

DECISIÓN DE LA COMISIÓN**de 11 de febrero de 2014****relativa a la medida SA. 35388 (13/C) (ex 13/NN y ex 12/N) — Polonia — Creación del aeropuerto de Gdynia-Kosakowo***[notificada con el número C(2014) 759]***(Texto pertinente a efectos del EEE)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

(2014/883/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽¹⁾,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Mediante carta de 7 de septiembre de 2012, las autoridades polacas notificaron a la Comisión, por razones de seguridad jurídica, su intención de financiar la conversión de un aeropuerto militar situado cerca de Gdynia, en el norte de Polonia, en aeropuerto civil. La medida se registró como asunto de ayuda estatal con el número SA. 35388.
- (2) Por cartas de 7 de noviembre de 2012 y 6 de febrero de 2013, la Comisión solicitó información complementaria sobre la medida notificada. El 7 de diciembre de 2012 y el 15 de marzo de 2013, las autoridades polacas facilitaron información adicional. El 17 de abril de 2013, se celebró una reunión entre la Comisión y las autoridades polacas, en la que estas últimas confirmaron que la financiación notificada ya se había concedido de forma irrevocable.
- (3) Mediante carta de 15 de mayo de 2013, la Comisión informó a las autoridades polacas de que transfería el asunto al registro de asuntos no notificados (asunto NN) porque la mayor parte de la financiación notificada a la Comisión ya había sido concedida de forma irrevocable. Por carta de 16 de mayo de 2013, las autoridades polacas facilitaron información complementaria.
- (4) Por carta de 10 de julio de 2013, la Comisión informó a Polonia de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ⁽²⁾ (en lo sucesivo, «la Decisión de incoación») con respecto a la financiación concedida a Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo Sp. z o. o. (en lo sucesivo, «Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL») por parte del ayuntamiento de Gdynia (en lo sucesivo, «Gdynia») y el ayuntamiento de Kosakowo (en lo sucesivo, «Kosakowo»). Las autoridades polacas remitieron sus observaciones sobre la Decisión de incoación el 6 de agosto de 2013.
- (5) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽³⁾. La Comisión pidió a los interesados que presentaran sus observaciones sobre la medida en cuestión en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación.
- (6) La Comisión no recibió observaciones por parte de los interesados. Polonia fue informada al respecto mediante carta de 9 de octubre de 2013.

⁽¹⁾ DO C 243 de 23.8.2013, p. 25.

⁽²⁾ Con efecto a partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE han pasado a ser los artículos 107 y 108, respectivamente, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Las dos series de disposiciones son en sustancia idénticas. A efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán hechas, cuando proceda, a los artículos 87 y 88 del Tratado CE. El TFUE también ha introducido algunos cambios en la terminología, como la sustitución de «Comunidad» por «Unión» y «mercado común» por «mercado interior». En la presente Decisión se utilizará la terminología del TFUE.

⁽³⁾ Véase la nota 1.

- (7) Mediante carta de 30 de octubre de 2013, la Comisión solicitó información adicional. Las autoridades polacas la facilitaron mediante cartas de 4 de noviembre de 2013 y 15 de noviembre de 2013. El 26 de noviembre de 2013, tuvo lugar una reunión entre la Comisión y las autoridades polacas. Estas facilitaron información adicional mediante cartas de 3 de diciembre de 2013 y 2 de enero de 2014.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS DE AYUDA Y RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO

2.1. CONTEXTO DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

- (8) El asunto se refiere a la financiación de un nuevo aeropuerto civil en el voivodato de Pomerania, en el límite de los términos municipales de Gdynia y Kosakowo, a 25 kilómetros del aeropuerto de Gdansk ⁽⁴⁾. El nuevo aeropuerto es propiedad de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL (en lo sucesivo, «el gestor aeroportuario» o «el aeropuerto de Gdynia») y será gestionado por esta empresa. El gestor aeroportuario es propiedad en su totalidad de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo.
- (9) El objetivo del proyecto de inversión es crear un segundo aeropuerto en la región de Pomerania basado en la infraestructura de un aeródromo militar situado en Kosakowo ⁽⁵⁾. El nuevo aeropuerto gestionaría esencialmente tráfico de aviación general (por ejemplo, jets privados, planeadores/aeronaves deportivas ligeras), compañías aéreas de bajo coste (en lo sucesivo, «CBC») y vuelos chárter. En el momento de la notificación estaba previsto que el aeropuerto comenzase a funcionar a principios de 2014. En un informe de 2012 elaborado por PricewaterhouseCoopers (en adelante, «PWC») figuraban las siguientes previsiones para el tráfico de pasajeros durante los primeros años de funcionamiento: en torno a [...] en 2014, [...] en 2017, [...] en 2020 y en torno a [...] en 2028.
- (10) El origen del proyecto se remonta a abril de 2005, cuando varias autoridades regionales, el Ministerio de Defensa y representantes del aeropuerto de Gdansk ⁽⁶⁾ firmaron una carta de intenciones para la creación de un nuevo aeropuerto en Pomerania a partir de la infraestructura del aeródromo militar de Kosakowo. En julio de 2007, las autoridades locales de Gdynia y Kosakowo fundaron una empresa denominada Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL; en diciembre de 2009, Gdynia y Kosakowo consiguieron que el Ministerio de Transportes accediera a que Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL fuera en lo sucesivo responsable del nuevo aeropuerto. Sobre esta base, el Gobierno polaco, en virtud de un convenio suscrito el 9 de septiembre de 2010, cedió a Kosakowo las 254 hectáreas del aeródromo militar por un período de 30 años; a continuación Kosakowo arrendó los terrenos a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL por el mismo período.

El proyecto de inversión

- (11) Dado que inicialmente el actual aeródromo de Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) se utilizaba exclusivamente para fines militares, el gestor del nuevo aeropuerto debe poder utilizar las infraestructuras existentes (tales como una pista de 2 500 metros, pistas de rodaje, una plataforma aeroportuaria, equipo de navegación, etc.). El coste total de la inversión en el proyecto de conversión se estima en 164,9 millones de esloti polacos (PLN) (41,2 millones EUR) en valor nominal y en 148,4 millones PLN (37,1 millones EUR) en términos reales ⁽⁷⁾. El siguiente cuadro ofrece una visión general del desarrollo progresivo del aeropuerto, que se divide en cuatro fases. En opinión de las autoridades polacas, el coste total de la inversión también incluye las inversiones relacionadas con la

⁽⁴⁾ Dependiendo del trayecto elegido, la distancia por carretera entre los aeropuertos de Gdansk y Gdynia es de entre 26 y 29 kilómetros; fuente: Google maps, mapas Bing. El aeropuerto de Gdansk es propiedad y está operado por Lech Walesa Airport Ltd, una empresa creada por entidades públicas. El capital social de la empresa se desglosa como sigue: el ayuntamiento de Gdansk (32 %), el voivodato de Pomerania (32 %), la empresa estatal «Porty Lotnicze» (31 %), el ayuntamiento de Sopot (3 %) y el ayuntamiento de Gdynia (2 %). El aeropuerto Lech Walesa de Gdansk (en lo sucesivo, «el aeropuerto de Gdansk») es el tercer aeropuerto en importancia de Polonia. En 2012 registró un tráfico de 2,9 millones de pasajeros (2,7 millones EUR en servicios aéreos regulares y 0,2 millones EUR en vuelos chárter).

Los ocho compañías aéreas siguientes ofrecen servicios aéreos regulares a partir del aeropuerto de Gdansk (enero de 2014): Wizzair (22 destinos), Ryanair (7 destinos), Eurolot (4 destinos), Lot (2 destinos), Lufthansa (2 destinos), SAS (2 destinos), Air Berlin (1 destino), Norwegian (1 destino). Desde la apertura en mayo de 2012 de la nueva terminal, el aeropuerto de Gdansk tiene capacidad para recibir 5 millones de pasajeros al año. Con arreglo a la información facilitada por las autoridades polacas, la ampliación de la terminal (prevista para 2013-2015) aumentará la capacidad del aeropuerto a 7 millones de pasajeros. La inversión en el aeropuerto de Gdansk también fue financiada con ayuda estatal [véase la Decisión de la Comisión de 2008 relativa a la ayuda estatal N 153/08-1,7 millones EUR (DO C 46 de 25.2.2009, p. 7); y la Decisión de la Comisión de 2009 en el asunto de ayuda estatal N 472/08, como resultado de la cual Polonia concedió aproximadamente 33 millones EUR para el aeropuerto de Gdansk (DO C 79 de 2.4.2009, p. 2)].

⁽⁵⁾ El aeródromo militar Gdynia-Oksywie está situado en el límite entre los municipios de Gdynia y Kosakowo.

⁽⁶⁾ El convenio fue suscrito por las autoridades de Pomerania, los ayuntamientos de Gdansk, Gdynia y Sopot, el ayuntamiento de Kosakowo y representantes del Gobierno polaco (Voivodato de Pomerania, Ministerio de Defensa y Ministerio de Transporte) y el aeropuerto de Gdansk.

⁽⁷⁾ El tipo de cambio utilizado a efectos de la presente Decisión es 1 EUR = 4 PLN, que corresponde al tipo de cambio medio semanal de 2010. Fuente: Eurostat.

ejecución de las competencias de las autoridades públicas, que ascienden a cerca de [...] millones PLN ([...] millones EUR) en total (para las cuatro fases) ⁽⁸⁾.

Cuadro 1

Coste de inversión total nominal en el aeropuerto de Gdynia-Kosakowo en 2007-2030

Proyecto de inversión	Costes en millones PLN	Costes en millones EUR
Fase I: 2007 - 2011	[...]	[...]
Trabajos preparatorios (por ejemplo, limpieza del terreno, eliminación de edificios antiguos y árboles) y estudios de viabilidad, planificación		
Fase II: 2012 - 2013	[...]	[...]
<ul style="list-style-type: none"> — Terminal (lista en junio de 2013 y utilizada inicialmente para AG) — Edificio destinado a la administración del aeropuerto y brigada contra incendios — Renovación de la plataforma — Infraestructura energética, iluminación de navegación y vallado del aeropuerto — Equipo de mantenimiento y seguridad del — Ajuste del equipo de navegación — Construcción de vías de acceso, estación de servicio y aparcamiento de vehículos 		
Fase III: 2014 - 2019	[...]	[...]
<ul style="list-style-type: none"> — Inversiones necesarias para dar servicio a aeronaves de mayor tamaño (Boeing 737 o Airbus A320), como la ampliación de la pista de rodaje, la plataforma y el equipo aeroportuario — Otras inversiones destinadas a prestar servicios a los pasajeros (por ejemplo, ampliación del aparcamiento) 		
Fase IV: 2020 - 2030	[...]	[...]
<ul style="list-style-type: none"> — Ampliación de la terminal — Ampliación de los edificios de administración y brigada contra incendios — Ampliación de la plataforma, las pistas de rodaje y los aparcamientos de vehículos 		
Costes de inversión totales	164,90	41,02

Fuente: Información facilitada por las autoridades polacas.

Financiación del proyecto de inversión

- (12) El proyecto de inversión está siendo financiado mediante aportaciones de capital de los accionistas públicos (Gdynia y Kosakowo). Las aportaciones de capital se destinan a cubrir tanto los gastos de inversión como los de explotación del aeropuerto durante la primera fase de explotación (es decir, el período que finaliza en 2019). Los accionistas públicos esperan que el gestor aeroportuario empiece a generar beneficios y pueda financiar así todas sus actividades con sus propios ingresos en 2020.
- (13) Antes de que el proyecto se notificara a la Comisión (es decir, antes del 7 de septiembre de 2012), los accionistas públicos del aeropuerto de Gdynia acordaron aportar un total de aproximadamente 207,48 millones PLN ⁽⁹⁾ (unos 51,87 millones EUR) a fin de llevar a cabo el proyecto de inversión y cubrir las pérdidas del aeropuerto en sus primeros años de explotación. Gdynia aportaría 142,48 millones PLN (alrededor de 35,62 millones EUR) en efectivo a lo largo del período 2007-2019. Kosakowo aportó una contribución en efectivo de 0,1 millones PLN (25 000 EUR) cuando se fundó la empresa. En el período 2011-2040 Kosakowo aportaría también una contribución no dineraria de 64,9 millones PLN (unos 16,2 millones EUR), mediante la permuta de una parte de la renta anual pagadera por el aeropuerto de Gdynia en virtud del canje arrendamiento por acciones en el aeropuerto (véase el cuadro 2).

⁽⁸⁾ En opinión de las autoridades polacas, la inversión que se encuadra dentro de las competencias de las autoridades públicas incluye los edificios y los equipos destinados a los bomberos, los funcionarios de aduanas, guardias de seguridad del aeropuerto, agentes de policía y guardias de fronteras, un vallado perimetral del aeropuerto con videovigilancia, etc.

⁽⁹⁾ En términos nominales.

Cuadro 2

Financiación del proyecto de inversión mediante ampliaciones de capital

	millones PLN	millones PLN
Antes del 18 de junio de 2012		
Ampliaciones de capital en efectivo efectuadas por el ayuntamiento de Gdynia	60,73	15,18
Ampliaciones de capital en efectivo efectuadas por el ayuntamiento de Kosakowo	0,10	0,03
Permuta de deuda por capital del ayuntamiento de Kosakowo	3,98	1,00
Contribuciones toatales antes del 18 de junio de 2012	64,81	16,20
Previsiones para después del 18 de junio de 2012		
Ampliaciones de capital en efectivo del ayuntamiento de Gdynia:	81,75	20,44
millest:		
en 2013	29,90	7,48
en 2014	[...]	[...]
en 2015	[...]	[...]
en 2016	[...]	[...]
en 2017	[...]	[...]
en 2018	[...]	[...]
en 2019	[...]	[...]
Permuta de deuda por capital del ayuntamiento de Kosakowo:	60,92	15,23
millest:		
en el periodo 2013-2039 (27* [...] PLN)	[...]	[...]
en 2040	[...]	[...]
Contribuciones totales previstas después del 18 de junio de 2012	142,67	35,67
Capital total previsto de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL	207,48	51,87

Fuente: Sobre la base de la información facilitada por las autoridades polacas.

2.2. RAZONES PARA LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL Y LA EVALUACIÓN INICIAL

(14) En la Decisión de incoación se plantearon las siguientes cuestiones:

- en primer lugar, si la financiación pública del proyecto de inversión está en consonancia con el principio del inversor en una economía de mercado (en lo sucesivo, «PIEM»), en particular en lo que se refiere a: i) la aplicación puntual del PIEM y la metodología para aplicarlo y ii) si el análisis del PIEM llevado a cabo por las autoridades polacas que da un valor actual neto positivo (en lo sucesivo, «el VAN») se basa en hipótesis realistas y fiables ⁽¹⁰⁾,

⁽¹⁰⁾ El valor actual neto indica si el rendimiento de un proyecto dado supera los costes de capital (costes de oportunidad). Se considera que un proyecto es una inversión económicamente rentable si genera un VAN positivo. Las inversiones que producen rendimientos inferiores a los costes de capital (costes de oportunidad) no son económicamente viables. Los costes de capital (costes de oportunidad) se reflejan en el tipo de actualización.

— en segundo lugar, si las ayudas a la inversión y de funcionamiento para el aeropuerto de Gdynia pueden considerarse compatibles con el mercado interior.

Aplicación del PIEM

- (15) Por lo que se refiere a la primera cuestión, la Comisión expresó dudas de que el análisis del PIEM realizado en 2012, es decir, después de que los accionistas públicos adoptaran la decisión irrevocable de financiar la conversión del aeropuerto, pudiera servir para apreciar la existencia de ayuda estatal. Por lo tanto, la Comisión tenía dudas de que fuera apropiada la hipótesis contrafáctica, en la que se supone que la inversión finalizó en 2012.
- (16) Habida cuenta de que el aeropuerto de Gdynia va a llevar a cabo un modelo de negocio similar (centrándose en compañías de bajo coste, vuelos chárter y aviación general) al del aeropuerto de Gdansk, que aún tiene capacidad excedentaria y nuevos planes de expansión y se encuentra a solo 25 km de distancia, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la previsión de ingresos para el aeropuerto de Gdynia se basaba en hipótesis realistas, en particular en lo que se refiere al nivel de tasas aeroportuarias y al de tráfico de pasajeros previsto. En particular, la Comisión señaló que el plan de negocio del aeropuerto de Gdynia preveía una tasa por pasajero superior a la aplicada, una vez deducidos descuentos y rebajas, en el aeropuerto de Gdansk y en otros aeropuertos regionales comparables de Polonia.
- (17) La Comisión también expresó dudas en cuanto a si el plan de negocio tenía en cuenta todos los incentivos previstos (como, por ejemplo, apoyo a la mercadotecnia, descuentos, o cualquier otro incentivo para el desarrollo de rutas, etc.), que van a ser concedidos directamente por el aeropuerto de Gdynia, sus accionistas u otras autoridades regionales para incitar a las compañías aéreas a establecer nuevas rutas desde el aeropuerto.
- (18) Dado que la tasa de crecimiento de una empresa no es, por lo general, más elevada que la de la economía en la que opera (es decir, en términos de crecimiento del PIB), la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la tasa de crecimiento del volumen de negocios de [...] utilizada para calcular el valor terminal era la adecuada. ⁽¹¹⁾ Esta duda afecta directamente a la evaluación de la rentabilidad del proyecto de inversión, dado que el valor patrimonial real del nuevo aeropuerto solo pasa a ser positivo a la luz del valor terminal del proyecto a partir de 2040 (los flujos de caja actualizados acumulados en el período de previsión de 2010-2040 son negativos).
- (19) Por lo tanto, la Comisión consideró que la financiación pública para el proyecto de inversión genera beneficios económicos selectivos para el gestor del aeropuerto de Gdynia. La financiación pública también se concedió a partir de fondos públicos y es imputable al Estado. Por otra parte, falsea o amenaza con falsear la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros. Habida cuenta de que se cumplían todos los criterios acumulativos del concepto de ayuda, la Comisión consideró que la financiación pública constituía ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

Compatibilidad de la ayuda con el mercado interior

- (20) Por lo que se refiere a la segunda cuestión, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la ayuda de inversión y funcionamiento para el aeropuerto de Gdynia podía considerarse compatible con el mercado interior.
- (21) Por lo que se refiere a las ayudas a la inversión, la Comisión dudaba de que se cumplieran todos los criterios de compatibilidad relativos a las ayudas a la inversión destinadas a aeropuertos, establecidos en las Directrices en materia de aviación de 2005 ⁽¹²⁾. En particular, la Comisión dudaba de que la inversión en cuestión respondiera a un objetivo de interés común claramente definido, de que la infraestructura fuera necesaria y proporcionada y de que ofreciese perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo. Además, la Comisión dudaba de que el impacto sobre el desarrollo del comercio fuera compatible con el interés común.
- (22) Por lo que se refiere a las ayudas de funcionamiento en forma de financiación de las pérdidas de explotación de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL durante sus primeros años de funcionamiento, la Comisión expresó dudas en cuanto al hecho de que dichas ayudas pudieran acogerse a la excepción prevista en el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE. En particular, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la ayuda de funcionamiento podía considerarse compatible con arreglo a las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013 (en lo sucesivo, «las DAR») ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ El valor terminal es el valor actual de todos los flujos de caja posteriores generados en una tasa de crecimiento estable para siempre (es decir, el valor del patrimonio neto del gestor aeroportuario en el último año del plan de negocio presentado).

⁽¹²⁾ Comunicación de la Comisión — Directrices comunitarias sobre la financiación de los aeropuertos y las ayudas de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO C 312 de 9.12.2005, p. 1).

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

3. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES POLACAS

3.1. APLICACIÓN DE LA PRUEBA DEL INVERSOR PRIVADO Y EXISTENCIA DE AYUDA

- (23) Las autoridades polacas mantienen su posición de que la financiación pública de las inversiones en el aeropuerto de Gdynia se atiene al PIEM y, por lo tanto, no constituye ayuda estatal. A este respecto, Polonia hace referencia a los estudios relativos al PIEM realizados en el período 2010-2012 para llevar a cabo la inversión. Polonia afirma que todos estos estudios dieron como resultado un valor actual neto positivo y una tasa interna de rentabilidad (en lo sucesivo, «TIR») ⁽¹⁴⁾ superiores a los costes de capital.

3.1.1. Proceso de toma de decisiones y solidez metodológica del estudio relativo al PIEM

- (24) Las autoridades polacas explican que las conversaciones y los trabajos relativos a la conversión del aeródromo militar de Gdynia y Kosakowo en aeropuerto civil se remontan a 2005 y que, en aquel momento, participaron otros socios (como el aeropuerto de Gdansk). Polonia explica también que en 2007 Gdynia y Kosakowo crearon la empresa Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, que ha sido responsable de la inversión desde entonces.
- (25) En el transcurso del procedimiento, Polonia presentó tres estudios relativos al PIEM llevados a cabo por PWC. El primer estudio del PIEM (fechado el 16 de julio de 2010 y en lo sucesivo denominado «el estudio del PIEM de 2010») se realizó en julio de 2010. PWC presentó posteriormente dos actualizaciones del PIEM: la primera, que se realizó en mayo de 2011, con fecha de 13 de mayo de 2011 (en lo sucesivo, «la actualización del estudio PIEM de 2011» o «el estudio PIEM de 2011») y la segunda en julio de 2012 (con fecha de 13 de julio de 2012, en lo sucesivo, «actualización del estudio PIEM de 2012» o «estudio PIEM de 2012»). Estas actualizaciones incorporan nuevas proyecciones relativas al tráfico de pasajeros, los cambios en el alcance del proyecto, los cambios en las cifras de inversión y los cambios en la metodología y los insumos básicos en el cálculo del VAN (tales como el tipo *beta* y de actualización). En noviembre de 2013, las autoridades polacas facilitaron información adicional que sugiere que las nuevas fuentes de ingresos (es decir, la venta de carburante y la prestación de servicios de navegación) aumentaría el valor actual neto del proyecto. En la fecha en que se adoptó la Decisión de incoación Polonia solo había presentado la actualización del estudio PIEM de 2012.
- (26) Las autoridades polacas también explican el calendario del proyecto de Gdynia y Kosakowo de invertir en el aeropuerto de Gdynia. A este respecto, Polonia subraya que el proceso de inversión puede dividirse en dos fases de ejecución del proyecto:
- i) *La primera fase (2007-2009) abarcó los trabajos preparatorios y los estudios de viabilidad para la creación del nuevo aeropuerto (se trata de la fase 1, descrita en el cuadro 1)*
- (27) Las autoridades polacas aclaran que, en la primera fase, la empresa creada por Gdynia y Kosakowo llevó a cabo los trabajos preparatorios (por ejemplo, la elaboración de un plan director de la inversión, los documentos necesarios para la obtención de la condición de gestor aeroportuario, un informe sobre el impacto ambiental de la inversión, documentación técnica, etc.).
- (28) Las autoridades polacas sostienen que durante la primera fase no tuvo lugar una inversión significativa de capital y que la financiación pública concedida al gestor aeroportuario cumplía las normas sobre ayudas *de minimis* ⁽¹⁵⁾. Polonia afirma que las aportaciones de capital en la empresa con anterioridad al 26 de junio de 2009 ascendieron a 1,691 millones PLN (unos 423 000 EUR).
- ii) *La segunda fase (a partir de 2010) se refería a la conversión del aeropuerto (se trata de las fases II a IV, descritas en el cuadro 1)*
- (29) Polonia explica asimismo que la primera fase, preparatoria, finalizó en 2010, cuando finalizaron tanto el plan director como el estudio PIEM de 2010 relativo al aeropuerto de Gdynia ⁽¹⁶⁾. Las autoridades polacas señalan que el estudio PIEM de 2010 mostró que la inversión realizada por las dos autoridades locales se llevaría a cabo en condiciones de mercado (es decir, no constituiría ayuda de Estado), haciendo que los accionistas aumentaran el capital de la sociedad a 6,05 millones PLN (alrededor de 1,5 millones EUR).

⁽¹⁴⁾ La TIR mide la rentabilidad/beneficios obtenidos por el inversor en relación con el capital invertido.

⁽¹⁵⁾ Las normas aplicables en ese momento fueron establecidas por el Reglamento (CE) n° 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *de minimis* (DO L 379 de 28.12.2006, p. 5).

⁽¹⁶⁾ El plan director para el proyecto de inversión establecía las diversas medidas necesarias para la conversión del aeropuerto.

- (30) El estudio PIEM de 2010 calculó el VAN para el proyecto de inversión utilizando el método del flujo de caja libre para la empresa (FCFF, en sus siglas en inglés) ⁽¹⁷⁾. Este cálculo del VAN se basa en el supuesto de que todas las aportaciones de capital previstas en el plan de inversión se hicieran con el fin de poner en práctica el proyecto de inversión ⁽¹⁸⁾. Este método de valoración se emplea para calcular los flujos de caja para todos los titulares de capital en la empresa (tanto los accionistas como los titulares de obligaciones) en el período de referencia. A las proyecciones del flujo de caja se les descuenta el coste medio ponderado del capital (WACC) ⁽¹⁹⁾ para la obtención de los flujos de caja actualizados (DCF, en sus siglas en inglés) de la empresa en el período de referencia. El valor terminal se calculará utilizando el método de crecimiento perpetuo (que supone una senda de crecimiento estable basada en el FCFF del período de referencia más reciente). El valor actual neto se basa en la suma de los DCF para el período de referencia y el valor terminal. En este caso, el estudio PIEM de 2010 facilitó estimaciones del flujo de caja para el período 2010-2040 utilizando un WACC del [...] % ⁽²⁰⁾. Con estos datos, el estudio presentó un resultado de un DCF de -[...] millones PLN ([...] millones EUR) para el período 2010-2040 y un valor terminal (actualizado) de unos [...] millones PLN ([...] millones EUR). ⁽²¹⁾ El VAN de todo el proyecto se estima, por tanto, en unos [...] millones PLN (o [...] millones EUR).
- (31) En el gráfico siguiente (véase gráfico 1) se muestra el flujo de caja actualizado acumulado que se espera para el período 2010-2040 tal como se calculó en el estudio PIEM de 2010.

Gráfico 1

DCF acumulado (real) (en PLN)

[...]

- (32) Las autoridades polacas explican que el capital (fondos propios) de la empresa se incrementó hasta 6,052 millones PLN (unos 1,5 millones EUR) el 29 de julio de 2010. Polonia añade al mismo tiempo que, a pesar de que el estudio PIEM demuestra que la inversión no constituía ayuda estatal, los accionistas empezaron a preparar una notificación a la Comisión que iba a presentarse únicamente por razones de seguridad jurídica.
- (33) Las autoridades polacas explican además que en mayo de 2011 se llevó a cabo un nuevo estudio PIEM. Polonia afirma que se trataba de una actualización del de 2010 que se elaboró teniendo en cuenta el avance de los preparativos y la disponibilidad de datos más precisos sobre el plan de inversión, su calendario y la financiación. Polonia explica que en el período transcurrido entre la elaboración del estudio PIEM de 2010 y el de 2011:
- el 11 de marzo de 2011, los accionistas firmaron un convenio por el que se establecían las condiciones de financiación de la inversión en la puesta en marcha de un aeropuerto civil; con arreglo a este convenio el ayuntamiento de Gdynia se comprometió a aportar un total de 59 millones PLN en el período 2011-2013; por su parte, el ayuntamiento de Kosakowo se comprometió a hacer una aportación no dineraria en forma de una permuta de deuda por capital (como se describe en el cuadro 2) en el período 2011-2040,
 - ese mismo día, el 11 de marzo de 2011, la empresa responsable de la creación del aeropuerto de Gdynia suscribió con Kosakowo un convenio de arrendamiento del terreno (especificando la superficie de los terrenos arrendados, las condiciones de los pagos del arrendamiento, las cuestiones fiscales, etc.),
 - se especificaron y actualizaron los costes de inversión incluidos en el plan de inversión.
- (34) Las autoridades polacas explican que el estudio PIEM de 2011 también dio como resultado un VAN positivo. Polonia señala, a continuación, que los accionistas públicos del gestor aeroportuario realizaron aportaciones de capital sobre esta base. Polonia señala que el capital de la empresa (capital propio) se elevó a 33,801 millones PLN (8,45 millones EUR) en julio de 2011 y a 64,810 millones PLN (16,20 millones EUR) en abril de 2013.

⁽¹⁷⁾ El flujo de caja libre para la empresa (FCFF) se utiliza para calcular la rentabilidad de cada año antes de intereses e impuestos (EBIT), añadiendo la depreciación y amortización (ya que se trata de gastos no monetarios) y restando las necesidades de inversión, los cambios en capital de trabajo e impuestos (véase el cuadro 5 del estudio de 2010).

⁽¹⁸⁾ Los cálculos del FCFF se basan en los flujos de caja esperados (dentro y fuera de la empresa) para el período de 2010-2040. Estos flujos de caja se basan en el plan de negocio y sus hipótesis sobre el tráfico, las tasas, los costes de funcionamiento y el gasto de capital. Por lo tanto, los cálculos del FCFF tienen en cuenta el conjunto de los gastos de capital previstos para la conversión del aeropuerto.

⁽¹⁹⁾ El coste medio ponderado de capital (WACC, en sus siglas en inglés) es el tipo que una sociedad tiene que pagar a sus tenedores de valores para financiar sus activos.

⁽²⁰⁾ Se basa en un tipo de interés sin riesgo del [...] %, una prima de riesgo de crédito del [...] %, un tipo del impuesto sobre sociedades del 19 %, un coeficiente beta de [...], un tipo de prima de mercado del [...] % y una estructura de capital del [...] % de deuda y del [...] % de capital en acciones (véase el apartado 4.4 de la página 21 del estudio PIEM de 2010). La Comisión señala que los cálculos presentados por las autoridades polacas parecen indicar que para el estudio PIEM se utilizó un WACC con una estructura temporal a la baja.

⁽²¹⁾ El valor terminal se basó en una hipótesis de crecimiento estable del [...] %.

- (35) En el estudio PIEM de 2011, el DCF se calculó sobre la base del DCF para el período de referencia 2011-2040. El DCF actualizado se situó en (— [...]) millones PLN (— [...] millones EUR), lo que sugiere la existencia de pérdidas más elevadas, mientras que el valor terminal se redujo a [...] millones PLN (alrededor de [...] millones EUR). El valor actual neto se vio, por tanto, reducido a [...] millones PLN (o menos de [...] millones EUR). El WACC se redujo al [...] % ⁽²²⁾ y la tasa de crecimiento estable para el cálculo del valor terminal se redujo del [...] % al [...] %.
- (36) Polonia afirma que un cambio en la situación macroeconómica (la crisis financiera y la desaceleración económica) hizo que el proyecto se reevaluara en 2012, lo que dio lugar a un nuevo estudio PIEM (el estudio PIEM de 2012). Las autoridades polacas declaran que, a los efectos del estudio PIEM de 2012, se han introducido las siguientes modificaciones en la hipótesis de los anteriores estudios PIEM:
- se redujo la previsión del tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Gdynia,
 - se redujo el alcance de la inversión, con la consiguiente reducción de los costes de inversión en [...] millones PLN ([...] millones EUR),
 - se abandonó la idea de construir una terminal principal (junto con el correspondiente desarrollo de la infraestructura de carreteras y aparcamientos). En su lugar, se decidió aumentar la capacidad de la terminal de aviación general en un [...] % en la segunda fase de inversión,
 - después de comprobar la situación en el mercado, fue preciso incrementar en [...] millones PLN ([...] millones EUR) los costes de inversión relacionados con la seguridad,
 - la reducción de la inversión se tradujo en un plazo de amortización más corto (en términos nominales, en [...] años, de [...] años y [...] meses a [...] años, y [...] meses).
- (37) Polonia explica también que, a los fines del estudio PIEM de 2012, se modificó la metodología utilizada en los estudios PIEM anteriores:
- para reflejar mejor la estructura de financiación y el coste del servicio de la deuda, el método FCFF fue sustituido por el de flujo de caja libre del accionista (en lo sucesivo, «FCFE») ⁽²³⁾,
 - a raíz de los cambios en el mercado financiero (de valores), se actualizaron el tipo de interés sin riesgo y el coeficiente *beta*. Por otra parte, las compañías de fuera de Europa quedaron eliminadas del análisis comparativo, lo que dio lugar a un nuevo tipo de actualización,
 - el tipo de actualización para calcular el VAN se había fijado sobre la base de un análisis de empresas comparables, que abarcaba tanto las empresas aeroportuarias como las que prestan servicios en los aeropuertos (cuyos resultados financieros están estrechamente relacionados con el comportamiento de las empresas aeroportuarias) ⁽²⁴⁾,
 - se dio por supuesto que el proyecto estaría financiado principalmente a partir de recursos de los accionistas y solo entonces a partir de fuentes externas (créditos de explotación) y los productos de explotación.

⁽²²⁾ El tipo sin riesgo se incrementó al [...] % y el coeficiente *beta* aumentó a [...]. La estructura del capital se modificó incrementando la proporción de la deuda ([...] %) y disminuyendo la del capital ([...] %).

⁽²³⁾ FCFE = FCFF + créditos y préstamos tomados — créditos y préstamos reembolsados — intereses sobre créditos y préstamos. En comparación con el FCFF, el FCFE se actualiza mediante la tasa de rentabilidad sobre el capital que es siempre superior al WACC. Como resultado, el VAN indica qué parte de la rentabilidad de la inversión está a disposición de los accionistas (los inversores de capital). El VAN calculado sobre la base del FCFE no refleja, por lo tanto, el rendimiento general de las inversiones, es decir, la rentabilidad para los accionistas y la rentabilidad para los acreedores.

⁽²⁴⁾ Para reflejar las diferencias en la estructura de financiación típica de las empresas aeroportuarias y las empresas que prestan servicios aeroportuarios, antes de calcular las medias se incrementó la rentabilidad del capital.

- (38) En el estudio PIEM de 2012, el DCF se calculó sobre la base del DCF para el período de proyección 2012-2030 (es decir, el período de referencia utilizado para el estudio anterior se redujo en diez años). El DCF actualizado ascendió a (-[...] millones PLN) (unos (-[...]) millones EUR), mientras que el valor terminal experimentó un aumento significativo, ascendiendo a [...] millones PLN ([...] millones EUR). A continuación se dedujo el valor capitalizado de las inversiones ya realizadas ([...] millones PLN). Actualizado en 2012, el valor actual neto ascendió a [...] millones PLN ([...] millones EUR). Para calcular el valor actual neto, se utilizó el coste de los fondos propios del [...] % ⁽²⁵⁾ y se volvió a disminuir del [...] % al [...] % la tasa de crecimiento estable para el cálculo del valor terminal.
- (39) Polonia señala que los resultados del estudio PIEM de 2012 seguían siendo positivos y dieron lugar a nuevas aportaciones de capital por parte de los accionistas. Las autoridades polacas afirmaron que en abril de 2013 el capital de la empresa se había incrementado a 91,310 millones PLN (22,8 millones EUR) y no sufrió modificaciones posteriores en 2013, como se resume en el cuadro 3.

Cuadro 3

Incrementos del capital del gestor del aeropuerto por parte de Gdynia y Kosakowo

Fecha de la decisión de inscripción en el Registro Nacional de los Tribunales	Fecha de la resolución sobre la ampliación de capital	Nombre del accionista	Asunto de la resolución	Valor de las	Capital en	Cuota acumulativa del total de ampliaciones de capital realizadas hasta finales de 2013
				(millones PLN)	(millones PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	creación de nuevas acciones	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	creación de nuevas acciones	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	creación de nuevas acciones	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	creación de nuevas acciones	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	creación de nuevas acciones	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	se eliminaron 404 acciones propiedad del ayuntamiento de Gdynia sin compensación para el accionista	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	creación de nuevas acciones	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	creación de nuevas acciones	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	creación de nuevas acciones	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	creación de nuevas acciones	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	creación de nuevas acciones	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	creación de nuevas acciones	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	creación de nuevas acciones	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	creación de nuevas acciones	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	creación de nuevas acciones	20,031	91,310	100,00 %

Fuente: Información facilitada por las autoridades polacas.

⁽²⁵⁾ El tipo de interés sin riesgo se redujo al [...] % y el coeficiente *beta* a [...].

- (40) En resumen, Polonia aduce que, si bien ya en 2005 las autoridades locales tomaron medidas preliminares para crear el aeropuerto de Gdynia, el proyecto no adoptó su forma final hasta la elaboración del plan director y el primer estudio PIEM, es decir, en 2010. Las autoridades polacas explican que las hipótesis iniciales del proyecto fueron revisadas sustancialmente como consecuencia de la evolución de las circunstancias externas. Polonia alega que la decisión última de los accionistas públicos sobre la ejecución del proyecto y su forma final se adoptaron en 2012. También subraya que las tres versiones del estudio PIEM han confirmado la viabilidad del proyecto y demostrado que un inversor en una economía de mercado lo habría llevado a cabo.
- (41) En la hipótesis contrafáctica, las autoridades polacas alegan que la legislación nacional autorizaba a Kosakowo a utilizar los terrenos en los que está situado el aeropuerto de Gdynia exclusivamente para establecer un nuevo aeropuerto civil. A este respecto, las autoridades polacas explican que el recinto del aeropuerto se había arrendado a Kosakowo durante un período de 30 años. Polonia precisa que el convenio de arrendamiento obliga a Kosakowo a alquilar los terrenos únicamente a una entidad responsable del establecimiento o explotación de un aeropuerto civil. En opinión de las autoridades polacas, los terrenos podrían haber sido recuperados por el Estado si Kosakowo no los hubiera arrendado en el plazo de seis meses para establecer un aeropuerto civil, si hubieran sido utilizados para otros fines, o si el aeropuerto no hubiera comenzado sus actividades en un plazo de tres años. Habida cuenta de que la hipótesis de que los terrenos del aeropuerto de Gdynia se utilizaran/arrendasen para fines distintos de la actividad aeronáutica no era posible, no podía utilizarse para establecer una hipótesis contrafáctica.

3.1.2. Credibilidad de las hipótesis fundamentales en que se fundamenta el estudio PIEM de 2012

Proyecciones de tráfico y previsiones de ingresos

- (42) Polonia explica que las tasas aeroportuarias previstas se determinaron sobre la base de las tarifas que aplican otros aeropuertos con el fin de no perturbar el mercado existente, al tiempo que se garantizaba un adecuado nivel de rentabilidad para el proyecto sobre la base de las previsiones de volumen de tráfico de pasajeros. En opinión de las autoridades polacas, los gastos no difieren significativamente de las tasas estándar recaudadas por los aeropuertos de pequeño tamaño. En particular, dos aeropuertos regionales que han comenzado a operar recientemente, Lublin y Modlin, aplican tasas aeroportuarias estándar similares a las previstas en el estudio PIEM para el aeropuerto de Gdynia.
- (43) En respuesta a la observación de la Comisión de que las tasas previstas para el aeropuerto de Gdynia [25 PLN (5,25 EUR) por pasajero de salida en los dos primeros años y 40 PLN (10 EUR) posteriormente] son superiores a las tasas actualizadas aplicadas en el aeropuerto de Gdansk [24 PLN (5 EUR) por pasajero de salida en aeronaves de compañías de bajo coste en rutas internacionales operadas al menos dos veces a la semana y 12,5 PLN (3,1 EUR) en rutas nacionales], Polonia observa que el nivel de las tasas que figuran en el plan de negocio representa la media durante todo el período de proyección (2014-2030), teniendo en cuenta el hecho de que en el aeropuerto de Gdansk las tasas tendrán que incrementarse a largo plazo, a medida que vaya mejorando el nivel de los servicios que presta el aeropuerto.
- (44) Por otra parte, Polonia señala que el margen de beneficios del proyecto, las previsiones de tráfico aéreo revisadas (ligeramente al alza) y el hecho de que el Ejército comparta determinados costes operativos implican que el aeropuerto de Gdynia debería estar en condiciones de mantener unas tasas por pasajero reducidas a lo largo de un período más largo (podrían aplicarse tasas reducidas hasta finales de 2021), al tiempo que se mantiene un VAN positivo para los accionistas públicos.
- (45) Las autoridades polacas alegan también que la previsión de tráfico actualizada (en marzo de 2013) para Pomerania presupone un tráfico más elevado que el estudio PIEM de 2012. Según las cifras más recientes, por el aeropuerto de Gdynia pasarían 1 149 978 pasajeros en 2030, y no 1 083 746. Para Pomerania en su conjunto, se prevé que el número de pasajeros aumente de 7,8 a 9 millones en 2030.
- (46) En opinión de las autoridades polacas, estas cifras confirman que es viable la coexistencia de los aeropuertos de Gdansk y Gdynia y que pueden operar conjuntamente en el mercado de Pomerania. Consideran que, incluso si el aeropuerto de Gdansk se expandiera hasta alcanzar la capacidad prevista de 7 millones de pasajeros, hay margen en el mercado aeronáutico en desarrollo de Pomerania para que exista otro pequeño aeropuerto regional (con una capacidad de 1 millón de pasajeros), que complementaría los servicios prestados por el aeropuerto de Gdansk.

Cuadro 4

Comparación de las previsiones de tráfico del estudio PIEM de 2012 y las previsiones de tráfico actualizadas (marzo de 2013) para el aeropuerto de Gdynia

Año	Tráfico comercial		Tráfico comercial		Aviación general	
	Pasajeros (en miles)		Operaciones de aeronaves		Operaciones de aeronaves	
	Previsiones del estudio PIEM de 2012	Previsiones actualizadas	Previsiones del estudio PIEM de 2012	Previsiones actualizadas	Previsiones del estudio PIEM de 2012	Previsiones actualizadas
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2025	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2026	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2027	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2028	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2029	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2030	1 083 746	1 149 978	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: Sobre la base de la información facilitada por las autoridades polacas.

Costes de funcionamiento (incentivos para las compañías aéreas, costes relacionados con las operaciones militares del aeropuerto)

- (47) Las autoridades polacas explican que el estudio PIEM tiene en cuenta las medidas de mercadotecnia y promoción del aeropuerto a la hora de estimar:
- i) los costes de funcionamiento, calculados sobre la base de los estados financieros disponibles de todos los principales aeropuertos de Polonia,
 - ii) los demás costes por tipo, previstos para el aeropuerto de Gdynia de manera conservadora en un nivel alto, teniendo también en cuenta los costes correspondientes en otros aeropuertos.
- (48) Polonia afirma también que el estudio PIEM partía del supuesto de que todos los costes de funcionamiento serían soportados por el inversor y, por consiguiente, no tenía en cuenta que el Ejército, como usuario del aeropuerto, fuese a asumir una parte de los mismos. Polonia alega que se supuso que la división de los costes de funcionamiento en concepto de las infraestructuras compartidas era [...] por el número de los vuelos civiles y militares. Polonia también explica que los costes de renovación y reparaciones será [...]. Polonia subraya que la adopción de normas sobre el uso compartido del aeropuerto (aún no acordadas oficialmente con el Ejército, en su calidad de usuario del aeropuerto) dará lugar a una reducción de al menos [...] en los costes relativos a los servicios prestados por terceros y las nóminas de la plantilla. En opinión de las autoridades polacas, la inclusión de este factor en los estudios PIEM tendría como consecuencia una mayor rentabilidad prevista del proyecto.

Tasa de crecimiento a largo plazo

- (49) Las autoridades polacas explican que la tasa de crecimiento del [...] % adoptada en el estudio PIEM hace referencia al valor terminal en términos nominales.
- (50) Polonia sostiene también que la tasa de crecimiento del [...] % es igual al objetivo de inflación fijado para Polonia en el Consejo de Política Monetaria (un órgano decisorio del Banco Nacional de Polonia). Polonia observa que, según las previsiones más recientes del Fondo Monetario Internacional de julio de 2013, el PIB polaco crecerá a una tasa del 2,2 % en 2014, el 3 % en 2015, el 3,3 % en 2017 y el 3,8 % en 2018.

Actualización de noviembre de 2013

- (51) En noviembre de 2013, las autoridades polacas informaron de que el gestor aeroportuario había recibido las decisiones administrativas de la Oficina de Aduanas y la Oficina de Regulación de la Energía por las que se le autorizaba a vender combustible directamente a las aeronaves. La venta de combustible por parte del gestor aeroportuario sería una fuente adicional de ingresos y mejoraría los resultados financieros del plan de negocio.
- (52) En opinión de las autoridades polacas, hasta la fecha todos los estudios PIEM preveían la venta de combustible a través de un operador externo. La venta de combustible por el gestor aeroportuario incrementaría el margen de beneficio de la empresa en esta actividad de [...] PLN ([...] EUR) por litro (en caso de que lo venda un operador externo) a [...] PLN ([...] EUR) (en caso de venta directa por parte del gestor aeroportuario).
- (53) En opinión de las autoridades polacas, estos ingresos adicionales mejorarían los resultados de la actualización del estudio PIEM de 2012. Polonia señala que se espera que el VAN del proyecto aumente de [...] millones PLN ([...] millones EUR) a [...] millones PLN ([...] millones EUR). Las autoridades polacas explican también que la TIR se incrementaría del [...] % al [...] %.
- (54) Polonia alega que los ingresos adicionales harían posible, a su vez, que las tasas aeroportuarias para las compañías aéreas se mantuviesen en niveles bajos a largo plazo.
- (55) Las autoridades polacas confirmaron que la adopción de un enfoque prudente había evitado que los estudios PIEM abarcaran la venta de combustible por cuenta del aeropuerto. En el momento en que se llevaron a cabo los estudios, el gestor aeroportuario no contaba con las autorizaciones pertinentes ni con garantía alguna de que fuera a obtenerlas.
- (56) Además, las autoridades polacas afirmaron que la empresa tiene la intención de prestar servicios de navegación a las compañías aéreas (en lugar de la Agencia de Servicios de Navegación Aérea de Polonia). Asimismo señalan que de esta forma se reduciría la tasa terminal pagada por las compañías aéreas (que actualmente se abona a la Agencia) y, de ese modo, el aeropuerto de Gdynia resultaría más atractivo para las compañías aéreas. Así pues, el gestor aeroportuario podría ofrecer a las compañías aéreas tasas más competitivas que las de los aeropuertos vecinos.

3.2. EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS CON EL MERCADO INTERIOR

3.2.1. Ayudas a la inversión

- (57) En opinión de las autoridades polacas, se cumplen todos los criterios de compatibilidad establecidos en las Directrices de aviación de 2005 para las ayudas a la inversión concedidas a los aeropuertos.

Consecución de un objetivo de interés común claramente definido

- (58) Polonia alega que la creación del aeropuerto de Gdynia, como elemento del sistema de transportes de Pomerania, optimiza la utilización de las infraestructuras disponibles y tendrá un impacto positivo sobre el desarrollo regional, en particular, como consecuencia del aumento de los puestos de trabajo en el aeropuerto, de los ingresos procedentes de la cadena de suministro del mercado aeronáutico y del desarrollo del turismo.
- (59) Polonia hace referencia a la «Estrategia Regional de Desarrollo del Transporte en Pomerania para el período 2007-2020», que se basa en las previsiones de tráfico aéreo para la región y reconoce la necesidad de construir un nudo de aeropuertos que colaboren estrechamente para responder a las necesidades de la población de la zona de la Triciudad ⁽²⁶⁾.
- (60) En opinión de las autoridades polacas, los principales argumentos en favor de la construcción de un nudo aeroportuario en la zona de la Triciudad son: el aumento del tráfico aéreo en Polonia, la falta de margen para aumentar la capacidad del aeropuerto de Gdansk y la extensión de la aglomeración a lo largo de una distancia de unos 60 km (o de más 100 km si tenemos en cuenta las ciudades de Tczew y Wejherowo). Las autoridades polacas alegan que, aunque el aeropuerto de Gdansk tiene en la actualidad una capacidad de unos 5 millones de pasajeros, algunas previsiones estiman que este aeropuerto tiene un potencial que puede superar los 6 millones de pasajeros en 2035. Por un lado, en sus observaciones las autoridades polacas alegan que las limitaciones medioambientales y las urbanizaciones cercanas al aeropuerto de Gdansk limitan sus perspectivas de expansión. Por otro lado, en sus observaciones de 6 de diciembre de 2012 las autoridades polacas invocaron el plan director del aeropuerto de Gdansk para argumentar que no existen obstáculos a su expansión.
- (61) Las autoridades polacas precisan que la construcción de un nudo de aeropuertos en la zona de la Triciudad, con el aeropuerto de Gdynia como aeródromo de apoyo y emergencia (es posible aterrizar en el aeropuerto de Gdynia en alrededor del 80 % de los casos en los que la capa de nubes y la visibilidad impiden el aterrizaje en el aeropuerto de Gdansk), también se justifica por razones de seguridad aérea.
- (62) Por último, las autoridades polacas alegan que el desarrollo del aeropuerto de Gdynia se corresponde con los objetivos de los documentos de estrategia nacional y regional en relación con la evolución de la infraestructura aeronáutica en Polonia. Las autoridades polacas explican que se espera que el desarrollo de este aeropuerto tenga un impacto positivo en el desarrollo de Pomerania y en la utilización de las infraestructuras militares existentes, y que sea complementario del aeropuerto de Gdansk.

Necesidad y proporcionalidad de la infraestructura

- (63) Polonia sostiene que la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado, debido a la pequeña escala de las operaciones del aeropuerto (una cuota del 1,55 % del mercado polaco de la aviación en 2030), unas previsiones de volúmenes de tráfico de pasajeros que superan la capacidad de expansión del aeropuerto de Gdansk, el atractivo de la región para el turismo y la elevada tasa de desarrollo prevista para la región de Pomerania.
- (64) Polonia hace hincapié en el papel estratégico del aeródromo militar de Gdynia en la región, y observa que el uso de la infraestructura existente minimiza los costes de inversión y optimiza el impacto positivo sobre el desarrollo regional.
- (65) Las autoridades polacas señalan asimismo que se han minimizado los costes y se ha incrementado la eficacia de la inversión mediante la aplicación de soluciones técnicas como, por ejemplo, la construcción de una terminal de aviación general tanto para la aviación general como para el tráfico de pasajeros, que alberga la mayoría de los servicios aeroportuarios (guardia de fronteras, aduanas, policía, bomberos, gestión) en un único edificio y adapta otras instalaciones existentes para optimizar su utilización. Además, los costes de funcionamiento de la infraestructura se compartirán con el Ejército.

⁽²⁶⁾ La Triciudad es una zona urbana constituida por tres grandes ciudades de Pomerania (Gdansk, Gdynia y Sopot). En la actualidad existen tres aeropuertos en la zona: el aeropuerto Lech Walesa de Gdansk, el aeródromo militar de Pruszcz Gdanski y el aeródromo militar situado en el límite entre Gdynia y Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

Perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo

- (66) Polonia señala que las perspectivas de utilización a medio plazo del aeropuerto de Gdynia son satisfactorias, debido al crecimiento del PIB de Pomerania, que se espera sea superior a la media de Polonia y la UE, el atractivo turístico de la región, su posición como centro de operaciones de la inversión extranjera y las previsiones de crecimiento del tráfico aéreo.
- (67) Las autoridades polacas subrayan que el proyecto de colaboración previsto con el aeropuerto de Gdansk y la complementariedad de los servicios ofrecidos por los dos aeropuertos (el aeropuerto de Gdynia se dedicará principalmente al tráfico de aviación general) refuerzan aún más las perspectivas a medio y largo plazo para el aeropuerto de Gdynia.
- (68) Además, Polonia explica que el aeropuerto también tiene la intención de desarrollar dentro de la zona aeroportuaria actividades especializadas relacionadas con la aviación, tales como la producción de piezas simples de mantenimiento, la reparación de piezas de aviones o la producción de otros componentes o productos suministrados sobre una base «justo a tiempo».
- (69) Las autoridades polacas señalan que una prueba más del atractivo del proyecto es la existencia de una carta de intenciones firmada por un banco comercial en la que se expresa la voluntad del banco de iniciar conversaciones sobre la financiación de inversiones en el aeropuerto de Gdynia.

Impacto sobre el desarrollo del comercio en una medida contraria al interés común

- (70) Dado que el aeropuerto de Gdynia va a ser un aeropuerto con una cuota de mercado reducida (menos de 1 millón de pasajeros al año), Polonia no considera que el impacto del proyecto sobre el comercio sea contrario al interés común. A la luz del crecimiento previsto del tráfico aéreo, las autoridades polacas esperan que los aeropuertos de Gdynia y Gdansk formen un nudo aeronáutico cooperativo que preste servicios a la zona de la Triciudad en Pomerania y ofrezca prestaciones complementarias.
- (71) Polonia subraya que el aeropuerto de Gdynia no se convertirá en un competidor para el aeropuerto de Gdansk, pues se centrará en prestar servicios para el sector de la aviación general (servicios de mantenimiento, reparación y revisión, una academia de vuelo) y cooperará con el puerto marítimo de Gdynia.
- (72) Polonia alega además que el tráfico de vuelos chárter y de bajo coste en el aeropuerto de Gdynia no será a costa del aeropuerto de Gdansk, sino que tendrá como resultado un incremento general de la riqueza y la movilidad. Polonia señala que el ritmo al que está creciendo el aeropuerto de Gdansk y la naturaleza de las operaciones que gestiona significa que el número de vuelos operados tendrá que limitarse tarde o temprano. Polonia señala que estas conclusiones se presentan en el informe de evaluación de impacto ambiental relativo al proyecto «Ampliación del Aeropuerto Lech Wałęsa de Gdansk».
- (73) Las autoridades polacas explican que la inversión en el aeropuerto de Gdynia puede limitar los costes económicos y sociales de toda restricción de la actividad del aeropuerto de Gdansk. Polonia señala que transferir parte del tráfico aéreo desde el aeropuerto de Gdansk al aeropuerto de Gdynia se traducirá en una mejor utilización de la capacidad de ambos aeropuertos.

Necesidad de la ayuda y efecto incentivador

- (74) Polonia alega que la empresa no hubiera podido llevar a cabo el proyecto sin financiación pública. También observa que la ayuda se circunscribió a un mínimo y que se redujeron y optimizaron los costes del proyecto mediante el uso de las infraestructuras militares existentes.
- (75) En opinión de las autoridades polacas, las aportaciones de capital en el aeropuerto de Gdynia son necesarias y se limitan a un mínimo, como reflejan:

i) la tasa interna de rendimiento del proyecto del [...] %, solo ligeramente por encima del tipo de actualización (coste del capital), que se sitúa en el [...] % (sobre la base del estudio PIEM de 2012),

- ii) la necesidad, prevista en las proyecciones financieras, de obtener préstamos de capital circulante para financiar las operaciones del aeropuerto, ya que, de no ser así, la empresa podría perder liquidez,
- iii) el hecho de que la financiación total procedente del capital propio sea inferior al total de los gastos de capital (la financiación a partir del capital propio representa menos del [...] de los costes totales de tesorería en el período de previsión, incluidos los gastos de capital totales).

(76) Posteriormente las autoridades polacas alegaron la proporcionalidad de la medida de ayuda, comparando su financiación pública (unos 148 millones PLN en términos reales) con la de una inversión para la constitución de una empresa nueva (aeropuerto Lublin-Świdnik, para el que los costes de construcción netos ascendieron a unos 420 millones PLN) y una inversión basada en un aeródromo militar (aeropuerto de Varsovia-Modlin, cuya construcción ha costado hasta ahora cerca de 454 millones PLN).

3.2.2. Ayudas de funcionamiento

(77) Polonia alega que el proyecto cumple los criterios de compatibilidad establecidos en las Directrices relativas a las ayudas de finalidad regional en una región contemplada en el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE. En opinión de las autoridades polacas, las ayudas de funcionamiento para el proyecto:

- i) se destinan a financiar un conjunto preestablecido de gastos,
- ii) se limitan al mínimo necesario y se conceden con carácter temporal (las ayudas para los costes de funcionamiento se conceden en la medida y para el período necesario para poner en funcionamiento el aeropuerto, es decir, hasta finales de 2018),
- iii) son decrecientes y se reducen del [...] % de los gastos de capital en 2013 al [...] % en 2018,
- iv) responden a los objetivos de desarrollo regional y de reducción de las limitaciones existentes. Teniendo en cuenta el importe de las ayudas con relación a sus efectos beneficiosos para el desarrollo de Pomerania, Polonia alega que debe considerarse que se trata de ayudas proporcionadas.

(78) Polonia también subraya que las ayudas se destinan a un aeropuerto pequeño con una capacidad máxima de 1 millón de pasajeros al año, es decir, que el riesgo de falseamiento de la competencia y de efecto contrario al interés común es mínimo, habida cuenta en particular de la cooperación prevista entre los aeropuertos de Gdansk y Gdynia y de la complementariedad de su cooperación.

(79) Polonia señala asimismo que la cooperación que se está negociando con el Ejército y la participación de este en los costes de funcionamiento del aeropuerto permitirán reducir las pérdidas y los costes de funcionamiento de la empresa.

4. OBSERVACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

(80) La Comisión no ha recibido observaciones de terceros interesados a raíz de la publicación de su Decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE con respecto a la financiación concedida a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL por parte de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo.

5. EVALUACIÓN

5.1. EXISTENCIA DE AYUDA ESTATAL

(81) En virtud del artículo 107, apartado 1, del TFUE, «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

(82) Los criterios establecidos en el artículo 107, apartado 1, del TFUE son acumulativos. Por consiguiente, para determinar si la medida en cuestión constituye ayuda a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, tienen que cumplirse todas las condiciones siguientes. En concreto, la ayuda financiera debe:

- i) ser otorgada por el Estado o mediante fondos estatales,
- ii) favorecer a determinadas empresas o producciones,
- iii) falsear o amenazar falsear la competencia, y
- iv) afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

5.1.1. Actividad económica y concepto de empresa

- (83) Según reiterada jurisprudencia, la Comisión debe, en primer lugar, comprobar si Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL es una empresa a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. El concepto de empresa abarca cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación⁽²⁷⁾. Cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado constituye una actividad económica⁽²⁸⁾.
- (84) En su sentencia Aeropuerto de Leipzig/Halle el Tribunal de Justicia confirmó que el funcionamiento de un aeropuerto con fines comerciales y la construcción de las infraestructuras aeroportuarias constituye una actividad económica⁽²⁹⁾. Una vez que el gestor de un aeropuerto lleva a cabo una actividad económica ofreciendo servicios aeroportuarios a cambio de una remuneración, independientemente de su estatuto jurídico o de su modo de financiación, constituye una empresa a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, y, por lo tanto, las normas del Tratado en materia de ayudas estatales son susceptibles de aplicarse a las ventajas concedidas por el Estado o a través de recursos estatales a dicho gestor aeroportuario⁽³⁰⁾.
- (85) A este respecto, la Comisión observa que la infraestructura objeto de la presente Decisión va a ser explotada con carácter comercial por el gestor de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL. Dado que el gestor cobrará a los usuarios por el uso de dicha infraestructura, esta ha de considerarse comercialmente explotable. De ello se deduce que la entidad que explote esta infraestructura es una empresa a los efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (86) Sin embargo, no todas las actividades de un gestor aeroportuario son necesariamente de carácter económico⁽³¹⁾.
- (87) Como destaca el Tribunal, las actividades que incumben normalmente al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público no son de carácter económico ni entran en el ámbito de aplicación de la normativa sobre ayudas estatales⁽³²⁾. Entre tales actividades se incluyen, por ejemplo, la seguridad, el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, etc. La financiación debe limitarse estrictamente a la compensación por los costes generados, y no puede ser desviada a otras actividades de carácter económico⁽³³⁾.
- (88) Por lo tanto, la financiación de actividades que entran dentro de las competencias de política pública o de infraestructuras directamente vinculadas a dichas actividades en general no constituye ayuda estatal⁽³⁴⁾. En un aeropuerto, actividades como el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, la lucha contra incendios y las

⁽²⁷⁾ Asunto C-35/96, Comisión/Italia (Rec. 1998, p. I-3851); asunto C-41/90, Höfner y Elser (Rec. 1991, p. I-1979); asunto C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance y otros/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (Rec. 1995, p. I-4013); asunto C-55/96 Job Centre (Rec. 1997, p. I-7119).

⁽²⁸⁾ Asunto 118/85, Comisión/Italia (Rec. 1987, p. 2599); asunto 35/96, Comisión/Italia (Rec. 1998, p. I-3851).

⁽²⁹⁾ Asuntos acumulados T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle GmbH y Mitteldeutsche Flughafen AG/Comisión y T-443/08 Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión (Rec. 2011, p. II-01311), confirmado por el TJCE, asunto C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión, [2012], pendiente de publicación en la Recopilación; véase también el asunto T-128/89 Aéroports de Paris/Comisión (Rec. 2000 p. II-3929), confirmado por el TJCE, asunto C-82/01P (Rec. 2002, p. I-9297), y asunto T-196/04, Ryanair/Comisión (Rec. 2008, p. II-3643).

⁽³⁰⁾ Asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, Poucet/AGV y Pistre/Cancave (Rec. 1993, p. I-637).

⁽³¹⁾ Asunto C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol (Rec. 1994, p. I-43).

⁽³²⁾ Decisión de la Comisión N 309/22, de 19 de marzo de 2003: Seguridad aérea. Compensación de los costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

⁽³³⁾ Asunto C-343/95, Cali & Figli (Rec. 1997, p. I-1547); Decisión N 309/2002 de la Comisión, de 19 de marzo de 2003; Decisión N 438/2002 de la Comisión, de 16 de octubre de 2002, ayuda en apoyo de las funciones de la autoridad pública belga en el sector portuario.

⁽³⁴⁾ Véase la nota 32.

actividades necesarias para salvaguardar la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita y las inversiones relativas a la infraestructura y equipos necesarios para llevar a cabo esas actividades se consideran en general de carácter no económico ⁽³⁵⁾.

- (89) Sin embargo, la financiación pública de las actividades no económicas estrechamente ligadas a la realización de una actividad económica no debe dar lugar a una discriminación indebida entre compañías aéreas y gestores aeroportuarios. Es jurisprudencia reiterada que existe una ventaja cuando las autoridades públicas eximen a las empresas de los costes inherentes a sus actividades económicas ⁽³⁶⁾. Por tanto, si, en el marco de un régimen jurídico determinado, es normal que las compañías aéreas o los gestores aeroportuarios asuman los costes de determinados servicios, mientras que otras compañías aéreas o gestores aeroportuarios que prestan los mismos servicios por cuenta de las mismas autoridades públicas no tienen que soportar dichos costes, estos pueden disfrutar de una ventaja, aun cuando esos servicios sean considerados en sí mismos como no económicos. Por consiguiente, es preciso analizar el marco jurídico aplicable a la entidad gestora del aeropuerto para evaluar si, en virtud de dicho marco jurídico, los gestores aeroportuarios y las compañías aéreas están obligados a soportar el coste de proporcionar algunas actividades que, en sí mismas, podrían ser de naturaleza no económica, pero que son inherentes a la implantación de sus actividades económicas.
- (90) Aunque las actividades expuestas en el considerando 88 pueden considerarse de carácter no económico, la Comisión constata que la legislación polaca ⁽³⁷⁾ obliga a los gestores aeroportuarios a financiar las instalaciones y el equipo necesarios para llevar a cabo esas actividades con sus propios recursos.
- (91) Por lo tanto, la Comisión considera que la financiación pública concedida al gestor del aeropuerto de Gdynia para las instalaciones y equipos antes mencionados le exime de soportar los costes inherentes a sus actividades económicas (véase la sección 5.1.3). La Comisión concluye, por lo tanto, que el capital asignado a esas instalaciones y equipos debe tenerse en cuenta a la hora de calcular la rentabilidad de la inversión en cuestión. De este modo, la Comisión aplica el planteamiento que correctamente adoptaron las autoridades polacas en los estudios PIEM.

5.1.2. Fondos estatales e imputabilidad al Estado

- (92) El concepto de ayuda estatal se aplica a cualquier ventaja concedida a través de fondos estatales por el propio Estado o por organismos intermediarios que actúen en virtud de los poderes conferidos por el Estado ⁽³⁸⁾. A efectos del artículo 107 del TFUE, los recursos de las autoridades locales son recursos del Estado ⁽³⁹⁾. En el caso de autos, el capital aportado a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL proviene de los presupuestos de dos autoridades locales, Gdynia y Kosakowo. Por lo tanto, la Comisión considera que los recursos de los dos municipios son fondos del Estado.
- (93) Por esta razón, la Comisión considera que las inversiones van a ser financiadas a través de fondos estatales y son imputables al Estado.

5.1.3. Ventaja económica

- (94) La Comisión señala que las autoridades polacas alegan, por una parte, que las aportaciones de capital están en consonancia con el PIEM y, por otro lado, que la ayuda es compatible, ya que el operador aeroportuario no habría realizado la inversión sin la aportación de fondos públicos.
- (95) Para determinar si la medida en cuestión concede a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL una ventaja que no habría recibido en condiciones normales de mercado, la Comisión ha de comparar la conducta de los accionistas públicos del gestor del aeropuerto con la de un inversor en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁵⁾ Véase, en particular, el asunto C-364/92, SAT/Eurocontrol (Rec. 1994, p. I-43) y el asunto C-113/07 P Selex Sistemi Integrati/Comisión (Rec. 2009, p. I-2207), apartado 71.

⁽³⁶⁾ Véase, entre otros, el asunto C-172/03 Wolfgang Heise/Finanzamt Innsbruck (Rec. 2005, p. I-01627), apartado 36, y la jurisprudencia citada.

⁽³⁷⁾ Ley de la aviación (Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze) (Boletín Oficial polaco 2002, n° 130, punto 1112, en su versión modificada), véanse, en particular, los artículos 74 y 84.

⁽³⁸⁾ Asunto C-482/99, Francia/Comisión (Rec. 2002, p. I-4397).

⁽³⁹⁾ Sentencia de 12 de mayo de 2011 en los asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, Région Nord-Pas de Calais (Rec. 2011, p. II-01999), apartado 108.

⁽⁴⁰⁾ Asunto C-305/89, Italia/Comisión («ALFA Romeo») (Rec. 1991, p. I-1603); asunto T-296/97, Alitalia/Comisión (Rec. 2000, p. II-3871).

- (96) En la evaluación no deben tenerse en cuenta las repercusiones positivas sobre la economía de la región en la que está situado el aeropuerto, ya que el Tribunal de Justicia ha señalado que la cuestión pertinente al aplicar el estudio PIEM es «si, en circunstancias similares, un accionista privado, basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social o de política regional o sectorial, habría suscrito el capital en cuestión» ⁽⁴¹⁾.
- (97) Las autoridades polacas alegan que las medidas en cuestión no confieren una ventaja económica al gestor del aeropuerto de Gdynia, puesto que están en consonancia con el PIEM. Tal como se describe en la sección 3.1, en apoyo de la afirmación anterior, las autoridades polacas presentaron tres estudios PIEM llevados a cabo por PWC ⁽⁴²⁾. En noviembre de 2013, las autoridades polacas afirmaron también que nuevas fuentes de ingresos (es decir, venta de combustible, servicios de navegación) aumentarían el valor actual neto del proyecto. En el momento de la Decisión de incoación, las autoridades polacas solo habían presentado la actualización del PIEM de 2012.
- (98) A pesar de que el convenio de accionistas de 2011 obligaba a los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo a realizar aportaciones en efectivo y en especie para financiar el proyecto de inversión hasta 2040, Polonia alega que solo la actualización del PIEM de 2012 y la información posterior sobre las fuentes de ingresos adicionales son relevantes a la hora de evaluar si las aportaciones son compatibles con el mercado interior.
- (99) En la sentencia Stardust Marine, el Tribunal declaró que, «[...] para determinar si el Estado adoptó o no el comportamiento de un inversor 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 y, por tanto, abstenerse de cualquier apreciación basada en una situación posterior» ⁽⁴³⁾.
- (100) Además, el Tribunal de Justicia declaró en el asunto EDF que, «[...] las evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la referida ventaja, la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado o las justificaciones ulteriores de la elección del procedimiento efectivamente seguido no pueden bastar para acreditar que dicho Estado haya adoptado la aludida decisión en su condición de accionista, antes o al mismo tiempo de conceder la ventaja» ⁽⁴⁴⁾.
- (101) Con el fin de poder aplicar el PIEM, la Comisión debe situarse en el contexto de la época en que se adoptaron las decisiones individuales relativas a la conversión del antiguo aeropuerto militar en civil. Además, la Comisión debe basar su evaluación en la información y en los supuestos con que contaban los accionistas públicos en el momento en que se tomó la decisión relativa a las disposiciones financieras del proyecto de inversión.
- (102) La Comisión considera que el estudio PIEM de 2010 es el primer análisis pertinente a efectos de determinar si los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo actuaron como un inversor privado. De hecho, la evaluación de si la intervención del Estado es acorde con las condiciones de mercado debe llevarse a cabo sobre la base de un análisis *ex ante*, teniendo en cuenta la información y los datos disponibles en el momento en que se decidió la inversión.
- (103) La Comisión señala que los estudios y trabajos preparatorios para el proyecto de inversión en cuestión se llevaron a cabo hasta 2010. Entre ellos se incluyen el plan director para el proyecto de inversión, el informe medioambiental, la documentación relativa al diseño de la terminal de aviación general, la documentación relativa al diseño del edificio administrativo y de la brigada de bomberos, documentos de aviación especializados y otros estudios. A finales de 2010, el coste de estos estudios se situó en [...] millones PLN ([...] millones EUR) ⁽⁴⁵⁾. Ello demuestra que los inversores adoptaron la decisión de desarrollar el aeropuerto de Gdynia antes de 2010. Gdynia y Kosakowo tomaron una serie de medidas preliminares con el fin de ejecutar el proyecto (véase el considerando 10) y a tal efecto se encargaron estudios específicos.

⁽⁴¹⁾ Asunto 40/85, Bélgica/Comisión (Rec. 1986, p. I- 2321).

⁽⁴²⁾ Aunque la Comisión solicitó a las autoridades polacas que presentaran las hojas de cálculo Excel utilizadas para los cálculos con las fórmulas correspondientes, las autoridades polacas las facilitaron sin las fórmulas.

⁽⁴³⁾ Véase la nota 38.

⁽⁴⁴⁾ Asunto C-124/10P, Comisión/Électricité de France (EDF) [2012], pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 85.

⁽⁴⁵⁾ Véase la sección 4.7.5 del estudio PIEM de 2012. Según las observaciones recibidas de Polonia, a 26 de junio de 2009, las aportaciones de capital en el aeropuerto de Gdynia ascendían a 1,691 millones PLN (unos 423 000 EUR). Solo [...] millones PLN (unos [...] EUR) se habían utilizado para financiar los diferentes estudios realizados en la preparación del proyecto.

(104) Por otra parte, como aducen las autoridades polacas, en 2010 los accionistas públicos del gestor del aeropuerto ultimaron los preparativos para el proyecto de inversión en cuestión. Ese mismo año, los accionistas públicos incrementaron el capital social de la empresa a 6,05 millones PLN (unos 1,5 millones EUR) con vistas a la ejecución del proyecto de inversión. Si bien estaba previsto que las principales inversiones en activos fijos (tales como la construcción de la terminal de aviación general) comenzaran en 2011, se iniciaron realmente en 2012. La Comisión considera que cualquier inversor privado habría evaluado la rentabilidad esperada del proyecto en ese momento. Si el plan de inversión no hubiera mostrado una tasa de rentabilidad aceptable o si se hubiera basado en hipótesis dudosas, un inversor privado no habría iniciado la ejecución del plan y no se habría gastado en él más dinero del ya invertido en los trabajos preparatorios mencionados en el considerando anterior.

a) Aportaciones de capital

(105) Por lo que se refiere a las aportaciones de capital, la Comisión observa que la decisión de llevar a cabo la primera aportación de capital de importancia, de 4,4 millones PLN, se adoptó el 29 de julio de 2010 (casi cuadruplicando el capital existente de 1,7 millones PLN), justo después de que finalizara el estudio PIEM de 2010, el 16 de julio de 2010. Además, en marzo de 2011 (incluso antes de la finalización del segundo estudio PIEM de 13 de mayo de 2011) se firmó el convenio relativo a las nuevas aportaciones de capital (hasta 2040) para financiar el proyecto de conversión (mencionado en el considerando 33). Por otra parte, al mismo tiempo se concluyó el convenio operativo con el usuario militar del aeropuerto (7 de marzo de 2011) y el convenio de alquiler de los terrenos de la empresa [11 de marzo de 2011 (mencionado en el considerando 33)].

(106) La Comisión subraya también que las autoridades polacas confirmaron que la aportación de capital decidida el 29 de julio de 2010 se basaba en la evaluación económica del proyecto que figura en el estudio PIEM de 2010. Queda claro, por lo tanto, que en esta fase los accionistas públicos habían decidido participar en el proyecto de inversión en cuestión, que debía aplicarse a lo largo de 30 años. Aunque un inversor privado puede ajustar el plan de inversión en el curso de su aplicación a la luz de la evolución de las circunstancias, es evidente que cualquier inversor privado ya habría analizado en 2010 las ventajas del proyecto de inversión antes de empezar a invertir en él recursos sustanciales.

(107) En el momento en que se llevó a cabo la primera actualización del estudio PIEM en 2011, los accionistas públicos ya habían inyectado 6,05 millones PLN en la empresa (véase el cuadro 3). Esta ya había arrendado el terreno del aeropuerto de Kosakowo (el convenio de arrendamiento entre Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL y el ayuntamiento de Kosakowo se firmó el 11 de marzo de 2011) y también había celebrado un convenio operativo con el usuario militar del aeropuerto (7 de marzo de 2011). Además, el 11 de marzo de 2011 los accionistas firmaron un convenio sobre incrementos en el capital social de la empresa en 2040⁽⁴⁶⁾. Y, cuando en julio de 2012 había finalizado la segunda actualización del PIEM, los accionistas públicos habían aportado un total de 64,810 millones PLN (es decir, en torno al 70 % de todo el capital aportado). La Comisión subraya que los estudios PIEM de 2011 y 2012 representan sin duda ajustes en el plan de inversión inicial, sobre la base del cual se adoptó la decisión inicial de poner en marcha el proyecto de convertir el aeródromo militar. Así pues, aunque después del primer estudio PIEM de 2012 se realizaron aportaciones de capital más cuantiosas, tales aportaciones no pueden ser tomadas en consideración aisladamente.

b) Gastos de capital

(108) En el estudio PIEM de 2012, las inversiones en activos fijos se dividen en 4 fases. La primera fase del proyecto de inversión no solo englobaba los trabajos de diseño, sino también los de limpieza del terreno (remoción y desbroce de árboles y arbustos, demolición de una serie de hangares y nivelación del terreno). Dichos gastos se produjeron en 2011 y ascendieron a [...] millones PLN ([...] millones EUR). La segunda fase del proyecto, que incluye la construcción de la terminal de aviación general, la construcción del edificio de administración y el de bomberos, ya se había iniciado en 2012. Esta segunda fase es la más importante en términos de gastos de capital, pues representa el [...] %, en términos nominales, de dichos gastos (en lo sucesivo, «CAPEX») en el período 2012-2013. De acuerdo con la información facilitada por las autoridades polacas, los gastos de capital ascendieron en 2012 a [...] millones PLN (de los cuales más de la mitad ya se había gastado antes incluso de empezar a actualizar el estudio PIEM de 2012). El siguiente gráfico (gráfico 2) muestra el CAPEX (nominal) por fase de inversión, tal como se presenta en el estudio PIEM de 2012.

⁽⁴⁶⁾ El convenio de 11 de marzo de 2011 prevé que el ayuntamiento de Gdynia haga aportaciones en efectivo por un importe de 59,048 millones PLN (14,8 millones EUR) en el período 2011-2013 y que el ayuntamiento de Kosakowo haga una aportación en especie (canje de tasas anuales de alquiler por acciones) en el período 2011-2040.

Gráfico 2

CAPEX por fase (estudio de 2012)

[...]

- (109) Teniendo en cuenta los considerandos 103 y 108, la Comisión considera que ni el estudio PIEM de 2011 ni el de 2012 se llevaron a cabo en el momento ni sobre la base de la información de que disponían los accionistas públicos cuando se adoptó la decisión principal de financiar el proyecto de conversión. Por otra parte, la Comisión no puede tener en cuenta retroactivamente las fuentes de ingresos adicionales previstas sobre la base de la información facilitada en noviembre de 2013 con vistas a justificar las decisiones tomadas por los accionistas públicos en 2010 y 2011.
- (110) Por consiguiente, la Comisión considera que, a fin de evaluar si Gdynia y Kosakowo se comportaron como lo habría hecho un inversor privado diligente en una economía de mercado, debe basar su apreciación fundamentalmente en el estudio PIEM de 2010, independientemente de cualquier otro dato o acontecimiento que no estuviera a disposición de dichos accionistas públicos en el momento en que tomaron la decisión de llevar a cabo el proyecto de inversión en cuestión.
- (111) Por otra parte, los estudios PIEM de 2011 y 2012 solo evaluaron las modificaciones de la decisión inicial de comprometerse en el proyecto de inversión que se adoptó en 2010 sobre la base del estudio PIEM de 2010. En efecto, el estudio PIEM de 2012 reconoce que una serie de inversiones (como la terminal de aviación general, el edificio de administración, el sistema de energía eléctrica) ya se encontraban en una «fase de ejecución avanzada». Los dos estudios posteriores muestran que los accionistas se guiaban por la evolución del mercado y adaptaban el alcance del proyecto en consecuencia (al alza o a la baja, en función del tipo de inversión). Estos cambios eran, no obstante, marginales en comparación con la decisión general de convertir la base militar en aeropuerto civil. El siguiente gráfico (gráfico 3) muestra el gasto de capital, tal como se presenta en los estudios PIEM de 2010, 2011 y 2012 (expresado en términos reales de 2010). Como puede verse, aunque en 2011 y 2012 se actualizaron el calendario y el alcance de las inversiones, estos cambios no eran importantes en comparación con el tamaño global del proyecto. En 2010, el CAPEX real se estimó en unos [...] millones PLN y esta cifra se incrementó en [...] hasta unos [...] millones PLN en 2011 y en 2012 (es decir, el [...] % durante un período de inversión de casi 20 años).
- (112) En la práctica, la Comisión tiene que evaluar en el presente asunto una serie de decisiones de inversión adoptadas durante un corto período de tiempo que no se caracteriza por la aparición de circunstancias imprevistas, por los mismos accionistas públicos, para la ejecución de lo que es, en esencia, el mismo proyecto de inversión. Por lo tanto, las actualizaciones de los estudios PIEM de 2011 y 2012 no pueden transformar una decisión de inversión que no cumplía el PIEM en el momento en que fue adoptada en una decisión de inversión razonable. A lo sumo, las actualizaciones solo podrían demostrar que las autoridades polacas se comportaron como un inversor privado si se demostrara que, invirtiendo fondos adicionales, el proyecto podría obtener un beneficio capaz de remunerar adecuadamente el capital que había sido invertido y que se tenía intención de invertir (o que remuneraría adecuadamente dicho capital incluso teniendo en cuenta el riesgo de tener que devolver toda ayuda ilegal recibida anteriormente).

Gráfico 3

CAPEX (en miles PLN), tal y como se prevé en los estudios PIEM de 2010, 2011 y 2012 (en términos reales de 2010)

[...]

Aplicación del PIEM a partir del estudio de 2010

- (113) El estudio PIEM de 2010 facilitado por las autoridades polacas se basa en un plan de negocio que calcula los flujos de caja futuros para los inversores de capital en relación con el período 2010-2040. Cuando se llevó a cabo el estudio PIEM, Polonia preveía que el aeropuerto iniciase las operaciones de tráfico aéreo general en 2011, en 2013 las de vuelos chárter y en 2015 las de compañías de bajo coste. Ello generaría un aumento constante del número de pasajeros desde los [...] de 2013 hasta casi [...] millones en 2024 y 1,753 millones de pasajeros en 2040 (tal como se muestra en el cuadro 5 que figura a continuación).

Cuadro 5

Previsiones de tráfico para el aeropuerto de Gdynia utilizadas en el estudio PIEM de 2010 (en miles)

Evolución prevista del número de pasajeros (PIEM 2010)

Año	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Número de pasajeros	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (114) Según el estudio PIEM de 2010, la empresa sería rentable en términos de EBITDA a partir de 2018. El flujo de caja actualizado anual pasaría a ser positivo a partir de 2020, como ilustra el siguiente gráfico (gráfico 4). No obstante, en cifras acumuladas (es decir, después de agregar cada año los flujos de caja de ejercicios anteriores), se prevé que el DCF total a lo largo de todo el período 2010-2040 sea negativo (como se ilustra en el gráfico 1). En otras palabras, los flujos de caja positivos que se espera se generen a partir de 2018 no bastan para compensar los flujos de caja netamente negativos de los primeros períodos de inversión.

Gráfico 4

DCF en miles PLN (estudio PIEM de 2010)

[...]

Fuente: Sobre la base del estudio PIEM de 2010.

- (115) Se esperaba que, a partir de 2040, el gestor aeroportuario siguiera creciendo a una tasa estable del flujo de caja libre del [...] %. Partiendo de esta hipótesis, las autoridades polacas calcularon el valor terminal del gestor del aeropuerto en 2040. El valor terminal actualizado asciende a [...] millones PLN.
- (116) El estudio PIEM de 2010 se traduce en un valor de fondos propios positivo⁽⁴⁷⁾ de [...] millones PLN (es decir, en torno a [...] millones EUR). Además, la TIR del proyecto de inversión del [...] % es superior al coste de capital previsto del gestor aeroportuario ([...] %).
- (117) La Comisión observa que el componente de valor clave de los flujos de caja futuros del gestor del aeropuerto de Gdynia son los ingresos previstos, que dependerán de las cifras de pasajeros y del nivel de las tasas pagadas por las compañías aéreas. Los ingresos procedentes de las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter (tasas de pasajeros, aterrizaje y estacionamiento) suponen, en el estudio PIEM de 2010, un [80-90] % de los ingresos en 2040 y una media del [80-90] % de la totalidad de los ingresos durante todo el período examinado, es decir, de 2010 a 2040. La Comisión observa que este hecho contradice las declaraciones de las autoridades polacas de que el aeropuerto de Gdynia complementaría las actividades del aeropuerto de Gdansk, ya que el primero se centraría en actividades de aviación general. De hecho, como muestran los datos presentados anteriormente, las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter son la principal fuente de ingresos en la mayoría de los años abarcados por la previsión. Sin embargo, como se explica más adelante, el grueso de los ingresos del aeropuerto de Gdansk también proviene de las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter (véase el considerando 121).
- (118) En el contexto de la demanda de pasajeros y de las compañías aéreas, la Comisión recuerda que el aeropuerto de Gdynia tendría la misma zona de influencia que el de Gdansk, que solo dista unos 25 km del primero. El aeropuerto de Gdansk se amplió en 2012 para poder acoger hasta 5 millones de pasajeros y para 2015 se ha previsto una nueva ampliación para llegar hasta los 7 millones de pasajeros. Este calendario de ampliación ya se conocía en 2010, es decir, en el momento de la elaboración del estudio PIEM de 2010⁽⁴⁸⁾. Además, el 24 de septiembre de 2008 se notificó a la Comisión, como asunto de ayuda estatal N 472/08, la financiación pública de la ampliación de la capacidad del aeropuerto de Gdansk hasta los 5 millones de pasajeros, financiación pública que fue aprobada por la Comisión el 5 de febrero de 2009⁽⁴⁹⁾.
- (119) Las autoridades polacas informaron a la Comisión de que el plan director elaborado para el aeropuerto de Gdansk en 2010⁽⁵⁰⁾ prevé la ampliación de la pista de aterrizaje y despegue, pistas de rodaje, y demás infraestructuras aeroportuarias, como resultado de lo cual el aeropuerto de Gdansk deberá ser capaz de prestar servicio en el futuro a 10 millones de pasajeros al año.

⁽⁴⁷⁾ Este valor de los fondos propios incluye el valor actual neto de los flujos de caja en el período 2012-2040 y el valor terminal actualizado del gestor del aeropuerto calculado para 2040.

⁽⁴⁸⁾ Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión C(2009) 4445, de 3 de junio de 2009, sobre concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte.

⁽⁴⁹⁾ Véase la nota 4.

⁽⁵⁰⁾ El plan director se encargó en febrero de 2010 y se publicó en noviembre de 2010.

- (120) La Comisión observa, asimismo, que en 2010 circularon 2,2 millones de pasajeros por el aeropuerto de Gdansk (es decir, se utilizó el 45 % de su capacidad, incluida la capacidad en construcción). Según las previsiones presentadas, de aquí a 2020 solo se utilizará entre el 50 y el 60 % de la capacidad disponible del aeropuerto ⁽⁵¹⁾. Estas previsiones no tienen en cuenta el inicio de las operaciones en el aeropuerto de Gdynia (es decir, se considera que toda la demanda de la zona de influencia será cubierta por el aeropuerto de Gdansk). La Comisión señala que el aeropuerto de Gdansk será capaz de satisfacer la demanda de la región durante un largo período de tiempo, es decir, al menos hasta 2030, aunque se suponga que habrá un crecimiento dinámico en el tráfico de pasajeros.
- (121) Como se ha indicado anteriormente, el estudio PIEM de 2010 prevé que el grueso de los ingresos ([80-90] % de la media para todo el período 2012-2040) generados por el aeropuerto de Gdynia procedan de las compañías de bajo coste y de vuelos chárter. En este contexto, la Comisión señala que el aeropuerto de Gdansk también opera principalmente con compañías aéreas de bajo coste y tráfico de vuelos chárter. En 2010, las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter representaron el 72 % del total de pasajeros que circularon por el aeropuerto de Gdansk ⁽⁵²⁾.
- (122) Habida cuenta de la proximidad a otro aeropuerto no saturado y consolidado, con el mismo modelo de negocio y un importante excedente de capacidad a largo plazo, la Comisión considera que la capacidad del gestor aeroportuario para atraer tráfico y pasajeros dependerá en gran medida del nivel de las tasas aeroportuarias que se apliquen a las compañías aéreas, especialmente en comparación con las de sus competidores más cercanos.
- (123) En este contexto, la Comisión observa que el estudio PIEM de 2010 prevé para las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter una tasa por pasajero de 25 PLN/PAX (6,25 EUR) hasta 2014 y 40 PLN/PAX (10 EUR) a partir de 2015 (hasta 2040). La tasa de aterrizaje para la misma categoría de vuelos se fijó en 25 PLN/tonelada (6,25 EUR) para el conjunto del período en cuestión (se supone que el peso máximo de despegue [MTOW] medio es de 70 toneladas), mientras que la tasa de estacionamiento se estima en 4 PLN (1,0 EUR) por 24h/tonelada (con un MTOW medio de 70 toneladas). Según el estudio PIEM de 2010, los precios se fijaron en niveles comparables a los aplicados en otros aeropuertos regionales en el momento en que se llevó a cabo dicho estudio. Los precios en el aeropuerto de Gdynia también se fijaron partiendo del supuesto de que no habría competencia con el aeropuerto de Gdansk.
- (124) La Comisión también observa que la lista de tarifas aplicadas por el aeropuerto de Gdansk desde el 31 de diciembre de 2008 fija la tasa estándar por pasajero en 48 PLN/PAX (12,0 EUR), la tasa estándar de aterrizaje de aeronaves por encima de 2 toneladas (es decir, incluidas todas las aeronaves chárter y de CBC) en 25 PLN/Tm (6,25 EUR) y la tasa de estacionamiento en 4,5 PLN/24h/Tm (1,25 EUR).
- (125) La Comisión observa, sin embargo, que la lista de las tarifas aplicadas en el aeropuerto de Gdansk también ofrece diversos descuentos y rebajas, entre otras cosas, a los vuelos de las compañías aéreas de bajo coste. El aeropuerto de Gdansk aplica una reducción de las tasas por pasajero de 24 PLN/PAX (6 EUR) para todas las nuevas conexiones (desde el 1 de enero de 2004) y para todos los incrementos de frecuencia que impliquen a una aeronave con un peso máximo de despegue de entre 50 y 100 toneladas (por ejemplo, Airbus A-320, Boeing 737 y otros tipos de aeronaves utilizados por las compañías de bajo coste). Las tasas de aterrizaje aplicadas en relación con dichas conexiones también se redujeron en un 50 % (es decir, 12,5 PLN/Tm). La tasa de estacionamiento se elimina totalmente si la frecuencia de una conexión es al menos de 6 veces por semana. Además, la tasa por pasajero estándar se reduce primero 23 PLN para todos los pasajeros de salida en conexiones interiores regulares y posteriormente se aplica la reducción que corresponda. La Comisión considera que, teniendo en cuenta los descuentos y reducciones aplicados en el aeropuerto de Gdansk, la media de las tasas aeroportuarias previstas para el aeropuerto de Gdynia era significativamente más elevada que en el aeropuerto vecino.

⁽⁵¹⁾ Tráfico de pasajeros (en miles de pasajeros al año) en el aeropuerto de Gdansk.

Número real de pasajeros

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº de pasajeros	466	672	1 256	1 715	1 954	1 911	2 232	2 463	2 906

Incremento previsto nº pasajeros

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de pasajeros	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230

⁽⁵²⁾ CBC, 64,5 %; vuelos chárter, 7,5 %. Tanto en 2009 como en 2011, la cifra fue del 70 %.

- (126) Mediante la aplicación de estas tasas aeroportuarias, el aeropuerto de Gdynia, en su calidad de nuevo competidor, no será capaz de atraer volúmenes significativos de tráfico cuando existe un aeropuerto consolidado con excedente de capacidad en la misma zona de influencia y que aplica tarifas netas inferiores para las nuevas conexiones y los incrementos de frecuencia de las conexiones existentes. La Comisión también observa que la lista de las tasas aeroportuarias del aeropuerto de Gdansk establece que las tasas con descuento se apliquen hasta el 31 de diciembre de 2028. Habida cuenta de que el estudio PIEM de 2010 (basado en el plan de negocio del gestor aeroportuario en ese momento) estima que las tasas aeroportuarias constituyen la primera fuente de ingresos del gestor del aeropuerto, la Comisión considera que esta solución constituye la prueba de que el estudio PIEM de 2010 no es lo suficientemente sólido y creíble para demostrar que el proyecto de inversión en cuestión podría haber sido asumido por un inversor privado.
- (127) Dado que tanto el aeropuerto de Gdynia como el de Gdansk se centrarán principalmente en las compañías chárter y de bajo coste, que el aeropuerto de Gdansk no utiliza toda su capacidad, que sus tarifas reales son inferiores a las fijadas en el plan de negocio del aeropuerto de Gdynia y habida cuenta de la proximidad de los dos aeropuertos, la Comisión considera también que la pretensión de que no hay ninguna competencia de precios entre los dos aeropuertos es errónea.
- (128) La Comisión señala además que, en el momento de la elaboración del estudio PIEM de 2010, las tarifas netas (tarifas estándar una vez deducidos los descuentos aplicables) aplicadas en el aeropuerto de Bydgoszcz (situado a 196 kilómetros y a 2 horas 19 minutos en coche del aeropuerto de Gdynia) y en el aeropuerto de Szczecin (situado a 296 kilómetros y a 4 horas 24 minutos en coche del aeropuerto de Gdynia), el segundo y tercer aeropuerto más cercano de entre los aeropuertos regionales de Polonia, eran considerablemente inferiores ⁽⁵³⁾.
- (129) En vista de lo anterior, la Comisión considera que, habida cuenta de la proximidad de otro aeropuerto no saturado con el mismo modelo de negocio, las tasas aeroportuarias del estudio PIEM de 2010, que son superiores a las aplicadas en Gdansk y en otros aeropuertos regionales cercanos, no son realistas. Además, habida cuenta de la situación competitiva del aeropuerto de Gdynia, la Comisión estima que las previsiones de tráfico que figuran en el estudio PIEM de 2010 se basan en supuestos poco realistas.
- (130) Cabe señalar también que el estudio PIEM de 2010 no incluía ni un análisis de sensibilidad ni ninguna evaluación de las probabilidades de resultados (como, por ejemplo, hipótesis más optimista, más pesimista y de base). Por consiguiente, la Comisión concluye que la hipótesis que se presenta en el estudio PIEM de 2010 parece basarse en supuestos excesivamente optimistas de la evolución del tráfico de pasajeros y el nivel de las tasas.
- (131) La Comisión señala que reducir los ingresos anuales procedentes de las tasas por pasajero vinculadas al tráfico de compañías de bajo coste y vuelos chárter en tan solo el [...] % (durante el período de proyección de 2010-2040) da lugar a un valor negativo del patrimonio neto de los accionistas públicos. Esta caída de los ingresos podría producirse si las tasas o el tráfico fueran inferiores a lo previsto. A este respecto, cabe señalar que las tasas aeroportuarias del plan de negocio utilizado para el estudio PIEM de 2010 ya son [...] % superiores a las del aeropuerto de Gdansk ⁽⁵⁴⁾. En este contexto, resulta altamente improbable que el aeropuerto de Gdynia sea capaz de atraer tráfico sin ofrecer algún descuento significativo de la tasa de 40 PLN (10 EUR) que figura en el plan de negocio. Por lo tanto, la gran sensibilidad del VAN a una reducción marginal de las tasas aeroportuarias (resultantes de hipótesis realistas) arroja dudas significativas sobre la credibilidad del plan de negocio inicial.
- (132) Aunque el estudio PIEM de 2010 se basaba en las proyecciones de tráfico disponibles en aquel momento y no debe utilizarse información *ex post* para evaluar directamente el estudio PIEM, la Comisión constata, no obstante, que estas proyecciones eran demasiado optimistas. En efecto, si comparamos las proyecciones de tráfico de 2010 y 2012, observamos diferencias significativas. No solo se había retrasado el comienzo del proyecto, sino que además,

⁽⁵³⁾ Aeropuerto de Bydgoszcz: La tasa estándar por pasajero de salida es de 30 PLN (7,5 EUR); la tasa estándar de aterrizaje, 45 PLN/Tm (11,25 EUR) para las primeras 2 toneladas de MTOW, 40 PLN/Tm (10 EUR) entre 2 y 15 toneladas de MTOW, 35 PLN/Tm (8,75 EUR) entre 15 y 40 toneladas de MTOW, 30 PLN/Tm (7,5 EUR) entre 40 y 60 toneladas de MTOW, 25 PLN/Tm (6,25 EUR) entre 60 y 80 toneladas de MTOW y 20 PLN/Tm (5 EUR) por cada tonelada de MTOW superior a 80 toneladas; una tasa estándar de estacionamiento de 8 PLN/Tm/24 h (2 EUR, sin cargo durante las primeras 4 horas). Descuentos: las tasas por pasajero podrán reducirse entre un 5 % (en el caso de que una compañía aérea tenga 100-300 pasajeros que salgan del aeropuerto de Bydgoszcz al mes) y un 50 % (en caso de que la compañía aérea tenga más de 8 000 pasajeros que salgan del aeropuerto de Bydgoszcz al mes); tasa de aterrizaje con un 50 % de descuento en los primeros 12 meses de una conexión, un 50 % en caso de desembarque entre 14:00 y 20:00 horas; tasas de aterrizaje y estacionamiento: un 10 % en el caso de una compañía con 4-10 vuelos al mes, un 15 % para las compañías que tengan entre 11 y 30 vuelos al mes, un 20 % en caso de que superen los 31 vuelos al mes. Aeropuerto de Szczecin: la tasa estándar por pasajero de salida es de 35 PLN (8,75 EUR); la tasa estándar de aterrizaje asciende a 70 PLN/Tm (17,5 EUR); la tasa estándar de estacionamiento es de 8 PLN/Tm/24 h (sin tasas para las 2 primeras horas). Descuentos: del 20 % (en caso de que una compañía ofrezca a los pasajeros de salida más de 800 plazas por semana) al 90 % (si son más de 1 300 las plazas ofrecidas).

⁽⁵⁴⁾ Cálculo de las tasas por pasajero para las compañías de bajo coste.

y a lo largo del «período de EBITDA positivo», las previsiones de tráfico se redujeron del [...] % al [...] % cada año. Tal corrección significativa, transcurridos apenas dos años y sin que tuviera lugar ninguna modificación importante de las circunstancias, constituye una verificación de la racionalidad de las hipótesis iniciales. Además, ilustra que los controles de sensibilidad practicados por la Comisión (marginales en comparación) son particularmente significativos en relación con el carácter poco realista de los supuestos en que se basaba la conclusión de que el proyecto valía la pena.

Cuadro 6

Comparación de las previsiones de tráfico de pasajeros utilizadas en el estudio PIEM de 2010 y en la actualización de 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total nº pasajeros en estudio PIEM 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total nº pasajeros en estudio PIEM 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Diferencia		- 53	- 69	- 55	- 38	- 36	- 29	- 27	- 25
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Total nº pasajeros en estudio PIEM 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Total nº pasajeros en estudio PIEM 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
Diferencia	- 23	- 21	- 19	- 17	- 17	- 18	- 18	- 19	- 19

- (133) Otras pruebas de sensibilidad sugieren que el proyecto no sería rentable si los ingresos totales fueran tan solo un [...] % al año inferiores a lo largo de todo el período de previsión, o si los ingresos fueran un [...] % inferiores y los gastos de explotación un [...] % más altos. La rentabilidad de la inversión es, por lo tanto, muy sensible a cambios marginales en la hipótesis de base. La Comisión considera que tales cambios son marginales en comparación con las modificaciones efectuadas en los sucesivos estudios PIEM.
- (134) Los controles de sensibilidad efectuados por la Comisión parecen tanto más razonables cuanto que menos de un año después del estudio PIEM de 2010 las autoridades polacas recibieron un análisis actualizado que muestra que el VAN del proyecto sería considerablemente inferior y solo ascendería a [...] millones PLN (unos [...] EUR). Por tanto, en mayo de 2011, el VAN del proyecto se redujo en un [...] % en relación con el proyecto inicial.
- (135) La Comisión observa, por otra parte, que los resultados positivos del estudio PIEM de 2010 también dependen en gran medida del valor terminal de la inversión una vez finalizado el período cubierto por el plan de negocio (es decir, en 2040). De hecho, el flujo de caja actualizado de la empresa para el período 2010-2040 es negativo y asciende a (- [...] millones) PLN. El valor terminal actualizado a 30 de junio de 2010 asciende a [...] millones PLN.
- (136) El valor terminal se basó en hipótesis según las cuales la tasa de crecimiento anual del flujo de caja de la inversión después de 2040 ascendería al [...] %. Según la práctica habitual, la tasa de crecimiento de una empresa no debe ser más elevada que la de la economía en la que opera (en términos de crecimiento del PIB). En efecto, el valor terminal se calcula en el momento en el que la empresa debería alcanzar la madurez y cuando ya ha pasado su período de elevado crecimiento. Teniendo en cuenta que se espera que en la economía haya empresas de elevado crecimiento y otras con crecimiento estable, se prevé que la tasa de crecimiento de las empresas maduras sea, por lo tanto, inferior a la tasa media de crecimiento de la economía en general. En sus observaciones las autoridades polacas no indicaron la base sobre la que previeron la tasa de crecimiento a largo plazo del [...] %, pero sí explicaron que la tasa de crecimiento a largo plazo es una tasa de crecimiento nominal. Según información del FMI, la Comisión consideró que las previsiones de crecimiento del PIB real de Polonia disponibles a principios de 2010 indicaban que la tasa de crecimiento nominal de la economía polaca pasaría de un 5,6 % en 2011 a un 6,6 % en 2015. Con una inflación del orden del 2,5 %, era de esperar que el PIB real aumentase en un 4 %. Por lo tanto, a primera vista podía considerarse que la elección de una tasa de crecimiento nominal del [...] % para el aeropuerto de Gdynia estaba en sintonía con la información disponible en aquel momento y la práctica habitual de

elegir una tasa de crecimiento inferior a la tasa de crecimiento de la economía. No obstante, al optar por una tasa de crecimiento a largo plazo por encima de la inflación (que en abril de 2010 se estimó en el 2,5 %), el plan de negocio supone que después de 2040 el aeropuerto seguirá creciendo año tras año.

Cuadro 7

Datos y previsiones relativos al PIB y la inflación procedentes del FMI de abril de 2010

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crecimiento PIB (precios constantes) (%)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
Crecimiento PIB (precios corrientes) (%)	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
Inflación (%)	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Base de datos de las perspectivas de la economía mundial, abril de 2010 (descargar en la siguiente dirección: <http://www.imf.org/external/data.htm>)

- (137) Por otra parte, la Comisión señala que, en el presente asunto, habida cuenta del período de previsión particularmente prolongado y de la lejanía de la fecha para la cual se ha calculado el valor terminal, la tarea de determinar la tasa de crecimiento más adecuado es aún más compleja y la incertidumbre aún mayor. De hecho, las previsiones de crecimiento del PIB raramente van más allá de un horizonte de cinco años, mientras que, en este caso, el modelo tenía que predecir una tasa de crecimiento razonable para el aeropuerto después de haber estado en funcionamiento durante 30 años. Este hecho indica que un inversor prudente habría llevado a cabo una serie de pruebas de sensibilidad.
- (138) A este respecto, hay que señalar que en las sucesivas actualizaciones del plan de negocio inicial la tasa de crecimiento estable se redujo del [...] % al [...] %. No obstante, las autoridades polacas no han ofrecido ninguna explicación clara de la reducción. El valor terminal es una función de la tasa de crecimiento constante y perpetua asumida, pero también de los rendimientos proyectados durante el período de crecimiento estable. La Comisión llevó a cabo una serie de pruebas de sensibilidad que confirmaron que la conclusión del estudio PIEM de 2010 es muy sensible a modificaciones menores y realistas de las hipótesis de base. En primer lugar, la tasa de crecimiento estable a la que el plan de negocios de 2010 presenta un VAN negativo es de aproximadamente el [...] %. Sin embargo, partiendo de la base de que los ingresos solo sean un [...] % inferiores a lo previsto, la tasa de crecimiento estable a la que el proyecto deja de ser rentable es del [...] %.
- (139) El modelo de la tasa de crecimiento estable utilizado para calcular el valor terminal en el presente asunto exige asimismo la adopción de supuestos en relación con la fecha en la que la empresa empezará a crecer a una tasa estable que pueda mantener de forma indefinida. En el estudio PIEM de 2010, esta fecha se fijó en 2040, es decir, un período de referencia de 30 años (2010-2040). En la actualización del estudio PIEM de 2012, el período de proyección se redujo a 18 años (2012-2030), y por tanto, el valor terminal se calculó para 2030. Si el mismo horizonte temporal se aplica al estudio PIEM de 2010, el VAN pasa a ser negativo.
- (140) La Comisión también observa que en el estudio PIEM de 2012 se indica que un inversor prudente habría tomado en consideración el hecho de que el proyecto comporta un plazo temporal especialmente largo antes de alcanzar la rentabilidad (véase la sección 4.10.1.2 del estudio PIEM de 2012, en el que se concluye que «el resultado positivo del VAN demuestra que la inversión en el aeropuerto de Gdynia-Kosakowo puede resultar interesante para los inversores potenciales. No obstante, antes de tomar decisiones, los inversores tendrán que considerar también el horizonte temporal a largo plazo típico de los proyectos de inversión en infraestructuras».
- (141) La Comisión señala que, en 2010, cuando se llevó a cabo el primer estudio PIEM, el plan de negocio y el cálculo del VAN tuvieron en cuenta todos los gastos de capital, incluidos los gastos relativos a las obligaciones de servicio público (servicio de bomberos, controles de seguridad, aduanas, etc.). La Comisión observa que este enfoque es correcto, dado que dichos gastos están intrínsecamente ligados a la construcción y el funcionamiento de un aeropuerto (y, por consiguiente, se adicionan a los costes del proyecto).

- (142) No obstante, la Comisión también ha evaluado la rentabilidad del proyecto sobre la base del estudio PIEM de 2010 sin los gastos de capital que conllevan las tareas que entran en el ámbito de las obligaciones de servicio público.
- (143) La información presentada por las autoridades polacas no permite identificar con precisión qué elementos de los gastos de capital y de los gastos de funcionamiento son atribuibles a la misión de servicio público. La Comisión señala que, en la actualización del estudio PIEM de 2012, si bien Polonia desglosó las inversiones comprendidas en el ámbito de las obligaciones de servicio público, no fue el caso en el estudio PIEM de 2010. No obstante, la Comisión volvió a calcular el VAN, excluyendo un determinado número de partidas específicas de los gastos de capital que están claramente vinculadas a las obligaciones de servicio público. En particular, volvió a calcular el VAN excluyendo los siguientes gastos de capital: «vehículos y equipos de lucha contra incendios», «vallado y supervisión del aeropuerto» y «equipos para los servicios de vigilancia del aeropuerto», que ascienden a [...] millones PLN (total nominal).
- (144) En el estudio PIEM de 2010, la consecuencia de suprimir los gastos derivados de las obligaciones de servicio público es que el flujo de caja actualizado se incrementa hasta aproximadamente (-[...]) millones PLN (o, dicho de otro modo, las pérdidas actualizadas previstas durante el período 2010-2040 se reducirán en [...] millones PLN, desde (-[...]) millones PLN a -[...] millones PLN). Dado que el valor terminal no se ve alterado (y equivale a [...] millones PLN), el VAN del proyecto aumenta de [...] millones PLN a [...] millones PLN (es decir, se incrementa de [...] millones EUR a alrededor de [...] millones EUR).
- (145) Se realizaron pruebas de sensibilidad adicionales, que indican que el VAN pasa a ser negativo si se introducen las siguientes modificaciones: una reducción del [...] % de los ingresos totales, una reducción del [...] % de los ingresos procedentes de las tasas aeroportuarias o una reducción de los ingresos totales del [...] % relacionada con costes que son superiores en un [...] % (sobre una base anual). Habida cuenta del escaso realismo de las hipótesis relativas a las tasas aeroportuarias (superiores a las del aeropuerto de Gdansk ⁽⁵⁵⁾ en un [...] %) y del excesivo optimismo de las previsiones de tráfico (previsiones revisadas de entre el [...] % y el [...] % por debajo de lo previsto inicialmente), las pruebas de sensibilidad sugieren que unas hipótesis un poco más realistas conducen a la conclusión de que el proyecto no sería rentable.
- (146) Una vez excluidos los gastos generados por las obligaciones de servicio público que figuran en el estudio PIEM de 2010, las pruebas de sensibilidad sugieren que el VAN pasaría a ser negativo si los ingresos previstos procedentes de las tasas aplicadas a las compañías de bajo coste (sin reducción alguna de las tasas aeroportuarias aplicadas a los chárter) se redujeran en un [...] % al año y al mismo tiempo se mantuvieran, de la forma prevista en el plan de negocio, los ingresos procedentes de las compañías de vuelos chárter, todos los demás ingresos, los costes de funcionamiento y los gastos de capital (teniendo en cuenta que los ingresos procedentes de las CBC empezarán a generarse en 2017 y aumentarán progresivamente con el tiempo).
- (147) Por otra parte, hay que recordar que el proyecto solo es rentable en virtud del valor terminal (es decir, el valor del aeropuerto a partir de 2040, suponiendo un crecimiento anual constante del flujo de caja del [...] %). Hasta 2040 el proyecto generará un flujo de caja negativo.
- (148) Por consiguiente, aun cuando la rentabilidad del proyecto se evalúa sobre la base del estudio PIEM de 2010 sin gastos de capital en tareas encuadradas en la obligación de servicio público, no puede concluirse claramente que un inversor privado habría llevado a cabo la inversión en cuestión.

Resumen y conclusión

- (149) La conversión del aeropuerto de Gdynia implica una inversión considerable y un largo período de flujos de caja negativos. De hecho, el plan de negocio indica que el flujo de caja actualizado acumulado durante el período de referencia 2010-2040 es negativo (- [...] millones PLN o -[...] millones EUR). Según el plan de negocio, el proyecto solo alcanza cifras positivas en virtud del valor terminal actualizado de [...] millones PLN calculado para 2040 y años sucesivos, en el supuesto de que el aeropuerto crezca anual e indefinidamente a una tasa nominal del [...] %. A pesar de las considerables incertidumbres inherentes a tal proyecto a largo plazo, el plan de negocio no incluye ningún análisis de sensibilidad y, por lo tanto, difiere del análisis que un inversor prudente habría llevado a cabo en relación con un proyecto de este tipo.
- (150) Por otra parte, el análisis de la Comisión llegó a la conclusión de que el plan de negocio se basa en una serie de supuestos optimistas y poco realistas, teniendo en cuenta la proximidad del aeropuerto de Gdansk, que presenta el mismo modelo de negocio, capacidad disponible y planes de expansión. Varias pruebas de sensibilidad indican que el VAN del proyecto pasa a ser negativo en caso de modificaciones de menor importancia y realistas de los supuestos de base.

⁽⁵⁵⁾ Véase la nota 54.

- (151) En vista de lo anterior, la Comisión considera que un inversor privado no habría decidido asumir el proyecto de inversión en cuestión sobre la base del estudio PIEM de 2010. Por tanto, la decisión de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo confiere al gestor del aeropuerto una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

Aplicación del principio del inversor privado sobre la base de las actualizaciones del estudio PIEM de 2011 y 2012

- (152) Por lo que se refiere a los estudios PIEM llevados a cabo en 2011 y 2012 (y los fondos que, según las autoridades polacas, se inyectaron en el gestor aeroportuario a raíz de estos estudios), la Comisión considera que estas aportaciones de capital ya se habían comprometido en el convenio de accionistas celebrado el 11 de marzo de 2011 (véase el considerando 33), es decir, antes de que se llevaran a cabo los estudios PIEM de 2011 y 2012. Por lo tanto, cuando se llevaron a cabo estos estudios, los accionistas ya habían tomado las decisiones de inversión, a pesar de que se ejecutaron con posterioridad. La Comisión considera, por otra parte, que las aportaciones de capital realizadas con posterioridad a los estudios PIEM de 2011 y 2012 no pueden considerarse decisiones de inversión autónomas tomadas de forma aislada, dado que se refieren al mismo proyecto de inversión, que los accionistas públicos empezaron a ejecutar como muy tarde en 2010, y constituyen simples ajustes o modificaciones del proyecto inicial.
- (153) Por lo tanto, como ya se ha mencionado, la Comisión considera que dichos estudios solo podrían demostrar que las autoridades polacas se comportaron como un inversor privado si acreditaran que la inversión de fondos adicionales permitiría al proyecto obtener un rendimiento adecuado del capital ya invertido y por invertir (o que reportaría una rentabilidad adecuada de dicho capital, incluso teniendo en cuenta el riesgo de tener que devolver toda ayuda ilegal recibida en el pasado).
- (154) No obstante, lejos de demostrar lo anterior, los estudios parecen poco fiables por las razones que se exponen a continuación.

Aplicación del PIEM sobre la base de la actualización del estudio PIEM de 2011

- (155) La primera actualización del estudio PIEM se llevó a cabo en mayo de 2011. Aunque las aportaciones de capital realizadas después de que se llevara a cabo este estudio PIEM se comprometieron antes de mayo de 2011 (véase el considerando 33), la Comisión también ha examinado si, sobre la base de la información contenida en este estudio económico, puede considerarse que las aportaciones de capital se ajustan al comportamiento de un inversor privado que opera en una economía de mercado. En el estudio PIEM de 2011, los ingresos del proyecto se mantenían constantes, pero se incrementaba el gasto en bienes de capital (véase el gráfico 3 en el que se muestran los gastos de inversión acumulados expresados en términos reales de 2010). Este estudio también tiene en cuenta las anteriores aportaciones de capital y el gasto en bienes de capital ya efectuado. El WACC se redujo ligeramente (del [...] % al [...] %) y la tasa de crecimiento a largo plazo se redujo del [...] % al [...] %. Estas actualizaciones se tradujeron en un VAN ligeramente inferior, [...] millones PLN (alrededor de [...] EUR). Esto se debió a pérdidas más elevadas (el flujo de caja actualizado del período 2011-2030 ascendería a [...] millones PLN), y el valor terminal descendería ligeramente, hasta [...] millones PLN.
- (156) La Comisión concluye, por lo tanto, que la decisión de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo de financiar la conversión del aeródromo militar de Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) en aeropuerto civil no es conforme con el principio del inversor privado sobre la base de la actualización del estudio PIEM de 2011 y que, por tanto, confiere una ventaja económica que el gestor aeroportuario no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

Aplicación del PIEM sobre la base de la actualización del estudio PIEM de 2012

- (157) En opinión de las autoridades polacas, la Comisión debe evaluar el cumplimiento del PIEM sobre la base del estudio de 2012. Para responder a este argumento, aun cuando las aportaciones de capital realizadas después de que se llevara a cabo este estudio PIEM se habían comprometido con anterioridad (véase el considerando 33), la Comisión también ha examinado si, sobre la base de la información contenida en este estudio económico, puede considerarse que las aportaciones de capital reflejan el comportamiento de un inversor privado que opera en una economía de mercado.
- (158) La Comisión señala que la actualización del estudio PIEM de 2012 tiene en cuenta las anteriores aportaciones de capital y el gasto en bienes de capital ya efectuados. La actualización de 2012 muestra que la financiación facilitada a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL da como resultado un valor del patrimonio neto positivo de [...] millones PLN (alrededor de [...] millones EUR) para sus accionistas. Además, la TIR del proyecto de inversión de [...] % es superior al coste de capital previsto por el gestor aeroportuario ([...] %).

- (159) El estudio PIEM de 2012 compara el valor del patrimonio neto de la empresa con nuevas inversiones, en una situación en la que el nuevo aeropuerto sea operativo (la «hipótesis de base»), con el valor del patrimonio neto de la empresa sin nuevas inversiones, en el supuesto de que se hubiera abandonado el proyecto de inversión en junio de 2012 («la hipótesis contrafáctica») ⁽⁵⁶⁾.
- (160) En este contexto, la Comisión ya ha concluido que las aportaciones de capital realizadas a partir de 2010 no pueden considerarse de forma aislada con respecto a la decisión inicial de inversión tomada en 2010. La hipótesis contrafáctica correcta de 2010 habría sido no comenzar la ejecución del proyecto. En opinión de las autoridades polacas, el convenio de arrendamiento solo permitía a Kosakowo utilizar el terreno para un aeropuerto civil. La Comisión señala que, en primer lugar, un inversor privado no habría celebrado tal convenio si los planes para desarrollar un nuevo aeropuerto civil en la zona no presentaban una perspectiva realista de obtener un beneficio de tal inversión. La hipótesis contrafáctica definida en el estudio PIEM de 2012 queda, por tanto, falseada por una decisión anterior, que tampoco se ajustaba al comportamiento de un inversor privado. En otras palabras, la hipótesis contrafáctica correcta de 2010 y 2012 habría consistido en no proceder al desarrollo del proyecto de construir el aeropuerto civil en cuestión, dado que todas las aportaciones de capital y los estudios PIEM estudios llevados a cabo por las autoridades polacas hacen referencia a la realización del mismo proyecto de inversión.
- (161) En cualquier caso, la Comisión observa que la hipótesis de base que figura en la actualización del estudio PIEM de 2012 presentada por Polonia se basa en un plan de negocio que parte de la base de la existencia de flujos de caja futuros para los inversores de capital durante el período 2012-2030 (es decir, un período de gran crecimiento) ⁽⁵⁷⁾. Los flujos de caja futuros previstos se basan en la hipótesis de que el aeropuerto iniciaría sus actividades en 2013. En el momento en que se llevó a cabo la actualización del estudio PIEM de 2012, Polonia esperaba que el aeropuerto prestara servicios a unos [...] pasajeros en 2014 y experimentara una expansión gradual de sus actividades hasta los [...] pasajeros en 2020 y a unos [...] en 2028 (véanse las previsiones de evolución del número de pasajeros que figuran en el cuadro 8).

Cuadro 8

Previsiones del tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Gdynia (en miles)

Incremento previsto en el número de pasajeros										
Año	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083,7

- (162) Según la actualización del estudio PIEM de 2012, se espera que, después de 2030, el gestor del aeropuerto crezca indefinidamente a una tasa de crecimiento estable de [...]. Partiendo de esta hipótesis, las autoridades polacas calcularon el valor terminal del gestor del aeropuerto en 2030.
- (163) La Comisión toma nota de que, al igual que en el estudio PIEM de 2010, el factor del valor clave de los flujos de caja futuros del gestor del aeropuerto de Gdynia son los ingresos previstos en concepto de las actividades de aviación, que dependerán del número de pasajeros y del nivel de las tasas pagadas por las compañías aéreas.
- (164) Por lo que se refiere a la evolución prevista del número de pasajeros, Polonia alega que con el tiempo aumentará la demanda de servicios de transporte aéreo de pasajeros con el esperado aumento del PIB del país y el desarrollo de la región. Las autoridades polacas estiman, por tanto, que las proyecciones de tráfico son conservadoras y que podrían ser más elevadas de lo previsto. En su opinión, la actualización de las previsiones de tráfico para la región de marzo de 2013 contempla un tráfico superior a la actualización de 2012.
- (165) Polonia alega que el plan de negocio prevé que el aeropuerto de Gdynia gestione menos del [...] % del tráfico de pasajeros de la región. Por otra parte, en opinión de las autoridades polacas, el desarrollo del mercado de los servicios aéreos de Pomerania deja margen para que otro aeropuerto pequeño complemente los servicios ofrecidos por el aeropuerto de Gdansk.
- (166) Por lo que se refiere a la demanda de pasajeros, la Comisión considera que los argumentos presentados en los considerandos 118 a 129 en relación con el hecho de que el aeropuerto de Gdynia compite con el aeropuerto de Gdansk por compañías aéreas y pasajeros también se aplican a la evaluación de la actualización del estudio PIEM de 2012.

⁽⁵⁶⁾ Como el estudio PIEM se llevó a cabo en junio de 2012, el análisis se basa en esta fecha.

⁽⁵⁷⁾ Un método ampliamente utilizado para evaluar las decisiones de inversión de capital es considerar el valor del patrimonio neto de la empresa, es decir, el valor de una empresa a disposición de sus propietarios o accionistas. Se calcula sumando todos los flujos de caja futuros para los inversores de capital actualizados al tipo de remuneración adecuado. El tipo de actualización que se suele utilizar es el coste de capital, que refleja el riesgo de los flujos de caja.

- (167) La Comisión observa, en particular, que el nivel de las tasas aeroportuarias que figura en la actualización del estudio PIEM de 2012 era idéntico al del estudio de 2010. En opinión de las autoridades polacas, las tarifas utilizadas en la actualización del estudio PIEM de 2012 no difieren de manera significativa de las tarifas estándar aplicadas por otros aeropuertos pequeños de Polonia. Las autoridades polacas explican que el nivel de las tasas que figura en el plan de negocio es una media para todo el período de vigencia del mismo (2014-2040), y parten de la base de que las tarifas a largo plazo aplicadas en el aeropuerto de Gdansk tendrán que aumentar a medida que mejoren los servicios prestados por dicho aeropuerto.
- (168) Dado que los aeropuertos de Gdansk, Bydgoszcz y Szczecin aplicaban en 2012 las mismas tarifas que en 2010 (y los mismos descuentos), la evaluación de la Comisión del nivel de las tarifas que figura en el estudio PIEM de 2012 para el aeropuerto de Gdynia es idéntica a la del estudio PIEM de 2010 (véanse los considerandos 122 a 129).
- (169) La Comisión considera que un inversor en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad no habría basado la decisión de invertir en el proyecto en cuestión en el nivel de las tasas, que es considerablemente más alto que el de las tasas netas aplicadas en otros aeropuertos regionales polacos, especialmente en el aeropuerto de Gdansk ⁽⁵⁸⁾.
- (170) La Comisión también observa que la prueba de resistencia llevada a cabo por las autoridades polacas muestra que el valor del patrimonio neto se convierte en negativo si la tasa por pasajero se reduce a [...] PLN. En este contexto, la Comisión señala que una tasa aeroportuaria reducida, comparable a las tasas abonadas en otros aeropuertos regionales polacos (por ejemplo, los aeropuertos de Gdansk, Bydgoszcz, Szczecin y Lublin) daría como resultado un valor del patrimonio neto negativo.
- (171) La Comisión considera, por otra parte, que un inversor en una economía de mercado no habría fijado sus tasas en un nivel más elevado contando con que las tasas del aeropuerto de Gdansk aumentarían a largo plazo. A este respecto, la Comisión observa que el cuadro de tasas aplicado en el aeropuerto de Gdansk contempla la aplicación de descuentos hasta 2028 (es decir, por un período de solo dos años más corto que el establecido en el plan de negocio para la actualización del estudio PIEM de 2012). Sobre esta base, incluso en el caso de que las tasas aeroportuarias del aeropuerto de Gdansk se incrementasen después de 2028, la Comisión considera que la previsión de la media de las tasas aeroportuarias previstas durante el período del plan de negocio (es decir, hasta 2030) sigue siendo superior a la media del aeropuerto competidor.
- (172) Las autoridades polacas confirmaron que la actualización del estudio PIEM de 2012 tiene en cuenta los costes de funcionamiento relacionados con la actividad militar en el aeropuerto. Se espera que esos costes sean compensados por el Estado. Las autoridades polacas también confirmaron que aún no se ha alcanzado un acuerdo formal sobre el reparto de los costes (tanto los costes de funcionamiento como los de inversión) entre el aeropuerto de Gdynia y el Ejército.
- (173) La Comisión considera que un inversor en una economía de mercado basaría su apreciación únicamente en los resultados previsibles en el momento de la decisión de inversión. Por consiguiente, la Comisión considera que, al evaluar la coherencia de la inversión con el PIEM, no debe tenerse en cuenta la posible reducción de los costes que resultaría de la asunción de una parte de los mismos por parte del Ejército (ni el impacto sobre los costes e ingresos totales del aeropuerto). En efecto, en estudio PIEM de 2012 no cuantifica las reducciones de costes que el gestor aeroportuario podría obtener en este sentido.
- (174) Como en el caso del estudio PIEM de 2010, el DCF total para el proyecto a lo largo del período 2012-2030 es negativo, como se muestra en el gráfico 5. El aeropuerto empezará a generar flujos de caja positivos en 2020, pero el prolongado período de inversión implica que el flujo de caja acumulado, en términos actualizados, sigue siendo negativo durante el período de las previsiones.

⁽⁵⁸⁾ Además de las tasas en los aeropuertos de Gdansk, Bydgoszcz y Szczecin, la Comisión analizó también las tasas aeroportuarias del aeropuerto de Lublin, un aeropuerto regional abierto en diciembre de 2012. La tasa estándar por pasajero de salida en el aeropuerto Lublin es de 34 PLN (8,5 EUR); la tasa estándar de aterrizaje es de 36 PLN/Tm; la tasa estándar de estacionamiento es de 15 PLN/Tm/24 h (gratis las 4 primeras horas). En caso de que una compañía aérea abra una base operativa en el aeropuerto de Lublin, la tasa por pasajero de salida se sitúa entre 4,21 PLN (1,05 EUR) y 5,76 PLN (1,44 EUR) durante las 5 primeras temporadas (2,5 años); se aplica un descuento del 99 % a las tasas de aterrizaje y de estacionamiento. Después de 5 temporadas se aplican descuentos a las nuevas conexiones. Los descuentos en las tasas de aterrizaje, estacionamiento y por pasajero oscilan entre el 95 % en el primer año de una conexión y el 25-65 % en el quinto año (en función del número de pasajeros). Después del quinto año se aplica un descuento del 60 % si una compañía aérea transporta más de 250 000 pasajeros con salida en el aeropuerto de Lublin.

Gráfico 5

DCF acumulativo (real) (en PLN) de la actualización del estudio PIEM de 2012

[...]

- (175) Por consiguiente, la Comisión concluye que la decisión de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo de financiar la conversión del aeródromo militar de Gdynia en aeropuerto civil no es coherente con el PIEM, sobre la base de la actualización de 2012 y que, por tanto, confiere una ventaja económica que el gestor del aeropuerto no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

La actualización de noviembre de 2013

- (176) La Comisión considera, además, que las modificaciones introducidas en el plan de inversiones destinadas a generar ingresos adicionales procedentes de la venta de combustible por parte del aeropuerto (sin un operador externo) y ofrecer servicios de navegación no deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar la coherencia de las inversiones con el principio del inversor privado. Las autoridades polacas confirmaron que estas posibles fuentes adicionales de ingresos no se incluyeron en los estudios PIEM de 2010 y de 2011 ni en la actualización de 2012 para el aeropuerto de Gdynia, dado que ni la empresa ni los accionistas públicos podían tener la certeza, en el momento en que se realizaron estos estudios, de que iban a obtener todas las autorizaciones y permisos necesarios para prestar tales servicios. Dado que no fue posible obtener las autorizaciones y permisos necesarios en el momento en que se llevaron a cabo los estudios PIEM, la Comisión no los puede tener en cuenta con carácter retroactivo.

Conclusión

- (177) La Comisión considera que la financiación pública concedida por los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo al gestor aeroportuario no es coherente con el PIEM. Por lo tanto, la Comisión considera que la medida en cuestión confiere a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

5.1.4. Selectividad

- (178) En aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, para que una medida pueda considerarse ayuda estatal, debe favorecer a «determinadas empresas o producciones». En el caso que nos ocupa, la Comisión señala que las aportaciones de capital solo afectan a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, por lo que son selectivas a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

5.1.5. Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio

- (179) Cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro refuerza la posición de una empresa frente a otras que compiten con la primera en el mercado interior, se ha de considerar que estas últimas resultan afectadas por dicha ayuda⁽⁵⁹⁾. La ventaja económica otorgada por la medida de que se trata refuerza la posición económica del gestor del aeropuerto, dado que estará en condiciones de iniciar sus actividades sin tener que soportar los costes de funcionamiento y de inversión inherentes.
- (180) Tal y como se detalla en la sección 5.1.1, la explotación de un aeropuerto es una actividad económica. Existe competencia, por un lado, entre aeropuertos para atraer a las compañías aéreas y el tráfico aéreo correspondiente (pasajeros y mercancías) y, por otra, entre los gestores aeroportuarios, que pueden competir entre sí para que se les encomiende la gestión de un aeropuerto determinado. Además, la Comisión subraya, especialmente por lo que se refiere a las compañías de bajo coste, que los aeropuertos situados en distintas zonas de influencia y en Estados miembros diferentes también pueden competir entre sí para atraer a dichas compañías aéreas. La Comisión señala que por el aeropuerto de Gdynia pasarán unos [...] 000 pasajeros hasta 2020 y cerca de 1 millón en 2030.
- (181) Como se indica en el apartado 40 de las Directrices de aviación de 2005, no es posible excluir ni siquiera a los pequeños aeropuertos del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Habida cuenta de las previsiones de tráfico en el aeropuerto de Gdynia y su proximidad al aeropuerto de Gdansk (que no dista más de unos 25 km), la Comisión considera que la competencia y el comercio entre Estados miembros pueden verse afectados.

⁽⁵⁹⁾ Asunto T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Comisión (Rec. 1998, p. II-717).

- (182) Sobre la base de los argumentos presentados en los considerandos 179 a 181, la ventaja económica conferida al gestor del aeropuerto de Gdynia refuerza su posición frente a sus competidores en el mercado de prestadores de servicios aeroportuarios de la Unión. Por consiguiente, la financiación pública objeto de análisis falsea o amenaza con falsear la competencia y afecta a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

5.1.6 Conclusión

- (183) Habida cuenta de los argumentos presentados en los considerandos 83 a 182, la Comisión considera que las aportaciones de capital concedidas a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Como la financiación ya había sido concedida a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, la Comisión también considera que Polonia ha incumplido la prohibición establecida en el artículo 108, apartado 3, del TFUE ⁽⁶⁰⁾.

5.2. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA CON EL MERCADO INTERIOR

- (184) La Comisión ha examinado si la ayuda en cuestión puede considerarse compatible con el mercado interior. Según lo descrito anteriormente, la ayuda consiste en la financiación de los costes de inversión relacionados con la puesta en marcha del aeropuerto de Gdynia y de las pérdidas durante los primeros años de la explotación del aeropuerto (es decir, hasta el año 2019, inclusive, según los estudios PIEM de 2010 y 2012).
- (185) El artículo 107, apartado 3, del TFUE prevé una serie de excepciones a la norma general establecida en el artículo 107, apartado 1, de dicho Tratado según la cual las ayudas estatales no son compatibles con el mercado interior. La ayuda en cuestión solo puede evaluarse sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, que dispone que «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común» podrán considerarse compatibles con el mercado interior. A este respecto, las Directrices de aviación de 2005 establecen un marco para evaluar si la ayuda a los gestores aeroportuarios puede ser declarada compatible con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. En ellas se menciona una serie de criterios que la Comisión ha de tener en cuenta.

5.2.1. Ayudas a la inversión

- (186) Las ayudas estatales para la financiación de infraestructuras aeroportuarias es compatible con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, siempre que cumplan las condiciones establecidas en el apartado 61 de las Directrices de aviación de 2005:

- i) la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.),
- ii) la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado,
- iii) la infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de las infraestructuras existentes,
- iv) todos los usuarios potenciales de la infraestructura tienen acceso a ella en condiciones de igualdad y no discriminación, y
- v) el desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria a los intereses de la Unión.

- (187) Además, para ser compatibles con el mercado interior, como cualquier otra ayuda estatal, las ayudas estatales a los aeropuertos deben tener un efecto incentivador y ser necesarias y proporcionadas al objetivo legítimo perseguido.

- (188) Las autoridades polacas estiman que la financiación pública del proyecto de conversión del aeródromo de Gdynia cumple todos los criterios que se aplican a las ayudas a la inversión en las Directrices de aviación de 2005.

⁽⁶⁰⁾ Asunto T 109/01, Fleuren Compost/Comisión (Rec. 2004, p. II-127).

- i) *La construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.)*
- (189) La Comisión señala que la región de Pomerania ya recibe un servicio eficiente del aeropuerto de Gdansk, que solo se encuentra a unos 25 kilómetros del nuevo aeropuerto previsto.
- (190) El aeropuerto de Gdansk está situado junto a la carretera de circunvalación de la Triciudad, que forma parte de la vía rápida S6 que discurre alrededor de Gdynia, Sopot y Gdansk y ofrece un buen acceso al aeropuerto a la gran mayoría de los habitantes de Pomerania. Incluso para los habitantes de Gdynia, la construcción del nuevo aeropuerto no conllevaría por sí sola una mejora sustancial de la conectividad, dado que ambos aeropuertos de Gdansk y Gdynia se encuentran a unos 20-25 minutos en coche del centro de la ciudad de Gdynia.
- (191) Además, la Comisión señala que el enlace ferroviario metropolitano de la Triciudad, que se está construyendo actualmente con cofinanciación de los Fondos Estructurales de la Unión, permitirá a los habitantes tanto de Gdansk como de Gdynia desplazarse directamente desde el centro de la ciudad al aeropuerto de Gdansk en unos 25 minutos. Este enlace ferroviario metropolitano ofrecerá también a los habitantes de otras zonas de Pomerania conexiones ferroviarias directas o indirectas al aeropuerto de Gdansk.
- (192) La Comisión observa también que el aeropuerto de Gdansk tiene actualmente una capacidad de 5 millones de pasajeros anuales, mientras que el tráfico real de pasajeros en el período de 2010 a 2013 fue el siguiente: 2010- 2,2 millones; 2011 – 2,5 millones; 2012 – 2,9 millones; 2013 – 2,8 millones. La Comisión señala, por otra parte, que el aeropuerto de Gdansk está siendo actualmente ampliado para dar servicio a 7 millones de pasajeros al año. Esta inversión culminará en 2015.
- (193) Además, según las previsiones de tráfico facilitadas por Polonia para Pomerania y utilizadas para preparar la actualización del estudio PIEM de 2012, la demanda total en la región será de [...] pasajeros al año [...].

Cuadro 9

Previsiones de tráfico para Pomerania (en millones)

2013	2015	2017	2019	2020	2023	2026	2027	2028	2030
2,8	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]		7,7

- (194) Asimismo, la Comisión observa que, según la información facilitada por las autoridades polacas, el plan director para el aeropuerto de Gdansk contempla una nueva ampliación del aeropuerto para acoger más de 10 millones de pasajeros al año. En función de la evolución del tráfico, en el futuro puede, por lo tanto, tomarse la decisión de ampliar la capacidad del aeropuerto de Gdansk por encima de 7 millones de pasajeros.
- (195) En opinión de las autoridades polacas, la previsión actualizada (elaborada en marzo de 2013) muestra que se espera que la demanda en la zona de influencia sea superior a las previsiones de tráfico de 2012. Según la modificación de las proyecciones, en la zona de influencia la demanda será de unos 9 millones de pasajeros en 2030. Sin embargo, incluso esta previsión pone de manifiesto que hasta el aeropuerto de Gdansk se bastaría por sí solo, sin ninguna inversión adicional, para satisfacer la demanda en la región hasta al menos 2025 (sobre la base de las previsiones de tráfico ajustadas descritas en el considerando 45).
- (196) Por otra parte, según la información facilitada por las autoridades polacas, la actual capacidad de las pistas del aeropuerto de Gdansk es de 40-44 operaciones a la hora, mientras que actualmente se realiza una media de 4,7 operaciones a la hora.
- (197) Sobre la base de la información facilitada por Polonia (véanse los considerandos 192 a 196), la Comisión observa que en los próximos años solo se utilizará alrededor de un 50-60 % de la capacidad del aeropuerto de Gdansk. Como consecuencia, aunque se registre un rápido crecimiento del número de pasajeros en Pomerania, el aeropuerto de Gdansk estará en condiciones de satisfacer la demanda de compañías aéreas y pasajeros durante mucho tiempo.
- (198) La Comisión observa además que el aeropuerto de Gdansk ofrece más de 40 destinos nacionales e internacionales (tanto conexiones de punto a punto como conexiones a nodos de tráfico aéreo como Fráncfort, Múnich, Varsovia y Copenhague).

- (199) Como se ha mencionado en el considerando 60, las autoridades polacas alegan, por una parte, que, por razones medioambientales y de planificación, el margen de crecimiento de la capacidad del aeropuerto de Gdansk es limitado. Por otra, sostienen que no existen límites en las posibilidades de ampliación de la capacidad del aeropuerto de Gdansk. Como los argumentos relativos a las restricciones de ampliación de la capacidad son contradictorios y no se han sustanciado de ninguna forma, la Comisión considera que no puede basar en ellos su evaluación.
- (200) Habida cuenta de la capacidad excedentaria del aeropuerto de Gdansk, que no se utilizará plenamente a largo plazo, y del plan de seguir ampliando su capacidad, si fuera necesario, a largo plazo, la Comisión no cree que la creación de otro aeropuerto en Pomerania contribuiría al desarrollo de la región. La Comisión observa, por otra parte, que Pomerania ya está bien conectada gracias al aeropuerto de Gdansk y que un nuevo aeropuerto no va a mejorar las conexiones con esta región.
- (201) La Comisión señala también que el modelo de negocio para el aeropuerto de Gdynia indica que competiría con el aeropuerto de Gdansk por los pasajeros de los mercados de las compañías aéreas de bajo coste, vuelos chárter y aviación general. Por otro lado, la creación de un nuevo aeropuerto que sirva de infraestructura de apoyo o emergencia no puede justificar la magnitud de la inversión en el aeropuerto de Gdynia.
- (202) A la luz de lo anterior, la Comisión considera que la inversión en el aeropuerto de Gdynia no hará sino duplicar infraestructuras en la región, lo que no responde a un objetivo de interés común claramente definido.
- ii) *La infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado*
- (203) Como se indica en los considerandos 189 a 202, la Comisión estima que el aeropuerto de Gdansk sirve y seguirá sirviendo con eficiencia a la zona de influencia del aeropuerto de Gdynia. Además, ambos aeropuertos seguirán un modelo de negocio similar y se centrarán principalmente en las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter.
- (204) En ausencia de un objetivo de interés común claramente definido, la Comisión considera que no puede considerarse que la infraestructura sea necesaria o proporcionada a un objetivo de interés común (véase también el considerando 202).
- iii) *La infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de las infraestructuras existentes*
- (205) Tal como se recoge en el inciso i), el aeropuerto de Gdynia se encuentra a tan solo unos 25 km de distancia del aeropuerto de Gdansk y los dos aeropuertos tienen la misma zona de influencia y un modelo de negocio similar.
- (206) En la actualidad, el aeropuerto de Gdansk está siendo utilizado a menos del 60 % de su capacidad. Teniendo en cuenta las inversiones que se están realizando actualmente, el aeropuerto de Gdansk se bastará para hacer frente a la demanda de la región hasta 2025-2028, como mínimo, dependiendo de las previsiones utilizadas, y, además, podrá ampliarse en el futuro.
- (207) La Comisión señala también que el plan de negocio para el aeropuerto de Gdynia indica que el aeropuerto generaría alrededor del [80-90] % de sus ingresos a partir de la prestación de servicios a las compañías aéreas de bajo coste y de vuelos chárter. Esto significa que se centraría en los mercados que constituyen la actividad principal del aeropuerto de Gdansk.
- (208) En este contexto, la Comisión observa también que las autoridades polacas no facilitaron ninguna prueba de una posible colaboración entre ambos aeropuertos.
- (209) Los planes para generar ingresos procedentes de otras actividades aeronáuticas y no aeronáuticas (producción y servicios) tampoco bastarían para sufragar los elevados costes de funcionamiento relacionados con la gestión del aeropuerto de Gdynia.
- (210) La Comisión considera, por lo tanto, que el aeropuerto de Gdynia no ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo.

iv) *Todos los usuarios potenciales de la infraestructura tienen acceso a ella en condiciones de igualdad y no discriminación*

(211) Las autoridades polacas confirmaron que todos los usuarios potenciales tendrían acceso a la infraestructura del aeropuerto en condiciones de igualdad y no discriminación, sin ninguna discriminación injustificada desde el punto de vista comercial.

v) *El desarrollo de los intercambios comerciales no se ve afectado en una medida contraria al interés común*

(212) La Comisión observa que las autoridades polacas no han proporcionado ninguna prueba de que los aeropuertos de Gdansk y Gdynia conformarían un nodo de colaboración aeronáutica. La lógica sugiere que, en realidad, los dos aeropuertos tendrían que competir para atraer esencialmente a los mismos pasajeros.

(213) La Comisión señala, además, que el plan de negocio del aeropuerto de Gdynia (en el que alrededor del [80-90] % de los ingresos son generados por los vuelos chárter y las compañías de bajo coste) y la escala de la inversión (por ejemplo, una terminal con capacidad para 0,5 millones de pasajeros al año, que se ampliará en el futuro) no sustentan la pretensión según la cual el aeropuerto de Gdynia se centraría en el tráfico de aviación general y prestaría exclusivamente o principalmente servicios al sector de la aviación general.

(214) Teniendo en cuenta lo anterior, así como el hecho de que ambos aeropuertos se centrarían en las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter, la Comisión considera que la ayuda está destinada a un aeropuerto que entraría en competencia directa con otro aeropuerto de la misma zona de influencia, sin que exista una demanda de servicios aeroportuarios que no pueda ser satisfecha por el aeropuerto ya existente.

(215) Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda en cuestión puede afectar a los intercambios en una medida contraria al interés común. Esta conclusión se ve corroborada por la inexistencia de un objetivo de interés común que la ayuda pretenda alcanzar.

vi) *Necesidad de la ayuda y efecto incentivador*

(216) Sobre la base de los datos facilitados por las autoridades polacas, la Comisión considera que los costes de inversión pueden ser inferiores a los de la construcción de otros aeropuertos regionales comparables en Polonia. Ello se debe principalmente al uso de la infraestructura existente en el aeródromo militar. Por otra parte, Polonia alega que, sin la ayuda, el gestor aeroportuario no llevaría a cabo la inversión.

(217) La Comisión observa, asimismo, que el largo período necesario para alcanzar el punto de equilibrio financiero para este tipo de inversión significa que podría ser necesaria la financiación pública para modificar el comportamiento del beneficiario de tal forma que continúe con la inversión. Además, dado que no puede calcularse la rentabilidad esperada del proyecto de inversión (véase el considerando 177) y que un inversor en una economía de mercado no llevaría a cabo este proyecto, es muy probable que la ayuda esté modificando el comportamiento del gestor aeroportuario.

(218) No obstante, a falta de una definición clara del objetivo de interés común, la Comisión concluye que la ayuda no puede considerarse necesaria y proporcionada para la consecución de dicho objetivo.

(219) Por lo tanto, la Comisión considera que las ayudas a la inversión concedidas por Gdynia y Kosakowo a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL no cumplen los requisitos de las Directrices de aviación de 2005 y no pueden considerarse compatibles con el mercado interior.

5.2.2. Ayudas de funcionamiento

(220) La Comisión considera que la financiación de las pérdidas operativas de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL constituye ayuda de funcionamiento, al reducir el gasto corriente del gestor del aeropuerto. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta ayuda de funcionamiento es incompatible, en principio, con el mercado interior. Según las Directrices de aviación de 2005, las ayudas de funcionamiento concedidas a los aeropuertos solo pueden ser declaradas compatibles en circunstancias excepcionales y en condiciones estrictas en regiones desfavorecidas.

(221) La Comisión señala que el aeropuerto de Gdynia está situado en una región desfavorecida amparada por la excepción establecida en el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, lo que significa que la Comisión tiene que evaluar si la ayuda de funcionamiento en cuestión puede considerarse compatible con las Directrices de ayuda regional (DAR).

- (222) Según el punto 76 de las DAR, podrán concederse ayudas de funcionamiento en las regiones acogidas a la excepción del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE siempre que se cumplan los siguientes criterios acumulativos: i) se justifique por su aportación al desarrollo regional y por su naturaleza, y ii) su importe guarde proporción con las desventajas que se pretenda paliar.
- (223) Las autoridades polacas estiman que la ayuda de funcionamiento es compatible con el apartado 76 de las Directrices (véanse los considerandos 77 a 79).
- (224) Habida cuenta de que el aeropuerto de Gdansk ya presta sus servicios a la región de Pomerania y de que el nuevo aeropuerto no va a mejorar las conexiones con esta región, la Comisión no puede concluir que la ayuda contribuiría al desarrollo regional.
- (225) La Comisión considera, por lo tanto, que la ayuda de funcionamiento no puede considerarse proporcionada a las desventajas que pretende paliar, pues no parece que Pomerania padezca de ninguna desventaja en materia de conectividad.
- (226) Por otra parte, la Comisión considera que la ayuda de funcionamiento evaluada ha sido asignada a la financiación de un conjunto preestablecido de gastos. Sin embargo, teniendo en cuenta la evaluación de la Comisión del plan de negocio para el aeropuerto de Gdynia y su valoración del nivel de las previsiones de ingresos y costes que se presentan en la sección 5.1.3, no puede llegarse a la conclusión de que la ayuda se limite al mínimo necesario, se conceda con carácter transitorio y sea decreciente. En particular, por lo que se refiere a la incertidumbre en cuanto a la rentabilidad esperada de las actividades del gestor del aeropuerto (véase la sección sobre la existencia de ayuda), no puede asegurarse que la ayuda sea transitoria ni decreciente.
- (227) En cualquier caso, la Comisión considera que la concesión de ayudas de funcionamiento para garantizar la ejecución de un proyecto de inversión que se beneficia de ayudas a la inversión incompatibles con el mercado interior es, por su propia naturaleza, incompatible con el mercado interior.
- (228) Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda de funcionamiento concedida por Gdynia y Kosakowo a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL no cumple los criterios establecidos en las DAR.

5.2.3. Conclusión sobre la compatibilidad con el mercado interior

- (229) Por consiguiente, la Comisión concluye que la ayuda estatal concedida a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL es incompatible con el mercado interior.
- (230) La Comisión no ha identificado ninguna otra disposición sobre compatibilidad con el mercado interior que pueda servir de base para considerar la ayuda en cuestión compatible con el Tratado. Polonia tampoco ha invocado ninguna disposición relativa a la compatibilidad con el mercado interior ni aportado ningún argumento sustancial que permita a la Comisión considerar esta ayuda compatible.
- (231) Las ayudas de funcionamiento y a la inversión que Polonia ha concedido o se propone conceder a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL son incompatibles con el mercado interior. Polonia ha ejecutado ilegalmente las ayudas infringiendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

6. RECUPERACIÓN DE LAS AYUDAS

- (232) De conformidad con el TFUE y la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la Comisión es competente para decidir que el Estado en cuestión debe suprimir o modificar las ayudas cuando ha comprobado que son incompatibles con el mercado interior⁽⁶¹⁾. El Tribunal también ha sostenido sistemáticamente que la obligación por parte de un Estado de suprimir ayudas que la Comisión haya considerado incompatibles con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación existente anteriormente⁽⁶²⁾. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que este objetivo se alcanza una vez que el beneficiario ha reembolsado los importes concedidos en concepto de ayudas ilegales, perdiendo así la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores, y restableciendo así la situación anterior a la concesión de las ayudas⁽⁶³⁾.

⁽⁶¹⁾ Asunto C-70/72, Comisión/Alemania, apartado 13.

⁽⁶²⁾ Asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, España/Comisión, apartado 75.

⁽⁶³⁾ Asunto C-75/97, Bélgica/Comisión, apartados 64 y 65.

- (233) De conformidad con esta jurisprudencia, el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo ⁽⁶⁴⁾ establece que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda».
- (234) Por lo tanto, las ayudas estatales mencionadas anteriormente deberán ser reembolsadas a las autoridades polacas, en la medida en que hayan sido abonadas.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. La ayuda estatal ilegalmente ejecutada por Polonia entre el 28 de agosto de 2007 y el 17 de junio de 2013, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a favor de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL mediante aportaciones de capital por importe de 91 714 000 PLN, es incompatible con el mercado interior.
2. La ayuda estatal que Polonia tiene la intención de conceder a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL después del 17 de junio de 2013 para la conversión del aeródromo militar en el aeropuerto civil de Gdynia-Kosakowo es incompatible con el mercado interior. Por lo tanto, la ayuda estatal no puede ser ejecutada.

Artículo 2

1. Polonia deberá recuperar del beneficiario la ayuda a que se refiere el artículo 1, apartado 1.
2. Los importes que deben recuperarse devengarán intereses a partir de las fechas indicadas en el párrafo segundo hasta su recuperación efectiva.

Las fechas en que las cantidades que deben recuperarse se pusieron a disposición del beneficiario son las siguientes:

- a) 28 de agosto de 2007 por lo que respecta al importe de 50 000 PLN;
- b) 4 de marzo de 2008 por lo que respecta al importe de 200 000 PLN;
- c) 11 de septiembre de 2008 por lo que respecta al importe de 500 000 PLN;
- d) 28 de julio de 2009 por lo que respecta al importe de 1 345 000 PLN;
- e) 8 de diciembre de 2010 por lo que respecta al importe de 4 361 000 PLN;
- f) 8 de julio de 2011 por lo que respecta al importe de 25 970 000 PLN;
- g) 1 de septiembre de 2011 por lo que respecta al importe de 1 779 000 PLN;
- h) 25 de abril de 2012 por lo que respecta al importe de 31 009 000 PLN;
- i) 27 de mayo de 2013 por lo que respecta al importe de 6 469 000 PLN;
- j) 17 de junio de 2013 por lo que respecta al importe de 20 031 000 PLN.

⁽⁶⁴⁾ Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

3. Los intereses se calcularán según un tipo de interés compuesto, conforme a lo dispuesto en el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión ⁽⁶⁵⁾.

4. Polonia cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda mencionada en el artículo 1, apartado 2, con efectos a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

Artículo 3

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

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

Artículo 4

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

- a) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse del beneficiario;
- b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
- c) documentos que demuestren que se ha ordenado al beneficiario que reembolse la ayuda.

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

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República de Polonia.

Hecho en Bruselas, el 11 de febrero de 2014.

Por la Comisión
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente

⁽⁶⁵⁾ Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

ANEXO

Información sobre los importes de ayuda recibidos, que deben recuperarse y ya recuperados

Identidad del beneficiario	Importe total de la ayuda recibida (*)	Importe total pendiente de recuperación (*) (Principal)	Importe total ya reembolsado (*)	
			Principal	Intereses

(*) Millones en moneda nacional.