II

(Actos adoptados en aplicación de los Tratados CE/Euratom cuya publicación no es obligatoria)

DECISIONES

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 12 de noviembre de 2008

relativa al préstamo de 300 millones EUR concedido por Italia a la compañía Alitalia nº C 26/08 (ex NN 31/08)

[notificada con el número C(2008) 6743]

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2009/155/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos [1], y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. **PROCEDIMIENTO**

(1) En una reunión celebrada el 23 de abril de 2008, las autoridades italianas informaron a la Comisión de que el Consejo de Ministros italiano había aprobado el 22 de abril de 2008 la concesión de un préstamo de 300 millones EUR a la compañía Alitalia mediante el Decreto Ley nº 80 de 23 de abril de 2008 [2].

(2) Al no haber recibido de las autoridades italianas notificación previa a la decisión de conceder el citado préstamo, la Comisión, mediante carta de 24 de abril de 2008 (D/422119), pidió a dichas autoridades que le confirmaran si se había concedido el citado préstamo y le presentaran cualquier información de utilidad al respecto para evaluar la medida a la luz de los artículos 87 y 88 del Tratado, así como que suspendieran el pago del préstamo e informaran a la Comisión de las medidas adoptadas para cumplir esta obligación conforme al artículo 88, apartado 2, del Tratado.

(3) En aquella carta, la Comisión recordó a las autoridades italianas su obligación de notificar todo proyecto destinado a instituir o modificar ayudas y de no aplicar la medida prevista hasta que el procedimiento de investigación de la Comisión hubiera concluido con una decisión definitiva.

(4) Por carta de 7 de mayo de 2008, las autoridades italianas solicitaron la prórroga del plazo que se les había concedido para responder a la carta de la Comisión de 24 de abril de 2008, petición que la Comisión aceptó por carta de 8 de mayo de 2008 (D/423186) ampliando el plazo de respuesta hasta el 30 de mayo de 2008.

(5) Por carta de 30 de mayo de 2008, las autoridades italianas respondieron a la carta de la Comisión de 24 de abril de 2008. En su respuesta, informaban a la Comisión de la promulgación del Decreto Ley nº 93 [3], de 27 de mayo de 2008, que otorgaba a Alitalia la facultad de consignar la cuantía del préstamo citado en sus fondos propios.

---

[1] DO C 184 de 22.7.2008, p. 34.

[2] *Decreto-legge nº 80, Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo* (*GU Nº 97 del 24.4.2008*).

[3] *Decreto-legge nº 93, Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie* (*GU Nº 127 del 28.5.2008*).

(6) La Comisión recibió varias denuncias, casi todas de compañías aéreas, en relación con la concesión del préstamo de 300 millones EUR a Alitalia por parte del Gobierno italiano.

(7) Por carta de 12 de junio de 2008 (D/203822), la Comisión notificó a las autoridades italianas su decisión de 11 de junio de 2008 de incoar el procedimiento de investigación formal en aplicación del artículo 88, apartado 2, del Tratado. En esta decisión, la Comisión invitaba a Italia y a los demás interesados a presentar sus observaciones en un plazo determinado. Esta decisión se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([4]).

(8) Por carta de 12 de julio de 2008 (A/509783), las autoridades italianas remitieron sus comentarios a la Comisión. Asimismo, la Comisión recibió observaciones de cinco interesados, que fueron transmitidas a las autoridades italianas por carta de 3 de septiembre de 2008 (D/433031). La lista de estos interesados se adjunta a la presente Decisión.

(9) Las autoridades italianas no comentaron las observaciones de los interesados.

2. **DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA**

(10) En la reunión del 23 de abril de 2008, las autoridades italianas transmitieron a la Comisión el Decreto Ley nº 80, por el que el Estado italiano concedía un préstamo a Alitalia, en la que tenía una participación del 49,9 %, por un importe de 300 millones EUR.

(11) Según establecen los considerandos de este Decreto Ley:

> «Vista la situación financiera de Alitalia […], tal como se presentó en las informaciones facilitadas al mercado, y su función de vector en el que recae la parte más importante del servicio público de transporte aéreo en las conexiones entre el territorio nacional y los países que no pertenecen a la Unión Europea y las conexiones de dichas rutas de tráfico de pasajeros y mercancías con las zonas de captación regionales.
>
> Tras haber considerado la extraordinaria necesidad y la urgencia de asegurar, por razones de orden público y de continuidad territorial, el citado servicio público de transporte aéreo mediante la concesión a Alitalia […], por parte del Estado, de un préstamo a corto plazo en condiciones de mercado, por el período estrictamente necesario para no comprometer la continuidad operativa en espera de la entrada en funciones del nuevo Gobierno, situándola en condiciones de asumir con plenos poderes las iniciativas diseñadas para permitir su recuperación y la culminación de su proceso de liberalización.».

(12) El artículo 1 del Decreto Ley autoriza, a fin de que pueda hacer frente a las necesidades inmediatas de liquidez, la concesión a Alitalia de un préstamo de 300 millones EUR que deberá ser reembolsado a la mayor brevedad, entre el trigésimo día a partir de la cesión de su capital y el 31 de diciembre de 2008. Asimismo, este artículo prevé la aplicación al préstamo de un tipo de interés equivalente al tipo de referencia adoptado por la Comisión, en concreto, hasta el 30 de junio de 2008, al tipo indicado en la Comunicación de la Comisión relativa a los tipos de interés de recuperación de las ayudas estatales y los tipos de referencia/de actualización para 25 Estados miembros aplicables a partir del 1 de enero de 2008 ([5]), y, a partir del 1 de julio de 2008, al tipo indicado con arreglo a la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización ([6]).

(13) Por carta de 30 de mayo de 2008, las autoridades italianas informaron a la Comisión de que el Gobierno italiano, mediante el Decreto Ley nº 93, había concedido a Alitalia la facultad de consignar el importe del préstamo en sus fondos propios con objeto de cubrir sus pérdidas (véase el artículo 4, apartado 3, del Decreto Ley). Esta facultad tenía por objeto permitir a la compañía preservar el valor de su capital para evitar que las pérdidas hicieran descender el capital social y las reservas por debajo del límite legal y, por ende, que se desencadenara un procedimiento concursal («procedura concorsuale»), así como mantener una perspectiva de privatización abierta y creíble.

(14) Las modalidades de reembolso del préstamo enunciadas en el Decreto Ley nº 80 siguen siendo de aplicación en el contexto del Decreto Ley nº 93, a excepción del tipo de interés que se aplica al préstamo, que se incrementa en un 1 % (véase el artículo 4, apartados 1 y 2, del Decreto Ley nº 93) y del hecho de que, en el supuesto de liquidación de la compañía, su importe no será reembolsado hasta que lo sean todos los demás acreedores, solidaria y proporcionalmente al capital social (véase el artículo 4, apartado 4, del Decreto Ley nº 93).

([4]) DO C 184 de 22.7.2008, p. 34.

([5]) DO C 319 de 29.12.2007, p. 6.

([6]) DO C 14 de 19.1.2008, p. 6.

3. **RAZONES POR LAS QUE SE INCOÓ EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL**

(15) En su decisión de 11 de junio de 2008, la Comisión señaló que la medida controvertida consistía en la concesión a Alitalia de un préstamo por parte del Estado italiano cuyo importe podía consignarse en los fondos propios de la compañía [7] (en lo sucesivo, «la medida»).

(16) En relación con la calificación de la medida como ayuda estatal en favor de Alitalia, la Comisión dudaba de que el Estado italiano, al adoptar la medida, se hubiera comportado como un accionista prudente que persigue una política estructural, global o sectorial, y se guía por perspectivas de rentabilidad de los capitales invertidos a más largo plazo que un inversor común.

(17) Así pues, la Comisión consideraba, basándose en la información de que disponía, que la medida, con independencia del uso que se diera a los fondos correspondientes, confería a Alitalia una ventaja económica que no obtendría en condiciones normales de mercado. Esta apreciación se sustentaba tanto en la situación financiera de la compañía como en las condiciones y circunstancias de la concesión del préstamo en sí.

(18) Asimismo, la Comisión dudaba de la compatibilidad de la medida con el mercado común. En este sentido, sobre la base de los datos disponibles en aquella fase del procedimiento, sostuvo que la medida no podría declararse compatible con el mercado común en aplicación de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (en lo sucesivo, «las Directrices de 2004») [8]. Recordó también que Alitalia ya había obtenido antes ayudas de salvamento y reestructuración.

(19) En consecuencia, la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación formal a fin de despejar las dudas sobre la calificación de la medida como ayuda estatal y sobre su compatibilidad con el mercado común.

4. **COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES ITALIANAS**

(20) En sus comentarios, las autoridades italianas sostienen que la medida no es constitutiva de ayuda estatal con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado.

(21) A este respecto, consideran que el Estado italiano ha actuado como lo haría un accionista que tiene por objetivo garantizar a la empresa en la que tiene una participación los recursos financieros necesarios para hacer frente, a corto plazo, a sus necesidades de liquidez. A su juicio, el préstamo de accionista ordinario concedido por Italia constituye, pues, una simple financiación puente destinada a valorizar la participación del Estado y concedida por un accionista prudente que persigue una política estructural, global o sectorial, y se guía por perspectivas de rentabilidad de los capitales invertidos a más largo plazo que un inversor común. En este contexto, aduce Italia, los tipos de interés aplicados en este caso son coherentes con la naturaleza y los objetivos de un préstamo participativo. Aunque por lo general este tipo de financiación se caracteriza por no ser onerosa, en este caso sí se considera onerosa, teniendo en cuenta la calidad del prestamista y que el tipo de interés se fijó en un nivel que permitía obtener una remuneración económica directa y adecuada del capital.

(22) En cuanto a la alegación de la Comisión de que a las dudas en torno a la naturaleza de la medida se añade el hecho de que la medida se adoptara simultáneamente a la retirada de una oferta de compra presentada a Alitalia el 14 de marzo de 2008 y de que no se haya demostrado la existencia de «perspectivas seguras e inmediatas de una compra de Alitalia por parte de otro inversor», Italia recuerda que ya se precisaron en su día las razones por las cuales no se pudo llevar a buen término el proceso de privatización con el grupo Air France-KLM. Según las autoridades italianas, el que este proceso no culminara no es obstáculo alguno para un proyecto de privatización que valoriza el patrimonio de la sociedad al tiempo que se preserva su valor residual para los accionistas.

(23) Además, la evolución ulterior al 30 de mayo de 2008 apunta a que es razonable mantener abierta esta vía. En este contexto, las autoridades italianas remiten al contrato suscrito los días 9 y 10 de junio de 2008 en virtud del cual Alitalia confió a Intesa Sanpaolo S.p.A. (en lo sucesivo, «Intesa Sanpaolo») la tarea de promover y buscar una oferta para el Ministerio de Economía y Hacienda, en su calidad de accionista de Alitalia, y a la propia Alitalia, a fin de que uno o varios inversores industriales o financieros interesados en participar en el saneamiento, desarrollo y reactivación de Alitalia, sobre todo mediante su capitalización, tomaran el control duradero de la compañía. Este mandato, en vías de ejecución, tenía una duración de sesenta días y podía prorrogarse treinta días a petición de la compañía.

(24) Con carácter subsidiario, las autoridades italianas alegan que, en cualquier caso, la medida es compatible con el mercado común en virtud de las Directrices de 2004.

---

[7] La medida contemplada en la presente Decisión se basa en los citados Decretos Ley n^{os} 80 y 93.

[8] DO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

(25) En primer lugar, Alitalia constituye, a su juicio, una empresa en crisis con arreglo a las Directrices. En segundo lugar, la medida es una operación reversible, por lo que se respeta la exigencia de las Directrices de 2004 según la cual las ayudas de salvamento deben ser un apoyo estrictamente temporal y no pueden consistir en medidas estructurales.

(26) En tercer lugar, alegan las autoridades italianas, el proceso de privatización de la compañía y la medida, adoptada para completar este proceso, se ajustan a los requisitos del apartado 25, letra b), de las Directrices de 2004, ya que el préstamo de 300 millones EUR se limita a garantizar la continuidad de la compañía sin permitirle, pese a ello, aplicar en el mercado del transporte aéreo estrategias competitivas que puedan entrañar repercusiones económicas.

(27) En cuarto lugar, respecto de la afirmación de la Comisión de que el Estado no se comprometió a transmitir un plan de reestructuración en un plazo máximo de seis meses a partir de la aplicación de un plan de reestructuración ([9]) [apartado 25, letra c), de las Directrices de 2004], las autoridades italianas rebaten que la elaboración del plan se inscribe en el contexto del proceso de privatización de la compañía, del que Italia ya informó detalladamente en su carta a la Comisión de 30 de mayo de 2008. En este contexto, las autoridades italianas recuerdan que, en la alternativa hipotética de una restitución íntegra del préstamo, el Decreto Ley nº 93 dispone que el reembolso deberá efectuarse imperativamente a la mayor brevedad entre el trigésimo día a partir de la fecha de cesión de la participación íntegra del Ministerio de Economía y Hacienda —en otras palabras, a partir de la pérdida del control efectivo— y el 31 de diciembre de 2008. De ahí deducen que cuando se adoptó la medida sí se presentó un calendario que cumplía en lo sustancial las exigencias de las Directrices de 2004 a este respecto.

(28) En quinto lugar, conforme a las disposiciones del apartado 25, letra d), de las Directrices de 2004, Italia alega que la concesión del préstamo era necesaria porque la compañía tenía necesidades inmediatas de liquidez derivadas de dificultades económicas objetivas y reconocidas por la propia Comisión en su decisión de 11 de junio de 2008 (véanse los considerandos 18 a 20 de esta Decisión). A este respecto, las autoridades italianas recuerdan que el único objetivo del préstamo es garantizar a corto plazo la continuidad y el patrimonio de Alitalia para permitir que culmine con éxito el proceso de privatización. El importe total de la intervención de 300 millones EUR es estrictamente necesario y proporcional para cumplir estos objetivos, tal como demuestra, por otro lado, la exposición de la situación económica y financiera de la compañía que presentó Italia en su carta a la Comisión de 30 de mayo de 2008 (véanse las páginas 6 a 9).

([9]) Decisión de la Comisión de 11 de junio de 2008, antes citada, considerando 7.

(29) En sexto lugar, por último, las autoridades italianas alegan que las circunstancias específicas de este caso no obstan para la aplicación del apartado 25, letra e), de las Directrices de 2004, que se refiere al principio de ayuda única.

(30) En su opinión, si bien Alitalia ya recibió una ayuda de reestructuración ligada a un plan de saneamiento durante el período 1996-2000 y una ayuda de salvamento en 2004, puede establecerse una excepción al principio de ayuda única. Las autoridades italianas remiten en este contexto a la Decisión de la Comisión, de 1 de diciembre de 2004, relativa a la ayuda estatal que Francia tiene previsto ejecutar en favor de la sociedad Bull ([10]) (en lo sucesivo, «la Decisión Bull»).

(31) Recuerdan las autoridades italianas que la aplicación del principio de ayuda única pretende evitar que intervenciones públicas repetidas en favor de determinadas empresas se limiten a «mantener el *statu quo*, a retrasar lo inevitable y, mientras tanto, a transferir los problemas económicos y sociales a otros productores más eficientes o a otros Estados miembros» (apartado 72 de las Directrices de 2004). Ahora bien, la posibilidad de establecer una excepción a la aplicación de este principio radica en el reconocimiento de que, en algunos casos, estos elementos no son verificables; la suma de las ayudas concedidas en un período determinado a un mismo beneficiario no basta para considerar que la empresa «solo puede(n) sobrevivir merced al reiterado apoyo estatal» (apartado 72 de las Directrices).

(32) En este sentido, aseguran, la privatización de la compañía, una opción que sigue siendo posible y creíble, podría suponer, cuando se ultimara, una verdadera ruptura con respecto a la situación relativa a la gestión industrial de Alitalia, sometida así a nuevos órganos de control, y permitir el restablecimiento efectivo de la rentabilidad de la compañía gracias a las aportaciones económicas de los miembros de la nueva sociedad. Además, las autoridades italianas aducen que el conjunto de los factores exógenos e imprevistos que han prolongado el proceso de privatización de Alitalia pueden, sin duda alguna, implicar la presencia de circunstancias imprevisibles y excepcionales que no le son imputables, conforme al apartado 73 de las Directrices de 2004.

5. **OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS**

(33) Cinco interesados presentaron sus observaciones a la Comisión en aplicación del artículo 88, apartado 2, del Tratado. La lista de estos interesados se adjunta a la presente Decisión.

(34) En primer lugar, con respecto a la calificación de la medida como ayuda estatal, cuatro interesados respaldan la posición de la Comisión, que considera que la medida constituye una ayuda con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado.

([10]) DO L 342 de 24.12.2005, p. 81.

(35) British Airways (BA) y Sterling Airlines sostienen que, en ausencia de la medida, Alitalia entraría en quiebra con arreglo a la legislación italiana. A consecuencia de ello, perdería su certificado de compañía aérea en aplicación de la normativa sobre aviación civil, por lo que se vería obligada a cesar su actividad.

(36) En relación con el tipo de interés aplicable a la medida, Neos alega, en este contexto, que el incremento de 100 puntos básicos respecto al tipo de referencia en absoluto toma en consideración los riesgos asumidos por las autoridades italianas al aplicar la medida. Asimismo, Neos respalda la apreciación de la Comisión, en su decisión de 11 de junio de 2008, en relación con la falta de perspectiva de privatización de Alitalia cuando se adoptó la medida. En efecto, según Neos, esta circunstancia se ha visto confirmada por las fuertes tensiones que hubo en el mes de agosto entre el ministro de Hacienda italiano y el consejo de administración de la compañía en torno a la «continuidad de la empresa» y la aprobación de sus cuentas semestrales.

(37) BA y Sterling Airlines recuerdan que Alitalia ya se benefició en el pasado de medidas similares. Por su parte, Ryanair lamenta que la Comisión haya limitado a la medida el alcance del procedimiento de investigación formal incoado el 11 de junio de 2008; a su juicio, Alitalia se ha beneficiado de otras ayudas estatales ilegales desde noviembre de 2005. El análisis de estas otras medidas permitiría apuntalar su argumento de que, en circunstancias similares, un inversor privado no habría aceptado la medida.

(38) Tanto Neos como Ryanair denuncian el falseamiento de la competencia que se deriva del apoyo otorgado por Italia a Alitalia desde hace muchos años.

(39) Por otro lado, en lo relativo a la compatibilidad de la medida con el mercado común, BA sostiene que se trata de una ayuda de salvamento que, como tal, debería respetar las condiciones enunciadas en las Directrices de 2004. Ahora bien, la ayuda no fue notificada a la Comisión antes de su desembolso, por lo que no se cumplen las condiciones de las Directrices.

(40) A este respecto, BA aduce que no es posible aplicar la medida sin infringir, en particular, el principio de ayuda única de las Directrices [apartado 25, letra e), de las Directrices de 2004], pues Alitalia ya obtuvo anteriormente una ayuda de reestructuración aprobada por la Comisión. BA añade que no es aplicable en este caso una excepción al principio de ayuda única del apartado 73 de las Directrices, porque Alitalia no debía hacer frente a circunstancias imprevisibles que no le fueran imputables. En este contexto, BA y Sterling Airlines precisan que la muy difícil coyuntura en la que se encuentra actualmente el sector del transporte aéreo, debido particularmente al aumento del precio del petróleo, afecta al conjunto del sector. Por tanto, deduce BA, Alitalia no puede invocar este argumento para que se aplique una excepción al principio de ayuda única establecido en las Directrices de 2004. La necesidad de financiación de la compañía se debe a su incapacidad para reestructurarse con el objetivo de reducir sus costes internos, a pesar de haber recibido anteriormente otras ayudas estatales.

(41) Por otro lado, según BA, la medida no constituye una ayuda de tesorería en forma de garantías sobre créditos o de créditos, sino que más bien presenta las características de una aportación de capital que garantiza al Gobierno italiano el control efectivo de la compañía [apartado 25, letra a), de las Directrices].

(42) En cuanto a la condición prevista en las Directrices de 2004 en relación con la existencia de razones sociales graves, BA subraya que la insolvencia de Alitalia no puede producir perturbaciones graves en detrimento de los pasajeros, dada la presencia de competidores tanto en las rutas nacionales como en los vuelos internacionales. Por otro lado, alega BA, los efectos negativos sobre la situación de sus competidores se derivan del mantenimiento de la compañía en el mercado pese a sus dificultades financieras, del aumento del número de sus líneas, sobre todo de Roma y Milán a Los Ángeles, así como de la bajada de sus tarifas. Estas opciones comerciales no son racionales, a la vista de su situación financiera, y demuestran su voluntad de aumentar su cuota de mercado frente a competidores que no reciben ayudas estatales [apartado 25, letra b), de las Directrices de 2004].

(43) Por otro lado, asegura BA, la medida en favor de Alitalia no ha sido adoptada para un período limitado de seis meses, tal como exigen las Directrices de 2004 [apartado 25, letra c)].

(44) Por último, BA esgrime que esta política comercial se caracteriza por el compromiso relativo a gastos no esenciales, por lo cual no puede garantizarse que la ayuda en cuestión se limite al importe necesario para que la empresa pueda mantenerse en activo durante el período en el que se autoriza la ayuda, importe que, por otro lado, debe estar en consonancia con las necesidades de tesorería derivadas de las pérdidas de la empresa [apartado 25, letra d), de las Directrices de 2004].

(45) Ryanair reprocha a la Comisión no haber pedido la suspensión inmediata de la medida y pide que se exija a Alitalia el reembolso inmediato de los 300 millones EUR concedidos por Italia. Asimismo, subraya que, en contra de lo que pretenden las autoridades italianas, no cabe invocar ningún motivo de orden público y de continuidad territorial para justificar la adopción de la medida en favor de Alitalia. En este contexto, Ryanair remite a la reducción de las cuotas de mercado de Alitalia en algunas rutas.

(46) Por el contrario, la ECTAA (Asociación de agentes de viajes y operadores turísticos de la Comunidad Europea) y GEBTA (Consorcio europeo de agencias de viajes especializadas en viajes corporativos) consideran que, como la medida tiene por objetivo evitar la quiebra de Alitalia, protege a los consumidores en ausencia de una normativa que proteja a los pasajeros en caso de quiebra de la compañía. La ECTAA y GEBTA añaden que la concesión del préstamo en cuestión era la única solución razonable para evitar la quiebra de Alitalia y ayudar a la compañía en su proceso de privatización. Habida cuenta de las perspectivas de reactivación de la compañía de que se hizo eco la prensa, la concesión de este préstamo, a juicio de estas dos organizaciones, está justificada desde el punto de vista económico para emprender una reestructuración completa de Alitalia con la perspectiva de hacerla rentable en el futuro.

6. RECAPITULACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA COMISIÓN RELATIVAS A ALITALIA

(47) En el presente contexto, y a los efectos del análisis de la medida, conviene recordar las decisiones adoptadas anteriormente por la Comisión en relación con Alitalia:

— Decisión de la Comisión, de 15 de julio de 1997, relativa a la recapitalización de la compañía Alitalia ([11]). En esta Decisión la Comisión consideró que la recapitalización de Alitalia en forma de dotación de capital por valor de 2,75 billones de liras italianas constituía una ayuda estatal compatible con el mercado común en aplicación del artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, a condición de que se respetaran ciertos compromisos,

— Decisión de la Comisión, de 18 de julio de 2001, relativa a la recapitalización de la compañía Alitalia ([12]). Tras la anulación de la Decisión de 15 de julio de 1997 por parte del Tribunal de Primera Instancia ([13]), la Comisión adoptó una nueva Decisión sobre la misma recapitalización. En esta Decisión, llegó a la misma conclusión que en la de 15 de julio de 1997: la recapitalización de Alitalia constituía una ayuda estatal compatible con el mercado común ([14]),

— Decisión de la Comisión, de 19 de junio de 2002, C 54/96 y N 318/02-Tercer tramo de la ayuda a la reestructuración en favor de la compañía Alitalia, aprobada por la Comisión el 18 de julio de 2001, y nueva recapitalización por valor de 1 400 millones EUR ([15]). En esta Decisión, la Comisión aprobó el tercer tramo mencionado (129 millones EUR) y consideró que la nueva recapitalización no era constitutiva de ayuda estatal con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado,

— Decisión de la Comisión, de 20 de julio de 2004, N 279/04-Medidas urgentes para la reestructuración y reactivación de Alitalia (ayuda de salvamento) ([16]). En esta Decisión, la Comisión autorizó una ayuda de salvamento en forma de garantía estatal sobre un préstamo puente de 400 millones EUR ([17]),

— Decisión 2006/176/CE de la Comisión, de 7 de junio de 2005, C 2/2005, relativa al plan de reestructuración industrial de Alitalia ([18]). En esta Decisión, la Comisión concluyó que las medidas en cuestión no eran constitutivas de ayuda estatal con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado.

7. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA CON ARREGLO AL ARTÍCULO 87, APARTADO 1, DEL TRATADO

(48) En el marco del procedimiento de investigación formal incoado sobre la base del artículo 88, apartado 2, del Tratado, y habida cuenta de los argumentos formulados en este contexto por las autoridades italianas y los interesados, la Comisión estima que la medida, a saber, el préstamo concedido a Alitalia cuyo importe, 300 millones EUR, puede consignarse en los fondos propios de la compañía, constituye una ayuda estatal incompatible con el mercado común en virtud de lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1, del Tratado e ilegal en virtud de lo dispuesto en el artículo 88, apartado 3, del Tratado.

7.1. Existencia de ayuda estatal

(49) Según el artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, son «incompatibles con el mercado común, 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».

(50) Para que una medida adoptada por un Estado miembro pueda calificarse de ayuda estatal tienen que cumplirse las siguientes condiciones acumulativas: 1) la medida debe otorgar una ventaja por medio de recursos estatales; 2) esta ventaja tiene que ser selectiva, y 3) la medida debe falsear o amenazar falsear la competencia y alterar los intercambios comerciales entre Estados miembros ([19]).

(51) Conviene exponer las razones que permiten a la Comisión considerar, en esta fase, que la medida satisface estas condiciones acumulativas.

([11]) DO L 322 de 25.11.1997, p. 44.
([12]) DO L 271 de 12.10.2001, p. 28.
([13]) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, Alitalia/Comisión, T-296/97, Rec. p. II-3871.
([14]) El recurso interpuesto por Alitalia contra la Decisión de la Comisión de 18 de julio de 2001 fue desestimado por el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia de 9 de julio de 2008, Alitalia/Comisión, T-301/01 (pendiente de publicación en la Recopilación).
([15]) DO C 239 de 4.10.2002, p. 2.
([16]) DO C 125 de 24.5.2005, p. 7.
([17]) Air One interpuso un recurso de anulación contra esta Decisión que se encuentra pendiente ante el Tribunal de Primera Instancia (asunto T-344/02).
([18]) DO L 69 de 8.3.2006, p. 1.
([19]) Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de enero de 2006 en el asunto C-222/04, Ministero dell' Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, Rec. p. I-289, apartado 129.

7.1.1. *Existencia de una ventaja otorgada mediante recursos públicos*

(52) Por un lado, conviene señalar que la medida considerada es un préstamo cuyo importe puede consignarse en los fondos propios de Alitalia ([20]), que ha sido concedido directamente a esta compañía por el Estado italiano y, por tanto, implica la transferencia de recursos estatales. Por otro lado, la medida es imputable al Estado italiano, ya que la decisión de conceder el citado préstamo fue adoptada por el Consejo de Ministros italiano el 22 de abril de 2008 y se completó mediante el Decreto Ley nº 93, de 27 de mayo de 2008.

(53) Por otra parte, en cuanto a la existencia de una ventaja económica, procede apreciar si, en circunstancias similares, un inversor privado habría procedido a una aportación de capital como la que nos ocupa en este caso. En este sentido, el Tribunal ha precisado que, si bien el comportamiento del inversor privado, con quien debe compararse la intervención del inversor público que persigue objetivos de política económica, no debe necesariamente ser el del inversor habitual que invierte su capital para obtener una rentabilidad a más o menos corto plazo, debe, como mínimo, corresponder a lo que harían una sociedad de cartera privada o un grupo privado de empresas que siguen una política estructural, global o sectorial, y se guían por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo ([21]).

(54) Asimismo, el Tribunal considera razonable pensar que un socio privado aportaría el capital necesario para asegurar la supervivencia de una empresa con dificultades temporales pero que, en su caso, tras una reestructuración, estaría en condiciones de restablecer su rentabilidad. No obstante, cuando la aportación de capital de un inversor público hace abstracción de toda perspectiva de rentabilidad, incluso a largo plazo, tal aportación ha de considerarse ayuda estatal con arreglo al artículo 87 del Tratado ([22]).

(55) Conviene también recordar que, según jurisprudencia reiterada, deben evaluarse tanto la presencia de la ayuda como su importancia, teniendo en cuenta la situación existente en el momento de su concesión ([23]).

(56) En el presente caso, a efectos de la aplicación del criterio del inversor privado y de los principios citados, procede tomar en consideración la situación financiera de Alitalia y las características de la intervención estatal en cuestión.

7.1.1.1. Situación financiera de Alitalia

(57) En lo que respecta a la situación financiera de Alitalia, la Comisión constata que estaba seriamente comprometida cuando se concedió el préstamo y se adoptó el Decreto Ley nº 93. En efecto, Alitalia registró unas pérdidas consolidadas de 626 millones EUR en el ejercicio 2006 y de 495 millones EUR en el ejercicio 2007 ([24]).

(58) Además, según los datos financieros publicados por la empresa, Alitalia registró unas pérdidas antes de impuestos de 214,8 millones EUR en el primer trimestre de 2008, lo que representa una caída del 41 % con respecto al mismo período en 2007. Por otro lado, el endeudamiento de Alitalia alcanzaba los 1 360 millones EUR a 30 de abril de 2008, lo que representa un aumento del 13 % con respecto a diciembre de 2007. Paralelamente, la tesorería de la empresa, incluidos los créditos financieros a corto plazo, había caído a 174 millones EUR a 30 de abril de 2008, es decir, un 53 % con respecto a finales de diciembre de 2007 ([25]).

(59) Esta circunstancia, además, se deduce con toda claridad del Decreto Ley nº 80, en el que se señalaba que la concesión del préstamo debía permitir a la compañía restablecerse y hacer frente a sus necesidades inmediatas de liquidez (véanse los considerandos 57 y 58 *supra*).

(60) Por otro lado, las autoridades italianas, en su respuesta a la Comisión de 30 de mayo de 2008, adujeron que la adopción del Decreto Ley nº 93 estaba motivada por el agravamiento de la situación financiera de la compañía y tenía por finalidad permitirle preservar su valor y asegurar la continuidad de su actividad. En este contexto, indicaban que con las medidas adoptadas se pretendía evitar que las pérdidas redujeran el capital social y las reservas por debajo del límite legal y que, como consecuencia de ello, se iniciara un procedimiento concursal («procedura concorsuale») y la compañía fuera liquidada.

(61) El 3 de junio de 2008, las autoridades italianas adoptaron el Decreto Ley nº 97 ([26]), que también hacía referencia a la situación financiera de Alitalia expuesta y que viene a avalar este análisis.

([20]) La medida contemplada en la presente Decisión se basa en los citados Decretos Ley nºs 80 y 93.

([21]) Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. p. I-4103, apartados 20 a 22.

([22]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-303/88, Rec. p. I-1433, apartados 21 y 22.

([23]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 19 de octubre de 2005, Freistaat Thüringen/Comisión, T-318/00, Rec. p. II-4179, apartado 125.

([24]) Datos facilitados por las autoridades italianas en su carta a la Comisión de 30 de mayo de 2008.

([25]) Véanse los resultados financieros disponibles en el sitio web de Alitalia (http://corporate.alitalia.com/en/investors/financial/index.aspx).

([26]) *Decreto-legge nº 97, Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonche' in materia fiscale e di proroga di termini* (*GU Nº 128 del 3.6. 2008*).

(62) El conjunto de estos elementos permite considerar que la situación financiera de Alitalia estaba seriamente comprometida, tanto cuando se concedió el préstamo de 300 millones EUR mediante el Decreto Ley nº 80 como cuando se adoptó el Decreto Ley nº 93, tal como admitían las propias autoridades italianas en su carta a la Comisión de 30 de mayo de 2008. La Comisión considera oportuno señalar que las autoridades italianas no pusieron en entredicho esta apreciación en sus comentarios a la incoación del procedimiento de investigación formal ([27]).

(63) En este contexto, a juicio de la Comisión, es preciso recordar que la situación financiera de Alitalia se viene degradando desde 1997 y está en grave deterioro desde 2001, tal como demuestra la descripción que de su situación se expone en las decisiones de la Comisión de 18 de julio de 2001, 20 de julio de 2004 y 7 de junio de 2005 (véase el considerando 47 *supra*). Las medidas de apoyo estatal de que se ha beneficiado la compañía desde 1997 muestran en una medida suficiente que las dificultades registradas por la compañía desde hace casi diez años han sido contrarrestadas reiteradamente mediante la intervención del accionista público.

7.1.1.2. Características de la intervención estatal

(64) En lo que respecta a las condiciones de concesión de la ayuda, la Comisión, para empezar, constata que, según el Decreto Ley nº 80, el tipo de interés aplicable es el indicado en la Comunicación de la Comisión relativa a los tipos de interés de recuperación de las ayudas estatales y los tipos de referencia/de actualización para 25 Estados miembros aplicables a partir del 1 de enero de 2008, vigente desde el 1 de julio de 2008, el tipo indicado con arreglo a la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización ([28]). Este tipo fue incrementado en un 1 % por el Decreto Ley nº 93 ([29]).

(65) Ahora bien, conviene resaltar que los tipos que figuran en la Comunicación de la Comisión relativa a los tipos de interés de recuperación de las ayudas estatales y los tipos de referencia/de actualización para 25 Estados miembros aplicables a partir del 1 de julio de 2008 ([30]), reflejan supuestamente el nivel medio de los tipos de interés vigentes en los distintos Estados miembros para los préstamos a medio y largo plazo (cinco a diez años) provistos de garantías normales. Ahora bien, en opinión de la Comisión, estos tipos, incluso con un incremento del 1 %, no pueden considerarse adecuados en el caso de una empresa cuya situación financiera está seriamente comprometida. Además, esta Comunicación se basa en la Comunicación de la Comisión relativa al método de fijación de los tipos de referencia y de actualización de 1997 ([31]), en la que se señala que «el tipo de referencia fijado de este modo es un tipo de base que puede ser incrementado en situaciones de especial riesgo (por ejemplo, cuando se trata de una empresa en crisis o cuando no se dispone de los avales que normalmente exigen los bancos, etc.). En tales casos, la prima podrá alcanzar los 400 puntos básicos o más si ningún banco privado hubiere aceptado el préstamo de que se trate». Sin embargo, la Comisión sostiene que incluso el incremento de 100 puntos básicos sobre el tipo de referencia, tal como establece el Decreto Ley nº 93, no tiene en cuenta de manera adecuada la situación especialmente comprometida en que se encontraba Alitalia cuando se adoptó la medida.

(66) En relación con la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización ([32]), basta con constatar que, en la medida en que sea aplicable —ya que el préstamo se concedió antes de la entrada en vigor de la Comunicación y la fecha de referencia para la calificación de una medida como ayuda es la de su ejecución—, las autoridades italianas no han respondido a las dudas formuladas por la Comisión en su decisión de 11 de junio de 2008. De ello se deduce que esas dudas no han quedado despejadas.

(67) Por consiguiente, sobre la base de las consideraciones expuestas, la Comisión estima que un inversor privado en una situación comparable a la del Estado italiano en el presente caso, suponiendo siquiera que accediera a adoptar la medida en favor de Alitalia, no habría aceptado que el tipo de interés, incluso incrementado en 100 puntos básicos, fuera el aplicable a una empresa en una situación financiera normal.

(68) En su carta de 12 de julio de 2008, las autoridades italianas no rebatieron esta apreciación sobre los tipos de interés aplicables a la medida. En efecto, en sus observaciones, las autoridades italianas se limitaron a afirmar, sin argumentar su posición, que el tipo se fijó en un nivel que permitiera garantizar una remuneración económica directa y adecuada del capital.

(69) A continuación, cabe señalar que la decisión del Gobierno italiano de conceder el préstamo en cuestión se adoptó el 22 de abril de 2008 tras la retirada, ese mismo día, de la oferta de compra de Alitalia por el grupo Air France-KLM ([33]), y que la adopción del Decreto Ley nº 93 estuvo motivada por el agravamiento de la situación financiera de la compañía. Cualesquiera que fueran las razones de la retirada de la oferta de Air France-KLM, ligadas en particular a la situación financiera de Alitalia ([34]), de lo que no cabe duda es de que la decisión de conceder el préstamo se tomó inmediatamente después de esta retirada.

([27]) Véase el apartado 9 de la carta de las autoridades italianas a la Comisión de 12 de julio de 2008.
([28]) Véase el considerando 12 *supra*.
([29]) Véase el considerando 5 *supra*.
([30]) Antes citada, véase la nota 6 a pie de página.
([31]) DO C 273 de 9.9.1997, p. 3.
([32]) Antes citada, véase la nota 6 a pie de página.
([33]) El 14 de marzo de 2008 se había presentado a Alitalia una oferta pública de canje de acciones, aprobada el 16 de marzo por su consejo de administración.
([34]) Véase la citada carta de las autoridades italianas a la Comisión de 30 de mayo de 2008.

(70) En este sentido, es imposible aceptar la alegación no motivada de las autoridades italianas según la cual el hecho de que esta operación no prosperara no se contradice con un proyecto de privatización, a falta de elementos que demuestren la existencia real de tal proyecto en la fecha de ejecución de la medida. En efecto, los intentos de privatización de la compañía que señalan las autoridades italianas en su carta de 30 de mayo de 2008 y que se refieren al período comprendido entre finales de 2006 y finales de 2007 no demuestran que existiera una perspectiva real alternativa de compra cuando se adoptó la medida controvertida.

(71) En cuanto a la carta del Sr. B. Ermolli a Alitalia, a la que aluden las autoridades italianas en su carta de 30 de mayo de 2008 y que, a su juicio, demuestra el interés de empresarios e inversores italianos por elaborar un proyecto de reactivación de la compañía, es imposible considerarla una perspectiva de esta naturaleza ([35]).

(72) En relación con la evolución de los hechos a partir del 30 de mayo de 2008, que recogen las autoridades italianas en sus escritos y, más en concreto, el contrato suscrito los días 9 y 10 de junio de 2008 entre Alitalia e Intesa Sanpaolo, basta con señalar que, a efectos de la evaluación de la medida, deben tenerse en cuenta las circunstancias vigentes en la fecha de su adopción. En cualquier caso, a juicio de la Comisión, el hecho de que en junio de 2008 Alitalia confiara a Intesa Sanpaolo la tarea de promover y buscar una solución para la privatización de la compañía no puede considerarse una perspectiva segura e inmediata de compra de la compañía, ya que en aquella fecha no había ninguna certidumbre en torno a las posibilidades de éxito de la misión confiada a Intesa Sanpaolo.

(73) En este contexto, además, no ha de olvidarse que, cuando el Estado italiano adoptó la medida, ningún accionista privado de Alitalia intervino en su apoyo, en paralelo al Estado, para permitir a la compañía hacer frente a sus necesidades inmediatas de liquidez.

(74) El hecho de que la retirada de la oferta de compra y la concesión del préstamo por parte del Gobierno italiano fueran casi simultáneas y la ausencia de otra perspectiva de compra en la fecha de concesión y de intervención financiera de los accionistas privados de Alitalia concomitante a la del Estado italiano avalan la conclusión de que un accionista con una participación comparable no habría accedido a conceder ese préstamo ante la gravedad de su situación.

([35]) En un comunicado de prensa de Alitalia de 13 de mayo de 2008 se indica lo siguiente: «The Board expressed its appreciation for the communication from Mr Bruno Ermolli and awaits a clear statement of intent which proves to be in line with the above indications in order to agree to the requested due diligence» (http://corporate.alitalia.com/en/press/press/index.aspx).

(75) Por otro lado, la Comisión considera que, vista la gravedad de la situación financiera de Alitalia, tal inversor privado no habría accedido a concederle ningún préstamo ni, por ende, uno cuyo importe iba a consignarse en los fondos propios y que, en consecuencia, en el supuesto de liquidación de la compañía, no sería reembolsado hasta que lo fueran todos los demás acreedores, solidaria y proporcionalmente al capital social (véase el artículo 4, apartado 4, del Decreto Ley nº 93). El hecho de que el préstamo concedido inicialmente se destinara a completar el capital de Alitalia apuntala aún más el análisis de la Comisión sobre la calificación de la medida analizada como ayuda estatal.

(76) A la luz del conjunto de consideraciones expuestas, la Comisión considera, pues, que el Estado italiano, al adoptar la medida en favor de Alitalia por un importe de 300 millones EUR, no actuó como lo habría hecho un accionista prudente que persigue una política estructural, global o sectorial, y se guía por perspectivas de rentabilidad de los capitales invertidos a más largo plazo que un inversor común ([36]).

(77) Por consiguiente, la Comisión concluye que la medida analizada, con independencia del uso de los fondos correspondientes, confiere a Alitalia una ventaja económica mediante recursos estatales que no habría obtenido en condiciones normales de mercado ([37]).

7.1.2. *Carácter selectivo de la medida*

(78) La concesión de este préstamo confiere a la compañía Alitalia una ventaja económica de la que es beneficiaria exclusiva. Así pues, la medida presenta carácter selectivo.

7.1.3. *Repercusiones sobre los intercambios entre Estados miembros y falseamiento de la competencia*

(79) La Comisión considera que la medida afecta a los intercambios entre Estados miembros, ya que beneficia a una empresa cuya actividad de transporte, por naturaleza, incide de manera directa en los intercambios y se extiende a numerosos Estados miembros. Además, falsea o amenaza falsear la competencia en el mercado común al otorgarse a una única empresa que compite con las demás compañías aéreas comunitarias en su red europea, especialmente desde la entrada en vigor de la tercera fase de liberalización del transporte aéreo el 1 de enero de 1993 ([38]).

([36]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 15 de septiembre de 1998, Fucine Meridionali/Comisión, T-126/96 y T-127/96, Rec. p. II-3437, apartado 79.

([37]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 11 de julio de 1996, SFEI, C-39/94, Rec. p. 3547, apartado 60.

([38]) Reglamento (CEE) nº 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas, Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, y Reglamento (CEE) nº 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (DO L 240 de 24.8.1992, p. 1).

(80) Habida cuenta de las consideraciones expuestas, la Comisión, basándose en la información de que dispone en la actualidad, concluye que la medida adoptada por el Estado italiano en favor de Alitalia por un importe de 300 millones EUR constituye una ayuda estatal con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado.

7.2. **Calificación de la medida como ayuda ilegal**

(81) Con arreglo al artículo 88, apartado 3, del Tratado, los Estados miembros están obligados a informar de todo proyecto dirigido a conceder o modificar una ayuda. El Estado miembro interesado no puede ejecutar la medida proyectada antes de que este procedimiento haya concluido mediante decisión definitiva.

(82) La decisión del Gobierno italiano de conceder el préstamo de 300 millones EUR se adoptó el 22 de abril de 2008 mediante el Decreto Ley nº 80. Así pues, los fondos se pusieron a disposición de Alitalia en esa fecha, tal como de hecho confirmaron las autoridades italianas en su reunión con la Comisión del 23 de abril de 2008. El Decreto Ley nº 93, que establece la facultad de consignar el importe del préstamo en los fondos propios de la compañía, se adoptó el 27 de mayo de 2008.

(83) Ahora bien, la Comisión constata que Italia no le notificó la medida ni en la fecha de adopción del Decreto Ley nº 80 ni en la de adopción del Decreto Ley nº 93. Por tanto, considera que Italia ha adoptado una medida ilegal al conceder la ayuda en infracción del artículo 88, apartado 3, del Tratado.

7.3. **Compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común**

(84) A juicio de la Comisión, la medida analizada constituye una ayuda estatal con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado, por lo que procede examinar su compatibilidad a la luz de las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 de este artículo. Conviene recordar, a este respecto, que el beneficiario de la medida opera en el sector del transporte aéreo.

(85) La Comisión constata que las excepciones previstas en el artículo 87, apartado 2, del Tratado para las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional y las concedidas con objeto de favorecer la economía en determinadas regiones de la República Federal de Alemania, carecen totalmente de pertinencia en este caso.

(86) En cuanto a la excepción prevista en el artículo 87, apartado 3, letra b), del Tratado, basta con constatar que la medida de ayuda no constituye un proyecto importante de interés europeo común ni tiene por objeto remediar una perturbación grave de la economía italiana. Tampoco está destinada a promover la cultura y la conservación del patrimonio con arreglo al artículo 87, apartado 3, letra d), del Tratado.

(87) En opinión de la Comisión, no cabe considerar la ayuda compatible con el mercado común en virtud de la excepción del artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, que autoriza las ayudas que favorecen el desarrollo de determinadas actividades, siempre que no alteren los intercambios en una medida contraria al interés común. En efecto, ninguna de las excepciones previstas a este respecto en las Directrices de la Comisión sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo EEE a las ayudas estatales en el sector de la aviación ([39]), completadas en la Comunicación de la Comisión «Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales» ([40]), parece aplicable en el presente caso.

(88) Por otra parte, si bien la Comisión ha autorizado con carácter excepcional algunas ayudas de funcionamiento en el sector del transporte aéreo sobre la base de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional de 1998, modificadas en 2000 ([41]), a compañías aéreas que operan a partir del territorio de regiones ultraperiféricas y a fin de compensar sobrecostes derivados de las desventajas permanentes de estas regiones, enumeradas en el artículo 299, apartado 2, del Tratado, esta excepción carece de pertinencia en el presente contexto.

(89) La Comisión desea señalar que, en sus escritos, las autoridades italianas no han invocado la aplicabilidad de las excepciones citadas en el presente caso.

(90) En cuanto al argumento de las autoridades italianas según el cual debe garantizarse, por razones de orden público y de continuidad territorial, el servicio público prestado por Alitalia, la Comisión constata que de esta afirmación por sí sola, sin más detalles, no puede derivarse que la medida de ayuda en cuestión sea compatible con el mercado común.

(91) Por último, la Comisión estima que la medida de ayuda no puede declararse compatible con el mercado común en aplicación de las Directrices de 2004. Si bien Alitalia puede calificarse de empresa en crisis según estas Directrices, no cumple las demás condiciones acumulativas que permitirían concluir que el préstamo en cuestión constituye una ayuda de salvamento.

([39]) DO C 350 de 10.12.1994, p. 5.
([40]) DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.
([41]) DO C 258 de 9.9.2000, p. 5.

(92) En efecto, la Comisión constata, en primer lugar, que las autoridades italianas no han demostrado que la medida no tenga repercusiones inaceptables en otros Estados miembros ([42]). En efecto, en relación con esta cuestión, las autoridades italianas se limitan a aducir que el proceso de privatización y la adopción en este contexto de la medida es un proceso de carácter general y que la medida no sitúa a Alitalia en condiciones de aplicar estrategias competitivas. Las autoridades italianas en absoluto han detallado las razones sociales graves que pueden justificar la adopción de la medida.

(93) En segundo lugar, las autoridades italianas no se han comprometido a transmitir en un plazo máximo de seis meses a partir de la ejecución de la medida, bien un plan de reestructuración, bien un plan de liquidación, o bien la prueba del reembolso íntegro del citado préstamo ([43]). En su documentación, las autoridades italianas aluden a la existencia de un plan de reestructuración y de un calendario para el reembolso de la medida. Ahora bien, por un lado, su alegación según la cual la elaboración del plan de reestructuración se inscribe en el marco del proceso de privatización de Alitalia iniciado en 2006 no permite considerar que la Comisión cuente con un compromiso formal de transmisión de un plan efectivo de reestructuración de la compañía en el plazo de seis meses a partir de la ejecución de la medida.

(94) Por otro lado, el presunto calendario de reembolso del préstamo indicado en el Decreto Ley nº 93 tampoco permite a la Comisión considerar que se cumpla la condición del apartado 25, letra c), de las Directrices de 2004. En efecto, el hecho de que el préstamo en cuestión debiera reembolsarse a la mayor brevedad entre el trigésimo día siguiente a la cesión del capital social de Alitalia y el 31 de diciembre de 2008 no permite deducir que las autoridades italianas se hayan comprometido a transmitir la prueba del reembolso íntegro en el plazo de seis meses a partir de la ejecución de la medida mediante el Decreto Ley nº 80, es decir, como muy tarde el 23 de octubre de 2008.

(95) En cualquier caso, las autoridades italianas hacen abstracción de que, según el artículo 4, apartado 4, del Decreto Ley nº 93, en el supuesto de liquidación de la compañía, el importe en cuestión no se reembolsaría hasta que lo fueran todos los demás acreedores, solidaria y proporcionalmente al capital social, lo que comprometería en este supuesto incluso toda perspectiva de reembolso. Además, la mención en este decreto de una hipótesis de liquidación de la compañía no puede calificarse de compromiso de Italia de presentar un plan de liquidación en un plazo máximo de seis meses a partir de la ejecución de la medida.

(96) En tercer lugar, las autoridades italianas no han demostrado que el importe de la ayuda en cuestión esté justificado para mantener la empresa en activo [apartado 25, letra d), de las Directrices de 2004]. En efecto, las autoridades italianas se han limitado a señalar, en su documentación, que el importe total de la intervención en favor de Alitalia es el estrictamente necesario y guarda proporción con el objetivo de preservar la continuidad y el patrimonio de la compañía. Sin embargo, en contra de lo que sostienen las autoridades italianas, la descripción de la situación financiera de la compañía en su carta a la Comisión de 30 de mayo de 2008 no permite extraer tal conclusión.

(97) En cuarto lugar, sea como fuere, no puede afirmarse que Alitalia haya respetado la condición ligada al principio de ayuda única ([44]), con independencia de que se trate de una ayuda de salvamento o de reestructuración. En efecto, conviene recordar que, según las Directrices de 2004, si una empresa ha recibido anteriormente una ayuda de salvamento o de reestructuración y no han transcurrido diez años desde la concesión de la ayuda de salvamento o desde la conclusión del período de reestructuración o de la aplicación del plan, la Comisión no autorizará otra ayuda de salvamento o de reestructuración.

(98) Sin embargo, Alitalia obtuvo una ayuda de reestructuración que fue autorizada por la Comisión mediante Decisión de 18 de julio de 2001 ([45]), y una ayuda de salvamento en forma de garantía estatal sobre un préstamo puente de 400 millones EUR que fue autorizada por la Comisión mediante Decisión de 20 de julio de 2004 ([46]). Al no haber transcurrido un plazo de diez años desde la concesión de esta última ayuda, Alitalia no puede recibir la ayuda considerada en el presente caso.

(99) Si bien es cierto que las Directrices de 2004 prevén una serie de excepciones a la aplicación de esta norma de ayuda única, la Comisión constata, por un lado, que en el presente caso no se cumplen las condiciones del apartado 73, letras a) o b). De hecho, las autoridades italianas no han invocado la aplicabilidad de estas excepciones en el presente caso.

(100) Por otro lado, la Comisión tampoco considera aplicable la excepción prevista en el apartado 73, letra c), de las Directrices de 2004, ligada a la presencia de circunstancias excepcionales, imprevisibles e independientes de la voluntad de la empresa destinataria.

(101) En efecto, cabe recordar que las dificultades financieras de Alitalia, en las que se justifica la aplicación de la medida, presentan un carácter recurrente desde hace varios años, lo que no permite calificarlas de circunstancias excepcionales, imprevisibles e independientes de la voluntad de la compañía.

([42]) Véase el apartado 25, letra b), de las Directrices de 2004.
([43]) Véase el apartado 25, letra c), de las Directrices de 2004.
([44]) Véase la sección 3.1.1, apartado 25, letra e), y la sección 3.3, de las Directrices de 2004.
([45]) Decisión de la Comisión de 18 de julio de 2001, citada en el considerando 47.
([46]) Decisión de la Comisión de 20 de julio de 2004, citada en el considerando 47.

(102) En este contexto, procede remitir a la descripción de la situación financiera de Alitalia que figura en las decisiones de la Comisión de 18 de julio de 2001, de 20 de julio de 2004 y de 7 de junio de 2005 (antes citadas), en las que se expone la difícil situación padecida por la compañía desde 1997, aún más preocupante desde 2001 ([47]). De hecho, la situación financiera de Alitalia en la fecha de ejecución de la medida, muy comprometida, demuestra el fracaso del plan de reestructuración notificado a la Comisión en 2004 y que fue objeto de su Decisión de 7 de junio de 2005 ([48]).

(103) Además, las medidas de apoyo adoptadas en su favor por las autoridades italianas estos últimos años atestiguan también la recurrencia de esta difícil situación financiera (véase la sección 7 *supra*) ([49]).

(104) En este contexto, las serias dificultades coyunturales por las que atraviesa actualmente el sector del transporte aéreo, ligadas en particular a una aceleración del aumento del precio del petróleo durante el primer semestre de 2008, no explican la situación financiera especialmente complicada en la que se encuentra Alitalia desde hace muchos años. A este respecto, recuérdese que, según el mencionado Decreto Ley nº 80 de 23 de abril de 2008, la concesión del préstamo en cuestión estuvo motivada por la situación financiera de la compañía y sus necesidades inmediatas de liquidez, y la adopción del Decreto Ley nº 93 estuvo motivada por el agravamiento de la situación financiera de la compañía y tenía por objetivo preservar su valor y asegurar así la continuidad de su actividad ([50]).

(105) Así pues, si bien no cabe duda de que la coyuntura económica actual contribuye a acentuar las dificultades de Alitalia, no es menos cierto que esas dificultades económicas existían previamente y que, además, esta coyuntura afecta a todas las compañías aéreas.

(106) De ello se deduce que, en las circunstancias del presente caso, no cabe aplicar una excepción al principio de ayuda única establecido en las Directrices de 2004.

(107) La invocación por Italia de la Decisión Bull no permite rebatir este análisis.

(108) En aquella Decisión, la Comisión sostuvo que, en las circunstancias específicas de aquel caso, el criterio de la ayuda única («one time, last time») no obstaba para la autorización de la ayuda notificada por Francia aun cuando no hubiera transcurrido el plazo de diez años necesario para conceder otra ayuda de reestructuración. En aquella Decisión, la Comisión sostuvo que se había respetado la filosofía de este principio, a saber, impedir todo apoyo abusivo, pues Francia no había mantenido artificialmente la empresa en activo aun cuando sus dificultades presentaban un carácter recurrente.

(109) No obstante, es preciso señalar que las Directrices aplicables a la sociedad Bull eran las de 1999 y no, como ahora, las de 2004 ([51]). Ahora bien, a diferencia de las Directrices de 1999, las de 2004 establecen que, a efectos de la aplicación del principio de ayuda única a una ayuda de salvamento o de reestructuración, no solo deben tenerse en cuenta las ayudas de reestructuración otorgadas previamente a la empresa de la que se trate, sino también las de salvamento. Asimismo, la Comisión señala que de las Directrices de 2004 se deduce que, para evitar que se ayude injustificadamente a empresas que solo pueden sobrevivir gracias a la intervención repetida de las autoridades públicas, no deben otorgarse más de una vez ayudas de salvamento y de reestructuración (véase el apartado 72).

([47]) Según la Decisión de 18 de julio de 2001, si bien, a pesar de las mejoras consecutivas de las adaptaciones aportadas al plan en febrero y junio de 1997, y notificadas a la Comisión el 26 de junio de 1997, Alitalia se presenta como una empresa cuyo riesgo específico sigue siendo muy elevado, conviene recordar que la compañía se encuentra en una situación financiera extremadamente difícil y precaria. De hecho, solo la aportación de capital por valor de un billón de liras italianas en junio de 1996 le permitió evitar la quiebra, ya que sus fondos propios se habían reducido casi a cero en la primavera de ese año y su endeudamiento era considerable. Tal desequilibrio de su estructura financiera puede por sí solo, habida cuenta del tamaño de la compañía y del alcance de la inversión prevista, desanimar a un inversor que actúa con arreglo a las normas de la economía de mercado. Por otro lado, de la Decisión de 20 de julio de 2004 se deduce que la situación de Alitalia sigue siendo preocupante desde 2001; como muestra de la creciente gravedad, la acción de la compañía fue suspendida el martes 4 de mayo de 2004 tras haber caído un 15 %, situándose en 0,1995 EUR, y la sociedad auditora de las cuentas de Alitalia constató un deterioro de la situación financiera e indicó que, si no se adoptaban medidas enérgicas y adecuadas, habría que aportar soluciones nuevas, sin excluir la liquidación. Véase, por último, la Decisión de 7 de junio de 2005, donde se recuerda la situación de la compañía en julio de 2004.

([48]) Conviene recordar que el plan de reestructuración presentado a la Comisión en 2004 preveía «de cara al 2008 una mejora anual de alrededor de mil millones EUR, de los cuales 200 millones EUR procederán del incremento del índice de ocupación y unos 770 millones EUR de las intervenciones previstas en el plan; entre estas mejoras, las más significativas procederían de la realización de economías de escala en el frente de las adquisiciones, la reducción de los costes comerciales y los gastos de personal» (véase el considerando 203 de la Decisión de 7 de junio de 2005).

([49]) Según las Directrices de 2004, «si la ayuda de salvamento se concede a una empresa que ya ha recibido ayuda de reestructuración, se podrá considerar que la crisis del beneficiario es de carácter recurrente y que las intervenciones reiteradas del Estado dan lugar a falseamientos de competencia contrarios al interés común. Estas intervenciones estatales reiteradas no deberían permitirse» (apartado 72).

([50]) Véase el considerando 57 *supra*.

([51]) Véase la nota 9 a pie de página de la Decisión Bull antes citada.

(110) Por otro lado, a diferencia de las circunstancias concretas del asunto Bull ([52]), las dificultades de Alitalia que motivaron la medida no están ligadas a la coyuntura desfavorable que experimenta actualmente el sector del transporte aéreo, tal como se ha explicado antes. Estas dificultades son de la misma naturaleza que las registradas en el pasado por la compañía, tal como demuestra la descripción de su situación financiera desde 1997 (véanse los considerandos 57 y 58 *supra*), y presentan, en contraste con los hechos en el asunto Bull ([53]), un carácter recurrente.

(111) Por último, a diferencia de los hechos constatados por la Comisión en la Decisión Bull ([54]), Alitalia ha obtenido al mismo tiempo una ayuda de reestructuración y una ayuda de salvamento en forma de garantía estatal, y el plazo que debe transcurrir desde entonces está lejos de expirar.

(112) Así pues, aun suponiendo que se cumplan todas las demás condiciones acumulativas de las Directrices de 2004 que permiten considerar que el préstamo en cuestión es una ayuda de salvamento, lo que no ocurre, no se cumple la relativa al principio de ayuda única, sin que pueda aplicarse ninguna de las excepciones del apartado 73 de dichas Directrices.

(113) En consecuencia, habida cuenta de las consideraciones expuestas, la medida no es compatible con el mercado común.

7.4. **Recuperación**

(114) La Comisión recuerda que, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado (ahora artículo 88) ([55]), toda ayuda ilegal e incompatible con el mercado común puede ser objeto de una orden de recuperación de su beneficiario.

(115) Como la medida en favor de Alitalia ha sido adoptada ilegalmente y es incompatible con el mercado común, debe ser recuperada de esta compañía ([56]).

(116) La Comisión recuerda que, habida cuenta de la grave situación financiera de Alitalia y de las condiciones de aplicación de la medida, un inversor privado no habría accedido a concederle un préstamo ni, por ende, uno cuyo importe pudiera consignarse en sus fondos propios. Así pues, dada la naturaleza de la medida y las circunstancias de su adopción, la Comisión concluye que debe recuperarse la totalidad del préstamo.

(117) A los efectos de la recuperación, deben tenerse también en cuenta los intereses devengados desde la fecha en que la ayuda ilegal se puso a disposición de la compañía, a saber, desde el 22 de abril de 2008, hasta la fecha de su recuperación efectiva ([57]).

7.5. **Conclusión**

(118) La Comisión constata que Italia ha ejecutado ilegalmente la medida de ayuda consistente en la concesión a Alitalia de un préstamo de 300 millones EUR, importe que puede consignarse en los fondos propios de la compañía, en infracción del artículo 88, apartado 3, del Tratado.

(119) En consecuencia, Italia debe adoptar todas las medidas necesarias para recuperar esta ayuda estatal incompatible con el mercado común. Debe procederse a su recuperación de su beneficiario, a saber, de Alitalia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El préstamo de 300 millones EUR concedido a Alitalia y que puede consignarse en los fondos propios de la compañía, ejecutado por Italia infringiendo el artículo 88, apartado 3, del Tratado, es incompatible con el mercado común.

Artículo 2

1. Italia procederá a recuperar del beneficiario la ayuda mencionada en el artículo 1.

2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición del beneficiario hasta la de su recuperación.

([52]) Véase el considerando 71 de la Decisión Bull antes citada.
([53]) Véase el considerando 73 de la Decisión Bull antes citada.
([54]) Véase el considerando 74 de la Decisión Bull antes citada.
([55]) DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.
([56]) La Comisión señala que en el presente caso no se cumplen las condiciones que le hubieran permitido requerir a Italia, mediante decisión, que recupere provisionalmente la ayuda ilegal en tanto en cuanto la Comisión no se pronuncie sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado común; concretamente, no se ha demostrado la existencia de un grave riesgo de causar un perjuicio considerable e irreparable a un competidor de Alitalia [véase el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 659/1999].
([57]) Véanse el artículo 14, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 659/1999 (antes citado) y los considerandos 80, 83 y 113 *supra*.

3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) nº 794/2004 ([58]) y el Reglamento (CE) nº 271/2008 de la Comisión que modifica el Reglamento (CE) nº 794/2004 ([59]).

Artículo 3

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 1 será inmediata y efectiva.

2. Italia garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

Artículo 4

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Italia presentará la siguiente información a la Comisión:

a) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse del beneficiario;

b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;

c) documentos que demuestren que se ha ordenado al beneficiario que reembolse la ayuda.

2. Italia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que la recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 1 haya concluido. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados del beneficiario

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 12 de noviembre de 2008.

Por la Comisión
Antonio TAJANI
Vicepresidente

([58]) DO L 140 de 30.4.2004, p. 1.
([59]) DO L 82 de 25.3.2008, p. 1.

ANEXO

Lista de los interesados que han presentado observaciones a la Comisión en aplicación del artículo 88, apartado 2, del Tratado

1) Sterling Airlines A/S

2) British Airways Plc

3) Ryanair

4) Neos SpA

5) ECTAA (Asociación de agentes de viajes y operadores turísticos de la Comunidad Europea) y GEBTA (Consorcio europeo de agencias de viajes especializadas en viajes corporativos)