Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

de 13 de diciembre de 2018*

«Ayudas de Estado — Servicios de asistencia en tierra — Aportaciones de capital efectuadas por SEA en favor de Sea Handling — Decisión por la que se declara la ayuda incompatible con el mercado interior y se ordena su recuperación — Concepto de ayuda — Imputabilidad al Estado — Criterio del inversor privado — Principio de contradicción — Derecho de defensa — Derecho a una buena administración — Confianza legítima»

En el asunto T-167/13,

Comune di Milano (Italia), representado inicialmente por el Sr. S. Grassani y la Sra. A. Franchi y, posteriormente, por el Sr. Grassani, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. G. Conte y D. Grespan, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión (UE) 2015/1225 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2012, relativa a las ampliaciones de capital efectuadas por la empresa SEA S.p.A. en favor de SEA Handling S.p.A. [Asunto SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)] (DO 2015, L 201, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada),

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, y los Sres. V. Kreuschitz (Ponente) e I.S. Forrester, la Sra. N. Półtorak y el Sr. E. Perillo, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de febrero de 2018;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia [1]

I. Antecedentes del litigio

A. Contexto general

1 SEA SpA es la empresa que gestiona los aeropuertos de Milán-Linate y de Milán-Malpensa (Italia). Entre 2002 y 2010 (en lo sucesivo, «período controvertido»), su capital pertenecía casi por completo a entes públicos, a saber, el 84,56 % al demandante, el Comune di Milano (Italia), el 14,56 % a la Provincia di Milano (Italia), y el 0,88 % a otros accionistas públicos y privados. En diciembre de 2011, F2i — Fondi Italiani per le infrastrutture SGR SpA (en lo sucesivo, «F2i») adquirió, por cuenta de dos fondos gestionados por ella, el 44,31 % del capital de SEA, constituido por una parte del capital del demandante (29,75 %) y la totalidad del capital en manos de la Provincia di Milano (14,56 %).

2 Hasta el 1 de junio de 2002, SEA prestaba directamente los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de Milán-Linate y de Milán-Malpensa. A raíz de la entrada en vigor del Decreto Legislativo n.º 18/99, de 13 de enero de 1999 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n.º 28, de 4 de febrero de 1999), que transpone al Derecho italiano la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DO 1996, L 272, p. 36), SEA, con arreglo a la obligación prevista en el artículo 4, apartado 1, de esta Directiva, procedió a la separación contable y jurídica entre las actividades de prestación de los servicios de asistencia en tierra y sus otras actividades. A tal efecto, constituyó una nueva sociedad, totalmente controlada por ella y denominada Sea Handling SpA. Sea Handling ha prestado los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de Milán-Linate y de Milán-Malpensa desde el 1 de junio de 2002.

B. Procedimiento administrativo

3 Por carta de 13 de julio de 2006, la Comisión de las Comunidades Europeas recibió una denuncia relativa a unas supuestas medidas de ayuda concedidas a Sea Handling (en lo sucesivo, «medidas en cuestión»).

4 Por carta de 6 de octubre de 2006, la Comisión pidió a las autoridades italianas explicaciones acerca de esta denuncia. Tras haber solicitado y haber obtenido una prórroga del plazo del que disponían para dar una respuesta, las autoridades italianas facilitaron las aclaraciones pedidas mediante carta de 9 de febrero de 2007.

5 Por carta de 30 de mayo de 2007, la Comisión informó al denunciante de que no disponía de información suficiente para concluir que se había efectuado una transferencia de fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y de que, por consiguiente, de conformidad con el artículo 20, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), no existían motivos suficientes para examinar más detenidamente las medidas en cuestión. Por carta de 24 de julio de 2007, el denunciante transmitió información complementaria a la Comisión, a raíz de lo cual esta decidió reexaminar la denuncia.

1 Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

6 Por carta de 3 de marzo de 2008, la Comisión pidió a las autoridades italianas que le proporcionaran una copia de un acuerdo sindical celebrado el 26 de marzo de 2002 (en lo sucesivo, «acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002»). Por carta de 10 de abril de 2008, las autoridades italianas transmitieron el documento pedido.

7 Por carta de 20 de noviembre de 2008, las autoridades italianas transmitieron a la Comisión otro acuerdo sindical, celebrado el 13 de junio de 2008 (en lo sucesivo, «acuerdo sindical de 13 de junio de 2008»).

8 Por carta de 23 de junio de 2010, la Comisión notificó a las autoridades italianas su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2 (en lo sucesivo, «decisión de incoar el procedimiento»), y las invitó a facilitar información y datos necesarios para valorar la compatibilidad de las medidas en cuestión con el mercado interior. Mediante la publicación de la decisión de incoar el procedimiento en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, que tuvo lugar el 29 de enero de 2011 (DO 2011, C 29, p. 10), la Comisión invitó a los interesados a presentar observaciones sobre las medidas en cuestión en el plazo de un mes a partir de la publicación.

9 Tras haber solicitado y haber obtenido una prórroga del plazo del que disponían para dar una respuesta, las autoridades italianas presentaron por carta de 20 de septiembre de 2010 las observaciones del demandante relativas a la decisión de incoar el procedimiento.

10 Tras haber solicitado y haber obtenido una prórroga del plazo que les atañía, Sea Handling y SEA presentaron por carta de 21 de marzo de 2011 sus observaciones sobre la decisión de incoar el procedimiento.

11 Por carta de 7 de abril de 2011, la Comisión transmitió las observaciones de los terceros interesados a las autoridades italianas, invitándolas a presentar sus observaciones. Tras haber solicitado y haber obtenido una prórroga del plazo que les atañía, las autoridades italianas presentaron sus observaciones en respuesta a las observaciones de los terceros y presentaron nuevas alegaciones en forma de un estudio realizado por una empresa de consultoría.

12 Por carta de 11 de julio de 2011, la Comisión solicitó a las autoridades italianas que le transmitieran información que ya se les había requerido en la decisión de incoar el procedimiento. Tras haber solicitado en dos ocasiones y tras haber obtenido una sola vez una prórroga del plazo del que disponían para dar una respuesta, las autoridades italianas enviaron por carta de 15 de septiembre de 2011 la información pedida.

13 Por carta de 21 de octubre de 2011, las autoridades italianas completaron el envío anterior.

14 Los días 19 de junio y 23 de noviembre de 2012 se celebraron dos reuniones entre los servicios de la Comisión y las autoridades italianas. A raíz de la primera de estas reuniones, las autoridades italianas presentaron nuevos argumentos por cartas de 2 y 10 de julio de 2012.

C. Decisión impugnada

15 El 19 de diciembre de 2012, la Comisión adoptó la Decisión (UE) 2015/1225, relativa a las ampliaciones de capital efectuadas por la empresa SEA en favor de SEA Handling [Asunto SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)], notificada con el número C(2012) 9448 (DO 2015, L 201, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

16 En la parte dispositiva de la Decisión impugnada, la Comisión consideró, en particular, que «las ampliaciones de capital efectuadas por SEA en favor de […] SEA Handling para cada uno de los ejercicios del período [comprendido entre] 2002 [y] 2010 (por un importe acumulado estimado

equivalente a 359,644 millones [de euros], excluidos los intereses de recuperación) constitu[ía]n ayudas estatales en el sentido del artículo 107 [TFUE]» (artículo 1) y que «dichas ayudas estatales, concedidas en infracción del artículo 108 [TFUE], apartado 3, [era]n incompatibles con el mercado interior» (artículo 2). En consecuencia, ordenó que «[la República Italiana] proced[iera] a recuperar del beneficiario las ayudas a que se refiere el artículo 1» (artículo 3, apartado 1).

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

17 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 18 de marzo de 2013, el demandante interpuso el presente recurso.

18 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de marzo de 2013, el demandante formuló una demanda de medidas provisionales que fue registrada como asunto T-167/13 R. Al haber desistido el demandante de su demanda de medidas provisionales, el asunto T-167/13 R fue archivado, haciéndolo constar en el Registro del Tribunal mediante auto de 20 de junio de 2013, Comune di Milano/Comisión (T-167/13 R, no publicado, EU:T:2013:331), reservando la decisión sobre las costas.

19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 10 de mayo de 2013, F2i solicitó intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones del demandante. Mediante auto de 4 de noviembre de 2014, Comune di Milano/Comisión (T-167/13, no publicado, EU:T:2014:936), el Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal rechazó la demanda de intervención.

20 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 5 de junio de 2013, la Comisión formuló una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 2 de mayo de 1991. El demandante presentó sus observaciones sobre esta excepción el 22 de julio de 2013. Mediante auto del Tribunal de 9 de septiembre de 2014, se unió la excepción al fondo del asunto y se reservó la decisión sobre las costas.

21 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Tercera, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto, con arreglo al artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento.

22 Por impedimento de un miembro de la Sala Tercera para participar en la vista y deliberación del asunto, el Presidente del Tribunal designó a otro juez para completar la Sala.

23 A propuesta de la Sala Tercera, el Tribunal decidió, con arreglo al artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el presente asunto y los asuntos T-125/13, República Italiana/Comisión, y T-152/13, Sea Handling/Comisión, en los que se solicitaba asimismo la anulación de la Decisión impugnada, a una Sala ampliada.

24 Habida cuenta del impedimento de un miembro de la Sala Tercera mencionado en el apartado 22 de la presente sentencia, el Presidente del Tribunal designó al Vicepresidente del Tribunal para completar la Sala Tercera ampliada.

25 Mediante auto del Presidente de la Sala Tercera ampliada del Tribunal de 21 de abril de 2017, oídas las partes principales, los asuntos T-125/13, T-152/13 y T-167/13 se acumularon a efectos de la fase oral del procedimiento y de la resolución que ponga fin al proceso, con arreglo al artículo 68 del Reglamento de Procedimiento.

26 A propuesta del Juez ponente, el Tribunal (Sala Tercera ampliada) resolvió abrir la fase oral del procedimiento.

27 De conformidad con el artículo 19, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Presidente de la Sala Tercera ampliada del Tribunal atribuyó a la Sala las decisiones sobre la separación de los asuntos T-125/13, T-152/13 y T-167/13 a efectos de la fase oral del procedimiento y de la resolución que ponga fin al proceso y sobre la cancelación del registro del Tribunal del asunto T-125/13.

28 Mediante auto de 22 de enero de 2018, Italia y otros/Comisión (T-125/13, T-152/13 y T-167/13, no publicado, EU:T:2018:35), el Tribunal, en primer lugar, separó los asuntos T-125/13, T-152/13 y T-167/13 a efectos de la fase oral del procedimiento y de la resolución que ponga fin al proceso, con arreglo al artículo 68, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento; en segundo lugar, archivó el asunto T-125/13, haciéndolo constar en el registro del Tribunal; en tercer lugar, declaró que procedía sobreseer el recurso interpuesto por Sea Handling en el asunto T-152/13, y, en cuarto lugar, reservó la decisión sobre las costas en el asunto T-167/13.

29 En la vista de 28 de febrero de 2018 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal.

30 El demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada.

– A título subsidiario, anule los artículos 3, 4 y 5 de la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

31 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas al demandante.

III. Fundamentos de Derecho

A. Sobre la admisibilidad

32 La Comisión se opone a la admisibilidad del presente recurso alegando que la Decisión impugnada no afecta individualmente al demandante y que este no justifica un «interés específico y autónomo en ejercitar la acción».

33 En primer lugar, en lo que atañe a la cuestión de si la Decisión impugnada afecta individualmente al demandante, es preciso recordar que de reiterada jurisprudencia se desprende que los sujetos distintos de los destinatarios solo pueden alegar que se ven afectados individualmente si dicha decisión les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello los individualiza de manera análoga a la del destinatario de una decisión (sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, EU:C:1963:17, p. 197; de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión, 169/84, EU:C:1986:42, apartado 22, y de 13 de diciembre de 2005, Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, apartado 33).

34 De la jurisprudencia se deduce asimismo que la posición jurídica de un organismo distinto de un Estado miembro, que tenga personalidad jurídica y que haya tomado una medida calificada de ayuda estatal en una decisión final de la Comisión (en lo sucesivo, «otorgante de la ayuda») puede verse afectada individualmente por dicha decisión si esta le impide ejercer como considere oportuno sus

competencias propias, que consisten, en particular, en la concesión de la ayuda controvertida de que se trate (véase la sentencia de 17 de julio de 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Comisión, T-457/09, EU:T:2014:683, apartado 83 y jurisprudencia citada).

35 En esencia, la Comisión considera que, aunque las medidas en cuestión son imputables al demandante, este último no puede considerarse otorgante de la ayuda en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 34 de la presente sentencia.

36 El demandante rechaza las alegaciones de la Comisión, que califica de contradictorias. Según el demandante, si en la Decisión impugnada la Comisión concluye que las medidas en cuestión le son imputables, se le debe considerar lógicamente otorgante de la ayuda.

37 Del artículo 1 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión considera que «las ampliaciones de capital efectuadas por SEA en favor de su filial SEA Handling […] constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107 […] TFUE» y, por tanto, que es SEA quien ha ejecutado las medidas en cuestión.

38 Sin embargo, de los puntos 190 a 217 de la Decisión impugnada resulta que la Comisión solo pudo estimar la existencia de ayudas estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, basándose en su apreciación de que las medidas en cuestión, ejecutadas por SEA, eran imputables al demandante y, en consecuencia, a la República Italiana.

39 Según reiterada jurisprudencia, la imputabilidad al Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, no puede deducirse del mero hecho de que las medidas en cuestión fuesen otorgadas por una empresa pública controlada por el Estado. En efecto, aunque el Estado esté en condiciones de controlar una empresa pública y de ejercer una influencia determinante sobre sus actividades, no puede presumirse automáticamente el ejercicio efectivo de ese control en un caso concreto. Resulta necesario analizar además si es procedente la conclusión de que las autoridades públicas intervinieron de algún modo en la adopción de dichas medidas. A este respecto, no cabe exigir una demostración, basada en instrucciones concretas, de que las autoridades públicas incitaron específicamente a la empresa pública a adoptar las medidas de ayuda de que se trate. En efecto, la imputabilidad al Estado de una medida de ayuda adoptada por una empresa pública puede deducirse de un conjunto de indicios derivados de las circunstancias del asunto y del contexto en el que se produjo la medida. En particular, resulta pertinente cualquier indicio o bien de la intervención de las autoridades públicas en el caso concreto o de lo improbable de su falta de intervención en la adopción de la medida, habida cuenta igualmente del alcance de esta, de su contenido o de las condiciones que establezca, o bien de la falta de intervención de dichas autoridades en la adopción de esa medida (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, apartados 31 a 33 y jurisprudencia citada).

40 Pues bien, es preciso señalar que, si debiera aceptarse la alegación de la Comisión de que la «mera» intervención de un ente territorial en las decisiones de una sociedad controlada por él no puede bastar para considerar que ese ente se ve afectado individualmente por una decisión en la que se ordena la recuperación de una ventaja concedida como consecuencia de una de tales decisiones por ser una ayuda estatal ilegal, le habría resultado imposible concluir que, en el presente asunto, las medidas en cuestión eran imputables al Estado italiano. En efecto, de la jurisprudencia citada en el apartado 39 de la presente sentencia se desprende que esta imputabilidad al Estado presupone que la intervención de las autoridades públicas se caracteriza hasta el punto de asimilarse a una instrucción dada por estas autoridades. De ello resulta que, al considerar que las medidas en cuestión son imputables al demandante como autoridad pública, la Comisión le otorga necesariamente un papel decisivo en el proceso de adopción de tales medidas.

41 En estas circunstancias, el demandante critica acertadamente por ser intrínsecamente contradictoria la alegación de la Comisión según la cual, a pesar de que las medidas en cuestión son imputables al demandante, este último no es el otorgante de la ayuda. Por el contrario, si el demandante es la autoridad pública que ha participado en la adopción de las medidas en cuestión hasta tal punto que estas le son imputables con arreglo a los criterios enunciados en el apartado 39 de la presente sentencia, es al demandante a quien se debe considerar otorgante de la ayuda (véase el apartado 34 de la presente sentencia). En este contexto, carece de pertinencia que estas medidas hayan sido ejecutadas por SEA, dado que, incluso desde el punto de vista de la Comisión, esta sociedad actuaba a instancias del demandante.

42 El demandante alega que la Decisión impugnada tiene una repercusión considerable en las competencias que le reconoce la Constitución italiana, sin que este extremo haya sido rebatido por la Comisión. Como ente local que se encuentra más próximo a las necesidades de su población, le corresponde velar por sus intereses y su bienestar, en particular garantizando que la insolvencia de Sea Handling no dé lugar a consecuencias graves en materia de empleo y asegurando la continuidad de la actividad en los aeropuertos de Milán-Linate y de Milán-Malpensa como elemento esencial de la economía milanesa.

43 De este modo, la Decisión impugnada afecta individualmente al demandante en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 34 de la presente sentencia, en la medida en que le impide ejercer como desea las competencias propias que le confiere la Constitución italiana, que consisten, en el presente asunto, en medidas dirigidas a garantizar la estabilidad financiera de Sea Handling y, por lo tanto, por una parte, a mantener los empleos en esta empresa y, por otra parte, a asegurar la continuidad de la actividad aeroportuaria en Milán-Linate y en Milán-Malpensa.

44 En consecuencia, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión en la medida en que tiene por objeto que se declare que el demandante no se ve afectado individualmente por la Decisión impugnada.

45 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la alegación de la Comisión basada en que el demandante no justifica un «interés específico y autónomo en ejercitar la acción», de reiterada jurisprudencia se desprende que un recurso de anulación promovido por una persona física o jurídica solo es admisible en la medida en que esta tenga interés en obtener la anulación del acto impugnado. Un interés de este tipo presupone que la anulación de ese acto pueda tener, de por sí, consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo haya interpuesto. El interés de la parte demandante en ejercitar la acción debe ser efectivo y actual. Debe, a la vista del objeto del recurso, existir en el momento de su interposición, so pena de inadmisión del recurso, y perdurar hasta que se dicte la resolución judicial, so pena de sobreseimiento (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2015, Mory y otros/Comisión, C-33/14 P, EU:C:2015:609, apartados 55 a 57 y jurisprudencia citada).

46 Sin embargo, nada indica en la jurisprudencia que el interés en ejercitar la acción deba, además de cumplir los requisitos que se recuerdan en el apartado 45 de la presente sentencia, ser «específico y autónomo», como afirma no obstante la Comisión.

47 En el presente asunto, en respuesta a una diligencia de ordenación del procedimiento del Tribunal, el demandante indicó que tanto SEA como él mismo habían sido demandados ante el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán, Italia) por una sociedad activa en el sector de los servicios de asistencia en tierra. Esta sociedad reclamaba una indemnización por los perjuicios presuntamente sufridos (aproximadamente 93 millones de euros) como consecuencia de las medidas adoptadas por SEA en favor de Sea Handling que constituyen el objeto de la Decisión impugnada. En la vista, el demandante indicó que dicho procedimiento ante el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán) se hallaba suspendido «informalmente» a la espera de la decisión del Tribunal General en el presente asunto.

48 Es preciso hacer constar que la anulación de la Decisión impugnada en el presente asunto permitiría al demandante defenderse ante el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán) alegando que las medidas en cuestión no constituyen ayudas estatales incompatibles con el mercado interior como establece la Comisión en esta Decisión. De este modo, esta anulación puede, por sí sola, tener consecuencias jurídicas importantes en la defensa del demandante ante el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán), de tal manera que el presente recurso puede procurarle, a través de su resultado, un beneficio.

49 En consecuencia, procede desestimar asimismo la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión en la medida en que niega la existencia del «interés específico y autónomo en ejercitar la acción» del demandante.

B. Sobre el fondo

1. Resumen de los motivos invocados para la anulación

50 En apoyo de su recurso, el demandante invoca cuatro motivos.

51 El primer motivo se basa en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en la medida en que la Comisión incurrió en error al considerar que se había efectuado una transferencia de fondos estatales y que las medidas en cuestión eran imputables al Estado italiano.

52 Con el segundo motivo, el demandante invoca la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en la medida en que la Comisión aplicó incorrectamente el criterio del inversor privado.

53 El tercer motivo está basado en el incumplimiento de los requisitos de compatibilidad de las medidas en cuestión con el mercado interior, en particular en la medida en que la Comisión infringió las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO 1999, C 288, p. 2; en lo sucesivo, «Directrices de 1999»), las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO 2004, C 244, p. 2; en lo sucesivo, «Directrices de 2004») y las Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO 2005, C 312, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices relativas al sector aeroportuario»).

54 Mediante el cuarto motivo, el demandante alega la vulneración del principio de contradicción y de los derechos de defensa, de «buena administración» y de protección de la confianza legítima.

2. Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, al no haber aplicado correctamente los criterios de transferencia de fondos estatales y de imputabilidad de las medidas en cuestión al Estado, así como en el incumplimiento de la obligación de motivación

a) Alcance del motivo

55 Mediante su primer motivo, el demandante considera que la Comisión infringió el artículo 107 TFUE, apartado 1, al considerar, en esencia, que las medidas en cuestión le eran imputables y, en consecuencia, que eran de naturaleza estatal. En particular, no observó el nivel de exigencia probatoria requerido para demostrar que las decisiones de SEA de compensar las pérdidas sufridas por Sea Handling eran imputables al demandante.

56 Según el demandante, a efectos de demostrar el cumplimiento del criterio de la imputabilidad al Estado, era necesario probar la intervención concreta del Estado en la gestión de las sociedades que controlaba. Cuando las pruebas son de naturaleza indiciaria, deben basarse en «indicios precisos y

pertinentes a la luz de las circunstancias del caso de autos». Si, como sucede en el presente asunto, las medidas se refieren a un período que se extiende a lo largo de varios años, a saber, el período controvertido, la prueba no puede ser aportada mediante «indicios dispersos recopilados durante dicho período». A juicio del demandante, corresponde a la Comisión demostrar la lógica y la coherencia entre las diferentes medidas adoptadas durante el período controvertido. La intervención del Estado debería haberse demostrado respecto de las medidas específicas constitutivas de ayudas estatales. La carga de la prueba de la Comisión reviste especial importancia si se tiene en cuenta que, en mayo de 2007, dicha institución dio por finalizado el examen preliminar debido a la falta de pruebas.

57 En particular, el demandante considera que ninguno de los indicios que se han utilizado en la Decisión impugnada, considerados por separado o conjuntamente, puede fundar razonablemente la imputabilidad de las medidas en cuestión al Estado italiano. En cambio, según el demandante, la Comisión no apreció debidamente los «contraindicios» que este invocó durante el procedimiento administrativo, a saber, la denegación reiterada por parte de la dirección de SEA de las solicitudes de acceso a la información presentada por algunos consejeros municipales y defendidas por el presidente del Consejo municipal. Tales denegaciones demuestran, a su parecer, que el demandante no desempeñaba ningún papel destacado en SEA. De este modo, la Comisión incumplió asimismo la obligación de motivación que le incumbe.

58 La Comisión rebate las alegaciones del demandante.

59 A este respecto, es preciso analizar, en primer lugar, la existencia de una transferencia de recursos estatales; en segundo lugar, las alegaciones del demandante basadas en que la Comisión incumplió su obligación de demostrar la lógica y la coherencia entre los diferentes indicios que, en opinión de la Comisión, demuestran la imputabilidad al Estado italiano del conjunto de medidas en cuestión, y, en tercer lugar, las alegaciones basadas en que la Comisión no observó el nivel de exigencia probatoria requerido para demostrar que las decisiones de SEA de compensar las pérdidas sufridas por Sea Handling eran imputables al demandante.

b) Sobre la transferencia de fondos estatales

60 De reiterada jurisprudencia se desprende que, para que unas ventajas puedan ser calificadas de ayudas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, es necesario, por una parte, que sean otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales y, por otra parte, que sean imputables al Estado (sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 24, y de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 16). En efecto, según la jurisprudencia, se trata de requisitos distintos y acumulativos (véase la sentencia de 5 de abril de 2006, Deutsche Bahn/Comisión, T-351/02, EU:T:2006:104, apartado 103 y jurisprudencia citada).

61 El concepto de intervención mediante fondos estatales está destinado a incluir, además de las ventajas concedidas directamente por el Estado, las otorgadas por medio de organismos públicos o privados, designados o instituidos por el Estado para gestionar la ayuda (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 20 y jurisprudencia citada). En efecto, el Derecho de la Unión no puede admitir que el mero hecho de crear instituciones autónomas encargadas de la distribución de ayudas permita eludir las normas relativas a las ayudas de Estado (sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 23).

62 Por otra parte, el artículo 107 TFUE, apartado 1, comprende todos los medios económicos que las autoridades públicas pueden efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Por consiguiente, aun cuando las sumas correspondientes a la medida que se discute no estén de manera permanente en poder del Tesoro público, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por

tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique de fondos estatales (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 37; de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 21 y jurisprudencia citada, y de 10 de mayo de 2016, Alemania/Comisión, T-47/15, EU:T:2016:281, apartado 83).

63 Por lo que se refiere al concepto de fondos estatales, tras recordar el apartado 37 de la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294) (punto 190 de la Decisión impugnada; véase asimismo el punto 55 de la decisión de incoar el procedimiento), la Comisión consideró que, en el presente asunto, «los recursos utilizados para cubrir las pérdidas de SEA Handling [tenían] un origen público, ya que proced[ía]n de SEA, cuyo capital, durante el período [controvertido], pertenecía en un 99,12 % al [demandante] y a la [Provincia di Milano]» (punto 191 de la Decisión impugnada, cuyo contenido se corresponde con punto 56 de la decisión de incoar el procedimiento). A este respecto, el punto 25 de la Decisión impugnada precisa, en esencia, que SEA es una empresa de Derecho privado (empresa anónima), cuyo capital pertenecía, durante el período controvertido, casi por completo a entes públicos, a saber, el 84,56 % al demandante, el 14,56 % a la Provincia di Milano, y el 0,88 % a otros accionistas públicos y privados.

64 El demandante no formula ninguna alegación concreta que pueda poner en cuestión esta apreciación de la Comisión, que no adolece de ningún error.

65 En efecto, teniendo en cuenta los principios jurisprudenciales mencionados en los apartados 60 a 62 de la presente sentencia, la Comisión subrayó fundadamente que las participaciones sociales de SEA, la entidad otorgante de la totalidad de las aportaciones de capital controvertidas, pertenecían casi por completo y directamente a las autoridades públicas, a saber, el demandante y la Provincia di Milano. A semejanza de la situación objeto del asunto que dio lugar a la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), apartado 34, se deduce que SEA es una «empresa pública» en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas (DO 2006, L 318, p. 17), esto es, «[una] empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen». En efecto, del artículo 2, letra b), inciso i), de la Directiva 2006/111 se desprende que «se presumirá que hay influencia dominante cuando, en relación con una empresa, el Estado u otras administraciones territoriales, directa o indirectamente […] posean la mayoría del capital suscrito de la empresa», lo que sucede en el presente asunto.

66 Por otra parte, con arreglo a los criterios admitidos en los apartados 33 a 38 de la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), en los puntos 192 y 208 de la Decisión impugnada, la Comisión se basó en elementos adicionales de control al concluir que, según las propias palabras de las autoridades italianas, «el [demandante] ejerc[ía] un control sobre SEA, nombrando a los miembros del consejo de administración (consiglio di amministrazione) y al órgano de vigilancia (collegio sindacale)», extremo que no rebate el demandante. No obstante, es preciso observar que de la facultad del demandante de nombrar, bien directamente, bien a través de su mayoría en la asamblea general, a los miembros del consejo de administración y del órgano de vigilancia de SEA, así como del hecho de que las participaciones sociales de SEA estuviesen en manos casi por completo de las autoridades públicas, se desprende que los recursos financieros concedidos por SEA a Sea Handling se encontraban constantemente sometidos al control de tales autoridades y estaban, por lo tanto, a su disposición en el sentido de la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294).

67 En consecuencia, la Comisión concluyó fundadamente, en la Decisión impugnada, que las aportaciones de capital efectuadas por SEA en favor de Sea Handling eran fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

c) Sobre la lógica y la coherencia de los diferentes indicios

68 Por lo que se refiere al examen del conjunto de las medidas en cuestión a efectos de la apreciación del criterio de imputabilidad al Estado de tales medidas, es preciso recordar que la Decisión impugnada expone, en sus puntos 211 a 216, fundamentalmente lo siguiente:

«(211) […] la Comisión cree que las medidas de compensación de las pérdidas, puestas en práctica mediante ampliaciones del capital de SEA Handling, no fueron medidas de gestión corriente, sino medidas excepcionales. El carácter extraordinario de las medidas se refleja tanto en términos económicos, dada la entidad de los importes en cuestión (cada compensación de las pérdidas supuso una ampliación de capital de varios millones de euros), como en términos políticos, dado el impacto previsto de las medidas en el mantenimiento del empleo.

(212) Dada su naturaleza excepcional, las medidas no fueron, pues, adoptadas de forma autónoma por el consejo de administración de SEA, sino que fueron objeto de una aprobación explícita por parte de la asamblea general en la que el [demandante] es accionista mayoritario, de conformidad con el estatuto de SEA y con los principios aplicables del Código Civil [italiano]. No hay por lo tanto ninguna duda de que el [demandante] estaba plenamente informado y aprobó las medidas, como se desprende de las actas de las asambleas generales. No solo impulsó tales medidas con su participación en el acuerdo [sindical] de 26 de marzo de 2002, sino que además fue informado de cada medida de compensación de las pérdidas de SEA Handling, que aprobó sistemáticamente. Así pues, estas medidas excepcionales eran necesariamente imputables al Estado.

[…]

(215) En el caso que nos ocupa, vista la importancia de las medidas en cuestión y los otros elementos contemplados en la presente Decisión y en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión cree que dispone de indicios suficientes para demostrar la imputabilidad de las medidas en cuestión al Estado italiano, debido a la implicación del [demandante] en las medidas de compensación de las pérdidas de SEA Handling, o a la improbabilidad de una falta de implicación de las autoridades públicas en la adopción de tales medidas.

(216) Así pues, hay que rechazar la afirmación de las autoridades italianas según la cual la Comisión debería analizar individualmente cada una de las intervenciones en el capital de SEA Handling para verificar las condiciones de existencia de la ayuda y, en particular, su imputabilidad al [demandante]. La Comisión cree en efecto que el conjunto de los elementos expuestos en los puntos 174 a 186 (además del análisis de las medidas en la perspectiva del inversor privado prudente) tiene el suficiente poder probatorio y demuestra que la cobertura de las pérdidas a través de las aportaciones de capital solo puede ser el resultado de una estrategia y una implicación de las autoridades públicas durante todo el período [controvertido]. En efecto, las propias autoridades italianas han afirmado que, aunque las decisiones de cobertura de las pérdidas se adoptaron formalmente con periodicidad anual, existía una estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas durante el período necesario para la reestructuración (véanse los puntos 225-232).»

69 En lo que atañe a la aplicación del criterio del inversor privado, bajo el título «Estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas», la Comisión, en particular, recordó, en el punto 222 de la Decisión impugnada, la alegación de las autoridades italianas y de SEA según la cual, «aunque las decisiones de cobertura de las pérdidas se adoptaron formalmente con periodicidad anual, la estrategia plurianual de compensación de las pérdidas durante el período necesario para la reestructuración no podía revisarse anualmente, y [según la cual] los resultados solo podían evaluarse sobre un período plurianual». Por otra parte, en el punto 223 de esta Decisión, la Comisión interpretó esta alegación en el sentido de que expresaba que «la decisión de cobertura de las pérdidas futuras se adoptó inicialmente en 2002 y

después una segunda vez en 2007, cuando, no habiendo alcanzado los resultados esperados, se decidió someter a revisión la estrategia inicial que implicaba la cobertura de las pérdidas, para después decidir continuarla» y que «sustancialmente, [las autoridades italianas y SEA] parecen presentar las medidas en cuestión como dos aportaciones de capital decididas en 2002 y en 2007 a efectuar en aportaciones anuales».

70 De los puntos 225 y 232 de la Decisión impugnada se desprende que, para llegar a la conclusión de que las medidas en cuestión eran imputables a las autoridades italianas, la Comisión llevó a cabo un análisis global del conjunto de estas medidas observando que las diferentes ampliaciones de capital estaban vinculadas las unas a las otras y que eran, según las propias autoridades italianas, objeto de una estrategia única a largo plazo. De este modo, se hace referencia sistemáticamente a tales «medidas» empleando el plural y como corolarios del acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002 (véanse, en particular, los puntos 211 y 212 de la Decisión impugnada). Según la Comisión, habida cuenta de su carácter excepcional, todas estas medidas no fueron adoptadas «de forma autónoma por el consejo de administración de SEA, sino que fueron objeto de una aprobación explícita por parte de la asamblea general» de los accionistas de SEA, con pleno conocimiento de causa y con la participación y la aprobación del demandante, su accionista mayoritario. Además, remitiéndose a los hechos que demuestran, en su opinión, que Sea Handling era una empresa en crisis en el sentido de la Directrices de 1999 y de 2004 (puntos 174 a 186 de la Decisión impugnada) y a sus observaciones expuestas en el marco de su apreciación del criterio del inversor privado (puntos 222, 223 y 225 a 232 de la Decisión impugnada), la Comisión rechazó explícitamente la alegación de las autoridades italianas según la cual, a tal fin, la Comisión debería analizar individualmente cada una de estas medidas, al ser estas el resultado de «una estrategia y una implicación de las autoridades públicas durante todo el período examinado» (punto 216 de la Decisión impugnada). En efecto, las propias autoridades italianas admitieron que existía una «estrategia plurianual de compensación de las pérdidas durante el período necesario para la reestructuración» (punto 222 de la Decisión impugnada), cuyas medidas estaban «estrechamente vinculadas entre sí» y «pretend[ía]n dar respuesta al mismo objetivo, a saber, paliar las pérdidas de SEA Handling para permitir [su] supervivencia […] y su retorno a una situación de rentabilidad» (punto 231 de la Decisión impugnada).

71 A este respecto, al igual que la Comisión, es preciso señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, dado que las intervenciones estatales adoptan formas diversas y deben analizarse en función de sus efectos, no puede descartarse que, a efectos de la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, varias intervenciones consecutivas del Estado deban considerarse una única intervención. Puede ser así especialmente cuando, a la luz de su cronología, de su finalidad y de la situación de la empresa en el momento de las intervenciones, las intervenciones consecutivas tengan vínculos tan estrechos entre sí que resulte imposible disociarlas (véanse, por lo que se refiere al criterio de la transferencia de fondos estatales, las sentencias de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartados 103 y 104, y de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, apartado 97; véanse, asimismo, por lo que se refiere a la aplicación del criterio del inversor privado, las sentencias de 15 de septiembre de 1998, BP Chemicals/Comisión, T-11/95, EU:T:1998:199, apartados 171 y 179, y de 15 de enero de 2015, Francia/Comisión, T-1/12, EU:T:2015:17, apartados 33 y 34).

72 En el presente asunto es preciso observar que el demandante no solo se limita a afirmar, sin proporcionar explicación alguna, que la Comisión no ha demostrado ni la lógica ni la coherencia de los indicios que formuló para imputar la totalidad de las medidas adoptadas durante el período controvertido al Estado italiano, sino que contradice asimismo las observaciones de las autoridades italianas y de SEA formuladas durante el procedimiento administrativo sobre este extremo, tal y como se han recordado en el punto 222 de la Decisión impugnada. En efecto, de estas observaciones, que no han sido rebatidas por el demandante, se desprende que las decisiones de inversión de SEA relativas a Sea Handling se basaban en una estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas durante el período necesario para la reestructuración. Además, el carácter reiterado, coherente y uniforme de este

enfoque a lo largo de un período de ocho años pone de manifiesto que tales decisiones y la aprobación del demandante se basaban efectivamente en una decisión estratégica adoptada previamente y que se remontaba al año 2002.

73 De lo anterior se desprende que la Comisión pudo considerar fundadamente que las aportaciones de capital consecutivas, tal como fueron concedidas por SEA a Sea Handling con periodicidad anual a lo largo del período controvertido, presentaban —a la luz de su cronología, de su finalidad y de la situación análoga de la empresa beneficiaria, cuyas pérdidas sustanciales superaban frecuentemente un tercio de su capital social— vínculos tan estrechos entre sí que resultaba imposible disociarlas, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 71 de la presente sentencia, a efectos de la aplicación de los criterios de transferencia de fondos estatales y de imputabilidad.

74 En consecuencia, procede desestimar las alegaciones del demandante basadas en el incumplimiento por parte de la Comisión de su obligación de demostrar la lógica y la coherencia de los diferentes indicios que justificaron que los tomase en consideración en conjunto a efectos de demostrar la imputabilidad al Estado italiano de la totalidad de las medidas adoptadas durante el período controvertido.

d) Sobre la imputabilidad de las medidas en cuestión

75 De reiterada jurisprudencia, a partir de la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), se desprende que la imputabilidad de una medida al Estado no puede deducirse del mero hecho de que la medida de que se trate haya sido adoptada por una empresa pública. En efecto, aunque el Estado pueda controlar a una empresa pública y ejercer una influencia dominante sobre sus operaciones, no es posible dar por supuesto automáticamente el ejercicio efectivo de dicho control en un caso concreto. Una empresa pública puede actuar con mayor o menor independencia, en función del grado de autonomía que le reconozca el Estado. Por lo tanto, el mero hecho de que una empresa pública esté sometida a control estatal no basta para imputar al Estado medidas adoptadas por ella. Resulta necesario analizar además si es procedente la conclusión de que las autoridades públicas intervinieron de algún modo en la adopción de dichas medidas. A este respecto, no cabe exigir una demostración, basada en instrucciones concretas, de que las autoridades públicas incitaron específicamente a la empresa pública a adoptar las medidas de ayuda de que se trate. En efecto, por una parte, habida cuenta de las estrechas relaciones existentes entre el Estado y las empresas públicas, existe un peligro real de que a través de ellas se concedan ayudas estatales con poca transparencia y sin respetar el régimen de ayudas de Estado que establece el Tratado. Por otra parte, precisamente a causa de las relaciones privilegiadas existentes entre el Estado y las empresas públicas, por lo general resultará muy difícil para un tercero demostrar que unas medidas de ayuda adoptadas por una empresa pública en un caso concreto fueron efectivamente decididas siguiendo las instrucciones de las autoridades públicas. Por estas razones, procede reconocer que la imputabilidad al Estado de una medida de ayuda adoptada por una empresa pública puede deducirse de un conjunto de indicios derivados de las circunstancias del asunto y del contexto en el que se produjo la medida. Además, en la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), el Tribunal de Justicia precisó que cualquier otro indicio de la intervención de las autoridades públicas en el caso concreto de que se trate o de lo improbable de su falta de intervención en la adopción de la medida, habida cuenta igualmente del alcance de esta, de su contenido o de las condiciones que establezca, puede ser pertinente para llegar a la conclusión de que una medida adoptada por una empresa pública es imputable al Estado (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartados 51 a 56, y de 17 de septiembre de 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, apartados 31 a 34; de 10 de noviembre de 2011, Elliniki Nafpigokataskevastiki y otros/Comisión, T-384/08, no publicada, EU:T:2011:650, apartados 50 a 54, y de 28 de enero de 2016, Eslovenia/Comisión, T-507/12, no publicada, EU:T:2016:35, apartados 65 a 69).

76 Consta que, en los puntos 192 a 216 de la Decisión impugnada, teniendo en cuenta los criterios pertinentes admitidos en la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), la Comisión se basó en un conjunto de indicios resultantes de las circunstancias examinadas y del contexto en el que se adoptaron las medidas en cuestión para concluir que tales medidas eran imputables al demandante y, en consecuencia, al Estado italiano. Habida cuenta de la jurisprudencia citada, es preciso examinar si estos indicios tienen la suficiente fuerza probatoria, tanto individualmente como tomados en su conjunto, para justificar esta conclusión.

1) Sobre el valor probatorio de las principales pruebas (acuerdos sindicales)

77 Procede valorar, en primer lugar, los principales indicios de imputabilidad examinados por la Comisión en los puntos 195 a 200 de la Decisión impugnada, en relación con los puntos 43 a 48 y 62 a 66 de la decisión de incoar el procedimiento (punto 197 de la decisión de incoar el procedimiento), a saber, en particular, los acuerdos sindicales de los días 26 de marzo y 4 de abril de 2002, para concluir que el demandante estaba «implicado» en la adopción de las medidas en cuestión. Con arreglo a la apreciación de la Comisión, no se discute que el demandante participó en la negociación del acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002 y que lo firmó, aun cuando alega que dicha firma provenía de un representante que no estaba habilitado para asumir compromisos presupuestarios. Asimismo, consta que este acuerdo sindical establece la obligación clara y precisa que incumbe a SEA, en particular, de mantener, durante al menos cinco años, «el equilibrio costes/ingresos y el marco económico en general» de Sea Handling «salvaguardando [sus] capacidades de gestión y mejorando considerablemente [sus] posibilidades de operar en los mercados nacionales e internacionales». Por lo tanto, la Comisión concluyó acertadamente que, en virtud de esta obligación, SEA estaba obligada a compensar las posibles pérdidas de Sea Handling que pudieran afectar a la continuidad de su actividad económica, extremo que se ve confirmado por los términos aún más precisos del acuerdo sindical de 4 de abril de 2002, en el que es cierto que el demandante no participó directamente. En efecto, según este último acuerdo, que se refiere explícitamente al acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002, en particular, «SEA […] se ha comprometido a […] apoyar la compensación de las pérdidas con el fin de mantener el equilibrio financiero y patrimonial de Sea Handling». Por otra parte, también según este acuerdo, tales compromisos están garantizados «por el acuerdo suscrito por el [demandante] en calidad, también, de accionista con mayoría absoluta [de SEA], por las transferencias efectuadas, por los recursos financieros no sujetos a las limitaciones legales transferibles de SEA […] a SEA Handling […] y por la consistencia patrimonial y financiera de SEA» (punto 196 de la Decisión impugnada). Además, el acuerdo sindical de 19 de junio de 2003, en el que el demandante tampoco es parte contratante directa, reitera el contenido del acuerdo sindical de 4 de abril de 2002. subrayando, en particular, que «el equilibrio económico de Sea Handling debía, en esencia, mantenerse mediante una acción concertada relativa a sus costes y a sus ingresos», y «confirma la obligación contraída el 26 de marzo de 2002 de aportar las garantías necesarias de carácter social y financiero y de mantener el empleo de los empleados de Sea Handling».

78 De lo anterior se desprende que, con arreglo al acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002, existía una obligación que incumbía a SEA, tal y como fue confirmada por el acuerdo sindical de 4 de abril de 2002, de compensar las posibles pérdidas futuras de Sea Handling, al menos durante un período de cinco años. El demandante no puede cuestionar esta constatación sosteniendo que se trataba de documentos de naturaleza política y sindical cuyo carácter era vago y general. Además, habida cuenta de las aportaciones de capital sucesivas efectuadas por SEA en favor de Sea Handling durante el período controvertido para compensar sus pérdidas, se ha comprobado que, en su condición de accionista único de Sea Handling, SEA interpretó efectivamente estos acuerdos en el sentido de que establecían dicha obligación (véase el apartado 92 de la presente sentencia). Aun cuando la duración mínima del compromiso previsto en el acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002 era de solo cinco años, es preciso observar que SEA continuó aplicándolo hasta 2010.

79 De este modo, la Comisión pudo concluir fundadamente que esta obligación de compensación de las pérdidas de Sea Handling, con arreglo al acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002, constituía el fundamento contractual en el que se basaban las medidas de recapitalización posteriores. Por lo tanto, pudo asimismo señalar legítimamente, en los puntos 198 y 200 de la Decisión impugnada, en esencia, que «la intervención de las autoridades italianas, especialmente en el marco de la reunión de 26 de marzo de 2002, condicionó las decisiones de SEA sobre su filial SEA Handling» y que el acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002 ejerció una influencia determinante a estos efectos, tal y como ha sido confirmado por los acuerdos sindicales de 4 de abril de 2002 y de 19 de junio de 2003, sin que fuera necesario que los representantes del demandante participasen personalmente en la firma de estos últimos acuerdos sindicales.

80 Asimismo, conviene examinar la cuestión de si la Comisión consideró fundadamente que la mera participación activa demostrada del demandante en la celebración del acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002 bastaba para justificar que este se viera igualmente implicado en la concesión de las medidas de recapitalización posteriores en cuestión. A este respecto, es importante recordar que la demostración por parte de la Comisión de esta intervención de las autoridades públicas en la concesión de una ayuda no exige la práctica de una prueba positiva, sino que basta con demostrar lo improbable de su falta de intervención en la adopción de la medida (sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 56), habida cuenta del peligro real de elusión de las normas del Tratado sobre ayudas estatales a través de empresas públicas o controladas por autoridades públicas (sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartados 53 y 57). Este peligro de elusión y la necesidad de garantizar la eficacia de las normas sobre ayudas estatales fueron confirmados por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 17 de septiembre de 2014, Commerz Nederland (C-242/13, EU:C:2014:2224), apartados 34 y 36.

81 Como ha señalado acertadamente la Comisión, la participación activa del demandante en la negociación y en la celebración del acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002 constituye una prueba clave de la intervención de las autoridades italianas en la concesión de las medidas en cuestión. Además de que los términos de este acuerdo crean una obligación clara y precisa para SEA de compensar, al menos durante un período de cinco años, las pérdidas de Sea Handling (véase el apartado 78 de la presente sentencia), consta que, al haber firmado dicho acuerdo como parte contratante, la Administración del demandante dio formalmente su aprobación, también en su condición de accionista mayoritario de SEA, no solo para establecer esta obligación, sino también en lo relativo a su observancia y a su aplicación posteriores por parte de SEA. Esta apreciación se ve confirmada por el tenor del acuerdo sindical de 4 de abril de 2002, que se refiere explícitamente al acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002, en el que se basa, al mencionar, en particular, el hecho de que este acuerdo fue «suscrito por el [demandante] en calidad, también, de accionista con mayoría absoluta [de SEA]».

82 En estas circunstancias, el demandante no puede alegar válidamente que se limitó a actuar como mediador, que su participación en el acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002 tenía un carácter exclusivamente político, social y, en consecuencia, no económico, y que su condición de accionista mayoritario de SEA era puramente accesoria y secundaria en este contexto. Asimismo, carece de valor probatorio su alegación de que su falta de participación económica se ve confirmada, por una parte, por el hecho de que la firma que allí constaba era la del Sr. M., teniente de alcalde responsable de personal, empleo y recursos, que dispone de delegaciones específicas en materia de personal, de organización, de servicios de estadísticos, supervisión en materia de trabajo y de empleo, de suministros y de servicios de economato, y no la del teniente de alcalde responsable de presupuesto, de control de gestión y de privatizaciones o del teniente de alcalde responsable de transportes y de movilidad y, por otra parte, por la falta de una partida de gasto en su presupuesto. En efecto, no cabe acoger esta alegación, so pena de permitir a las autoridades públicas implicadas en la concesión de una ayuda eludir la aplicación de la prohibición del artículo 107 TFUE, apartado 1, mediante medidas relativas a su organización o a su contabilidad internas, máxime si se tiene en cuenta que estas medidas pueden influir también en su forma de participación en empresas públicas o privadas.

Precisamente debido a este riesgo de elusión y al interés en que se apliquen eficazmente las normas relativas a las ayudas estatales, el Tribunal de Justicia ha declarado que el hecho de que, a la hora de conceder una ayuda, un administrador actúe de forma irregular, en el sentido de la normativa nacional pertinente, y no conforme con la presunta voluntad de la autoridad pública en cuestión, no puede excluir, por sí solo, una intervención de esta autoridad pública (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, apartados 36 a 38). Este razonamiento se impone con mayor motivo en un caso en el que, como sucede en el presente asunto, un administrador actúa de manera regular, en el sentido de las disposiciones nacionales pertinentes, y con la aprobación de la autoridad pública en cuyo nombre pretende contraer obligaciones frente a terceros. En efecto, a este respecto es importante precisar que el demandante no ha puesto en entredicho el carácter regular o conforme con su voluntad de las actuaciones de su representante con motivo de la negociación y de la celebración del acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002.

83 De ello se desprende que el acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002, en relación con el tenor del acuerdo sindical de 4 de abril de 2002, constituye, por sí solo, un indicio determinante para demostrar la intervención del demandante en la decisión de conceder a Sea Handling las medidas de recapitalización en cuestión. Contrariamente a lo que afirma el demandante, esta prueba de imputabilidad se añade, de manera decisiva, a los vínculos orgánicos y de control que existían entre el demandante y SEA, como el hecho de que el demandante fuese el accionista ampliamente mayoritario de SEA que poseía, de este modo, la mayoría de los derechos de voto y que había nombrado a los miembros de su consejo de administración, vínculos que generaban por sí mismos un riesgo o una cierta probabilidad de injerencia en las decisiones estratégicas financieras de SEA. De lo anterior se desprende asimismo que la Comisión, lejos de desnaturalizar estas pruebas, las valoró correctamente y motivó su apreciación de manera suficiente en los puntos 195 a 200 de la Decisión impugnada, en relación con los puntos 43 a 48 y 62 a 66 de la decisión de incoar el procedimiento, para permitir al demandante impugnarla y al Tribunal verificar la legalidad de dicha motivación en cuanto al fondo (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros, C-89/08 P, EU:C:2009:742, apartado 77).

2) Sobre el valor probatorio de las pruebas complementarias

84 Además, las pruebas complementarias en las que se basó la Comisión en la Decisión impugnada para concluir que las medidas en cuestión eran imputables al Estado italiano refuerzan el fundamento de esta conclusión.

85 Así, en primer lugar, es cierto que el contenido exacto de las actas de las reuniones del consejo de administración de Sea Handling, y no de SEA, de los días 31 de mayo y 13 de junio de 2008 (punto 201 de la Decisión impugnada), sobre el que existe desacuerdo entre las partes, únicamente presenta un valor probatorio bajo. Sin embargo, habida cuenta de la existencia de una concordancia de voluntades, sobre la base del acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002, entre el demandante, SEA y los sindicatos sobre la cobertura de las pérdidas de Sea Handling en los años posteriores (véanse los apartados 78 a 83 de la presente sentencia) y de los vínculos orgánicos y de control existentes entre el demandante y SEA, resulta coherente y creíble la interpretación de la Comisión según la cual la expresión italiana «è condiviso dall'azionista di maggioranza» que figura en la última de tales actas significa que el plan de desarrollo comercial para Sea Handling correspondiente al período desde 2007 recibió el «apoyo del accionista mayoritario», esto es, del demandante. En cualquier caso, como afirma la Comisión, parece poco probable que SEA presente un plan de desarrollo comercial estratégico y de una importancia vital para su filial sin haber tratado de obtener previamente la aprobación de su accionista mayoritario. Además, esta constatación tiende asimismo a confirmar la apreciación de la Comisión de que el demandante seguía interviniendo en las decisiones estratégicas relativas a Sea Handling incluso en la fase posterior a 2007.

86 En segundo lugar, conviene también rechazar la alegación del demandante dirigida a minimizar la importancia del hecho —supuestamente puramente puntual, si bien no impugnado por este como tal — de que la alcaldesa de Milán hubiese pedido y hubiese obtenido la dimisión del presidente del consejo de administración de SEA en 2006 (punto 203 de la Decisión impugnada). A este respecto, la única alegación del demandante de que sería perfectamente normal que el accionista mayoritario tuviera la potestad de destituir al presidente del consejo de administración es poco convincente, dado que, en el presente asunto, este hecho tiende más bien a demostrar la existencia de una injerencia proactiva por parte del demandante en la gestión de SEA y constituye, por tanto, un indicio pertinente de imputabilidad que se añade a los otros indicios.

87 En tercer lugar, lo mismo cabe decir de las cartas de dimisión en blanco que los miembros del consejo de administración de SEA entregaron al alcalde del demandante (punto 206 de la Decisión impugnada), hecho respecto del cual el demandante afirma, erróneamente, que únicamente se mencionó en los artículos de prensa pero que no fue probado por la Comisión. En efecto, de una lectura conjunta de los puntos 63, 98 y 206 de la Decisión impugnada se desprende que SEA admitió la existencia de estas cartas, impugnando al mismo tiempo su pertinencia.

88 En cuarto lugar, contrariamente a cuanto afirma el demandante, habida cuenta de las consideraciones anteriores, el punto 210 de la Decisión impugnada expone de manera convincente que las medidas en cuestión constituían «decisiones importantes» o que «las medidas de compensación de las pérdidas de SEA Handling fueron al menos parte integrante de la estrategia del grupo SEA». En particular, ni la cuantía de las diferentes aportaciones de capital anuales, que eran indispensables con arreglo al artículo 2446 del Código civil italiano y que garantizaron su supervivencia económica durante el período controvertido, ni la pertinencia de esta caracterización a efectos de la apreciación del criterio de imputabilidad pueden relativizarse.

3) Sobre el valor probatorio de los supuestos «contraindicios»

89 Es preciso observar que los supuestos «contraindicios» invocados por el demandante no pueden, ni individualmente ni considerados en su conjunto, cuestionar el valor probatorio del haz de indicios de imputabilidad examinados.

90 Así, en primer lugar, con arreglo a cuanto se expone en el punto 209 de la Decisión impugnada y a lo que afirma la Comisión en sus escritos, la negativa de SEA a dar a un miembro del Consejo municipal del demandante, por motivos de confidencialidad, acceso a determinados documentos, como el plan de desarrollo comercial del grupo SEA correspondiente al período comprendido entre 2005 y 2009, se basó en los artículos 2422 y 2429 del Código civil italiano y no se dirigía contra una solicitud del propio demandante, en su condición de accionista mayoritario. En efecto, el miembro del Consejo municipal autor de dicha solicitud de acceso era, en ese momento, el coordinador de la oposición. Además, la referida solicitud se dirigió al servicio del demandante responsable de los asuntos presupuestarios, de control de gestión y de privatización, y no directamente a SEA. A continuación, el director responsable del sector de programación y de aplicación de las privatizaciones del demandante se limitó a transmitir la solicitud a SEA, sin hacerla suya.

91 En segundo lugar, la correspondencia entre el demandante y SEA posterior a esta denegación de acceso —a saber, las cartas de los días 7, 9, 15, 20 y 27 de septiembre y 5 y 6 de octubre de 2005— se refiere, en efecto, al curso que se dio a la solicitud de acceso de un miembro del Consejo municipal mencionada. De ello se deduce, en particular, que el presidente del Consejo municipal del demandante se opuso a la denegación de acceso de SEA alegando que dicha denegación era contraria a la normativa aplicable en el ordenamiento municipal y comunicó a SEA su intención de impugnarla ante el tribunal regional de lo contencioso-administrativo. Pues bien, aun suponiendo que esta controversia entre la Administración municipal —en el presente asunto, el presidente del Consejo municipal— y SEA pueda calificarse de elemento dirigido a corroborar la gestión independiente y

autónoma por parte de SEA de su actividad económica, es preciso observar que se trata de un aspecto puntual que, por sí solo, no puede poner en cuestión el conjunto de pruebas de la existencia de una influencia decisiva por parte del demandante en las cuestiones estratégicas en general y, en particular, en la de compensar con periodicidad anual las pérdidas de Sea Handling, lo que se corresponde, en esencia, con los motivos expuestos en el punto 209 de la Decisión impugnada.

92 En tercer lugar, el demandante invoca una carta de 4 de noviembre de 2003 que SEA envió al teniente de alcalde responsable de transportes y de movilidad del demandante en respuesta a su carta de 23 de septiembre de 2003, que transmitía una solicitud del consejero municipal Sr. O —según la Comisión, un miembro del Partido de la Refundación Comunista, en la oposición— en relación con una «consulta de los empleados de SEA». Sobre este punto, la Comisión considera acertadamente que esta correspondencia no constituye un «contraindicio» pertinente de imputabilidad por el único motivo de que, en la parte introductoria de esta carta, SEA afirma que «el control legítimo por el accionista de las sociedades en las que posee una participación ya se ejerc[ía] mediante el nombramiento de los miembros del consejo de administración y del órgano de vigilancia, de modo que otras formas de control resulta[ba]n ajenas a estas normas». En efecto, en la referida carta, SEA se opone a la idea de una consulta de ese tipo entre los empleados, alegando que el acuerdo sindical de 19 de junio de 2003 no la establecía como requisito para su validez jurídica, lo que confirma más bien la existencia de obligaciones resultantes *ipso facto* de dicho acuerdo, incluida la de compensar las pérdidas de Sea Handling.

93 En cuarto lugar, la circunstancia de que, durante la sesión del Consejo municipal de 16 de junio de 2003, el teniente de alcalde responsable de transportes y de movilidad del demandante informase a los consejeros municipales de que SEA había rechazado su solicitud dirigida a que le proporcionase la «información necesaria» acerca de una negociación sindical no es lo suficientemente importante para poder cuestionar, a la luz del conjunto de indicios examinados, la conclusión de imputabilidad alcanzada por la Comisión.

94 En consecuencia, tanto individualmente como considerados en su conjunto, los «contraindicios» invocados por el demandante no bastan para cuestionar el valor probatorio de los indicios de imputabilidad examinados en los apartados 77 y siguientes de la presente sentencia. En consecuencia, procede concluir que la Comisión ha cumplido con la carga de probar la imputabilidad de las medidas en cuestión al Estado italiano basándose en un conjunto de indicios serios, precisos y coherentes.

95 En la medida en que el demandante alega la insuficiencia de motivación a este respecto, de todo ello se desprende asimismo que la Comisión rechazó necesariamente, si bien de manera implícita, el valor probatorio de estos «contraindicios» al proporcionar una motivación adecuada y suficiente a este respecto en el punto 209 de la Decisión impugnada. Esta motivación permite al demandante y al Tribunal comprender el razonamiento de la Comisión sobre la imputabilidad de las medidas en cuestión al Estado italiano, incluso con respecto al valor probatorio que la Comisión atribuía a los «contraindicios», y, por tanto, al Tribunal pronunciarse sobre su legalidad en cuanto al fondo a efectos de llevar a cabo el control jurisdiccional (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros, C-89/08 P, EU:C:2009:742, apartado 77).

96 De lo anterior se desprende que procede desestimar el primer motivo.

3. Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido a la inobservancia del criterio del inversor privado

97 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró que un inversor privado no habría actuado de la misma manera que SEA para garantizar que su filial Sea Handling volviera a generar beneficios. En efecto, la Comisión consideró, en esencia, que, en primer lugar, la «estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas» no reflejaba el comportamiento de un inversor privado prudente (punto 225 de la

Decisión impugnada), puesto que este no asumiría «a ciegas un compromiso [jurídicamente vinculante] de duración plurianual», sino que trataría de revisar la estrategia posteriormente en función de los resultados de los intentos de saneamiento antes de cada nueva inversión de capital (punto 226 de la Decisión impugnada); en segundo lugar, a pesar de su importancia, los planes de desarrollo comercial de SEA y de Sea Handling ni mencionaron esta decisión de cobertura de las pérdidas a lo largo de varios años, ni presentaron análisis de los escenarios alternativos que un inversor privado diligente habría exigido en una situación parecida, sino que se refirieron exclusivamente al aspecto de la reestructuración, y, en cualquier caso, este inversor no habría adoptado tal decisión de inversión sin disponer al menos de una estimación previa del importe del capital que debía invertirse o de una auditoría en profundidad (puntos 228, 229, 268, 289 y 296 de la Decisión impugnada); en tercer lugar, dicho inversor «habría considerado el riesgo de que, a partir de la primera aportación de capital, tales medidas pudieran constituir ayudas estatales ilegales y eventualmente incompatibles, y, por lo tanto, habría analizado el impacto de una posible recuperación de tales ayudas en la rentabilidad de su inversión» (punto 232 de la Decisión impugnada); en cuarto lugar, este inversor «no habría efectuado las aportaciones de capital de 2002 sin un plan empresarial suficientemente detallado, basado en hipótesis firmes y fiables, que describiera detalladamente las medidas necesarias para restablecer la rentabilidad de la empresa, analizara los muchos escenarios posibles y demostrara que la inversión habría producido un rendimiento satisfactorio para el inversor (aun teniendo en cuenta el riesgo intrínseco), tanto en términos de dividendos como de aumento del valor de su participación u otros beneficios» (punto 236 de la Decisión impugnada); en quinto lugar, dicho inversor no se habría limitado a una perspectiva de recuperación de rentabilidad al término de un período de reestructuración de cerca de diez años sin contar previamente con una «proyección que demostrara que los ingresos previstos gracias a la estrategia de cobertura de las pérdidas a medio y largo plazo — en términos de dividendos, aumento del valor de la participación accionarial, daños a la imagen evitados, etc.— serán superiores al capital aportado para compensar tales pérdidas», en lugar de proceder a «la desinversión de Sea Handling», o con «[previsiones] que traten de reducir el período de reestructuración para restablecer la rentabilidad en un plazo razonable y minimizar las pérdidas» (puntos 290, 294 y 309 de la Decisión impugnada), y, en sexto lugar, dada «la ausencia de una valoración de la pérdida de imagen de SEA [vinculada a la transferencia de los servicios de asistencia en tierra a un prestador tercero] o de los riesgos de incurrir en responsabilidad, o incluso de las perspectivas de beneficios indirectos [restablecimiento de la rentabilidad] a largo plazo», un inversor prudente se habría abstenido de invertir un importe tan considerable como el que es objeto de la orden de recuperación (puntos 292 y 293 de la Decisión impugnada).

98 El demandante considera que la argumentación desarrollada en la Decisión impugnada por lo que se refiere a la aplicación del criterio del inversor privado es infundada y que la Comisión incumplió la carga de la prueba que le incumbía a este respecto. En su opinión, es necesario reconstruir las diferentes fases del comportamiento de SEA a fin de apreciar el carácter económicamente racional a la luz del criterio del inversor privado tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia.

99 Según el demandante, la decisión de SEA de proceder a la cesión de las actividades ligadas a los servicios de asistencia en tierra confiándolas a una nueva empresa totalmente controlada por ella tenía como objetivo, por una parte, respetar las obligaciones resultantes del Derecho de la Unión y, por otra parte, aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrecía la liberalización del sector resultante de la Directiva 96/67. Sin embargo, Sea Handling tuvo que afrontar inicialmente una situación económica particularmente delicada. Para resolverla, SEA puso en marcha un programa de saneamiento del sector de la asistencia en tierra basándose en tres pilares, a saber, en primer lugar, la búsqueda de un socio estratégico, en segundo lugar, la progresiva disminución de los costes de personal, y, en tercer lugar, el saneamiento de este sector desde un punto de vista estrictamente económico, aplicando el plan de negocio de Sea Handling para el período comprendido entre 2003 a 2007. Mediante la aplicación de estas medidas, SEA esperaba poder recuperar la rentabilidad de sus actividades de asistencia en tierra en tres años o, como muy tarde, antes de 2007. Los resultados obtenidos a lo largo de los años 2003 y 2004 pusieron de manifiesto la validez de la acción de SEA.

100 No obstante, el demandante indica que se produjeron una serie de acontecimientos, ajenos a la voluntad de SEA, que ralentizaron la consecución del objetivo de saneamiento. Sin embargo, las apreciaciones económicas efectuadas durante el período controvertido indicaban que la estrategia de SEA resultaba económicamente racional en la medida en que permitía el saneamiento de Sea Handling. A su juicio, el estudio económico de 1 de junio de 2011, titulado «Sea Handling — Aplicación del criterio del inversor privado en una economía de mercado» (en lo sucesivo, «estudio económico invocado por el demandante»), confirma esta apreciación.

101 La Comisión refuta las alegaciones del demandante.

102 Los requisitos que debe reunir una medida para incluirla en el concepto de «ayuda» en el sentido del artículo 107 TFUE no concurren si la empresa pública beneficiaria podía obtener la misma ventaja que se puso a su disposición mediante fondos estatales en circunstancias que correspondan a las condiciones normales del mercado, apreciación que se realiza aplicando en principio el criterio del inversor privado en una economía de mercado (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF y otros, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 78; de 24 de enero de 2013, Frucona Košice/Comisión, C-73/11 P, EU:C:2013:32, apartado 70, y de 25 de junio de 2015, SACE y Sace BT/Comisión, T-305/13, EU:T:2015:435, apartado 91).

103 La aplicación del criterio del inversor privado trata de determinar si la ventaja económica concedida bajo cualquier forma mediante fondos estatales a una empresa puede falsear o amenaza falsear la competencia por sus efectos y afectar a los intercambios entre Estados miembros (sentencia de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF y otros, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 89; véase, asimismo, la sentencia de 25 de junio de 2015, SACE y Sace BT/Comisión, T-305/13, EU:T:2015:435, apartado 92 y jurisprudencia citada). Más concretamente, se ha de apreciar si, en circunstancias similares, un inversor privado que opere en condiciones normales de una economía de mercado, de un tamaño que pueda ser comparable al de los organismos que gestiona el sector público, podría haber sido empujado a realizar las aportaciones de capital en cuestión. En particular, cabe preguntarse si un inversor privado habría realizado la operación de referencia en las mismas condiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, T-228/99 y T-233/99, EU:T:2003:57, apartado 245 y jurisprudencia citada).

104 Para determinar si el Estado miembro o la entidad pública interesada adoptó o no el comportamiento de un inversor privado prudente en una economía de mercado, es preciso volver a situarse en el contexto de la época en que se adoptaron las medidas de apoyo financiero para valorar la racionalidad económica del comportamiento del Estado miembro o de la entidad pública, absteniéndose pues de toda apreciación basada en una situación posterior. La comparación entre las conductas de los operadores públicos y privados debe llevarse a cabo considerando la actitud que en circunstancias similares, al tiempo de la operación en cuestión, habría mantenido un operador privado a la vista de la información disponible y de la evolución previsible en ese momento, que son los únicos elementos pertinentes para la aplicación del criterio del inversor privado. Por lo tanto, la apreciación retrospectiva de la rentabilidad efectiva de la operación realizada por el Estado miembro o por la entidad pública interesada o las justificaciones ulteriores de la elección del procedimiento efectivamente seguido no pueden bastar a este efecto y carecen de pertinencia. Lo mismo sucede, en particular, cuando, como en el presente asunto, la Comisión examina la existencia de una ayuda estatal en relación con medidas que no le han sido notificadas y que ya han sido aplicadas por la entidad pública en cuestión en el momento en que la Comisión efectúa su examen (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF y otros, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartados 85, 104 y 105; de 30 de noviembre de 2016, Comisión/Francia y Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartados 139 y 140, y de 25 de junio de 2015, SACE y Sace BT/Comisión, T-305/13, EU:T:2015:435, apartados 93 y 94 y jurisprudencia citada).

105 A este respecto, la jurisprudencia ha explicado, por una parte, que, cuando la Comisión comprueba si concurren los requisitos de aplicabilidad y de aplicación del criterio del inversor privado, no puede rehusar examinar la información pertinente proporcionada por el Estado miembro en cuestión, excepto si los medios de prueba presentados se han constituido después de adoptar la decisión de realizar la inversión de que se trate y, por otra parte, que la información que se refiera a circunstancias acaecidas en el período anterior a la fecha de adopción de una medida estatal y que esté disponible en dicha fecha puede resultar pertinente, en tanto en cuanto permita esclarecer si la medida constituye una ventaja, a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de octubre de 2015, Electrabel y Dunamenti Erőmű/Comisión, C-357/14 P, EU:C:2015:642, apartados 103 a 105, y de 25 de junio de 2015, SACE y Sace BT/Comisión, T-305/13, EU:T:2015:435, apartado 96 y jurisprudencia citada).

106 Conforme a los principios en materia de carga de la prueba en el sector de las ayudas estatales, corresponde a la Comisión aportar la prueba de una ayuda de esa clase. En ese sentido, está obligada a tramitar el procedimiento de examen de las medidas consideradas de manera diligente e imparcial, con el fin de disponer, al adoptar la decisión final por la que se aprecie la existencia y, en su caso, la incompatibilidad o la ilegalidad de la ayuda, de los datos más completos y fiables posibles para ello. En cuanto al nivel de prueba exigible, la naturaleza de los medios de prueba que debe aportar la Comisión depende en amplia medida de la naturaleza de la medida estatal considerada (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de abril de 2014, Francia/Comisión, C-559/12 P, EU:C:2014:217, apartados 63 y 66, y de 25 de junio de 2015, SACE y Sace BT/Comisión, T-305/13, EU:T:2015:435, apartado 95 y jurisprudencia citada).

107 Por otra parte, el examen por la Comisión de la cuestión de si determinadas medidas pueden ser calificadas de ayudas estatales debido a que las autoridades públicas no actuaron como lo habría hecho un inversor privado requiere una apreciación económica compleja. Pues bien, en el marco del control que el juez de la Unión ejerce sobre las apreciaciones económicas complejas realizadas por la Comisión en materia de ayudas de Estado, no corresponde a este sustituir la apreciación económica de la Comisión por la suya (véase la sentencia de 24 de enero de 2013, Frucona Košice/Comisión, C-73/11 P, EU:C:2013:32, apartados 74 y 75 y jurisprudencia citada; sentencias de 21 de marzo de 2013, Comisión/Buczek Automotive, C-405/11 P, no publicada, EU:C:2013:186, apartados 48 y 49; de 30 de noviembre de 2016, Comisión/Francia y Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartado 91, y de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartados 62 y 63), y debe limitar su control a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta y la falta de error manifiesto en la apreciación de dichos hechos, así como la inexistencia de desviación de poder (véanse las sentencias de 15 de enero de 2015, Francia/Comisión, T-1/12, EU:T:2015:17, apartado 35 y jurisprudencia citada, y de 16 de marzo de 2016, Frucona Košice/Comisión, T-103/14, EU:T:2016:152, apartados 144 a 146 y jurisprudencia citada).

108 Para demostrar que la Comisión cometió un error manifiesto en la apreciación de los hechos que justifique la anulación de la decisión que ha sido impugnada, las pruebas aportadas por las partes demandantes deben ser suficientes para privar de plausibilidad a las apreciaciones de los hechos tenidos en cuenta en la decisión (véase la sentencia de 9 de diciembre de 2015, Grecia y Ellinikos Chrysos/Comisión, T-233/11 y T-262/11, EU:T:2015:948, apartado 82 y jurisprudencia citada).

109 El juez de la Unión no solo debe verificar la exactitud material de las pruebas invocadas, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales pruebas constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuadas para sostener las conclusiones que se deducen de ellas (véase la sentencia de 24 de enero de 2013, Frucona Košice/Comisión, C-73/11 P, EU:C:2013:32, apartado 76 y jurisprudencia citada; sentencias de 21 de marzo de 2013, Comisión/Buczek Automotive, C-405/11 P, no publicada, EU:C:2013:186,

apartado 50; de 30 de noviembre de 2016, Comisión/Francia y Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartado 91, y de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartado 64).

110 Asimismo, el Tribunal de Justicia también ha precisado que, al aplicar el criterio del acreedor privado, corresponde a la Comisión llevar a cabo una apreciación global teniendo en cuenta cualquier dato pertinente en el caso concreto que le permita determinar si es manifiesto que la empresa beneficiaria no habría obtenido facilidades comparables de tal acreedor privado. A este respecto, por un lado, se ha de estimar pertinente toda información que pudiera influir de forma apreciable en el proceso decisorio de un acreedor privado, al que debe considerarse normalmente prudente y diligente, que se hallara en una situación lo más semejante posible a la del acreedor público y que tratara de obtener el pago de las cantidades que le adeudase un deudor que se encontrara en dificultades económicas. Por otro lado, solo son pertinentes para la aplicación del criterio del acreedor privado los datos disponibles y la evolución previsible al tiempo de la adopción de la decisión de realizar la inversión (véase la sentencia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartados 59 a 61 y jurisprudencia citada). En efecto, la Comisión no está obligada a examinar una información cuando los medios de prueba presentados se hayan constituido después de adoptar la decisión de realizar la inversión de que se trate y estos no eximen al Estado miembro en cuestión de establecer una evaluación previa apropiada de la rentabilidad de su inversión antes de proceder a realizarla (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2017, SACE y Sace BT/Comisión, C-472/15 P, no publicada, EU:C:2017:885, apartado 107 y jurisprudencia citada).

111 Habida cuenta de estos criterios jurisprudenciales, procede examinar si la Comisión podía considerar fundadamente que un inversor privado en la situación de SEA en 2002 se habría comprometido de manera análoga para garantizar la supervivencia económica de su filial Sea Handling y para permitir que esta volviera a generar beneficios.

112 A este respecto, es preciso señalar que las autoridades italianas han tratado, en efecto, de demostrar la observancia por su parte del criterio del inversor privado, exponiendo amplia y reiteradamente su compleja estrategia de reestructuración de larga duración de Sea Handling en el seno del grupo SEA, apoyada por varios planes de desarrollo comercial y de reestructuración, por el estudio económico invocado por el demandante, así como por inversiones que ofrecían, según ellas, una perspectiva de rentabilidad a largo plazo en el sentido de la sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, EU:C:1991:136), apartados 21 y 22. A estos efectos, subrayaron la necesidad de preservar la imagen del grupo SEA, en particular garantizando la calidad de los servicios, la exigencia de maximizar su resultado global y la probabilidad de obtener un beneficio indirecto considerable de la separación del sector de los servicios de asistencia en tierra y de cederlo en las mejores condiciones económicas.

113 En cambio, al igual que la Comisión, es preciso observar que las autoridades italianas no presentaron durante el procedimiento administrativo, por una parte, previsiones o estimaciones cuantitativas de las necesidades de capital de Sea Handling, desde el punto de vista de un inversor que se encontrase en la situación de 2002, al menos para el primer período de cinco años, así como de los potenciales beneficios que dicho inversor podría esperar razonablemente en el sentido de un «rendimiento de la inversión» que pudieran compararse con los gastos ocasionados por las medidas de recapitalización en cuestión. Por otra parte, no demostraron la falta de racionalidad económica de posibles soluciones alternativas, como la liquidación o la externalización (parcial o completa) del sector de la asistencia en tierra, respecto de las que no evaluaron suficientemente, apoyándose en cifras y cálculos concretos, ni los costes ni los potenciales beneficios. De lo anterior se desprende necesariamente que las autoridades italianas, SEA y Sea Handling renunciaron de esta forma a efectuar y a aportar a la Comisión una comparación de los índices «beneficio/costes» presentados para cada uno de los diferentes escenarios alternativos de comportamiento de un inversor privado.

114 Así, en primer lugar, el estudio económico invocado por el demandante, que se basa en el plan comercial correspondiente al período comprendido entre 2003 y 2007 (esto es, el «plan empresarial 2003-2007»), se limita a mencionar brevemente los posibles escenarios alternativos, incluida la liquidación de Sea Handling, y a afirmar que este enfoque habría generado «costes de salida considerables», sin intentar cuantificarlos ni compararlos con los costes ocasionados por las medidas de recapitalización en cuestión, pese a subrayar que un inversor privado prudente habría efectuado tal comparación. Estas afirmaciones lapidarias y contradictorias en el estudio económico invocado por el demandante ponen de relieve la falta de examen por SEA y las autoridades italianas, en 2002, de cualquier otra opción económicamente racional que la de la recapitalización incondicional de Sea Handling en el seno del grupo SEA, tal y como fue elegida por SEA, en primer lugar, para un período de cinco años, pero que se siguió utilizando incluso después de 2007. Además, como observó fundadamente la Comisión en el punto 308 de la Decisión impugnada, este estudio es el único análisis verdadero de un «experto económico» tercero que fue solicitado por las autoridades italianas, pero que fue elaborado tras la adopción de las medidas en cuestión. Pues bien, la fecha en la que conviene apreciar la realidad económica de una medida a la luz del criterio del inversor privado es la de su adopción (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF y otros, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartados 85, 104 y 105; de 30 de noviembre de 2016, Comisión/Francia y Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartados 139 y 140, y de 25 de junio de 2015, SACE y Sace BT/Comisión, T-305/13, EU:T:2015:435, apartados 93 y 94 y jurisprudencia citada). En consecuencia, el estudio económico invocado por el demandante no puede proporcionarles una justificación «retroactiva» sobre la base de la mejora de la situación económica de Sea Handling observada en 2011. En efecto, las autoridades italianas, incluido el demandante, no negaron ni durante el procedimiento administrativo (punto 308 *in fine* de la Decisión impugnada), ni en el curso del proceso que, en 2002 o, al menos, antes de la supuesta fecha de interrupción de 2007, hubieran efectuado una auditoría de la situación financiera de Sea Handling (puntos 268 y 289 de la Decisión impugnada) o que hubieran solicitado que se efectuase un análisis económico análogo, esta vez prospectivo, para comprobar la racionalidad económica de su comportamiento.

115 En segundo lugar, esta apreciación se ve confirmada por los planes de desarrollo comercial y de reestructuración de SEA y de Sea Handling, a saber, el «plan empresarial consolidado 2002-2006» (Business Plan Consolidato 2002-2006), el «plan empresarial 2003-2007», el «plan estratégico 2007-2012», el «plan estratégico 2009-2016» y el «plan empresarial 2011-2013» (puntos 269 a 296 de la Decisión impugnada). Como señaló la Comisión, en esencia, en los puntos 226, 229 y 290 de la Decisión impugnada, sin que el demandante la rebatiera sobre este punto, estos diferentes planes no mencionan la estrategia de recapitalización de SEA, aun cuando esta era indispensable para el éxito de la reestructuración prevista de Sea Handling, garantizando provisionalmente su supervivencia económica, sino que se centran en el único aspecto de la reestructuración dirigido a su retorno a una situación de rentabilidad. Como se ha expuesto brevemente en el punto 290 de la Decisión impugnada, al no tomar en consideración las medidas de recapitalización de que se trata, estos planes tampoco preveían una estimación o una proyección a medio o a largo plazo de sus costes totales (que alcanzaron finalmente un importe total de recapitalización de cerca de 360 millones de euros) y de sus potenciales beneficios, en su caso en términos de dividendos, de mantenimiento o de aumento del valor de la participación y de daños a la imagen evitados.

116 De igual modo, de los puntos 292 y 293 de la Decisión impugnada se desprende que las autoridades italianas y SEA no cuantificaron el supuesto perjuicio vinculado a la pérdida de imagen que SEA habría podido sufrir en caso de transferencia de los servicios de asistencia en tierra a un prestador tercero que no garantizase el mismo nivel de calidad, aun cuando «la propia SEA [admitió] que dicha pérdida podría confirmarse fácilmente mediante un estudio de mercado». En efecto, dichas autoridades se limitaron a presentar un cálculo de los costes de externalización, cuyo fundamento ha sido cuestionado por la Comisión en los puntos 257 a 259 de la Decisión impugnada.

117 En tercer lugar, por lo que se refiere, más precisamente, a los importes exigidos de aportaciones de capital desde el punto de vista de un inversor privado prudente que se encontrase en la situación de 2002, es preciso observar que el demandante no ha proporcionado precisiones adicionales en el curso del procedimiento. En efecto, además de la decisión de recapitalización adoptada en forma del acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002, no existe información alguna, ni siquiera una estimación prospectiva, sobre los importes que, en ese momento, SEA y las autoridades italianas se plantearon, en su caso, invertir en Sea Handling durante el primer período de cinco años. El estudio económico invocado por el demandante confirma más bien que, en 2002, dicha proyección no se efectuó hasta 2005, esto es, la fecha inicialmente prevista de recuperación de la rentabilidad en el «plan empresarial 2003-2007». Por el contrario, el demandante se limita a formular observaciones vagas y generales vinculadas a una estrategia global de reestructuración y a la supuesta necesidad de sanear Sea Handling en el seno del grupo SEA a fin de permitir su retorno a una situación de rentabilidad. Pues bien, la necesidad de fijar un plan preciso con una estimación realista del rendimiento de la inversión de las recapitalizaciones sucesivas se imponía todavía con más fuerza debido al carácter plurianual de los compromisos previstos por el acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002. Por lo tanto, la Comisión consideró válidamente que la decisión de recapitalización de 2002 fue adoptada de manera incondicional e independiente de previsiones concretas de posibles necesidades de capital de Sea Handling durante un período determinado y que se supeditó únicamente a las pérdidas y a la necesidad anual de su cobertura en el futuro, sin tener en cuenta ni su volumen ni la forma, la duración o el objetivo preciso de reestructuración de Sea Handling. Además, tampoco tras la interrupción que tuvo lugar en 2006/2007 como consecuencia de la decisión de «de-hubbing» de Alitalia, SEA y Sea Handling precisaron si, y en qué medida, la continuación de la estrategia de recapitalización podía efectivamente permitir la venta de Sea Handling, en un momento dado, en mejores condiciones, salvaguardar la imagen del grupo SEA en su conjunto u ofrecer, al menos durante un período transitorio, mejores garantías en términos de prestación de estos servicios como consecuencia del mantenimiento de la integración vertical.

118 En cuarto lugar, el demandante ha afirmado que, además del aspecto relacionado con las gravosas intervenciones de reestructuración, los planes de desarrollo comercial y de reestructuración en cuestión se referían asimismo al aspecto de la recapitalización. De este modo, se limitó a afirmar, en esencia, que el aspecto de la reestructuración había sido sometido, a lo largo de los años y en función de cambios importantes de las circunstancias, a modificaciones sustanciales supuestamente imprevisibles, aunque sin formular una alegación análoga con respecto a las medidas de recapitalización, cuyo alcance dependía necesariamente del volumen de las pérdidas anuales sufridas por Sea Handling.

119 Pues bien, en estas circunstancias, la alegación del demandante relativa al único aspecto de la reestructuración así como a los supuestos errores y omisiones que la Comisión cometió en este contexto no permite demostrar la existencia de errores manifiestos en su valoración de la inobservancia del criterio del inversor privado en lo que se refiere a las medidas de recapitalización en cuestión que se basaban en una decisión de principio adoptada en 2002, ni cuestionar el fundamento de la tesis de la Comisión según la cual SEA habría podido adoptar y aplicar un plan de reestructuración más riguroso o más breve para minimizar las pérdidas de Sea Handling (puntos 247, 290, 294 y 309 de la Decisión impugnada).

120 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Comisión pudo, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, formular las observaciones que figuran en el apartado 97 de la presente sentencia.

121 Ninguna de las alegaciones aducidas por el demandante permite cuestionar esta apreciación.

122 En primer lugar, por lo que se refiere a la falta de otras soluciones, incluida la cesión de la rama de servicios de asistencia en tierra, de los puntos 248 a 255 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión refutó las objeciones expresadas por SEA por ser, en esencia, poco precisas, inverosímiles y parcialmente inoperantes. Por una parte, rechazó de este modo la afirmación según la cual los

operadores terceros solo estarían interesados en algunos servicios más rentables, lo que, dejando de lado el hecho de que dos procedimientos de venta parcial habían fracasado, no estaba respaldado «por ningún elemento concreto, mientras que [eran] muchos los operadores autorizados a ofrecer los mismos servicios en Italia, y en particular en los aeropuertos de Malpensa y Linate» (puntos 248 a 250 de la Decisión impugnada). Por otra parte, en cuanto a la capacidad de los operadores terceros, la Comisión cuestionó la pertinencia y la verosimilitud, en particular, de «las consideraciones, bastante vagas, sobre la situación económica supuestamente negativa de los otros prestadores activos en las escalas de Milán o sobre el nivel de sus recursos efectivamente empleados en ellos», y de «la afirmación según la cual ningún operador habría tenido los recursos necesarios para ello», aun cuando, «según SEA, 84 prestadores est[aba]n autorizados para operar en Linate y Malpensa». SEA puso de manifiesto, además, la falta de pruebas concretas de «que un operador tercero no sería capaz de satisfacer los requisitos de calidad que se consideran esenciales para el buen funcionamiento del modelo comercial de SEA» (puntos 251, 252 y 254 de la Decisión impugnada). Por último, la Comisión ha reprochado a SEA que no hubiese demostrado la «[im]posibilidad de externalizar una parte de las actividades, y no la totalidad» (puntos 253 y 254 de la Decisión impugnada).

123 Frente este análisis exhaustivo, el demandante únicamente opone afirmaciones vagas y no fundamentadas. En efecto, se limita a afirmar, de forma no sustanciada, que no existían operadores que fueran capaces de presentar una oferta global de servicios de asistencia en tierra y que los servicios que los operadores de asistencia en tierra presentes en los aeropuertos milaneses eran capaces de ofrecer resultaban escasamente fiables y de baja calidad. De este modo, se limita a repetir las alegaciones ya formuladas durante el procedimiento administrativo, que la Comisión estaba legitimada para rechazar en la Decisión impugnada.

124 En segundo lugar, por lo que se refiere al carácter inadecuado de la externalización de los servicios ofrecidos por Sea Handling, del resumen de las alegaciones formuladas por las autoridades italianas que figura en el punto 81 de la Decisión impugnada se desprende lo siguiente:

«Además de la probabilidad de extraer un beneficio material indirecto de la compensación de las pérdidas de SEA Handling, existirían, por tanto, otras consideraciones, en particular: a) la posibilidad de obtener ventajas económicas indirectas a través de las relaciones comerciales con la filial; b) las dificultades que implicaría la externalización en el contexto de referencia a nivel nacional, desde el punto de vista tanto de los costes económicos como de la responsabilidad asumida frente a la autoridad pública; c) la salvaguardia de la imagen del grupo, y d) el cumplimiento de las obligaciones hacia el Estado resultante del convenio y de la ley.»

125 De igual modo, SEA afirmó durante el procedimiento administrativo, a tenor del resumen que figura en el punto 115 de la Decisión impugnada, que «el abandono de las actividades de asistencia en tierra habría provocado un aumento de los costes para SEA debido a la obligación que recaería en SEA de prestar los servicios de gestión de las emergencias e imprevistos» y que consideraba, «a título indicativo, […] que los ahorros logrados por SEA gracias a las economías de escala derivadas de la posibilidad de utilizar el coste marginal del personal de SEA Handling para los servicios de guardia en vez de soportar los costes derivados de la constitución y mantenimiento de un grupo especializado ascendieron a 10,7 millones [de euros] en 2003 y a 8,7 millones [de euros] en 2010».

126 De los puntos 256 a 260 de la Decisión impugnada se deduce que la Comisión cuestionó el fundamento de los cálculos de los costes de externalización presentados por SEA, alegando que estos se basaban en un factor multiplicador «arbitrario» y en un cálculo del número de miembros del personal equivalentes a tiempo completo (ETC) «no realista». En este contexto, señaló la falta de una estimación más realista basada en un cálculo del coste efectivo normalmente facturado por Sea Handling a SEA por sus servicios y del número de ETC efectivamente tratados por término medio en el transcurso de un año. Por otra parte, la Comisión reprochó a SEA que no hubiese comparado los

supuestos costes de externalización con los vinculados a las medidas de recapitalización en cuestión (cobertura de las pérdidas), «que habrían podido evitarse externalizando algunas actividades o la totalidad de las actividades de asistencia en tierra a un operador más competitivo».

127 En sus escritos ante el Tribunal, el demandante se limitó, en esencia, a recordar las alegaciones ya formuladas por las autoridades italianas durante el procedimiento administrativo, tal y como se exponen en el punto 81 de la Decisión impugnada (véase el apartado 124 de la presente sentencia), aunque sin invocar alegaciones concretas que pudieran cuestionar la apreciación efectuada por la Comisión en la Decisión impugnada. En particular, es preciso recordar que las autoridades italianas, SEA o Sea Handling nunca han precisado cuáles habrían sido los costes y los beneficios hipotéticos de una externalización y, en consecuencia, de la prestación de los servicios de asistencia en tierra por un operador tercero, ni tampoco han presentado la comparación de dicho balance costes/beneficios con los costes y los ingresos vinculados tanto a las medidas de recapitalización en cuestión como al mantenimiento de la solución de integración vertical de Sea Handling en el seno del grupo SEA.

128 Por otra parte, como se precisa en el punto 293 de la Decisión impugnada, que no ha sido refutado por el demandante como tal, las autoridades italianas y SEA renunciaron a facilitar durante el procedimiento administrativo, sobre la base de cifras concretas, el alcance de la supuesta pérdida de imagen que el grupo SEA habría padecido en caso de externalización de los servicios de asistencia en tierra, cuyo nivel de calidad no estaría garantizado ni controlado por SEA (punto 292 de la Decisión impugnada; véase el apartado 116 de la presente sentencia).

129 En tercer lugar, en cuanto a la alegación de que los efectos de las decisiones empresariales de SEA únicamente podrían ser evaluados a largo plazo, de manera que SEA no podía renunciar a su decisión sin haber esperado el tiempo necesario para evaluar el resultado de esta, basta con señalar que la cuestión pertinente con respecto al criterio del inversor privado no es si SEA debía renunciar a ciertas decisiones sin conocer sus repercusiones a largo plazo, sino si había efectuado estimaciones relativas a los costes y a los beneficios en el momento de su decisión de ampliar el capital en favor de su filial Sea Handling, lo que claramente no sucedió en el presente asunto (véanse los apartados 112 a 116 de la presente sentencia). De igual modo, los resultados obtenidos por Sea Handling, por positivos que pudieran ser a partir de 2008, con posterioridad a la decisión de inversión de 2002, no pueden ni ser tomados en consideración a efectos de examinar la observancia del criterio del inversor privado (véanse los apartados 104 y 110 de la presente sentencia), ni contrarrestar la falta de evaluación *ex ante* de los costes y beneficios de la estrategia adoptada por SEA.

130 En cuarto lugar, el hecho de que la estrategia de saneamiento de Sea Handling no haya comprometido la estabilidad financiera de SEA y de que esta última haya distribuido dividendos no basta para demostrar que las ampliaciones de capital se efectuaron de manera conforme con las de un inversor privado y es, por lo tanto, inoperante.

131 En quinto y último lugar, el estudio económico invocado por el demandante no demuestra que las ampliaciones de capital respondieran al criterio del inversor privado. Como se ha recordado en el apartado 114 de la presente sentencia, dicho estudio se limita a mencionar brevemente los posibles escenarios alternativos, incluida la liquidación de Sea Handling, y a afirmar que este enfoque habría generado «costes de salida considerables», sin tratar en modo alguno de cuantificarlos ni compararlos con los costes ocasionados por las medidas en cuestión, si bien subraya que un inversor privado prudente habría efectuado tal comparación.

132 En consecuencia, el demandante no ha demostrado que la Comisión haya incurrido en error manifiesto de apreciación al rechazar la alegación de que en el presente asunto se observó el criterio del inversor privado. Por lo tanto, procede desestimar el segundo motivo.

[*omissis*]

IV. Costas

212 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por el demandante, procede condenarlo en costas, incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Comune di Milano, incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales.

Van der Woude Kreuschitz Forrester

Półtorak Perillo

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de diciembre de 2018.

Firmas