italia el mensaje implícito de que su calificación de los diques secos como infraestructuras portuarias era correcta.

(211) Los siete años transcurridos entre la respuesta de las autoridades italianas a la carta de la Comisión y la solicitud de información adicional que la Comisión envió a Italia podrían haber inducido a Italia –en este caso específico– a considerar que, a causa del silencio de la Comisión, la posición inicial de Italia, según la cual la medida no entraba dentro del ámbito de aplicación del control de las ayudas estatales y, por lo tanto, no exigía notificación alguna, fue implícitamente aprobada por la Comisión. Si bien es cierto que, en principio, la falta de reacción de la Comisión a la respuesta de un Estado miembro no puede, por sí sola, constituir una infracción del principio de seguridad jurídica, está claro que este caso particular no conduce únicamente a la inacción de la Comisión, sino también a una indicación implícita dada por los servicios de la Comisión a Italia, que se traduce en una

([70]) Véase la sentencia en el asunto C-537/08 P Kahla Thüringen Porzellan/Comisión, ECLI:EU:C:2010:769, apartado 63 y la jurisprudencia citada.

([71]) Véase la sentencia en el asunto 267/85, Van den Bergh en Jurgens BV y Van Dijk Food Products (Lopik) BV, ECLI:EU:C:1987:121, apartado 44.

([72]) Véase la sentencia en el asunto 223/85 Rijn Schelde Verolme ECLI:EU:C:1987, apartado 502.

([73]) Véase la sentencia en los asuntos acumulados C-630/11 P a C-63E/11 P HGA Srl y otros, ECLI:EU:C:2013:387, apartado 134.

([74]) Sobre la definición del principio de la confianza legítima, véanse las sentencias del Tribunal de Justicia en el asunto 265/85, Van den Bergh en Jurgens/Comisión (Recopilación 1987, p. 1155, apartado 44), y en el asunto C-152/88, Sofrimport/Comisión (Recopilación 1990, p. I-2477, apartado 26); las sentencias del Tribunal de primera instancia en los asuntos T-290/97, Mehibas Dordtselaan/Comisión (Recopilación 2000, p. II-15, apartado 59), y T- 223/00, Kyowa Hakko Kogyo/Comisión (Recopilación 2003, p. II-2553, apartado 51); sobre la ausencia de confianza legítima de los beneficiarios de una ayuda ejecutada ilegalmente, la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-183/02 P y C-187/02 P, Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión (Recopilación 2004, p. I-10609, apartados 44 y 45, y la jurisprudencia citada).

([75]) Véase la sentencia en los asuntos acumulados C-74/00 P y C-75/00 P, de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, (Rec. 2002, p. I-7869, apartado 140).

([76]) Véase la Decisión 2007/256/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2006, relativa al régimen de ayudas ejecutado por Francia en virtud del artículo 39 CA del Code général des impôts — Ayuda estatal C 46/2004 (ex NN65/2004) (DO L 112 de 30.4.2007, p. 41), y la sentencia en el asunto C-408/04 P, Salzgitter, ECLI:EU:C:2008:236, apartado 106.

combinación de circunstancias excepcionales. Como consecuencia, i) la demora de siete años en el proceso de toma de decisiones de la Comisión (al no haber tomado medidas respecto al escrito inicial de las autoridades italianas de 3 de abril de 2006), junto con ii) la inactividad de la Comisión que, en las circunstancias específicas del caso de autos, podría haberse interpretado como una aceptación tácita de la postura de las autoridades italianas en lo relativo a la determinación y la interpretación del marco jurídico para la evaluación de la medida, pueden haber planteado dudas en cuanto a la legalidad de las medidas e impedido a las autoridades italianas tomar medidas destinadas a adaptar a su debido tiempo las medidas en cuestión a las normas sobre ayudas estatales.

(212) Por lo tanto, sobre la base de las circunstancias específicas del caso de autos y de los elementos anteriores tomados en su conjunto, con el fin de garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas reguladas por el Derecho de la Unión, la Comisión concluye que las circunstancias específicas del presente asunto implican que Italia no está obligada a recuperar las ayudas incompatibles descritas en la sección 5 en favor de la APN o de CAMED que fueron concedidas antes de la solicitud de información que la Comisión envió a Italia el 28 de febrero de 2013, con la que se reabrió el caso de autos.

(213) En cuanto a las ayudas concedidas después del 28 de febrero de 2013, todas las ayudas incompatibles pueden ser recuperadas por los beneficiarios. La Comisión señala que, tras el envío de la solicitud de información detallada de 28 de febrero de 2013, las autoridades italianas fueron plenamente conscientes de las dudas de la Comisión sobre la legalidad y la compatibilidad de la ayuda.

(214) No obstante, como se menciona en el considerando 178, la Comisión observa que todas las medidas en cuestión se concedieron a la APN antes del 28 de febrero de 2013, fecha de la solicitud de información que la Comisión envió a Italia en relación con la denuncia formal de 2013. También se concedieron a CAMED todas las medidas en cuestión antes del 28 de febrero de 2013, ya que obtuvo el derecho legal de recibir la ayuda en virtud del acuerdo de delegación de servicio público de 2004. Por lo tanto, ninguna de las medidas de ayuda objeto del presente asunto fue concedida después del 28 de febrero de 2013.

7.3. **Ayuda por recuperar por parte de la APN y de CAMED**

(215) A la luz de las circunstancias específicas en el caso de autos, como se ha explicado en los considerandos 207 a 211, y de la conclusión que figura en el considerando 214, Italia no debe recuperar ningún importe de la APN y de CAMED. Por las mismas razones, la presente Decisión no obsta para que los futuros pagos de importes de ayudas ya concedidas a la APN (en virtud del Decreto Ministerial de 27 de octubre de 1999, aprobado dentro del marco general establecido por la Ley n.º 413/1998, en relación con el Decreto Ministerial de 2 de mayo de 2001) y a CAMED (con arreglo al acuerdo de delegación de servicio público de 2004) antes del 28 de febrero de 2013.

(216) No obstante, en caso de que se planteara la concesión de otras medidas de ayuda en el puerto de Nápoles, Italia estaría obviamente obligada, con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE, a notificar las medidas a la Comisión para la correspondiente evaluación de compatibilidad con el mercado interior (excepto, por supuesto, en caso de que dichas medidas hayan sido objeto de una exención por categorías de la obligación de notificación).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Las ayudas estatales en forma de ayudas a la inversión, concedidas por Italia en favor de la APN mediante Decreto Ministerial de 27 de octubre de 1999, aprobado dentro del marco general establecido por la Ley n.º 413/1998, en relación con el Decreto Ministerial de 2 de mayo de 2001, que Italia ejecutó ilegalmente, infringiendo el artículo 108, apartado 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, son incompatibles con el mercado interior.

2. Las ayudas estatales en forma de cánones de concesión con importes indebidamente bajos que la autoridad portuaria de Nápoles concedió en favor de CAMED y que Italia ejecutó ilegalmente mediante el acuerdo de delegación de servicio público de 2004 firmado por CAMED y por la APN el 29 de julio de 2004, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, son incompatibles con el mercado interior.

Artículo 2

Italia no está obligada a recuperar la ayuda a la que se refiere el artículo 1.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión es la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 20 de septiembre de 2018.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Miembro de la Comisión