

DECISIÓN (UE) 2016/152 DE LA COMISIÓN**de 1 de octubre de 2014****sobre la ayuda estatal SA 27339 (12/C) (ex 11/NN) concedida por Alemania al aeropuerto de Zweibrücken y las compañías aéreas que hacen uso de él**

[notificada con el número C(2014) 5063]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero ⁽¹⁾,

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 presenten sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽²⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) En una pregunta parlamentaria de diciembre de 2008, la diputada al Parlamento Europeo Hiltrud Breyer planteó el problema de la financiación pública del aeropuerto de Zweibrücken ⁽³⁾. Afirmaba en ella que, durante el período 2005-2006, el Estado federado («Land») de Renania-Palatinado había constituido la sociedad *Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken* («FGAZ») con un capital de 2,4 millones EUR, que FGAZ empleó a su vez en la financiación de su filial al 100 % *Flughafen Zweibrücken GmbH* («FZG»). También afirmaba que, durante el mismo período, el Estado federado sufragó íntegramente las obras de construcción del aeropuerto, que costaron 6,96 millones EUR.
- (2) El Comisario Tajani contestó a la pregunta parlamentaria el 6 de enero de 2009. También se registró una denuncia con el número CP 5/2009. El 22 de enero de 2009, el 24 de septiembre de 2010 y el 15 de marzo de 2011, la Comisión solicitó información adicional a Alemania, que el Estado miembro facilitó mediante cartas datadas el 23 de marzo de 2009, el 27 de enero de 2011 y el 19 de mayo de 2011.
- (3) El 8 de abril de 2008, la Comisión solicitó asimismo información adicional a la compañía aérea Ryanair, que esta facilitó el 15 de julio de 2011. El 18 de agosto de 2011 se envió a Alemania una traducción al alemán de la carta de Ryanair y el Estado miembro declaró, el 26 de septiembre de 2011, que no tenía intención de formular observaciones sobre dicho documento en ese momento.
- (4) Mediante carta de 22 de febrero de 2012, la Comisión informó a Alemania de que había decidido incoar el procedimiento dispuesto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado («Decisión de incoación») a propósito de la financiación pública del operador del aeropuerto de Zweibrücken y la concesión de incentivos a las compañías aéreas que hacían uso del aeropuerto.
- (5) Mediante carta de 24 de febrero de 2012, la Comisión solicitó información adicional tras la Decisión de incoación. Alemania presentó sus observaciones sobre la Decisión de incoación el 4 de mayo de 2012 y dio respuesta a la solicitud de información adicional de la Comisión el 16 de abril de 2012.
- (6) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁴⁾. La Comisión invitó a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre la presunta ayuda.

⁽¹⁾ 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 (en lo sucesivo: «TFUE»). Ambas 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 introduce determinados cambios terminológicos, como la sustitución de «Comunidad» por «Unión» y de «mercado común» por «mercado interior», respectivamente. En esta Decisión se utilizará la terminología del TFUE.

⁽²⁾ DO C 216 de 21.7.2012, p. 56.

⁽³⁾ Pregunta escrita E-6470/08, de 2 de diciembre de 2008, presentada por Hiltrud Breyer (Verts/ALE) a la Comisión sobre las subvenciones concedidas al aeropuerto de Zweibrücken por el Estado federado de Renania-Palatinado.

⁽⁴⁾ DO C 216 de 21.7.2012, p. 56.

- (7) La Comisión recibió las observaciones de cuatro partes interesadas, a saber, Ryanair, Airport Marketing Services («AMS»), Germanwings y TUIFly. Las envió a Alemania, a la que se concedió un mes para responder a ellas; las observaciones de Alemania se recibieron por carta de 26 de octubre de 2012.
- (8) Por otra parte, la Comisión recibió observaciones adicionales de Ryanair el 20 de diciembre de 2013, el 17 de enero de 2014 y el 31 de enero de 2014. Estos documentos se enviaron a Alemania, que no formuló observaciones al respecto.
- (9) Mediante cartas de 6 de noviembre de 2013, 14 de marzo de 2014 y 2 de abril de 2014, la Comisión solicitó información adicional. Alemania respondió a las solicitudes de información adicional de la Comisión el 16 de diciembre de 2013, el 15 de enero de 2014, el 5 de abril de 2014, el 15 de abril de 2014, el 24 de abril de 2014, el 11 de junio de 2014 y el 27 de junio de 2014.
- (10) Mediante carta de 25 de febrero de 2014, la Comisión informó a Alemania de la adopción, el 20 de febrero, de las Directrices de aviación de 2014 ⁽⁵⁾ y de que tales Directrices comenzarían a aplicarse al asunto en cuestión a partir del momento de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y le ofreció la oportunidad de formular observaciones a propósito de las mismas y de su aplicación en un plazo de 20 días laborables a partir de su publicación en el Diario Oficial.
- (11) Mediante cartas de 24 de febrero de 2014, la Comisión también informó a las partes interesadas de la adopción de las Directrices de aviación el 20 de febrero de 2014 y de que tales Directrices comenzarían a aplicarse al asunto en cuestión a partir del momento de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y les ofreció la oportunidad de formular observaciones a propósito de las mismas y de su aplicación en un plazo de 20 días laborables a partir de su publicación en el Diario Oficial.
- (12) Las Directrices de aviación de 2014 se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 4 de abril de 2014. Sustituían a las Directrices de aviación de 1994 ⁽⁶⁾ y a las Directrices de aviación de 2005 ⁽⁷⁾.
- (13) El 15 de abril de 2014, se publicó un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* por el que se invitaba a los Estados miembros y a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre la aplicación de las Directrices de aviación de 2014 en el presente caso, en el plazo de un mes a partir de la fecha de publicación de las Directrices ⁽⁸⁾.
- (14) El 8 de mayo de 2014 se recibieron las observaciones formuladas por Alemania acerca de la aplicación de las Directrices de 2014. Alemania aceptó la aplicación de las mismas al asunto en cuestión. Las partes interesadas no presentaron observaciones.
- (15) Mediante carta de 17 de julio de 2014, Alemania accedió a renunciar, de manera excepcional, a sus derechos derivados del artículo 342 del Tratado, en conjunción con el artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 1/1958 ⁽⁹⁾, y a que la presente Decisión se adoptara y notificara con arreglo al artículo 297 del Tratado en lengua inglesa.

2. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN Y CONTEXTO DE LAS MEDIDAS

2.1. HISTORIA Y DESARROLLO DEL AEROPUERTO DE ZWEIBRÜCKEN

- (16) El aeropuerto de Zweibrücken fue un aeródromo militar hasta su abandono, en 1991, por el Ejército de los Estados Unidos. Entre 1992 y 1999 el aeródromo fue objeto de un proyecto de conversión cofinanciado por la Unión ⁽¹⁰⁾. La financiación de la Unión se utilizó para adaptarlo a la aviación civil y las medidas necesarias adaptadas comprendieron la eliminación de obstáculos, la modernización y la instalación de una torre y del sistema de drenaje de la pista. Los inversores privados del proyecto también tenían prevista la ulterior creación de un parque empresarial, un parque «multimedia» e instalaciones de recreo.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión, Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas (DO C 99 de 4.4.2014, p. 3).

⁽⁶⁾ Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo EEE a las ayudas estatales en el sector de la aviación (DO C 350 de 10.12.1994, p. 5).

⁽⁷⁾ Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales, DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

⁽⁸⁾ DO C 113 de 15.4.2014, p. 30.

⁽⁹⁾ Reglamento n° 1 de 15 de abril de 1958 por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 17 de 6.10.1958, p. 385/58).

⁽¹⁰⁾ Decisión de la Comisión de 22 de diciembre 1993 C (93) 3964/6-Konver I- y Decisión de la Comisión de 21 de diciembre de 1995 C (95) 3208-Konver II. Para Renania-Palatinado, los proyectos de conversión incluyeron el proyecto «Aeródromo militar de Zweibrücken». La financiación de la Unión ascendió a 9 millones EUR.

- (17) Entre 2000 y 2006, el aeródromo no fue utilizado, en general, para la aviación comercial. Lo utilizaban aeronaves militares, aviones privados, aeronaves de recreo y, solo ocasionalmente, aeronaves comerciales. Los pasajeros que volaban al aeropuerto de Zweibrücken y desde él lo hacían en su mayoría en vuelos militares, y los demás en aviones de empresa o taxis aéreos. Los intentos de atraer a los operadores comerciales fracasaron. La causa era, en parte, la existencia de una zona de adiestramiento de combate aéreo de la OTAN (POLYgone), que limitaba en gran medida las posibilidades de los operadores civiles de llegar o salir de Zweibrücken durante el horario de explotación de dicha zona.
- (18) Solo después del establecimiento de una zona de control (CTR Zweibrücken) que regulaba el uso del espacio aéreo por las aeronaves civiles y militares, pudo empezar a atraerse a los operadores comerciales. El tráfico comercial, con vuelos regulares y chárter, comenzó con el vuelo inaugural de Germanwings con destino a Berlín el 15 de septiembre de 2006. TUIFly comenzó a operar el 30 de marzo de 2007. Ryanair explotó su única ruta desde Zweibrücken (a Londres-Stansted) durante el período comprendido entre el 28 de octubre de 2008 y el 22 de septiembre de 2009, transcurrido el cual dejó de prestar servicio en el aeropuerto.
- (19) La capacidad anual del aeropuerto de Zweibrücken es de aproximadamente 700 000 pasajeros, aunque podría alcanzar la cifra de un millón de pasajeros habida cuenta de la capacidad de la pista y de las zonas de asistencia.
- (20) El cuadro 1 indica la evolución del aeropuerto de Zweibrücken en número de pasajeros y movimientos de aeronaves entre 2006 y 2012.

Cuadro 1

Cifras de pasajeros 2006-2012 ⁽¹¹⁾

Año	Pasajeros	Movimientos de aeronaves
2006	78 000	23 160
2007	288 000	26 474
2008	327 000	27 000
2009	338 000	21 000
2010	265 000	16 000
2011	224 000	14 500
2012	242 880	13 230

2.2. SITUACIÓN GEOGRÁFICA DEL AEROPUERTO DE ZWEIBRÜCKEN

- (21) El aeropuerto de Zweibrücken está situado 4 km al sureste de la localidad de Zweibrücken, en el Estado federado alemán de Renania-Palatinado. Los aeropuertos más próximos ⁽¹²⁾ son los siguientes:
- Aeropuerto de Saarbrücken (a unos 39 km o unos 29 minutos en coche);
 - Aeropuerto de Fráncfort-Hahn (a unos 128 km o unos 84 minutos en coche);
 - Aeropuerto de Fráncfort (Meno) (a unos 163 km o unos 91 minutos en coche);
 - Aeropuerto de Luxemburgo (a unos 145 km o unos 86 minutos en coche);

⁽¹¹⁾ <http://www.flughafen-zweibruecken.de/de/wir-ueber-uns-de/daten-und-fakten-de>

⁽¹²⁾ Todas las distancias se indican en kilómetros por carretera, sobre la base del itinerario más rápido. Fuente: maps.google.com, consultado el 25 de junio de 2014.

- e) *Aeropuerto de Karlsruhe/Baden-Baden* (a unos 105 km o unos 88 minutos en coche);
 - f) *Aeropuerto de Metz-Nancy* (a unos 129 km o unos 78 minutos en coche);
 - g) *Aeropuerto de Estrasburgo* (a unos 113 km o unos 87 minutos en coche).
- (22) Según el estudio de «Desel Consulting» y «Airport Research GmbH» de 2009 ⁽¹³⁾, el 15 % de los viajeros, en promedio anual, procede de otros Estados miembros (Luxemburgo y Francia). El resto de viajeros procede de Alemania, sobre todo del distrito de Sarre-Palatinado Sudoccidental, la ciudad de Saarbrücken, la ciudad de Saarlouis y el distrito de Sarre-Palatinado.

2.3. SITUACIÓN JURÍDICA Y ECONÓMICA DEL AEROPUERTO DE ZWEIBRÜCKEN

- (23) El aeropuerto de Zweibrücken es propiedad de FZG, que se encarga de su explotación. FZG es una filial al 100 % de FGAZ, con la que ha celebrado un acuerdo de transferencia de pérdidas y ganancias («acuerdo de pérdidas y ganancias»). El acuerdo de pérdidas y ganancias garantiza que FGAZ se hará cargo de todas las pérdidas de FZG y será beneficiaria de sus ganancias.
- (24) FGAZ, a su vez, es una empresa de titularidad compartida. El Estado federado de Renania-Palatinado es propietario del 50 % de sus títulos, mientras que el 50 % está en manos de *Zweckverband Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken* («ZEF»), una asociación de entidades territoriales de Renania-Palatinado. Los titulares públicos de FGAZ cubren sus necesidades financieras mediante aportaciones de capital anuales. Según Alemania, FGAZ en sí no ejerce actividades relacionadas con la aviación. A este respecto, FGAZ se limita a transferir la financiación pública a FZG. FGAZ ejerce, en cambio, ciertas actividades relacionadas con la comercialización de terrenos próximos al aeropuerto.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS Y RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO

- (25) La Comisión investigó varias medidas relacionadas con el aeropuerto de Zweibrücken. La Comisión evaluó si esas medidas constituían ayuda estatal y si tales ayudas estatales podían considerarse compatibles con el mercado interior.
- (26) Se investigaron las siguientes medidas, que podrían constituir una ayuda estatal a FGAZ y FZG:
- a) financiación pública directa del Estado federado de Renania-Palatinado y ZEF de los costes del aeropuerto de Zweibrücken, en lo que atañe a:
 - inversiones en infraestructuras (2000-2009),
 - gastos de explotación (2000-2009);
 - b) concesión de un préstamo bancario y participación en la cuenta mancomunada interna del Estado federado de Renania-Palatinado.
- (27) Se investigaron las siguientes medidas, que podrían constituir una ayuda estatal a las compañías aéreas que operaban en Zweibrücken:
- a) descuentos sobre las tasas aeroportuarias a varias compañías aéreas (Germanwings, TUIFly y Ryanair);
 - b) contratos de servicios de mercadotecnia con Ryanair.

3.1. FINANCIACIÓN PÚBLICA DIRECTA DEL ESTADO FEDERADO DE RENANIA-PALATINADO Y ZEF DE LOS COSTES DEL AEROPUERTO DE ZWEIBRÜCKEN

3.1.1. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA

- (28) La financiación pública del aeropuerto de Zweibrücken se produjo en dos formas distintas. En primer lugar, el Estado federado de Renania-Palatinado y ZEF financiaron inversiones en infraestructuras específicas de FZG a través de subvenciones directas. En segundo lugar, los titulares de FGAZ aportaron capital anualmente a FGAZ. La finalidad de estas aportaciones de capital, que cubrieron las pérdidas de FGAZ, consistía en permitir a esta cumplir sus obligaciones derivadas del acuerdo de pérdidas y ganancias, con arreglo al cual FGAZ ha de hacerse cargo de las pérdidas de FZG.

⁽¹³⁾ Desel Consulting y Airport Research Center GmbH, «Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025», *Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH*, septiembre de 2009, p. 56.

- (29) Las subvenciones directas en apoyo de inversiones en infraestructuras concretas efectuadas entre 2000 y 2005 y entre 2006 y 2009 se enumeran en el cuadro 2 y el cuadro 3.

Cuadro 2

Inversiones en infraestructuras (2000-2005)

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahmen	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahmen	Landesmittel	Mittel des Trägers	Ausgezahlte Mittel insgesamt	Davon Landesmittel für Baumaßnahmen
2000						
5.6.2000	Wendehämmer, Boden- geräte, usw.	[...] (*)	[...]	[...]	[...]	[...]
30.11.2000	Flugzeughalle 25 × 25	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
30.11.2000	Flugzeughalle 56 × 18	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
24.11.2000	Renovierung Halle 360	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.12.2000	Renovierung Halle 370	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2000		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2001						
23.7.2001	TODA 1. Phase	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
22.11.2001	Umorg. Sicherheitsbereich	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2001		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2002						
16.7.2002	außerord. Rep. Start- u. Landebahn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2002		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahmen	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahmen	Landesmittel	Mittel des Trägers	Ausgezahlte Mittel insgesamt	Davon Landesmittel für Baumaßnahmen
2003						
14.4.2003	Überarb. Markierungen Flugbetr. fläche	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
15.9.2003	2. Phase TODA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2003		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2004						
26.1.2004	Gebäude 320	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.11.2004	Luftsicherheitsmaßn.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2004		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2005						
4.8.2005	Feuerlöschfahrzeug	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
13.12.2005	Feuerlöschfahrzeug	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2005		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(*) cubierto por la obligación de secreto profesional.

Cuadro 3

Inversiones en infraestructuras (2006-2009)

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahme	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahme	Landesmittel	Mittel des ZEF	Mittel des Trägers	ausgezahlte Mittel des Landes	ausgezahlte Mittel des ZEF	Davon Landesmittel für Baumaßnahme
2006								
22/11/2006	Trinkwasseranlage	[...]	[...]		[...]	[...]		

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahme	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahme	Landesmittel	Mittel des ZEF	Mittel des Trägers	ausgezählte Mittel des Landes	ausgezählte Mittel des ZEF	Davon Landesmittel für Baumaßnahme
21/10/2008	Vorfeldbeleuchtung	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
27/10/2008	Heizgerät	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
09/11/2008	Sanierung Landebahn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
31/10/2008	Umbau Terminal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
24/11/2008	Wetterbeobachtungssystem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
24/11/2008	Geräte, Fahrzeuge	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2008		[...]	[...]		[...]	[...]		[...]
2009								
12/08/2009	Landebahnсанierung	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
02/09/2009	Erstellung DES	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
16/10/2009	Guard Lights	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
19/10/2009	Flugzeugschlepper, Förderband	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2009		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (30) La cuantía total de las inversiones entre 2000 y 2009 ascendió a 27 987 281 EUR, mientras que el importe total de las subvenciones concedidas por el Estado federado ascendió a 21 588 534 EUR. Las inversiones de mayor cuantía se relacionaron con la ampliación de la pista en 2001-2003 ([...] EUR), la modernización de la terminal en 2006 ([...] EUR) y la modernización de la pista en 2008-2009 ([...] EUR).
- (31) En cuanto a las aportaciones de capital del Estado federado de Renania-Palatinado y ZEF a FGAZ y la cobertura de las pérdidas de FZG por FGAZ, el cuadro 4 aporta los datos pertinentes.
- (32) Ha de señalarse, por otra parte, que aunque el Estado federado y ZEF eran titulares del 50 % de los títulos de FGAZ entre 2000 y 2009 y, en principio, se hicieron cargo de partes alícuotas de las aportaciones de capital, el Estado federado subvencionó, en realidad, la parte correspondiente a ZEF. Hasta finales de 2005, el Estado federado se hizo cargo, aparte de su propio porcentaje del 50 % de las aportaciones de capital necesarias, del 90 % de la proporción de ZEF. Posteriormente, redujo este porcentaje, primero a un 80 % en 2006 y, posteriormente, a un 60 % a partir de 2007. Consiguientemente, el Estado federado se hizo cargo de un porcentaje de entre el 95 % (hasta 2005) y el 80 % (a partir de 2007) de las pérdidas anuales de FGAZ.

Cuadro 4

Aportaciones de capital y resultados de las actividades empresariales

Año	Aportaciones de capital del Estado federado de Renania-Palatinado/ZEF a FGAZ	Resultados anuales FGAZ	Resultados anuales FZG	EBITDA FZG
2000	[...]	[...]	[...]	[...]
2001	[...]	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[...]

3.1.2. RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (33) En la Decisión de incoación se distingue entre la financiación pública de las inversiones en las infraestructuras del aeropuerto de Zweibrücken y la financiación pública de sus gastos de explotación.

3.1.2.1. *Inversiones en infraestructuras***Existencia de ayuda**

- (34) La Decisión de incoación señaló en primer lugar que, en lo que respecta a las inversiones en las infraestructuras del aeropuerto, FZG es una empresa a los efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Recordó que, en la sentencia Leipzig/Halle ⁽¹⁴⁾, el Tribunal General confirmó que una entidad que construye y explota infraestructuras aeroportuarias cobrando una tasa a los usuarios está llevando a cabo una actividad económica. La única excepción la constituirían determinadas actividades que cabría calificar como ejercicio de las competencias públicas; tales actividades se clasificarían como no económicas y, por tanto, no estarían sujetas a las normas sobre ayudas estatales. En la Decisión de incoación también se pidió a Alemania que enviara información adicional sobre las actividades que cabría clasificar como no económicas.
- (35) En la Decisión de incoación se observó asimismo que FGAZ no ejercía actividades aeroportuarias, sino que se limitaba transferir a FZG la financiación pública que recibía. No obstante, se señaló que FGAZ sí desempeñaba ciertas actividades económicas en relación con unos terrenos próximos al aeropuerto. Debido a tales actividades, en la Decisión de incoación se consideró que FGAZ era una empresa a los efectos de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado.
- (36) Considerando que las subvenciones directas para proyectos de inversión estaban financiadas con cargo al presupuesto del Estado federado y que las aportaciones de capital a favor de FGAZ (y, en último extremo, de FZG) procedían del presupuesto del Estado federado y de ZEF, la Decisión de incoación concluyó que las medidas se habían financiado con fondos públicos.

⁽¹⁴⁾ Asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08 *Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig Halle GmbH contra Comisión* (en lo sucesivo: «sentencia Leipzig/Halle») [2011] Rec. II-1311, en particular, los apartados 93-94; confirmada por el asunto C-288/11 P *Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle contra Comisión* [2012] ECLI:EU:C:2012:821.

- (37) En cuanto a la cuestión de si FGAZ y FZG se aprovecharon de una situación ventajosa, en la Decisión de incoación se observó que la financiación no constituye una ventaja si el organismo público que la concede actúa como un operador en una economía de mercado («OEM»). En la Decisión de incoación se señaló que Alemania no había presentado documentación alguna que demostrara que, al conceder la financiación pública, estuviera actuando como un OEM. Por el contrario, quedó claro que, a diferencia de un inversor privado, las autoridades tenían presentes consideraciones de política regional y social al conceder la financiación. Puesto que no fue posible, por tanto, concluir que las autoridades públicas hubieran obrado como un OEM, en la Decisión de incoación se llegó a la conclusión preliminar de que la financiación pública supuso una ventaja para FGAZ y FZG.
- (38) En la Decisión de incoación se señaló que la financiación pública solo se había concedido a FGAZ y FZG, de modo que había sido de índole selectiva.
- (39) Por último, en la decisión de incoación se explicó que, debido al aumento de la competencia entre aeropuertos regionales, cualquier ventaja concedida al aeropuerto de Zweibrücken podía falsear la competencia. Se hizo mención del aeropuerto de Saarbrücken, situado a escasamente 39 kilómetros por carretera del de Zweibrücken. Señalándose asimismo las previsiones de evolución del tráfico del aeropuerto de Zweibrücken, en la Decisión de incoación se observó que la ventaja en cuestión afectaría probablemente al comercio entre Estados miembros.
- (40) En conclusión, se determinó que, puesto que se satisfacían todos los elementos necesarios, la financiación pública de las inversiones en infraestructuras en el aeropuerto de Zweibrücken constituía una ayuda estatal.

Compatibilidad

- (41) En la Decisión de incoación se observó que las Directrices de aviación de 2005 ofrecían un marco para evaluar la compatibilidad de la financiación pública de las inversiones en infraestructuras. En ellas se establecen los criterios que aplica la Comisión al evaluar la compatibilidad de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado. Con arreglo al punto 61 de las Directrices, tal financiación pública es compatible cuando se cumplen estos criterios:
- a) la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés común claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.);
 - b) la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado;
 - c) la infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de las infraestructuras existentes;
 - d) todos los usuarios potenciales de la infraestructura tienen acceso a ella en condiciones de igualdad y no discriminación, y
 - e) el desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria al interés de la Unión.
- (42) 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.
- (43) En cuanto a la cuestión de si la construcción y explotación de las infraestructuras responden a un objetivo de interés común claramente definido, la Decisión de incoación señaló que el aeropuerto de Zweibrücken sirve para mejorar la accesibilidad de la parte del Estado federado de Renania-Palatinado en la que se halla. Por otra parte, la Decisión se remitía a la documentación alemana, según la cual el aeropuerto promueve el desarrollo económico de la región. Sin embargo, también recordaba que el aeropuerto comenzó a prestar servicios de aviación comercial en 2006 y que hay otros aeropuertos, sobre todo el de Saarbrücken, que están próximos y que ofrecen conectividad a la región. Sobre la base de esta última conclusión, en la Decisión de incoación se expresaban dudas acerca de si la financiación pública de la infraestructura de Zweibrücken era un objetivo de interés común o, simplemente, duplicaba infraestructuras ya disponibles en la región.
- (44) Con respecto a la necesidad y la proporcionalidad de la infraestructura, Alemania había declarado que únicamente se habían efectuado las inversiones necesarias para garantizar que el aeropuerto cumplía todas las normas pertinentes. En la Decisión de incoación, no obstante, se señalaba que el aeropuerto de Zweibrücken estaba ubicado tan cerca del de Saarbrücken que cabía suponer que competiría con este. También otros aeropuertos podrían competir directamente con el de Zweibrücken, sobre todo en lo que respecta al transporte de mercancías o los vuelos de recreo. En tales circunstancias, en la Decisión de incoación se expresaban dudas en cuanto a si la infraestructura de Zweibrücken era necesaria y proporcionada con respecto al objetivo declarado.

- (45) En lo que respecta a las perspectivas de la infraestructura, en la decisión se recordaba que Alemania había declarado que estaba previsto un aumento del número de viajeros hasta alcanzar 335 000 en 2015 y, posiblemente, superar la cantidad de un millón en 2025. Alemania también había declarado que estaba previsto que el aeropuerto de Zweibrücken empezara a ser rentable en 2015. Sin embargo, en la Decisión de incoación se observaba que el aeropuerto había generado pérdidas crecientes desde el inicio de sus actividades de aviación comercial en 2006, lo que siembra dudas sobre su capacidad de generar beneficios en el futuro. Tales dudas se ven reforzadas por la proximidad del aeropuerto de Saarbrücken, que podría competir con el de Zweibrücken por los mismos viajeros. Habida cuenta de ello, en la Decisión de incoación se expresaban dudas sobre las perspectivas a medio plazo del uso de la infraestructura aeroportuaria.
- (46) En la Decisión de incoación se expresaban dudas, por último, acerca de si todos los usuarios potenciales gozaban de acceso a la infraestructura de una manera equitativa y no discriminatoria. También se planteaba la pregunta de si el desarrollo del comercio se vería afectado en una medida contraria al interés de la Unión, sobre todo en vista de su proximidad con respecto al aeropuerto de Saarbrücken.

3.1.2.2. Ayuda de funcionamiento

Existencia de ayuda

- (47) La Decisión de incoación recordaba, en primer lugar, su conclusión previa de que tanto FGZ como FZG son empresas a los efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. También se recordaba que, toda vez que las aportaciones de capital provenían directamente de autoridades públicas, constituían una transferencia de recursos del Estado y eran imputables a este. Considerando, además, que la ayuda de funcionamiento exime al beneficiario que tener que asumir ciertos gastos vinculados a su actividad, las aportaciones de capital concedidas a FGZ y FZG constituían una ventaja económica que aquellas no habrían obtenido en unas condiciones de mercado normales. Por último, se recordaba que la ayuda de funcionamiento puede falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros del mismo modo que la financiación pública de inversiones en infraestructuras. Se concluía que la ayuda de funcionamiento en forma de aportaciones de capital destinadas a FGZ y FZG constituía una ayuda estatal.

Compatibilidad: Decisión SIEG

- (48) Alemania había declarado que se había encomendado al aeropuerto de Zweibrücken la prestación de un servicio de interés económico general («SIEG») y que la ayuda de funcionamiento estaba exenta de la notificación y era compatible con el mercado interior con arreglo a la Declaración SIEG de 2005⁽¹⁵⁾. Tras observar que en el aeropuerto de Zweibrücken se prestaba servicio a menos de un millón de viajeros al año y que, por tanto, se cumplía la condición establecida en el artículo 2, apartado 1, letra d), de la Decisión SIEG de 2005, en la Decisión de incoación se expresaban dudas acerca de si el funcionamiento del aeropuerto constituye un SIEG.
- (49) Más concretamente, en la Decisión de incoación se rechazaba el argumento de Alemania de que una contribución al desarrollo regional y económico fuera suficiente para clasificar todo el funcionamiento del aeropuerto como un SIEG. Se destacaba que los servicios a la región ya estaban bien cubiertos por otros aeropuertos y que, por lo tanto, no era evidente por qué habría de ser necesario encomendar al aeropuerto de Zweibrücken la prestación de un SIEG relativo a servicios aeroportuarios.
- (50) También se explicaba que, sobre la base de la información disponible, no quedaba claro qué condiciones del artículo 4 de la Decisión SIEG de 2005 se cumplían. La obligación general de explotar el aeropuerto, contenida en el artículo 45 del *Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung* (Reglamento de concesión de licencias de tráfico aéreo, «LuftVZO»), no cumplía las condiciones establecidas en el artículo 4 de la Decisión SIEG de 2005, y tal obligación desaparecería en cualquier caso si se decidiera cerrar el aeropuerto. Se observaba asimismo que, debido a la falta de datos, la Comisión no había podido evaluar el cumplimiento del artículo 5 de la Decisión SIEG de 2005.
- (51) Se observaba, por último, que puesto que la Decisión SIEG de 2012⁽¹⁶⁾ solo establecía una exención a la notificación de la concesión de ayudas estatales a aeropuertos con menos de 200 000 viajeros, cualquier ayuda concedida al aeropuerto de Zweibrücken tendría que haberse notificado a la Comisión a partir del 31 de enero de 2014, aunque se considerara que aquella cumplía lo dispuesto en la Decisión SIEG de 2005.

⁽¹⁵⁾ Decisión 2005/842/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 312 de 29.11.2005, p. 67).

⁽¹⁶⁾ Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3).

Compatibilidad: Directrices de aviación de 2005

- (52) En la Decisión de incoación se recordaba que la ayuda de funcionamiento no suele ser compatible con el mercado interior y que solo puede declararse compatible de manera excepcional, si se cumplen ciertas condiciones estrictas. Con arreglo al punto 27 de las Directrices de aviación de 2005, la ayuda de funcionamiento solo puede declararse compatible si se concede a aeropuertos situados en las regiones más desfavorecidas de la Unión, es decir, las correspondientes a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra a), del Tratado, así como en las regiones más remotas y menos densamente pobladas. Se observó que el aeropuerto de Zweibrücken no está situado en ninguna de tales zonas, de manera que no cabría considerar compatible la ayuda con arreglo al punto 27 de las Directrices.
- (53) En cuanto a la posibilidad de declarar la ayuda de funcionamiento compatible con arreglo a la sección 4.2 de las Directrices de aviación, en la Decisión de incoación se señalaba que los criterios de compatibilidad de dicha sección son similares a los establecidos en la Decisión SIEG de 2005. Ya que la Comisión había llegado a la conclusión preliminar de que no se cumplían las condiciones de la Decisión SIEG de 2005, llegó a la misma conclusión acerca de las condiciones de las Directrices de aviación de 2005.
- (54) En la Decisión de incoación se indicaba, por último, que, a partir del 31 de enero de 2012, las normas contenidas en la sección 4.2 de las Directrices de aviación de 2005 se complementan con las disposiciones del Marco SIEG de 2012 ⁽¹⁷⁾. Ello quiere decir que cualquier financiación pública amparada por la Decisión SIEG de 2005 pero no por la Decisión SIEG de 2012 tendría que cumplir, a partir de 31 de enero de 2014, las disposiciones recogidas en la sección 4.2 de las Directrices de aviación de 2005 y las disposiciones del Marco SIEG de 2012.

Compatibilidad: Directrices sobre salvamento y reestructuración

- (55) En la Decisión de incoación se señalaba, por último, la posible compatibilidad de las aportaciones de capital con arreglo a las Directrices sobre salvamento y reestructuración ⁽¹⁸⁾. Se observaba que, ya que el aeropuerto no inició sus actividades comerciales hasta 2006, podría considerarse que constituye una «nueva empresa» en el sentido de las Directrices sobre salvamento y reestructuración, lo que excluiría, por ende, su aplicación. También se señalaba que no se había presentado un plan de reestructuración sobre la base del cual pudiera haberse concedido la ayuda.
- (56) Consiguientemente, sobre la base de la información disponible se concluyó que la ayuda de funcionamiento a FZG y FGAZ no podía declararse compatible con el mercado interior.

3.2. POSIBLE AYUDA EN RELACIÓN CON LA OBTENCIÓN DE UN PRÉSTAMO BANCARIO Y LA PARTICIPACIÓN EN LA CUENTA MANCOMUNADA INTERNA DEL ESTADO FEDERADO DE RENANIA-PALATINADO**3.2.1. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA**

- (57) El 20 de octubre de 2009, FZG obtuvo un préstamo de [...] millones EUR a través de la entidad *Sparkasse Südwestpfalz*. El tipo de interés se fijó en el 2,05 % anual hasta el 15 de octubre de 2012, fecha a partir de la cual las partes podían renegociar las condiciones. El Estado federado de Renania-Palatinado concedió a FZG una garantía del 100 % del préstamo, sin pedir a cambio remuneración alguna ni garantía.
- (58) Desde el 26 de febrero de 2003, FGAZ está facultada para participar en una «cuenta mancomunada» (es decir, un fondo de financiación común) creada por el Ministerio de Hacienda del Estado federado de Renania-Palatinado. La cuenta mancomunada es un mecanismo de refinanciación abierto a las empresas de las que el Estado federado es titular de, al menos, un 50 % de los títulos.
- (59) La cuantía máxima del préstamo que FGAZ podía extraer de la cuenta mancomunada se fijó en 3,5 millones EUR a partir del 16 de enero de 2009 y se incrementó a 6 millones el 1 de octubre de 2009. FGAZ no tiene que aportar una garantía, los tipos de interés se fijan en el tipo de las operaciones al día y los préstamos se amortizan cuando FGAZ dispone de liquidez.

⁽¹⁷⁾ Comunicación de la Comisión: Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011) (DO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

⁽¹⁸⁾ Comunicación de la Comisión: Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO C 244 de 1.10.2004, p. 2).

- (60) Alemania explica que la cuenta mancomunada funciona del modo siguiente: FGAZ solicita fondos con cargo a la cuenta mancomunada para garantizar su liquidez y el Estado federado le facilita tales fondos con cargo a la cuenta mancomunada. Los tipos de interés se basan en el tipo de las operaciones al día. Si el saldo de la propia cuenta mancomunada es negativo, el Estado federado vuelve a proveerla de fondos previa la correspondiente solicitud de préstamos en el mercado en nombre propio. Alemania explicó, además, que el Estado federado básicamente transmite las condiciones que obtiene en el mercado del capital a los participantes en la cuenta mancomunada, permitiéndoles así —a las empresas de las que aquel es titular mayoritario— refinanciarse en idénticas condiciones que él mismo.
- (61) Alemania ha declarado que, hasta mayo de 2006, el saldo de FGAZ en la cuenta mancomunada había sido siempre positivo y que solo a partir de entonces empezó a ser negativo. Alemania aportó los datos expuestos en el cuadro 5 sobre el saldo de FGAZ en la cuenta mancomunada entre 2006 y 2009.

Cuadro 5

Saldo de FGAZ en la cuenta mancomunada entre 2006 y 2009

Año	Depósitos	Importes retirados	Saldo a 31 de diciembre
2006	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]

3.2.2. RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

3.2.2.1. *Existencia de ayuda*

- (62) En la Decisión de incoación se indicaba en primer lugar que tanto FZG como FGAZ son empresas a los efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. A continuación, se observaba que estaba claro que la garantía y la cuenta mancomunada eran imputables al Estado y que los fondos se concedían con cargo a recursos públicos. En cuanto al propio préstamo, sin embargo, en la Decisión de incoación se pedía información adicional a Alemania a propósito de la cuestión de si la concesión del préstamo a través de *Sparkasse Südwestpfalz*, una caja pública, era imputable al Estado.
- (63) En la Decisión de incoación se aplicaba la prueba de OEM para determinar si el préstamo, la garantía o la cuenta mancomunada había conferido una ventaja a FZG y FGAZ. Se señalaba que, en lo que concierne al préstamo y a la cuenta mancomunada, había que evaluar si los dos cumplían las condiciones establecidas en la Comunicación relativa a los tipos de referencia de 2008 ⁽¹⁹⁾. Toda vez que no se había facilitado información sobre los tipos de referencia en cuestión, la Comisión pidió a Alemania que proporcionara toda la información necesaria para evaluar si el préstamo y la cuenta mancomunada cumplían las condiciones establecidas en la Comunicación relativa a los tipos de referencia de 2008.
- (64) Con respecto a la garantía concedida por el Estado federado de Renania-Palatinado, en la Decisión de incoación se observaba que el que dicha garantía constituyera una ayuda estatal o no tenía que evaluarse con arreglo a la Comunicación sobre las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía ⁽²⁰⁾. Señalando que no se disponía de información suficiente, en la Decisión de incoación se solicitaba a Alemania que aportara toda la información necesaria para evaluar la garantía con arreglo a dicha Comunicación.
- (65) Considerando a continuación que el préstamo, la garantía y la cuenta mancomunada solo estaban a disposición de FGAZ y FZG, en la Decisión de incoación se determinó que eran selectivos. También se consideró que, como en el caso de la financiación pública de infraestructuras y la ayuda de funcionamiento, no cabía excluir que el préstamo, la garantía y la cuenta mancomunada falsearan la competencia.

⁽¹⁹⁾ Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización, de 12 de diciembre de 2007 (DO C 14 de 19.1.2008, p. 6).

⁽²⁰⁾ Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DO C 155 de 20.6.2008, p. 10).

- (66) Sobre la base de la información disponible, en la Decisión de incoación se concluyó, consiguientemente, que el préstamo, la garantía pública y la cuenta mancomunada constituían ayudas estatales a los efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. No se evaluó la posible compatibilidad de tales medidas.

3.3. DESCUENTOS SOBRE LAS TASAS AEROPORTUARIAS COBRADAS A RYANAIR, GERMANWINGS Y TUIFly

3.3.1. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA

- (67) El régimen de tasas presentado por Alemania entró en vigor el 1 de octubre de 2005. Con arreglo a dicho régimen, las tasas de aterrizaje se determinan con arreglo al peso máximo al despegue («MTOW», por sus siglas en inglés) de la aeronave y el número de viajeros a bordo. En el caso de los vuelos regulares con más de 50 viajeros, sin embargo, se establece una suma a tanto alzado de 6 EUR por viajero. Dicha suma a tanto alzado comprende todas las tasas aeroportuarias, incluida una tasa de seguridad de 3,58 EUR.
- (68) Se ofrece una serie de descuentos si se cumplen ciertas condiciones:
- Nuevas conexiones regulares: el aeropuerto concede un descuento del 100 % de las tasas de aterrizaje, las tasas de manipulación y las tasas por viajero durante un período de doce meses a cualquier compañía aérea que explote una nueva ruta desde Zweibrücken, siempre que se vuele al nuevo destino a diario en la temporada estival y al menos tres veces por semana durante la invernal. Si la compañía aérea establece la base de una aeronave en el aeropuerto, el descuento del 100 % puede prorrogarse durante seis meses adicionales.
 - Nuevas conexiones chárter: el aeropuerto concede un descuento del 100 % de las tasas de aterrizaje, las tasas de manipulación y las tasas por viajero a cualquier compañía aérea que opere desde Zweibrücken hasta alcanzar un umbral de 100 000 pasajeros; consiguientemente, para estos primeros 100 000 pasajeros, no hay que abonar tasas de aterrizaje, tasas de manipulación y tasas por viajero. La compañía aérea tiene que volar al nuevo destino a diario durante la temporada estival y al menos tres veces a la semana durante la invernal. A las compañías aéreas que cumplan ciertas condiciones, como incrementar la frecuencia de sus servicios entre un 50 % y un 100 % durante dos temporadas estivales consecutivas y que alcancen un umbral de pasajeros determinado, se les concede un descuento adicional de 100 % por cada 50 000-100 000 pasajeros adicionales.

3.3.1.1. *Tasas abonadas por germanwings*

- (69) En agosto y septiembre de 2006, Germanwings y FZG celebraron un acuerdo relativo a la creación de la ruta Zweibrücken-Berlín-Schönefeld, que se puso en marcha en septiembre de 2006. Dicho contrato preveía el abono de tasas por importe de [...] por viajero, que incluían el aterrizaje, el estacionamiento, las tasas por viajero y las tasas de seguridad. A estas tasas se les aplicó un descuento del [...] durante el primer año de explotación. A partir del 16 de septiembre de 2007, Germanwings abonó [...] EUR por pasajero, mientras que a partir del 1 de enero de 2008 dicho pago se redujo a [...] EUR por pasajero. El 9 de enero de 2011, Germanwings interrumpió sus servicios con destino al aeropuerto de Zweibrücken y con salida desde este.

3.3.1.2. *Tasas abonadas por TUIFly*

- (70) Alemania facilitó un contrato entre FZG y TUIFly, con arreglo al que la última tenía que abonar una suma a tanto alzado de [...] EUR por viajero que incluía todas las tasas pertinentes. No obstante, comunicó que TUIFly estaba exenta del pago de cualesquiera tasas por los primeros [...] pasajeros. Al alcanzarse dicha cifra el 1 de agosto de 2010, TUIFly pasó a abonar una suma a tanto alzado de [...] por pasajero.

3.3.1.3. *Tasas abonadas por Ryanair*

- (71) Ryanair explotó la ruta Zweibrücken-Londres-Stansted durante el período comprendido entre el 28 de octubre de 2008 y el 22 de septiembre de 2009. Para el primer año de explotación, FZG y Ryanair habían acordado [...]. A cambio, Ryanair se comprometió a alcanzar una cifra mínima de [...] pasajeros por año. Según Alemania, Ryanair abonó [...].

3.3.1.4. *Servicios recibidos por germanwings, TUIFly y Ryanair*

- (72) Todos los contratos entre FZG y las diversas compañías aéreas contienen una sección sobre servicios y tasas adicionales. En el cuadro 6 se expone una comparación de los servicios adicionales más importantes y los precios cobrados a tales compañías aéreas.

Cuadro 6

Servicios y tasas adicionales

Servicio	Precio para TUIFly	Precio para Germanwings	Precio para Ryanair
Unidad de arranque con aire a presión	[...]	[...]	[...]
Grupo de arranque con energía eléctrica	[...]	[...]	[...]
Limpieza de aeronaves (ordinaria)	[...]	[...]	[...]
Limpieza de aeronaves (parada nocturna)	[...]	[...]	[...]
Descongelación de aeronaves	[...]	[...]	[...]
Líquido descongelante y agua	[...]	[...]	[...]
Espacio mural vacío para publicidad	[...]	[...]	[...]
Alquiler de automóviles	[...]	[...]	[...]
Acceso al hangar para mantenimiento técnico <i>ad hoc</i>	[...]	[...]	[...]
Al menos 4 conferencias de prensa al año	[...]	[...]	[...]
Dos viajes para periodistas al año, organizados por el aeropuerto	[...]	[...]	[...]
Ordenadores, impresoras, fax y equipos SITA	[...]	[...]	[...]

3.3.6. RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

3.3.2.1. *Existencia de ayuda*

- (73) En la Decisión de incoación se observaba, en primer lugar, que en vista de que FZG, encargada de conceder los descuentos a las tasas aeroportuarias a las diversas compañías aéreas, estaba íntegramente en manos del Estado y enteramente controlada por este, tenía que considerarse que tales descuentos se habían concedido con cargo a los recursos del Estado. Se consideró asimismo que era muy probable que el Estado hubiera participado en la celebración efectiva de los contratos con las diversas compañías aéreas y que la autoridad de control pertinente tuvo que aprobar el régimen de tasas del aeropuerto, con la consecuencia que de la concesión de descuentos sobre las tasas aeroportuarias a las distintas compañías aéreas era imputable al Estado.
- (74) Para responder la pregunta de si los descuentos ofrecían una ventaja a las compañías aéreas correspondientes, en la Decisión de incoación, se recordaba que había de evaluarse si FZG había actuado como un OEM al concederlos. Para superar la prueba de OEM, era necesario demostrar que la decisión de conceder los descuentos se había basado en una lógica económica sólida y que se había mejorado la rentabilidad del aeropuerto. Además, los ingresos generados por el aeropuerto en relación con un contrato con una compañía aérea concreta no podían ser inferiores a los costes de prestación de servicios aeroportuarios a dicha compañía.

- (75) En la Decisión de incoación se señalaba que no había indicios de que Alemania hubiera comparado los costes e ingresos previstos a lo largo de la duración de los respectivos contratos con las compañías aéreas. Alemania solo había ofrecido un plan de actividades a medio plazo referido al período 2011-2015. En vista de ello, en la Decisión de incoación se consideró dudoso que los ingresos generados a través de los acuerdos con las compañías aéreas fueran suficientes para cubrir los costes relativos a la prestación de servicios aeroportuarios a aquellas. Se señalaba que, desde el comienzo de sus actividades comerciales, FZG había generado pérdidas crecientes y que los acuerdos no incluían una cláusula, habitual en otros acuerdos, que permitiera a FZG recuperar los descuentos en caso de que las compañías aéreas decidieran poner fin a sus operaciones en Zweibrücken.
- (76) En la Decisión de incoación también se consideraba que, si el aeropuerto de Zweibrücken había actuado como un OEM, tendría que haber evaluado si su cierre habría sido menos gravoso que la continuidad de sus actividades. Se solicitó a Alemania información sobre los costes aparejados al cierre del aeropuerto frente a los costes correspondiente a la continuidad de sus actividades. Por último, en la Decisión de incoación se señalaba que los descuentos parecían incluir las tasas de seguridad que FZG tenía que abonar al servicio de seguridad. Se observaba que cualquier precio cobrado a las compañías aéreas que no permitiera a FZG recuperar tales gastos constituiría una ventaja para aquellas. En conclusión, en la Decisión de incoación se expresaban serias dudas en cuanto al cumplimiento del principio del OEM por parte de los descuentos concedidos a las diversas compañías aéreas.
- (77) Considerando, por último, que las compañías aéreas operaban en un mercado competitivo y que cualquier ventaja que se les concediera les permitiría fortalecer su posición en dicho mercado, en la Decisión de incoación se concluía que era probable que el descuento sobre las tasas concedido afectara al comercio entre Estados miembros y falseara o entrañara el riesgo de falsear la competencia.
- (78) En la Decisión de incoación se alcanzada la conclusión preliminar de que el descuento sobre las tasas constituía una ayuda estatal a las compañías aéreas correspondientes (Germanwings, TUIFly y Ryanair).

3.3.2.2. *Compatibilidad*

- (79) En la Decisión de incoación se evaluaba si cabía considerar que los descuentos sobre las tasas constituyeran una ayuda a la puesta en marcha compatible con arreglo a la sección 5 de las Directrices de aviación de 2005. En su evaluación, la Comisión expresaba sus dudas con respecto al cumplimiento de las condiciones para la ayuda a la puesta en marcha compatible.
- (80) En particular, en la Decisión de incoación se observó que:
- a) era dudoso que los descuentos sobre las tasas cumplieran las condiciones del punto 79, letra c), de las Directrices de aviación de 2005, ya que no estaba claro que los descuentos estuvieran vinculados a un aumento del número de pasajeros ni la forma de esta vinculación;
 - b) era dudoso que los descuentos sobre las tasas cumplieran las condiciones del punto 79, letra d), de las Directrices de aviación de 2005, ya que no estaba claro que tales descuentos fueran decrecientes y de duración limitada;
 - c) era dudoso que los descuentos sobre las tasas cumplieran las condiciones del punto 79, letra e), de las Directrices de aviación de 2005, ya que no estaba claro qué costes comprendían;
 - d) era dudoso que los descuentos sobre las tasas cumplieran las condiciones del punto 79, letra f), de las Directrices de aviación de 2005, ya que la medida no parecía estar vinculada a los costes subvencionables;
 - e) era dudoso que los descuentos sobre las tasas cumplieran las condiciones del punto 79, letra h), de las Directrices de aviación de 2005, ya que no constaba que FZG hubiera publicado su intención de conceder los descuentos ni de que los hubiera ofrecido a otras compañías aéreas;
 - f) era dudoso que los descuentos sobre las tasas cumplieran las condiciones del punto 79, letra i), de las Directrices de aviación de 2005, ya que no se habían presentado planes estratégicos sobre la rentabilidad de las rutas beneficiarias y no estaban claro si habían repercutido en las rutas de la competencia;

- g) era dudoso que los descuentos sobre las tasas cumplieran las condiciones del punto 79, letra j), de las Directrices de aviación de 2005, ya que no constaba que se hubiera elaborado la lista necesaria;
 - h) era dudoso que los descuentos sobre las tasas cumplieran las condiciones del punto 79, letras k) y l), de las Directrices de aviación de 2005; y
 - i) era dudoso que los descuentos sobre las tasas cumplieran las condiciones del punto 80 de las Directrices de aviación de 2005, ya que no estaba claro si tales descuentos se sumaban a otros tipos de ayuda.
- (81) En síntesis, la Comisión alcanzó la conclusión preliminar de que los descuentos sobre las tasas no podían considerarse una ayuda a la puesta en marcha compatible, ya que no cumplían todas las condiciones enumeradas en la sección 5 de las Directrices de aviación de 2005.

3.4. CONTRATOS DE SERVICIOS DE MERCADOTECNIA CON RYANAIR Y AMS

3.4.1. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA

- (82) Se celebraron dos contratos de servicios de mercadotecnia con Ryanair y su filial AMS. En el marco del primer contrato, celebrado entre Ryanair y FZG, la última abonó [...] EUR a Ryanair por la realización de diversas actividades de marketing.
- (83) El 6 de octubre de 2008 se celebró un segundo contrato entre el Estado federado de Renania-Palatinado, representado por el Ministerio de Economía, Tráfico, Agricultura y Viticultura, y AMS. Ni FGAZ ni FZG eran partes de dicho contrato. En su virtud, AMS desempeñaría diversas actividades de mercadotecnia, tales como colocar enlaces a sitios web determinados por el Estado federado en el sitio web de Ryanair e incluir en este texto breve sobre el propio Estado federado. Durante el primer año, el Estado federado abonó a AMS un total de [...] EUR, mientras que durante el segundo año los servicios se redujeron y el Estado federado tuvo que abonar [...] EUR.
- (84) Al interrumpir Ryanair sus servicios desde y hacia Zweibrücken al cabo de menos de un año, el contrato de servicios de mercadotecnia relativo al segundo año se resolvió y el precio relativo al primer año se redujo a [...] del precio acordado. En la práctica, el Estado federado de Renania-Palatinado abonó un total de 320 833 EUR a AMS por los servicios de mercadotecnia prestados. Al parecer, AMS llevó a cabo todas las actividades acordadas.

3.4.2. RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

3.4.2.1. Existencia de ayuda

- (85) En la Decisión de incoación se observó, en primer lugar, que los pagos efectuados por el Estado federado de Renania-Palatinado a AMS/Ryanair entrañaban el uso de recursos del Estado y eran imputables a este. En la medida en que el precio abonado por Renania-Palatinado excedía el valor económico de los servicios prestados por AMS/Ryanair, estos constituyen una pérdida para el Estado.
- (86) Para evaluar si los contratos de servicios de mercadotecnia supusieron una ventaja para AMS/Ryanair, la Comisión tuvo que aplicar de nuevo el principio del OEM. Observó que, en el aeropuerto de Zweibrücken, solo Ryanair había recibido ayuda comercial hasta el punto de que los pagos no parecían estar supeditados a que las medidas de marketing tuvieran una repercusión mensurable (como un aumento del número de pasajeros) y que no se sabía si el Estado federado de Renania-Palatinado ejercía algún control sobre la prestación de los servicios de mercadotecnia por parte de AMS/Ryanair. En la Decisión de incoación se señalaba que el contrato de servicios de mercadotecnia está claramente vinculado a la ruta Zweibrücken-Londres-Stansted, de manera que cabía considerarlo un incentivo para dicha nueva ruta, creada por Ryanair en octubre de 2008. Considerando que Ryanair se había beneficiado directamente de las actividades de marketing, se concluyó que la empresa debería haber cubierto al menos una parte de los costes conexos. En conclusión, la Comisión expresó sus dudas con respecto a que el Estado federado de Renania-Palatinado hubiera actuado como un OEM, por lo que habría otorgado una ventaja a AMS/Ryanair.
- (87) Toda vez que la ayuda comercial solo se concedió a AMS/Ryanair, quedó claro que la medida había sido selectiva. Por los mismos motivos descritos en relación con el descuento sobre las tasas aeroportuarias, en la Decisión de incoación también se concluyó que la medida había afectado al comercio entre Estados miembros y falseado o entrañado el riesgo de falsear la competencia. Consiguientemente, se concluyó que la ayuda comercial constituyó una ayuda estatal a los efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

3.4.2.2. *Compatibilidad*

- (88) En la Decisión de incoación se evaluaba si la ayuda comercial concedida a AMS/Ryanair podía constituir una ayuda a la puesta en marcha compatible con arreglo a la sección 5 de las Directrices de aviación de 2005. En su evaluación, la Comisión expresó sus dudas acerca de que se cumplieran las distintas condiciones de compatibilidad de las ayudas a la puesta en marcha. Los motivos fueron básicamente los mismos que se exponen en el considerando 80 de la presente Decisión acerca de la compatibilidad de los descuentos sobre las tasas. Consiguientemente, se llegó a la conclusión de que la ayuda comercial no constituye una ayuda a la puesta en marcha compatible.

4. OBSERVACIONES DE ALEMANIA

4.1. FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO FEDERADO DE RENANIA-PALATINADO Y ZEF DEL AEROPUERTO DE ZWEIBRÜCKEN

4.1.1. INFRAESTRUCTURA

4.1.1.1. *Existencia de ayuda*

Actividad económica y ventaja

- (89) Las autoridades alemanas recordaron, en primer lugar, que no estaban de acuerdo con la postura de la Comisión de que la construcción de infraestructuras aeroportuarias constituya una actividad económica. Señalando que la Comisión se había referido principalmente a la sentencia del Tribunal General en el asunto Leipzig-Halle, Alemania observó que aún seguía pendiente de resolución un recurso interpuesto contra dicha sentencia ante el Tribunal de Justicia, por lo que se reservaba su postura hasta que el Tribunal dictara sentencia.
- (90) En segundo lugar, las autoridades alemanas afirmaron que ninguna de las inversiones en infraestructuras realizadas antes de 2006, año en que el aeropuerto de Zweibrücken dio inicio a sus actividades comerciales, estaba sujeta a las normas sobre ayudas estatales. Hasta 2006, el aeropuerto solo se había destinado a usos de aviación general y militar, por lo que las autoridades alemanas afirmaron que la prestación de servicios aeroportuarios con tales fines no constituía una actividad económica. En cualquier caso, se afirmó que, debido a la pequeña escala de las actividades realizadas en el aeropuerto de Zweibrücken hasta 2006 (nunca se superó la cifra de 30 000 pasajeros hasta ese año), cualquier financiación pública facilitada no habría falseado ni entrañado el riesgo de falsear la competencia ni habría afectado al comercio entre Estados miembros.
- (91) En tercer lugar, las autoridades alemanas declararon que la mayoría de las inversiones financiadas con subvenciones públicas se encuadraba dentro del ámbito de competencias de los poderes públicos. Se hizo hincapié en que la mayoría de las inversiones era necesaria para garantizar la seguridad de las operaciones en el aeropuerto (concretamente, con arreglo a una orden de la autoridad de control de la seguridad competente y en respuesta a las quejas de la asociación de pilotos «Cockpit»). Todas las medidas vinculadas a asegurar la seguridad de las operaciones en el aeropuerto se consideraron, pues, encuadradas dentro del ámbito de competencias de los poderes públicos.
- (92) Alemania refutó enérgicamente la idea de que cualesquiera medidas encuadradas en el ámbito de competencias de los poderes públicos pudieran conferir una ventaja, aunque solo fuera parcial, al aeropuerto en cuestión si la financiación correspondiente no se concedía de manera no discriminatoria a todos los demás aeropuertos del Estado miembro. Alemania afirmó que la financiación de medidas encuadradas en el ámbito de competencias de los poderes públicos no constituía una ayuda estatal, independientemente de que uno o todos los aeropuertos tuvieran que soportar los costes de tales medidas. Al respecto, debería interpretarse de manera uniforme el concepto de «ámbito de competencias de los poderes públicos», sobre todo a la luz de los diversos modos en que los Estados miembros lo definen.
- (93) Alemania presentó una lista de inversiones efectuadas en relación con el ámbito de competencias de los poderes públicos entre 2006 y 2009 (a título comparativo, la inversión total durante dicho período ascendió a 22 476 812 EUR).

Cuadro 7

Resumen general de los costes correspondientes al ámbito de competencias de los poderes públicos presentado por Alemania ⁽²¹⁾

	Medidas	Gastos	Coste total
2006	[...]	[...]	[...]

⁽²¹⁾ Presentado como anexo 8 de la documentación remitida por Alemania el 27 de enero de 2011.

	Medidas	Gastos	Coste total
2007	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
2008	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
2009	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	
Total general	19 707 315 EUR		

- (94) Alemania declaró que considera que la provisión de medidas de seguridad aeroportuaria con arreglo al artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz* (Ley de seguridad aérea), medidas que garanticen la seguridad operativa, medidas de control aéreo y medidas de seguridad aérea con arreglo al artículo 27, apartado c, punto (2), de la *Luftverkehrsgesetz* (Ley de transporte aéreo), así como de servicios meteorológicos y servicios de bomberos, está encuadrada en el ámbito de competencias de los poderes públicos, bien como inversiones o bien como gastos de funcionamiento.
- (95) Alemania alegó que, en lo que atañe al control aéreo y las medidas de seguridad aérea, la financiación de tales actividades ha de contemplarse con arreglo al artículo 27, apartado c, punto (2), de la *Luftsicherheitsgesetz*. Según dicha disposición, se distingue entre ciertos aeropuertos en los que la financiación de tales medidas de seguridad a nivel federal se considera esencial por razones de seguridad y política de transporte y otros aeropuertos regionales en los que tales medidas no se consideran estrictamente necesarias desde una perspectiva federal. Por este motivo, está justificado que el Estado federado financie con fondos públicos las medidas de control aéreo y seguridad en aeropuertos regionales como el de Zweibrücken, ya que de otro modo el propio aeropuerto tendría que asumir tales costes. Por lo tanto, Alemania considera que la financiación de las medidas de control y seguridad aéreas, directamente a través del Estado a nivel federal o de los Estados federados, entra dentro del ámbito de competencias de los poderes públicos en todos los casos.
- (96) Por otra parte, según Alemania, los costes relativos a los servicios de bomberos no están regulados a nivel federal sino que competen a los Estados federados, motivo por el que tales cuerpos no se financian con cargo al Estado en todos los aeropuertos. Alemania alegó que la diferencia de trato se basaba en razones históricas y, asimismo, objetivas. Básicamente, se trata de la propia naturaleza de la actividad empresarial de los aeropuertos, ya que los aeropuertos regionales de pequeño tamaño no pueden soportar los altos costes fijos que genera un servicio de bomberos y, por lo tanto, estos debe sufragarlos el Estado federado en cuestión.
- (97) En cuanto a la renovación de la pista, Alemania declaró que las medidas conexas corresponden al ámbito de competencias de los poderes públicos, ya que eran urgentemente necesarias para garantizar la utilización segura del aeropuerto de Zweibrücken. Alemania alegó al respecto que ni siquiera habría sido posible el uso con fines militares sin adoptar tales medidas. Por lo tanto, la renovación era necesaria para garantizar que el uso militar y la aviación general fueran posibles en absoluto. Por lo tanto, Alemania afirma que los costes de renovación no están exclusivamente ligados a la aviación comercial.
- (98) Al respecto, Alemania declaró que el tipo de renovación y los costes aparejados eran necesarios habida cuenta del historial militar del aeropuerto. Según Alemania, las obras entrañaron ciertos peligros, ya que no cabía descartar la presencia de bombas sin detonar de la guerra. De hecho, al parecer se retiraron dos bombas sin detonar durante las obras de renovación.

- (99) Por otra parte, tales obras incluyeron, entre otros elementos, la adaptación de la pista a las normas modernas en materia de anchura, renovación del drenaje, luces de navegación y luces de protección, señales, suministro eléctrico de emergencia paralelo a la red y ampliación de la valla y de la calle de rodaje. La renovación relativa a las luces, las señales y la elevación de la calle de rodaje habían sido solicitadas a través de quejas presentadas por la asociación de pilotos «Cockpit». Otra parte importante de la renovación fue la reorganización de la seguridad del aeropuerto, incluidas nuevas vallas, puertas, supervisión de vídeo e intercomunicación, instalación de puertas correderas, conducciones de cable, etc.
- (100) Alemania, por último, alegó que el cierre del aeropuerto de Zweibrücken jamás se consideró una opción viable, ya que la continuidad de su funcionamiento era necesaria para la aviación militar y general a la que presta servicio. Al respecto, Alemania alegó asimismo que el cierre y el desmantelamiento del aeropuerto se asociarían a unos costes injustificables que superarían con mucho el capital invertido. Alemania no presentó, sin embargo, estimación alguna de los costes aparejados a un cierre ni una comparación de tales costes con los de la continuidad de las actividades.
- (101) A la luz de lo expuesto, Alemania declaró que la prestación de servicios aeroportuarios a la aviación comercial es económicamente razonable. Alemania alegó que la gran mayoría de los costes acometidos habría de efectuarse en cualquier caso para prestar servicios aeroportuarios a los usuarios de la aviación militar y general (infraestructuras, etc.), de manera que prestar servicio a la aviación comercial solo ocasionaría unos costes adicionales limitados en tanto crearía ingresos extraordinarios.

Falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales

- (102) Alemania afirmó que la financiación pública del aeropuerto de Zweibrücken no falsea la competencia ni tiene efecto en los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Alemania declaró además que no cabía deducir que se hubieran producido ni el falseamiento de la competencia ni un efecto en el comercio a partir del hecho de que otros aeropuertos se hallen próximos al de Zweibrücken. Alemania alegó que el aeropuerto de Zweibrücken no compite con los aeropuertos citados en la Decisión de incoación, sobre todo con el aeropuerto de Saarbrücken.
- (103) En cuanto a la relación entre los aeropuertos de Zweibrücken y Saarbrücken, Alemania declaró que los dos se complementan, en lugar de competir entre sí. Alemania explicó que los dos aeropuertos tienen perfiles diferentes que se derivan de sus infraestructuras distintas: el aeropuerto de Saarbrücken dispone de unas infraestructuras de viajeros de mayor calidad (tales como una moderna terminal) y se concentra en los vuelos regulares y los viajeros de negocios. El aeropuerto de Zweibrücken, por otra parte, cuenta con una pista más larga y con mayor capacidad de peso, lo que lo hace más apto para unas aeronaves más pesadas que recorran mayores distancias o transporten mercancías. Según Alemania, el aeropuerto de Zweibrücken se concentra, por tanto, en los vuelos chárter y de transporte de mercancías.
- (104) En el contexto de la complementariedad percibida entre los aeropuertos de Saarbrücken y Zweibrücken, Alemania manifestó que se prevé una cooperación más estrecha entre los dos aeropuertos. Alemania declaró asimismo que los gobiernos regionales respectivos han decidido ya cooperar más estrechamente en el futuro y que tienen prevista la creación de un aeropuerto común («aeropuerto de Sarre-Palatinado») con dos ubicaciones (Saarbrücken y Zweibrücken). Según Alemania, la cooperación daría lugar a sinergias y al ahorro de costes. Por último, Alemania destacó la demanda de servicios de aviación en la región (en conjunto, los dos aeropuertos suman ya 750 000 pasajeros) y sostuvo que solo Saarbrücken y Zweibrücken juntos pueden satisfacer adecuadamente esta demanda, en particular porque los demás aeropuertos cercanos no pueden sustituir sus prestaciones. Según Alemania, el nuevo «aeropuerto de Sarre-Palatinado» no competiría, pues, con los aeropuertos cercanos, como los de Luxemburgo, Metz-Nancy-Lorena y Fráncfort-Hahn.

4.1.1.2. Compatibilidad

- (105) Alemania explicó que, aunque se consideró que la financiación pública de las infraestructuras constituye una ayuda estatal, esta sería compatible con el mercado interior, ya que cumple las condiciones establecidas en el punto 61 de las Directrices de aviación de 2005. Antes de analizar cada elemento necesario, Alemania destacó que las inversiones en infraestructuras efectuadas en Zweibrücken habían sido relativamente pequeñas si se comparan con otras que se han considerado compatibles con el mercado interior en otros aeropuertos regionales financiados con fondos públicos y que solo habían servido para adaptar infraestructuras militares existentes al uso civil.

La construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés común claramente definido

- (106) En primer lugar, Alemania declaró que la ayuda pública a las inversiones en infraestructuras responde a un objetivo de interés común claramente definido: las inversiones en infraestructuras se efectuaron en una región beneficiaria de ayuda de categoría C con el objetivo de mejorar las estructuras económicas regionales. Alemania señaló que la financiación de la Unión (aportada a partir de 1991 a través de los programas Konver I, Konver II y PERIFRA) se empleó para adaptar la infraestructura militar al uso civil, financiando, por ejemplo, la modernización y la instalación de una torre y el sistema de drenaje de la pista. Alemania afirmó que no puede comprender por qué la Comisión alberga dudas en cuanto al objetivo de interés general después de haber participado en la financiación de la conversión del antiguo aeródromo militar.
- (107) Al objeto de facilitar un contexto histórico, Alemania explicó que la retirada de las fuerzas armadas de los Estados Unidos del aeropuerto de Zweibrücken en 1991 ocasionó importantes problemas estructurales en la región de Zweibrücken, tales como una tasa de desempleo del 20 % en la ciudad homónima. Alemania declaró que la conversión del aeródromo en un aeropuerto civil sirvió para crear empleos y mejorar las infraestructuras económicas regionales. Alemania indicó además que los servicios prestados por el aeropuerto son indispensables para la región y que la economía regional depende en gran medida de una infraestructura de aviación accesible.
- (108) Alemania afirmó que el único motivo de la Comisión para dudar del cumplimiento de tal criterio parece ser, de nuevo, la proximidad y la competencia percibida con el aeropuerto de Saarbrücken. En respuesta a ello, Alemania volvió a referirse a la complementariedad de los dos aeropuertos y excluyó cualquier competencia entre ellos. Además, alegó que la proximidad con respecto a otros aeropuertos regionales no era de importancia en lo que atañe a la cuestión de si la infraestructura subvencionada responde a un objetivo de interés general. Alemania afirmó, además, que el único factor pertinente era el interés del Estado federado de Renania-Palatinado, ya que a este concernía promover el interés general en su territorio y no tener que depender de infraestructuras situadas en otras regiones.

La infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo

- (109) Alemania explicó que la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado. Según Alemania, las inversiones en infraestructuras se habían limitado en todo momento a complementar y ampliar la infraestructura existente, sin crear instalaciones adicionales innecesariamente sofisticadas o caras. Hizo hincapié en que no se había construido un nuevo aeropuerto en Zweibrücken, sino que simplemente el antiguo aeródromo militar se había adaptado al uso civil. Alemania también destacó que la infraestructura es necesaria para crear empleos. Según Alemania, en todo el Estado federado de Renania-Palatinado se crearon 5 000 puestos de trabajo directa o indirectamente ligados a la existencia del aeropuerto de Zweibrücken. De estos 5 000, 2 708 se crearon directa e indirectamente en el aeropuerto o en la zona de conversión colindante hasta el año 2011. Estos puestos de trabajos también contribuyeron a ahorrar costes sociales (25 millones EUR al año) y a crear ingresos fiscales. Alemania declaró asimismo que los puestos de trabajo son especialmente importantes en esta zona, en la que la tasa de desempleo es actualmente un 2 % superior a la media del Estado federado. Alemania declaró que dos dictámenes de expertos destacan la importancia del aeropuerto para la economía regional ⁽²²⁾.
- (110) Alemania volvió a insistir en que la cercanía del aeropuerto de Saarbrücken no reduce la necesidad ni menoscaba la proporcionalidad de la infraestructura de Zweibrücken. Según Alemania, la infraestructura de Zweibrücken es necesaria para aeronaves grandes y pesadas, ya que estas sólo pueden aterrizar en su aeropuerto, puesto que la pista de Saarbrücken no ofrece la longitud necesaria. Alemania declara, además, que Zweibrücken también ofrece la posibilidad de acoger vuelos nocturnos, lo que es importante para los vuelos de transporte de mercancías.

La infraestructura ofrece perspectivas satisfactorias de uso a medio plazo

- (111) Alemania declaró que la infraestructura ofrece perspectivas satisfactorias de uso a medio plazo e hizo hincapié en que el número de pasajeros del aeropuerto de Zweibrücken aumentó de únicamente 17 732 en 2005 a 223 165 en 2011. Explicó que, con arreglo a dicho criterio, solo es pertinente la proyección del número de viajeros, y que las proyecciones correspondientes demuestran el aumento de la demanda en la región. En cuanto al estudio de previsiones facilitado por «Desel Consulting» y «Airport Research GmbH» en 2009, Alemania alegó que, para 2025, debía esperar un aumento de viajeros en el aeropuerto de Zweibrücken hasta alcanzarse la cifra 1 350 000.

⁽²²⁾ Prof. Dr. Heuer y Prof. Dr. Klopheus, con la colaboración de los doctores Berster y Wilken, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, enero de 2006, «Regionalökonomische Bedeutung und Perspektiven des Flugplatzes Zweibrücken», p. 146; Desel Consulting und Airport Research Center GmbH, «Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025», Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, septiembre 2009, p. 85.

- (112) Alemania, de nuevo, afirmó que la proximidad del aeropuerto de Saarbrücken no reducía las perspectivas de uso del de Zweibrücken a medio plazo. Presentó previsiones en las que se indica que también cabía esperar un aumento de viajeros en el aeropuerto de Saarbrücken y que la cooperación prevista entre los dos aeropuertos garantizaría que estos no compitieran por los mismos pasajeros en el futuro.

Acceso equitativo y no discriminatorio a la infraestructura

- (113) Alemania afirmó que todos los usuarios potenciales de la infraestructura tienen acceso a ella en condiciones de igualdad y no discriminación. El régimen de tasas a partir de 2005 se aplica, en principio, de manera uniforme a todos los usuarios del aeropuerto en las mismas condiciones. Aunque Alemania declaró que, en la práctica, se habían acordado ciertas modificaciones del régimen oficial de tasas para los vuelos regulares y chárter, sostuvo que la reducción de las tasas durante el primer año y los descuentos se ofrecieron a todas las compañías aéreas, de manera no discriminatoria, con unas cuotas comparables.

El desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria al interés de la Unión; los principios generales de necesidad y proporcionalidad

- (114) Alemania explicó que el desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria al interés de la Unión, sobre la base de los argumentos ya expuestos. Según Alemania, las medidas eran necesarias, ya que el aeropuerto de Zweibrücken no se puede sustituir por el de Saarbrücken. Alemania declaró, además, que las inversiones en infraestructuras se habían limitado a medidas necesarias para garantizar la seguridad operativa del aeropuerto. Destacó, en este contexto, que la modernización de la pista habría sido necesaria aunque el aeropuerto no se hubiera abierto a la aviación comercial.

4.1.4. AYUDA DE FUNCIONAMIENTO

4.1.2.1. Existencia de ayuda

- (115) En cuanto a la cuestión de si el funcionamiento de un aeropuerto constituye una actividad económica, Alemania reiteró que, hasta que el aeropuerto comenzó a prestar servicios de aviación comercial en 2006, solo se había utilizado con fines de aviación general y militar. Al respecto, Alemania declaró que la financiación del funcionamiento del aeropuerto con respecto a tales actividades no constituía una actividad económica.
- (116) Alemania afirmó asimismo que la mayoría de las pérdidas de FZG que quedaban cubiertas por FGZ a través del acuerdo de pérdidas y ganancias se desprendían de las tareas desempeñadas por la primera y encuadradas en el ámbito de competencias de los poderes públicos. Según Alemania, la cobertura de costes asociados al desempeño de las competencias públicas no puede constituir una ayuda estatal.
- (117) En lo que atañe a los elementos restantes de la definición de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado, Alemania se remitió a los argumentos expuestos con respecto a las medidas de inversión en infraestructuras y sostuvo que eran igualmente aplicables al caso en cuestión.

4.1.2.2. Compatibilidad

Decisión SIEG de 2005

- (118) Alemania alegó que los pagos anuales destinados a cubrir las pérdidas de FZG cumplen los principios establecidos en la Decisión SIEG de 2005. Alemania afirmó que el permiso de explotación del aeropuerto, que le impone una obligación de funcionamiento, constituye un acto de atribución. Además, Alemania declaró que al aeropuerto se le había atribuido al menos «de facto» la prestación de un SIEG. Según Alemania, incluso si, con todo, la Comisión determinara que no existía un acto de atribución, la ayuda de funcionamiento concedida al aeropuerto cumpliría pese a todo los principios recogidos en la normativa sobre SIEG y que, por tanto, habría de considerarse compatible con el mercado interior.
- (119) Alemania rechazó, por otra parte, la indicación de la Comisión de que la obligación de funcionamiento con arreglo al permiso de explotación del aeropuerto quedaría sin efecto si este cesara en sus actividades. Afirmó que la ayuda financiera concedida al aeropuerto sirve para que este siga funcionando y, por ende, cumpliendo su obligación de funcionamiento, es decir, prestando el SIEG que se le ha encomendado. Alemania alegó, además, que evitar el cierre del servicio constituye la esencia de la obligación de funcionamiento.

- (120) Refiriéndose al amplio grado de discrecionalidad de que gozan los Estados miembros para definir qué constituye un SIEG, Alemania señaló que podía determinar a discreción la necesidad y el alcance de la atribución al aeropuerto de la obligación de prestar un SIEG. Toda vez que la Comisión se había referido a la proximidad del aeropuerto de Saarbrücken, Alemania volvió a destacar que, sin los dos aeropuertos, la región padecería de un grave déficit de servicios aeroportuarios, lo que hacía preciso encomendar a los dos la prestación de un SIEG.

Secciones 4.2 y 4.3 de las Directrices de aviación de 2005

- (121) Alemania afirmó que, aunque la ayuda al funcionamiento no había de considerarse exenta de la notificación con arreglo a la Decisión SIEG de 2005, sería compatible de conformidad con las Directrices de aviación de 2005.
- (122) En un principio, Alemania insistió en que una gran parte de las pérdidas cubiertas se desprendían del desempeño por el aeropuerto de actividades encuadradas en el ámbito de competencias de los poderes públicos. Además, señaló que el acuerdo de pérdidas y ganancias no incluía los costes que un operador de aeropuerto tiene que sufragar «normalmente». Alegó, en este contexto, que una gran parte de los costes no asociados al desempeño de las actividades encuadradas en el ámbito de competencias de los poderes públicos se derivan del historial concreto del Aeropuerto y no son, en este sentido, «costes normales». Alemania declaró que el aeropuerto tiene la obligación de prestar servicio a la aviación general y hubo de asumir costes para la conversión de la infraestructura militar existente.
- (123) En cualquier caso, Alemania afirmó que se habían cumplido, «de hecho», las condiciones recogidas en las secciones 4.2 y 4.3 de las Directrices de aviación de 2005. Concretamente, Alemania declaró que, dado que solo se cubren las pérdidas reales, cabía descartar la existencia de un caso de «sobrecompensación».

4.2. POSIBLE AYUDA EN RELACIÓN CON LA OBTENCIÓN DE UN PRÉSTAMO BANCARIO Y LA PARTICIPACIÓN EN LA CUENTA MANCOMUNADA INTERNA DEL ESTADO FEDERADO DE RENANIA-PALATINADO

- (124) Con respecto al préstamo bancario, Alemania declaró que la entidad *Sparkasse Südwestpfalz*, que lo concedió, es un banco comercial ordinario y obró como tal al conceder el préstamo, por lo que la decisión de concesión de aquel no es imputable al Estado. Alemania declaró asimismo que, al solicitar el préstamo, FZG comparó ofertas de varios bancos y que la *Sparkasse* cumplía las condiciones del mercado.
- (125) En lo que respecta a la garantía del 100 % del préstamo otorgada por el Estado federado, Alemania declaró que se trata de una práctica comercial normal de un accionista el garantizar los préstamos tomados por sus sociedades participadas. En cualquier caso, Alemania alegó que el préstamo se empleó exclusivamente en la modernización de la pista, que era necesaria por cuestiones de seguridad, y que por tanto era competencia de las autoridades públicas. Toda vez que la medida financiada por el préstamo no estaba, pues, sujeta a las normas sobre ayudas estatales, alegó que la garantía otorgada por el Estado federado tampoco constituía una ayuda. Por último, Alemania afirmó que, aunque la garantía hubiera de considerarse sujeta a las normas sobre ayudas estatales, no se otorgó ninguna ventaja a FZG, ya que el tipo de interés del préstamo garantizado era más elevado que el correspondiente a préstamos comparables concedidos a FGAZ que no se habían asegurado mediante una garantía.
- (126) En cuanto a la cuenta mancomunada interna, Alemania afirmó que se trata de un mecanismo de financiación interno normal del Estado federado empleado en la relación entre sociedades matrices y sus filiales. Alemania afirmó que la cuenta mancomunada es un instrumento financiero creado por el Estado federado en 2002. Pueden participar en él las instituciones y fundaciones del Estado federado y todas las empresas privadas en las que este posea más del 50 % de los títulos. Alemania explicó que el saldo diario de la cuenta mancomunada lo gestiona la caja principal (*Landeshauptkasse*) del Estado federado.
- (127) Según Alemania, la cuenta mancomunada no se financia directamente con cargo al presupuesto del Estado federado, sino a través del superávit de tesorería de los participantes. Alemania explicó, además, que cualquier superávit de tesorería se invierte en los mercados de capital; del mismo modo, un déficit se compensa mediante préstamos obtenidos en el mercado de capitales. Así pues, Alemania era de la opinión de que cualquier ayuda financiera procedente de la cuenta mancomunada no se concede con cargo a los recursos del Estado, por lo que no es imputable a este.
- (128) Alemania señaló que, aunque no exige un depósito de garantía a las empresas que se benefician de la cuenta mancomunada, estas están sujetas a la supervisión del Estado federado que, en calidad de accionista mayoritario de FGAZ, siempre podría exigir garantías.

- (129) En opinión de Alemania, es razonable desde el punto de vista económico que la sociedad matriz permita que sus filiales se financien por sí mismas a tipos comparables a aquellos a los que puede acceder ella, en este caso el propio Estado federado de Renania-Palatinado. Según Alemania, la financiación derivada de la cuenta mancomunada no podría considerarse un préstamo tradicional. Alemania afirmó, por último, que el Estado federado no ha aportado jamás fondos procedentes de su presupuesto ordinario a la cuenta mancomunada sino que, en lugar de ello, ha tomado prestado capital en el mercado cuando ha sido necesario.
- (130) Alemania afirmó que el préstamo, la garantía y la cuenta mancomunada no constituyen ayudas estatales, aunque no expuso argumento alguno en relación con su compatibilidad.

4.3. DESCUENTOS SOBRE LAS TASAS AEROPORTUARIAS COBRADAS A RYANAIR, GERMANWINGS Y TUIFLY

- (131) Alemania declaró que los contratos entre el aeropuerto de Zweibrücken y las distintas compañías aéreas no contenían ayudas estatales, ya que, para empezar, no eran imputables al Estado. Afirmó que la negociación y la celebración de tales acuerdos era responsabilidad de FZG, en el ámbito de sus funciones meramente comerciales. Según Alemania, aunque los contratos se debatieron en el seno de la junta de supervisión de FZG, el Estado federado de Renania-Palatinado solo participó indirectamente, a través de sus representantes, en la junta de supervisión de FGAZ. Alemania declaró asimismo que el Estado federado no participó directamente en ninguna negociación sobre descuentos mantenida con las compañías aéreas. Alemania declaró que la imputabilidad no podía, en último extremo, desprenderse del hecho de que el régimen de tasas hubiera de ser aprobado por una autoridad de control pública con arreglo al artículo 43a del LuftVZO, lo que es un requisito reglamentario general que se aplica tanto a los aeropuertos públicos como a los privados.
- (132) Alemania era asimismo de la opinión de que los descuentos concedidos a las distintas compañías aéreas no les conferían ventaja selectiva alguna, toda vez que se ofrecían de manera equitativa a todas las compañías aéreas interesadas. Declaró que los descuentos solo habrían concedido una ventaja selectiva si no se hubieran ofrecido de una manera no discriminatoria y si una compañía aérea hubiera abonado unas tasas superiores o inferiores a otras, sin existir un motivo objetivo para esta diferenciación.
- (133) Según Alemania, asimismo, la concesión de los descuentos tuvo para FZG una lógica económica, ya que permitió a las compañías aéreas establecerse en un aeropuerto que era nuevo para la aviación comercial. Alemania declaró que, al conceder los descuentos, el aeropuerto distribuyó el riesgo asociado a la creación de una nueva ruta entre él mismo y las compañías aéreas, lo que también propició que ambas partes lograran un aumento del número de pasajeros. Alemania afirmó que, sin los descuentos, las compañías aéreas no habrían deseado establecerse en Zweibrücken.
- (134) Alemania declaró que los descuentos a las compañías aéreas tenían que considerarse como una posibilidad de generar ingresos adicionales para FZG, ya que los gastos fijos asociados al funcionamiento del aeropuerto tenían que realizarse en cualquier caso (para prestar servicio a la aviación general y militar), mientras que el establecimiento de nuevas compañías aéreas solo ocasiona costes variables adicionales de muy escasa cuantía. Según Alemania, dado que prestar servicio a nuevas compañías aéreas no acarreó unos costes adicionales de consideración, no fue preciso elaborar planes estratégicos *ex ante* para determinar si un contrato con una compañía aérea incrementaría su rentabilidad.
- (135) Según Alemania, las tasas aeroportuarias reducidas no son selectivas porque se concedieron de manera no discriminatoria. Por lo tanto, Alemania era de la opinión de que no se había falseado la competencia. Alemania afirmó que las compañías aéreas no podrían fortalecer su posición en el mercado a partir de tales tasas.
- (136) Alemania afirmó que los descuentos concedidos a las diversas compañías aéreas no constituyen ayudas estatales, aunque no expuso argumento alguno en relación con su compatibilidad.

4.4. CONTRATOS DE SERVICIOS DE MERCADOTECNIA CON RYANAIR Y AMS

- (137) Alemania insistió en que los contratos de servicios de mercadotecnia celebrados entre el Estado federado y AMS son ajenos a FZG. Afirmó que el objeto de tales contratos de mercadotecnia consistía en adquirir servicios de mercadotecnia a precios de mercado que promovieran básicamente el Estado federado de Renania-Palatinado como destino de actividades turísticas y económicas. Según Alemania, toda vez que el contrato de servicios de mercadotecnia no estaba específicamente orientado a la promoción del aeropuerto, no existía un vínculo entre las medidas de mercadotecnia y el número de pasajeros. Alemania declaró que las medidas de mercadotecnia también tuvieron como objetivo accesorio la promoción del aeropuerto de Zweibrücken.

- (138) Destacando que, al celebrar el contrato de servicios de mercadotecnia, el Estado federado se había limitado a contratar tales servicios a precios de mercado, Alemania declaró que el contrato en cuestión no contenía ayudas estatales, por lo que no tuvo que evaluarse como si se tratara de una medida de ayuda en beneficio de una compañía aérea, a los efectos de lo dispuesto en las Directrices de aviación de 2005.

5. OBSERVACIONES DE LOS TERCEROS INTERESADOS

5.1. RYANAIR

5.1.1. DESCUENTO SOBRE LAS TASAS AEROPORTUARIAS

- (139) Ryanair afirmó que los descuentos concedidos por FZG a distintas compañías aéreas no contenían ayudas estatales, toda vez que cumplían el principio del OEM. En primer lugar, Ryanair alegó que al aplicar el principio del OEM a la relación entre el aeropuerto y las compañías aéreas, solo cabía preguntar si el contrato iría adquiriendo rentabilidad para el aeropuerto. Ryanair consideró que todos los costes de infraestructuras y de explotación fijos debían tratarse como costes irrecuperables. Según Ryanair, al evaluar si el contrato cumplía el principio del OEM, la Comisión solo debe tener en cuenta el incremento de los costes para el aeropuerto que están directamente relacionados con la prestación de servicios aeroportuarios a la compañía aérea en cuestión y evaluar si los ingresos totales derivados del contrato son superiores a tales costes incrementales. En este contexto, Ryanair hizo hincapié en que ninguno de los gastos en infraestructuras estaba vinculado al acuerdo entre Ryanair y FZG, por lo que aquellos no podían considerarse costes incrementales asociados a dicho contrato.
- (140) Al evaluar los ingresos, por otra parte, Ryanair afirmó que la Comisión también debe tener en cuenta los factores externos que cabía prever se producirían cuando FZG y Ryanair celebraron el contrato de servicios en 2008. Ryanair declaró que el hecho de que, en último extremo, tales factores externos no se materializaran no podía haberse previsto, por lo que no es pertinente.
- (141) Ryanair explicó, además, que el descuento no se aplicó a su favor de manera selectiva. Afirmó que el descuento aplicable al primer año de actividades se ofreció en reconocimiento al importante riesgo comercial que asumió al establecer un programa anual de actividades en un aeropuerto que, por entonces, era desconocido. Según Ryanair, en el caso de Zweibrücken no habría tenido sentido que la empresa asumiera tal riesgo comercial sin un régimen de incentivos.
- (142) Ryanair declaró asimismo que cualquier otra compañía aérea podría haber celebrado un acuerdo similar, es decir, que el descuento aplicado a las tasas aeroportuarias durante el primer año de actividades se ofreció a todas las compañías aéreas que inauguraran rutas desde Zweibrücken. Concretamente, Ryanair insistió en que su contrato con FZG contenía una cláusula que estipulaba que «el presente contrato se celebra de manera no exclusiva. Las partes pactan que las condiciones otorgadas a Ryanair con arreglo al Acuerdo también se ofrecen, de manera transparente y no discriminatoria, a cualesquiera otras compañías aéreas que se comprometan a desarrollar un volumen equivalente de actividad aérea en el Aeropuerto» ⁽²³⁾.
- (143) En cualquier caso, Ryanair adujo que los acuerdos celebrados con FZG no podían contener ayudas estatales puesto que no eran imputables al Estado. Ryanair afirmó que las pruebas empleadas por la Comisión para demostrar la imputabilidad al Estado no eran suficientes, ya que podían reflejar el interés de las autoridades en las relaciones comerciales y el futuro del aeropuerto, pero no demostraban ninguna participación efectiva de las autoridades en las negociaciones de FZG y en los acuerdos con Ryanair.
- (144) Por otra parte, Ryanair presentó una serie de notas elaboradas por Oxera y un análisis elaborado por el Profesor Damien P. McLoughlin.

Nota de Oxera nº 1: Identificación de la referencia del mercado en el análisis comparativo de pruebas de OEM. Asuntos de ayudas estatales relativas a Ryanair, nota redactada por Oxera para Ryanair, 9 de abril de 2013.

- (145) Oxera consideró erróneo el método de la Comisión que consiste en aceptar solo aeropuertos de referencia situados en la misma zona de influencia que el aeropuerto objeto de la investigación.

⁽²³⁾ Contrato de servicios aeroportuarios entre Ryanair y FZG de 22 de septiembre de 2008, sección 3.

- (146) Oxera alegó que los precios de mercado de referencia obtenidos a través de los aeropuertos de referencia no están «contaminados» por las ayudas estatales concedidas a los aeropuertos próximos. Por consiguiente, es posible estimar de manera fiable el valor de referencia del mercado en las pruebas de OEM.
- (147) Ello puede deberse a que:
- a) se utilizan habitualmente análisis de referencia en pruebas de OEM efectuadas en otros ámbitos que las ayudas estatales;
 - b) las empresas solo ejercen una influencia recíproca sobre sus decisiones en la medida en que sus productos son sustituibles o complementarios;
 - c) los aeropuertos de la misma zona de influencia no compiten necesariamente entre sí y los aeropuertos de referencia empleados en los informes presentados hacen frente a una competencia limitada de los aeropuertos públicos dentro de sus zonas de influencia correspondientes [menos de una tercera parte de los aeropuertos comerciales dentro de la zona de influencia de los aeropuertos de referencia son íntegramente propiedad del Estado y ninguno de ellos había sido objeto de investigaciones en materia de ayudas estatales (en abril de 2013)];
 - d) incluso cuando los aeropuertos de referencia tienen que hacer frente a la competencia de los aeropuertos públicos en la misma área comercial, conviene considerar que su comportamiento se ajusta al principio del OEM (por ejemplo, si el sector privado tiene una participación importante o si el aeropuerto está gestionado de forma privada);
 - e) los aeropuertos OEM no fijarán precios por debajo de los costes incrementales.

Nota de Oxera nº 2: Principios en los que se basa el análisis de rentabilidad para pruebas de OEM. Asuntos de ayudas estatales relativas a Ryanair, nota redactada por Oxera para Ryanair, 9 de abril de 2013.

- (148) Oxera alegó que el análisis de rentabilidad que se recogía en los informes que había presentado a la Comisión se atiene a los principios que adoptaría un inversor racional del sector privado y que refleja el planteamiento seguido adoptado, obviamente, por la Comisión en casos anteriores.
- (149) Los principios en los que se basa el análisis de rentabilidad son los siguientes:
- a) la apreciación se efectúa por etapas;
 - b) no es obligatorio un plan empresarial *ex ante*;
 - c) en el caso de un aeropuerto no saturado, el enfoque basado en la «caja única» es el método de fijación de precios adecuado;
 - d) solo deben tenerse en cuenta los ingresos asociados a la actividad económica del aeropuerto en activo;
 - e) debe tenerse en cuenta la duración íntegra del acuerdo, incluidas las posibles ampliaciones;
 - f) los flujos financieros futuros deben actualizarse a fin de evaluar la rentabilidad de los acuerdos;
 - g) la rentabilidad adicional que proporcionan los acuerdos celebrados por Ryanair con los aeropuertos debe evaluarse sobre la base de estimaciones de la tasa de rentabilidad interna o de medidas basadas en el valor actual neto.

Análisis del Profesor Damien P. McLoughlin: Construcción de la marca: por qué y cómo las pequeñas marcas deberían invertir en el marketing, nota redactada para Ryanair, 10 de abril de 2013.

- (150) El documento tenía por objeto exponer la lógica comercial en la que se fundamentan las decisiones de los aeropuertos regionales de comprar espacios publicitarios a AMS en el sitio Ryanair.com.
- (151) En el documento se alegaba que hay una cifra elevada de aeropuertos muy importantes, bien conocidos y empleados habitualmente. Los competidores más débiles deben superar la conducta de compra estática de los consumidores para ampliar su ámbito de negocio. Los aeropuertos regionales más pequeños deben encontrar el medio de transmitir permanentemente el mensaje relacionado con su marca a un público lo más amplio posible. Las formas tradicionales de comunicación comercial exigen acometer unos gastos que están por encima de sus recursos.

Notas de Oxera números 3 y 4: ¿Cómo deberían tratarse los acuerdos con AMS en el marco de los análisis de rentabilidad como parte de la prueba de operador de mercado?, 17 y 31 de enero de 2014.

- (152) Ryanair presentó otros informes elaborados por su consultora Oxera. En estos, Oxera analizaba los principios que, según la compañía aérea, deberían tenerse en cuenta como parte de la prueba de OEM en el análisis de rentabilidad de, por una parte, los acuerdos de servicios aeroportuarios entre Ryanair y los aeropuertos y, por otra parte, los acuerdos de comercialización entre AMS y los mismos aeropuertos ⁽²⁴⁾. Ryanair hizo hincapié en que tales informes no modifican en modo alguno su postura, expuesta anteriormente, de que los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios comerciales deben analizarse en pruebas de OEM distintas.
- (153) Los informes indicaron que los beneficios generados por AMS deberían incorporarse como ingresos a un análisis conjunto de la rentabilidad, mientras que sus gastos habrían de incorporarse a los costes. Para ello, los informes recomendaban la aplicación de una metodología basada en el flujo de tesorería al análisis de rentabilidad conjunto, lo que significa que los gastos efectuados por los aeropuertos en AMS podrían tratarse como gastos de explotación incrementales.
- (154) En los informes se hizo hincapié en que las actividades de mercadotecnia contribuyen a la creación de valor de marca y lo apoyan, lo que ayuda a generar efectos y ganancias no solo a lo largo de la duración del contrato sino, asimismo, después de su resolución. Ello sería así, sobre todo, si debido a que Ryanair ha celebrado un acuerdo con este aeropuerto, otras compañías se establecen en él, lo que a su vez atraerá a más comercios a que se instalen en él y, por lo tanto, aporten más ingresos no aeronáuticos al aeropuerto. Según Ryanair, si la Comisión procede a efectuar un análisis de rentabilidad conjunto, tales ganancias habrán de tenerse en cuenta, tratándose los gastos de AMS como gastos de explotación incrementales, al margen de los pagos a AMS.
- (155) Por otra parte, Ryanair es de la opinión de que habría de incluirse un valor terminal a las ganancias incrementales previstas a la conclusión del contrato de servicios aeroportuarios, con el fin de tener en cuenta el valor generado después de la resolución del contrato. El valor terminal podría ajustarse sobre la base de una rentabilidad «de renovación», midiéndose las expectativas de que sigan obteniéndose ganancias tras la resolución del acuerdo con Ryanair o si se pactan condiciones similares con otras compañías aéreas. Ryanair consideró que en tal caso sería posible calcular un límite inferior para las ganancias generadas conjuntamente por el contrato con AMS y el contrato de servicios aeroportuarios que reflejara las incertidumbres de las ganancias incrementales tras la resolución del contrato de servicios aeroportuarios.
- (156) Para complementar esta estrategia, los informes expusieron una síntesis de los resultados de ciertos estudios sobre los efectos de la mercadotecnia en el valor de una marca. Tales estudios reconocen que la mercadotecnia puede fomentar el valor de una marca y ayudarle a construir una base de clientes. Según estos informes, en el caso de un aeropuerto, la mercadotecnia en el sitio Ryanair.com incrementa la visibilidad de la marca concreta. En los informes se afirmaba, además, que los pequeños aeropuertos regionales que deseen incrementar su tráfico aéreo pueden, pues, fomentar de manera especial el valor de su marca celebrando contratos de servicios de mercadotecnia con AMS.
- (157) En los informes se indicaba, por último, que una estrategia basada en el flujo de tesorería es preferible a un planteamiento de capitalización, en el que los costes de los servicios de mercadotecnia prestados por AMS se tratarían como gastos de capital en un activo inmaterial (a saber, el valor de la marca) ⁽²⁵⁾. El planteamiento de capitalización solo tendría en cuenta la proporción de gastos de mercadotecnia imputable a los activos inmateriales de un aeropuerto. Los gastos de mercadotecnia se tratarían como gastos de capital en un activo inmaterial y, posteriormente, se depreciarían a lo largo de la duración del contrato, teniéndose en cuenta el valor residual en la fecha prevista de finalización del contrato de servicios aeroportuarios. Este planteamiento no tendría en cuenta las ganancias incrementales que la finalización del contrato de servicios aeroportuarios con Ryanair aportaría y también resulta difícil calcular el valor del activo inmaterial debido a los gastos de la marca y el período de uso del activo. El método de flujo de tesorería es más apropiado que un método de capitalización, ya que este no captaría los beneficios positivos para el aeropuerto que cabe esperar se produzcan de resultados de la firma del contrato de servicios aeroportuarios con Ryanair.

⁽²⁴⁾ Oxera «¿Cómo deberían tratarse los acuerdos con AMS en el marco de los análisis de rentabilidad que forman parte de la prueba de operador de mercado?», elaborada para Ryanair, 17 de enero de 2014.

⁽²⁵⁾ Oxera «¿Cómo deberían tratarse los acuerdos con AMS en el marco de los análisis de rentabilidad que forman parte de la prueba de operador de mercado?: Aplicación práctica» elaborada por Ryanair, 31 de enero de 2014.

5.1.2. CONTRATO DE SERVICIOS DE MERCADOTECNIA

- (158) Ryanair hizo hincapié en que los acuerdos de comercialización de AMS son independientes de los acuerdos celebrados con los aeropuertos y deberían evaluarse aparte, ya que no cabe considerar que se destinen a un único beneficiario. Los acuerdos se negociaron con independencia, en relación con diferentes servicios, y no estaban sujetos a ninguna vinculación que justificara su consideración como una fuente única de presunta ayuda estatal. La celebración de un contrato de servicios de mercadotecnia con AMS no es una condición para la explotación de las rutas de Ryanair con destino a un aeropuerto o procedentes de este. Ryanair hizo hincapié en que el contrato de servicios de mercadotecnia con AMS se celebró con el Ministerio, cotitular del aeropuerto, y benefició a este pero no tenía el objetivo de mejorar el factor de carga o el rendimiento de las rutas de Ryanair.
- (159) En cuanto al valor de la mercadotecnia, Ryanair alegó que el espacio dedicado a la mercadotecnia en el sitio web de Ryanair es un recurso escaso y que la demanda de dicho espacio es alta, incluso por parte de empresas que no son aeropuertos. Según Ryanair, incluso las compañías aéreas tradicionales son conscientes del valor de sus sitios web para la mercadotecnia y la publicidad. Ryanair declaró que los aeropuertos optan por construirse una marca publicitándose en Ryanair.com o en otros sitios web de compañías aéreas. Ryanair declaró asimismo que este aumento del reconocimiento de la marca puede beneficiar a los aeropuertos de variadas formas que se refuerzan mutuamente y se complementan. El aeropuerto de Zweibrücken goza de mucho menos renombre internacional que el aeropuerto de París o el de Heathrow, por lo que tiene que invertir en publicidad para mejorar su reconocimiento de marca y maximizar el número de pasajeros entrantes. Ryanair concluyó que el Estado federado tenía una motivación doble para celebrar el contrato de servicios de mercadotecnia con AMS: en primer lugar, una puramente comercial, en su calidad de cotitular al 50 % del operador del aeropuerto de Zweibrücken y, en segundo lugar, en el marco de su deber de promover el turismo y las oportunidades empresariales. Ryanair opina, pues, que el Estado federado adquirió unos valiosos servicios de mercadotecnia a precios de mercado.

5.2. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (160) AMS declaró que la Comisión no debería, en contra de lo que se recomienda en la Decisión de incoación, tratar el acuerdo de FZG con Ryanair y el contrato de servicios de mercadotecnia con AMS como si estuvieran vinculados sino, más bien, como dos transacciones comerciales independientes. AMS señaló que es una filial de Ryanair con un objeto comercial propio, creada con el fin de desarrollar actividades que no se inscriben en el ámbito de actividades básico de Ryanair. AMS explicó que Ryanair recurre a ella como intermediaria para la venta de espacio publicitario en su sitio web. Asimismo, refirió que, en principio, los contratos de sus servicios de mercadotecnia con los aeropuertos se negocian y concluyen aparte de los acuerdos de Ryanair con los mismos aeropuertos. AMS afirmó que el acuerdo celebrado con el Estado federado no confiere ventaja alguna a Ryanair; la compañía aérea no ejerce presión sobre sus socios para que celebren acuerdos de comercialización con AMS y la planificación de rutas de Ryanair suele ser la misma en rutas con destino a los aeropuertos que han celebrado acuerdos de comercialización con AMS y a los que no lo han hecho.
- (161) AMS indicó, además, que al contratar sus servicios de mercadotecnia, FZG había obrado con arreglo al principio del OEM, ya que a su juicio la publicidad en Ryanair.com representa un elevado valor real para el Estado federado y el precio cobrado por AMS era el precio de mercado para servicios de este tipo. AMS alegó que los precios a los que se ofreció el espacio publicitario y los volúmenes a los que se adquirió no discriminan entre anunciantes públicos y privados. AMS afirmó, además, que los organismos públicos y privados compiten por el acceso al limitado espacio publicitario de Ryanair.com. Eso significa, según AMS, que los acuerdos entre AMS y los aeropuertos públicos no pueden contener ayudas estatales, ya que la empresa podría fácilmente vender el espacio en el sitio web a una empresa privada a un precio comparable.
- (162) AMS también hizo hincapié en que es muy razonable que un pequeño aeropuerto regional contrate sus servicios de mercadotecnia. AMS alegó que tales aeropuertos se caracterizan por una necesidad de aumentar su reconocimiento de la marca y que la publicidad en la web de una compañía aérea puede aumentar el número de pasajeros entrantes (los pasajeros extranjeros generan más ingresos no aeronáuticos que los pasajeros salientes procedentes de la región en que está situado el aeropuerto). AMS destacó que el Estado federado había actuado no solo en calidad de copropietario del operador del aeropuerto, con un interés directo en potenciar su imagen de marca y sus ingresos, sino asimismo en calidad de autoridad a la que se había encomendado la tarea de fomentar el turismo las oportunidades empresariales a través de varios medios, incluida, en concreto, la publicidad.

5.3. GERMANWINGS

- (163) Germanwings explicó brevemente por qué había decidido en primer lugar desarrollar actividades en Zweibrücken. Indicó que había elegido el aeropuerto de Zweibrücken con preferencia al de Saarbrücken debido a que su pista era mejor y señaló que la topografía de la pista de Saarbrücken era complicada. Esto mismo explica que, en 2006, decidiera volar desde Zweibrücken, ya que este aeropuerto estaba mejor equipado para el sistema de aterrizaje por instrumentos (CAT) y el tiempo de vuelo a Berlín era levemente inferior. Germanwings afirmó que, debido a la falta de rentabilidad de la ruta a Berlín, decidió interrumpir sus servicios desde Zweibrücken en 2011.
- (164) Alegó, en primer lugar, que sus contratos con FZG no contenían ayudas estatales ya que no eran imputables al Estado. Afirmó que diversos comunicados de prensa de ciertos políticos no bastan para demostrar que el Estado participara en la negociación o la celebración de tales contratos y que la obligación de contar con un régimen de tasas aprobado por la autoridad de control con arreglo al artículo 43a del LuftVZO no se aplicaba a los acuerdos individuales.
- (165) En segundo lugar, Germanwings afirmó que, al celebrar los diversos acuerdos, FZG actuó como un OEM. Destacó que el principio del OEM no exige que un inversor no incurra en pérdidas a corto plazo, ya que ello puede ser una estrategia comercial normal para lograr ganancias a medio y largo plazo. La idea de que un aeropuerto no puede imponer el cobro de tasas que no cubran sus gastos, que según Germanwings se recoge en la Decisión de incoación, se desprende del artículo 102 del Tratado y solo es aplicable al contexto de la prevención de prácticas restrictivas de la competencia («antitrust»), por lo que no debería aplicarse a los asuntos referidos a ayudas estatales.

5.4. TUIFly

- (166) Germanwings explicó en primer lugar por qué había trasladado sus actividades del aeropuerto de Saarbrücken al de Zweibrücken. Afirmó que el traslado se debió a los problemas de seguridad que se planteaban en el de Saarbrücken. Señaló que, cuando las condiciones meteorológicas eran adversas, las características de la infraestructura y la topografía del aeropuerto de Saarbrücken se traducían en que una aeronave suya de tipo B737-800 plenamente cargada no podía aterrizar y se veía obligada a desviarse al de Zweibrücken incluso antes de que la compañía hubiera empezado a desarrollar sus actividades en él. Según TUIFly, aparte de los retrasos y los inconvenientes causados a los pasajeros, tales desvíos conllevaban costes adicionales y problemas de organización para la compañía aérea. TUIFly sostuvo que los graves problemas de seguridad asociados al aeropuerto de Saarbrücken hacían insostenible mantener las actividades allí e inevitable el traslado al aeropuerto de Zweibrücken. Además, señaló que, debido a la escasa longitud de la pista de Saarbrücken, los aviones plenamente cargados no podían despegar, con la consecuencia de que los vuelos de media distancia (como los destinados a las Canarias) tenían que despegar con los depósitos a media carga y repostar en España o Portugal.
- (167) TUIFly afirmó que su acuerdo con FZG no contenía ayudas estatales y que las tasas abonadas por la compañía se ajustaban a los precios de mercado. Afirmó que las condiciones del aeropuerto de Zweibrücken eran tales que, para que las actividades de una compañía aérea fueran rentables, era preciso que las tasas aeroportuarias fueran bajas. Concretamente, TUIFly se refirió al estado de las infraestructuras para viajeros del aeropuerto, la falta de un transporte público (ferrocarril) adecuado desde y hacia el aeropuerto, la ubicación de este en una región con un bajo poder adquisitivo, el estado inicialmente deficiente de la pista, la falta de alojamiento para el personal de vuelo, etc. Afirmó asimismo que, a diferencia del aeropuerto de Saarbrücken (o de cualquier otro en que TUIFly opere), el de Zweibrücken no tenía la categoría de «aeropuerto aduanero», de manera que TUIFly estaba obligada a abonar una «tasa aduanera» de entre [...] y [...] EUR por vuelo. Según TUIFly, ello representa un coste adicional de aproximadamente [...] EUR por pasajero e incrementa los gastos de explotación totales de la compañía en más de [...] EUR al año.

6. OBSERVACIONES DE ALEMANIA SOBRE LAS OBSERVACIONES DE TERCEROS

6.1. OBSERVACIONES SOBRE LAS OBSERVACIONES DE RYANAIR

- (168) Alemania se congratuló de que las declaraciones de Ryanair confirmaran su posición de que ni el aeropuerto de Zweibrücken ni las compañías aéreas que operan desde él han recibido ayudas estatales. También coincidió en que el contrato entre el Estado federado de Renania-Palatinado y AMS debe evaluarse aparte del contrato entre FZG y Ryanair y en que tenía un valor real para el Estado federado y se había celebrado a precios de mercado. Alemania destacó, en concreto, la importancia del turismo para la región y sostuvo que el acuerdo con AMS servía para fomentarlo.

6.2. OBSERVACIONES SOBRE LAS OBSERVACIONES DE AMS

- (169) En vista de que AMS confirmaba la posición de Alemania de que el contrato entre aquella y el Estado federado de Renania-Palatinado no contenía ayudas estatales, Alemania se abstuvo de formular observaciones pormenorizadas sobre las distintas declaraciones individuales.

6.3. OBSERVACIONES SOBRE LAS OBSERVACIONES DE GERMANWINGS

- (170) Alemania limitó su respuesta a las declaraciones de Germanwings a comentar una serie de hechos expuestos por la compañía. Concretamente, destacó que, en contra de lo que Germanwings parecía insinuar, no existía competencia entre Zweibrücken y Saarbrücken, ya que los dos aeropuertos han considerado siempre que se complementan mutuamente. Alemania afirmó que la elección de una compañía aérea de prestar servicio en un aeropuerto u otro es el resultado de una decisión estratégica de la compañía, acerca de la cual Alemania no se pronuncia.

7. EVALUACIÓN

- (171) De conformidad con el artículo 107, apartado 1, del Tratado «[...] 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 recursos públicos, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (172) Los criterios que se establecen en el artículo 107, apartado 1, del Tratado son acumulativos. Por consiguiente, a fin de determinar si la medida en cuestión constituye una ayuda a efectos del citado artículo, deben cumplirse todas las condiciones que se exponen a continuación. En concreto, la ayuda financiera debe:
- a) ser otorgada por el Estado o mediante recursos públicos;
 - b) favorecer a determinadas empresas o producciones;
 - c) falsear o amenazar falsear la competencia, y
 - d) afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

7.1. FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO FEDERADO DE RENANIA-PALATINADO Y ZEF DEL AEROPUERTO DE ZWEIBRÜCKEN

7.1.1. EXISTENCIA DE AYUDA

7.1.1.1. *Actividad económica y concepto de empresa*

- (173) Con arreglo a la jurisprudencia reiterada, la Comisión debe determinar en primer lugar si FGAZ y FZG son empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. El concepto de empresa comprende cualquier entidad que desempeña una actividad económica, independientemente de su estatuto jurídico y del modo de financiación ⁽²⁶⁾. Se considerará actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un mercado determinado ⁽²⁷⁾.
- (174) En su sentencia «Aeropuerto Leipzig-Halle», el Tribunal de Justicia confirmó que la explotación de un aeropuerto con fines comerciales y la construcción de infraestructura aeroportuaria constituyen una actividad económica ⁽²⁸⁾. Cuando un operador de aeropuerto lleva a cabo actividades económicas mediante la oferta de servicios aeroportuarios a cambio de una remuneración, con independencia de su naturaleza jurídica o modo de financiación, constituye una empresa a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado y, por tanto, las normas del Tratado sobre ayudas estatales se pueden aplicar a las ventajas otorgadas por el Estado o a través de fondos del Estado a dicho operador de aeropuerto ⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Asunto C-35/96 *Comisión contra Italia* [1998] Rec. I-3851; asunto C-41/90 *Höfner y Elser* [1991] Rec. I-1979; asunto C-244/94 *Fédération Française des Sociétés d'Assurances contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* [1995] Rec. I-4013; asunto C-55/96 *Job Centre* [1997] Rec. I-7119.

⁽²⁷⁾ Asunto 118/85 *Comisión contra Italia* [1987] Rec. 2599; asunto 35/96 *Comisión contra Italia* [1998] Rec. I-3851.

⁽²⁸⁾ Sentencia *Leipzig/Halle*, en concreto, sus apartados 93-94; confirmada por el asunto C-288/11 P *Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle contra Comisión* [2012] ECLI:EU:C:2012:821; consúltese asimismo el asunto T-128/89 *Aéroports de Paris contra Comisión* [2000] Rec. II-3929, confirmada por el asunto C-82/01P *Aéroports de Paris v Comisión* [2002] Rec. I-9297 y asunto T-196/04 *Ryanair contra Comisión* («sentencia Charleroi») [2008] Rec. II-3643.

⁽²⁹⁾ Asuntos C-159/91 y C-160/91, *Poucet contra AGV y Pistre contra Cancave* [1993] Rec. I-637.

- (175) En cuanto al momento a partir del cual la construcción y la explotación de un aeropuerto se convirtió en una actividad económica, la Comisión recuerda que el desarrollo progresivo de las fuerzas del mercado en el sector aeroportuario no permite determinar una fecha precisa. No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido la evolución de la naturaleza de las actividades de los aeropuertos y, en su sentencia «Aeropuerto Leipzig-Halle», el Tribunal General consideró que, a partir del año 2000, ya no se puede excluir la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la financiación de las infraestructuras aeroportuarias. Por consiguiente, a partir de la fecha de la sentencia en el asunto *Aéroports de Paris* (12 de diciembre de 2000) ⁽³⁰⁾, la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias debe considerarse como una actividad económica que entra en el ámbito de aplicación del control de las ayudas estatales.

Unidad económica única

- (176) Antes de examinar la naturaleza de las actividades llevadas a cabo por FGAZ y FZG, la Comisión recuerda que puede considerarse que dos entidades jurídicas independientes forman una unidad económica única a los efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. Dicha unidad económica se considera, pues, la empresa pertinente.
- (177) Según declaró el Tribunal de justicia: «[e]n el contexto del Derecho de la competencia, debe entenderse que el concepto de empresa designa una unidad económica [...] aunque, desde el punto de vista jurídico, esta unidad económica esté constituida por varias personas físicas o jurídicas» ⁽³¹⁾. A este respecto, el Tribunal ha establecido que puede considerarse que varias entidades realizan juntas una actividad económica, constituyendo con ello una unidad económica, en unas condiciones concretas ⁽³²⁾.
- (178) Para determinar si varias entidades forman una unidad económica, el Tribunal de Justicia analiza la existencia de una participación de control o de vínculos funcionales, económicos u orgánicos ⁽³³⁾.
- (179) En este caso, la Comisión entiende que FGAZ y FZG están tan estrechamente vinculadas que ha de considerarse que constituyen una unidad económica a los efectos de las normas sobre ayudas estatales. En primer lugar, ha recordarse que FZG es una filial al 100 % de FGAZ, lo que otorga a esta la facultad de controlarla a través de la junta de accionistas. Además, FGAZ y FZG están vinculadas por de un acuerdo de pérdidas y ganancias, lo que, según Alemania, significa que las dos entidades han de tratarse como una única unidad económica con arreglo al Derecho fiscal alemán. Los miembros de la junta de supervisión de FZG son, con arreglo a su estatuto, siempre los mismos que los de la junta de supervisión de FGAZ. En ambas empresas, FGAZ y FZG, la junta de supervisión (que, como se ha indicado, es idéntico en las dos entidades) designa a la dirección. En la práctica, [...] era en todo momento el director gerente tanto de FGAZ como de FZG (además, se nombró a un segundo director gerente únicamente para FZG, no para FGAZ). En su calidad de director gerente único de FGAZ, [...] representaba por tanto a esta en la junta de accionistas de FZG, de la que FGAZ es accionista única.
- (180) En la práctica, la información disponible demuestra que las decisiones importantes sobre el aeropuerto de Zweibrücken se adoptan habitualmente en el seno de FGAZ, transmitiéndose posteriormente las instrucciones correspondientes a FZG. Al respecto, es instructiva la información facilitada por Alemania en cuanto al proceso de toma de decisiones relativo a la modernización de la pista en 2008-2009. La decisión de modernizar la pista fue tomada primero por la junta de supervisión de FGAZ. Posteriormente, la junta de accionistas de FGAZ encomendó a su dirección que convocara una junta de accionistas de FZG. En esa junta de accionistas de FZG, la dirección de FGAZ representó a esta en calidad de accionista única y encomendó a la dirección de FZG que aplicara la decisión de FGAZ de modernizar la pista.
- (181) En conclusión, la Comisión considera que los vínculos entre FGAZ y FZG son lo bastante estrechos para tratar las dos empresas como una unidad económica. En particular, FZG depende económica y jurídicamente por completo de FGAZ y no tiene una voluntad comercial propia. A los efectos de la aplicación de legislación en materia de ayudas estatales de la Unión, FGAZ/FZG forman una empresa.

⁽³⁰⁾ Sentencia Leipzig/Halle, apartados 42-43.

⁽³¹⁾ Asunto C-170/83 *Hydrotherm* [1984] Rec. I-2999, apartado 11. Véase asimismo el asunto T-137/02 *Pollmeier Malchow contra Comisión* [2004] Rec. II-3541, apartado 50.

⁽³²⁾ De forma general, el ejercicio en común de una actividad económica se evalúa analizando la existencia de vínculos funcionales, económicos y orgánicos entre las entidades. Consúltense, por ejemplo, el asunto C-480/09 P *AceaElectrabel Produzione SpA contra Comisión*, [2010] Rec. I-13355, apartados 47-55 y el asunto C-22/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze contra Cassa di Risparmio di Firenze SpA y otros* [2006] Rec. I-289, apartado 112.

⁽³³⁾ Asunto C-480/09 P *AceaElectrabel Produzione SpA contra Comisión* [2010] Rec. I-13355 apartados 47 a 55; asunto C-22/04 *Cassa di Risparmio di Firenze SpA y otros* [2006] Rec. I-289, apartado 112.

Actividad económica

- (182) FGAZ y FZG se encargan de la construcción, el mantenimiento y la explotación del aeropuerto de Zweibrücken. FGAZ y FZG prestan servicios aeroportuarios y cobran a sus usuarios, operadores de aviación comercial y usuarios de aviación general no comerciales, por el uso de las infraestructuras aeroportuarias, por lo que las explotan comercialmente. Con arreglo a la jurisprudencia citada en los considerandos 174 y 175, cabe concluir que FGAZ y FZG desempeñaban una actividad económica a partir de la fecha de la sentencia en el asunto *Aéroports de Paris* (es decir, el 12 de diciembre de 2000).
- (183) En este contexto, la Comisión destaca que la actividad económica de FGAZ/FZG no dio comienzo con el inicio de las actividades de aviación comercial en el aeropuerto de Zweibrücken, en 2006.
- (184) En primer lugar, de la declaración de Alemania se desprende claramente que Zweibrücken ya había intentado con anterioridad, sin éxito, atraer la aviación comercial al aeropuerto y había puesto de manifiesto su intención de acceder a este mercado.
- (185) En segundo lugar, el sostener que la construcción y la explotación de un aeropuerto solo constituye una actividad económica una vez que se ha logrado atraer a la aviación comercial daría lugar a unas conclusiones inaceptables: no cabe disociar la actividad preparatoria consistente en construir o ampliar una infraestructura del uso comercial que se le dé posteriormente; de hecho, la naturaleza de la actividad de promoción debe determinarse con arreglo a si el uso posterior de la infraestructura construida representa una actividad económica o no ⁽³⁴⁾. En su sentencia en el asunto «Flughafen Leipzig-Halle», el Tribunal General aclaró que el funcionamiento de un aeropuerto es una actividad económica de la que la construcción de la infraestructura aeroportuaria forma parte inseparable.
- (186) Por último, ha de señalarse que la oferta de servicios aeroportuarios para la aviación general también constituye una actividad económica. Sucede lo mismo en el caso de la prestación de servicios aeroportuarios a usuarios militares a cambio de una remuneración ⁽³⁵⁾. FGAZ y FZG desempeñaban, pues, una actividad económica antes de 2006.
- (187) Cabe concluir, pues, que, desde el 12 de diciembre de 2000, FGAZ y FZG desempeñan una actividad económica y constituyen una unidad económica, una empresa a los efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

Competencia de las autoridades públicas

- (188) Aunque ha de considerarse que FZAG/FZG constituyen una empresa a los efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado, cabe recordar que no todas las actividades del propietario y el explotador de un aeropuerto son necesariamente de índole económica ⁽³⁶⁾.
- (189) Como destaca el Tribunal ⁽³⁷⁾, 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. 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 ⁽³⁸⁾.
- (190) Por lo tanto, la financiación de las actividades comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos o de infraestructuras directamente relacionadas con esas actividades en general no constituye ayuda estatal ⁽³⁹⁾. En un aeropuerto, las actividades como el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, los bomberos y las necesarias para proteger a la aviación civil contra actos de interferencia ilícita, así como las inversiones en la infraestructura y los equipos necesarios para efectuar esas actividades se consideran en general de carácter no económico ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁴⁾ Sentencia Leipzig/Halle, apartado 95. Véase asimismo, por analogía, el asunto C-205/03 P *FENIN contra Comisión* [2006] Rec. I-6295, apartado 26.

⁽³⁵⁾ Véase el acta de la reunión de la junta de supervisión de FGAZ del 2 de octubre de 2006, en la que se indica que el aeropuerto recibe una remuneración por la prestación de servicios a usuarios militares.

⁽³⁶⁾ Asunto C-364/92, *SAT Fluggesellschaft contra Eurocontrol* [1994], Rec. I-43.

⁽³⁷⁾ Asunto C-118/85 *Comisión contra Italia* [1987] Rec. 2599, apartados 7 y 8, y asunto C-30/87 *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées* [1988] Rec. 2479, apartado 18.

⁽³⁸⁾ Asunto C-343/95 *Čali & Figli contra Servizi ecologici porto di Genova* [1997] Rec. I-1547; Decisión n° 309/02 de la Comisión, de 19 de marzo de 2003; Decisión n° 438/02 de la Comisión, de 16 de octubre de 2002, Subvenciones a las regiones portuarias belgas para la ejecución de misiones correspondientes a los poderes públicos (DO C 284 de 21.11.2002).

⁽³⁹⁾ Decisión n° 309/02 de la Comisión, de 19 de marzo de 2003.

⁽⁴⁰⁾ Véase, en particular, el asunto C-364/92, *SAT/Eurocontrol* [1994] Rec. I-43, apartado 30, y asunto C-113/07 P, *Selex Sistemi Integrati/Comisión* [2009] Rec. I-2207, apartado 71.

- (191) 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. De hecho, es jurisprudencia reiterada que existe una ventaja cuando las autoridades públicas eximen a las empresas de los costes inherentes a sus actividades económicas ⁽⁴¹⁾. Por lo tanto, si en un sistema jurídico determinado es normal que las compañías aéreas o los gestores aeroportuarios asuman los costes de algunos servicios, mientras que algunas compañías aéreas o gestores aeroportuarios que ofrecen los mismos servicios en nombre de las mismas autoridades públicas no tienen que asumir esos costes, estos últimos podrían disfrutar de una ventaja, aun cuando se considere que dichos servicios no tienen carácter económico en sí mismos. 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.
- (192) Alemania declaró que han de considerarse encuadrados en el ámbito de competencias de los poderes públicos los costes derivados de las siguientes actividades (bien como gastos de inversión o bien como gastos de explotación): medidas de seguridad aeroportuaria con arreglo al artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz* (Ley de seguridad aérea, en lo sucesivo: «LuftSiG»), medidas de garantía de la seguridad operativa, medidas de control y seguridad aéreas con arreglo al artículo 27c, apartado 2, de la *Luftverkehrsgesetz* (Ley de transporte aéreo, en lo sucesivo: «LuftVG»), servicios meteorológicos y servicios de bomberos.
- (193) La Comisión es de la opinión de que las medidas a efectos del artículo 8 de la LuftSiG, las medidas a efectos del artículo 27c, apartado 2 de la LuftVG (incluidos los servicios meteorológicos) y los servicios de bomberos pueden, en principio y en tanto se sometan al análisis descrito en los considerandos 195 y siguientes, *infra*, considerarse actividades encuadradas en el ámbito de competencias de los poderes públicos.
- (194) No obstante, con respecto a las medidas exclusivamente relacionadas con la seguridad operativa, la Comisión considera que garantizar las operaciones en condiciones de seguridad del aeropuerto es una parte normal de la actividad económica asociada a la explotación del mismo ⁽⁴²⁾. A reserva de una revisión más detallada de las distintas actividades y costes, la Comisión estima que las medidas destinadas a garantizar la seguridad de las operaciones en el aeropuerto no constituyen actividades que entran en el ámbito de las competencias públicas. Cualquier empresa que desee explotar un aeropuerto tiene que velar por la seguridad de las instalaciones, tales como las pistas y las plataformas de estacionamiento.
- (195) Por lo que se refiere al marco jurídico aplicable, Alemania alega que para los bomberos no existen normas jurídicas estrictas que impongan estos costes al gestor aeroportuario. Por otra parte, la Comisión observa que la remuneración de los costes de los equipos de bomberos forma parte de las competencias de los Estados federados y que estos costes son normalmente retribuidos por las autoridades regionales competentes. La retribución de estos costes se limita a la medida necesaria para cubrirlos.
- (196) Por lo que se refiere a el control del tráfico aéreo y los servicios meteorológicos, la Comisión observa que los artículos 27d y 27f de la Ley de transporte aéreo establece que los costes relacionados con el artículo 27c de dicha Ley están cubiertos por el Estado para una serie de aeropuertos específicos. Aunque, en este caso, la Comisión no tiene que decidir si su provisión puede conferir una ventaja a los aeropuertos beneficiarios de la financiación del Estado con arreglo a los artículos 27d y 27f de la LuftVG, está claro que la ley prevé que todos los demás aeropuertos tengan que asumir por sí mismos los gastos correspondientes. Habida cuenta de ello, ha de considerarse que los costes relativos al control del tráfico aéreo y los servicios meteorológicos constituyen gastos de explotación normales de, al menos, los aeropuertos a los que no se refieren los artículos 27d y 27f de la LuftVG.
- (197) Con respecto a las medidas en virtud del artículo 8 de la LuftSiG, Alemania considera que todos los costes relacionados con las medidas fijadas en él podrán correr a cargo de las autoridades públicas competentes. La Comisión observa, sin embargo, que de conformidad con el apartado 3 del artículo 8, de la LuftSiG, solo pueden reembolsarse los costes relacionados con la puesta a disposición y el mantenimiento de espacios e instalaciones que sean necesarias para la realización de las actividades indicadas en los apartados 1 y 2 del mismo artículo. Los demás costes correrán a cargo del operador del aeropuerto. Por consiguiente, en la medida en que la financiación pública concedida a FLH la exime de costes que tendría que soportar con arreglo al artículo 8, apartado 3, de la LuftSiG, la financiación pública no está exenta del escrutinio previsto en las normas sobre ayudas estatales de la Unión.

⁽⁴¹⁾ Véase, entre otros, el asunto C-172/03 *Wolfgang Heise contra Finanzamt Innsbruck* [2005] Rec. I-1627, apartado 36, y la jurisprudencia citada en dicha sentencia.

⁽⁴²⁾ Decisión de la Comisión de 20 de febrero de 2014 sobre el asunto de las ayudas estatales SA.35847 (2012/N)-República Checa-Aeropuerto de Ostrava, considerando 16, pendiente de publicación en el DO.

Conclusión sobre el ámbito de competencia de los poderes públicos

- (198) A la luz de estas consideraciones, la Comisión estima oportuno extraer conclusiones más concretas sobre los costes de inversión y los gastos de explotación supuestamente comprendidos en el ámbito de competencias de los poderes públicos.
- (199) En lo que concierne a los gastos realizados entre 2000 y 2009, la Comisión acepta que los gastos de explotación ligadas a los servicios de bomberos serán gastos encuadrados en el ámbito de competencias de los poderes públicos en la medida en que la remuneración de tales costes se limite estrictamente a lo necesario para ejercer las actividades correspondientes. En lo que respecta a los gastos de explotación relacionados con las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz*, la Comisión considera que solo los costes para los que el operador del aeropuerto tiene derecho a reembolso de conformidad con el artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz* se pueden considerar costes comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos. Con respecto a las medidas de seguridad y control aéreos, así como a los servicios meteorológicos a efectos del artículo 27c, apartado 2, de la *LuftVG*, y habida cuenta de que el de Zweibrücken no es uno de los aeropuertos en los que el Gobierno federal ha reconocido la necesidad correspondiente con arreglo al artículo 27d, apartado 1, y el artículo 27f, apartado 1, de la *LuftVG*, la Comisión considera que los gastos de explotación vinculados a las medidas de control y seguridad aéreos, así como los servicios meteorológicos, no pueden considerarse costes encuadrados en el ámbito de competencias de los poderes públicos. Asimismo, los gastos de explotación asociados a la garantía de la seguridad operativa del aeropuerto no constituyen actividades encuadradas en el ámbito de competencias de los poderes públicos.
- (200) Considerando las inversiones efectuadas entre 2000 y 2009, la Comisión acepta que las relacionadas directamente con los servicios de bomberos pueden considerarse como costes encuadrados en el ámbito de competencias de los poderes públicos. Por otra parte, la remuneración por parte de las autoridades públicas competentes se limitó a lo necesario para cubrir tales costes. En lo que respecta a las inversiones relacionadas con las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz*, la Comisión considera que solo los costes para los que el operador del aeropuerto tiene derecho a reembolso de conformidad con el artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz* se pueden considerar costes comprendidos en el ámbito de competencias de los poderes públicos. Con respecto a las inversiones vinculadas a las medidas de seguridad y control aéreos, así como a los servicios meteorológicos a efectos del artículo 27c, apartado 2, de la *LuftVG*, y habida cuenta de que el de Zweibrücken no es uno de los aeropuertos en los que el Gobierno federal ha reconocido la necesidad correspondiente con arreglo al artículo 27d y 27f de la *LuftVG*, la Comisión considera que los gastos de explotación vinculados a las medidas de control y seguridad aéreos, así como los servicios meteorológicos, no pueden considerarse costes encuadrados en el ámbito de competencias de los poderes públicos. Asimismo, las inversiones vinculadas a los gastos de explotación asociados a la garantía de la seguridad operativa del aeropuerto no constituyen actividades encuadradas en el ámbito de competencias de los poderes públicos. Ello significa, en concreto, que no cabe considerar que las inversiones en la modernización y la ampliación de la pista, así como la instalación de luces de protección, etc., se encuadren en el ámbito de competencias de los poderes públicos.
- (201) En cualquier caso, con independencia de la calificación jurídica de si estos gastos entran en el ámbito de las competencias públicas o no, se ha demostrado que deben ser soportados por el operador aeroportuario, de conformidad con el marco jurídico aplicable. En consecuencia, si el Estado pagara esos costes, el operador del aeropuerto quedaría eximido de un coste en el que normalmente debería haber incurrido.

Actividad económica y uso militar

- (202) La Comisión observa que el aeropuerto de Zweibrücken también es utilizado por las fuerzas armadas alemanas y de otros países, incluso con fines de adiestramiento. Ello pese a que el aeropuerto de Zweibrücken no es un aeródromo militar sino un aeropuerto civil ⁽⁴³⁾.
- (203) La Comisión considera que, en principio, la prestación de servicios aeroportuarios a las fuerzas armadas, incluso en aeropuertos civiles, puede constituir una actividad encuadrada en el ámbito de competencias de los poderes públicos. No está claro, no obstante, en qué medida Alemania considera que la financiación pública del aeropuerto cubre simplemente los costes derivados de satisfacer las necesidades de servicios aeroportuarios de las fuerzas armadas. La Comisión observa que, concretamente en lo que respecta a los gastos de explotación, Alemania no incluye costes derivados de la presencia de las fuerzas armadas en el ámbito de competencias públicas. Sucede lo mismo, en principio, en el caso de las inversiones, con respecto a las cuales Alemania no señala que estén estrictamente relacionadas con los usuarios militares del aeropuerto.
- (204) Sin embargo, Alemania mantiene que el uso continuo del aeropuerto por parte de las fuerzas armadas es una razón por la que las inversiones en la seguridad de aquel (pista, etc.) fueron absolutamente necesarias y por las que su cierre no se consideró una opción.

⁽⁴³⁾ Zweibrücken no consta en la lista de la Publicación de Información Aeronáutica Militar de Alemania (MIL AIP Alemania), en la que se enumeran todos los aeropuertos militares del país.

- (205) La Comisión observa que, en este contexto, el aeropuerto de Zweibrücken parece estar prestando servicios aeroportuarios a las fuerzas armadas a cambio de una remuneración. El acta de la junta de supervisión de FGAZ de 2 de octubre de 2006 da parte de un debate sobre ejercicios militares en Zweibrücken. La dirección destaca que una de las razones a favor de permitir tales ejercicios es la relativa a los ingresos que generan, lo que indica que, desde la perspectiva de FGAZ/FZG, la prestación de servicios aeroportuarios a las fuerzas armadas es una actividad económica. El debate se refiere a continuación a si FZG debería permitir ejercicios militares en Zweibrücken en el futuro, lo que da a entender que prestar servicios a las fuerzas armadas o dejar de hacerlo está sujeto a la discreción de FGAZ/FZG.
- (206) La Comisión considera además que la no identificación por parte de Alemania de cualesquiera costes asumidos, bien inversiones o bien gastos de explotación, relacionados específicamente con los usuarios militares del aeropuerto puede interpretarse como que las fuerzas armadas son, de hecho, un cliente más del aeropuerto de Zweibrücken.
- (207) En conclusión, la Comisión considera que la prestación de servicios aeroportuarios a las fuerzas armadas en el aeropuerto de Zweibrücken es una actividad económica y señala en particular que no se identificaron costes asociados individualmente a la presencia de las fuerzas armadas en el aeropuerto, así como la justificación (parcialmente) económica dada por FGAZ/FZG para prestar servicios a las fuerzas armadas.
- (208) Incluso en el supuesto contrario, es decir, que la Comisión hubiera concluido que los costes derivados de la presencia militar podría sufragarlos el Estado por corresponder a su ámbito de competencias públicas, procedería observar que la financiación pública de la actividad no económica del aeropuerto de prestar servicios a las fuerzas armadas no debería dar lugar a una subvención transversal de las actividades económicas de aquel. En concreto, no cabría considerar que todas las inversiones en bienes que también utilizan los militares (pista, etc.) o los gastos de explotación fijos correspondieran al ámbito de competencias de los poderes públicos.

7.1.1.2. *Recursos estatales e imputabilidad al Estado*

- (209) Para constituir ayuda estatal, las medidas deben ser financiadas con cargo a recursos estatales y la decisión de concederlas debe ser imputable al Estado.
- (210) El concepto de ayuda estatal se aplica a cualquier ventaja otorgada a través de los recursos públicos por el propio Estado o por cualquier organismo intermediario que actúe en virtud de las facultades que le han sido atribuidas ⁽⁴⁴⁾. Los fondos de las autoridades locales son recursos públicos en el contexto de la aplicación del artículo 107 del Tratado ⁽⁴⁵⁾.
- (211) En este caso, las medidas pertinentes, a saber, la subvención directa de las inversiones concedidas a FZG y las aportaciones de capital a favor de FGAZ/FZG, se concedieron directamente con cargo al presupuesto de las autoridades locales. Las subvenciones a la inversión procedieron directamente del Estado federado de Renania-Palatinado, mientras que las aportaciones de capital fueron financiadas por el Estado federado y ZEF, una asociación de entidades territoriales públicas locales.
- (212) Por esta razón, la Comisión considera que las inversiones están financiadas mediante de fondos estatales y son imputables al Estado.

7.1.1.3. *Ventaja económica*

- (213) Una ventaja en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado es cualquier tipo de beneficio económico que la empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, en ausencia de la intervención del Estado ⁽⁴⁶⁾. Solo es pertinente el efecto de la medida en la empresa, no la causa ni el objetivo de la intervención estatal ⁽⁴⁷⁾. Siempre que la situación financiera de una empresa mejore como resultado de la intervención estatal, existe una ventaja.
- (214) La Comisión recuerda, además, que «los capitales que el Estado pone, directa o indirectamente, a disposición de una empresa, en circunstancias que se corresponden con las condiciones normales de mercado, no pueden ser considerados como ayudas estatales» ⁽⁴⁸⁾. En este caso, para determinar si la financiación pública del aeropuerto de Zweibrücken confiere a FGAZ/FZG una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado, la Comisión tiene que comparar la conducta de las autoridades públicas al proporcionar las subvenciones directas a la inversión y las aportaciones de capital con la de un OEM al que guían expectativas de rentabilidad a largo plazo ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁴⁾ Asunto C-482/99, *Francia contra Comisión* («Stardust Marine») [2002] Rec. I-4397.

⁽⁴⁵⁾ Asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, *Nord-Pas-de-Calais* [2011], ECLI:EU:T:2011:209, apartado 108.

⁽⁴⁶⁾ Asunto C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros contra La Poste y otros* [1996] Rec. I-3547, apartado 60, y asunto C-342/96, *España contra Comisión de las Comunidades Europeas* [1999] Rec. 1999, I-2459, apartado 41.

⁽⁴⁷⁾ Asunto 173/73 *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas* [1974] Rec. 709, apartado 13.

⁽⁴⁸⁾ Asunto C-482/99, *Francia contra Comisión* («Stardust Marine») [2002] Rec. I-4397.

⁽⁴⁹⁾ Asunto C-305/89 *Italia contra Comisión* («ALFA Romeo») [1991] Rec. I-1603, apartado 23; asunto T-296/97 *Alitalia contra Comisión* [2000] Rec. II-03871, apartado 84.

- (215) La evaluación debería dejar de lado toda incidencia positiva en la economía de la región en que esté situado el aeropuerto, ya que el Tribunal de Justicia ha aclarado que la cuestión pertinente para aplicar el principio de OEM es «si en circunstancias similares un accionista privado, teniendo en cuenta la factibilidad de obtener un beneficio y sin considerar ningún elemento de política social, regional o sectorial, habría suscrito el capital en cuestión» ⁽⁵⁰⁾.
- (216) En la sentencia Stardust Marine, el Tribunal señaló 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, absteniéndose, pues, de toda apreciación basada en una situación posterior» ⁽⁵¹⁾.
- (217) Por otra parte, el Tribunal 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 posteriores 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» ⁽⁵²⁾.
- (218) Con el fin de poder aplicar el principio de OEM, la Comisión tiene que remitirse al momento en que se tomó cada decisión de ofrecer fondos públicos a VFAB. La Comisión debe basar también su evaluación en la información y en los supuestos de los que disponían las autoridades locales pertinentes en el momento en que se adoptó la decisión relativa a las disposiciones financieras de las medidas sobre infraestructuras en cuestión.

Subvenciones directas a la inversión

- (219) La Comisión señala que las subvenciones directas a la inversión cubrieron una parte de los gastos de inversión realizados por FGAZ/FZG en el contexto de su actividad económica. Normalmente, el operador de un aeropuerto tiene que asumir todos los costes asociados a las construcción y la explotación de aquel (con la excepción de los encuadrados en el ámbito de competencias de los poderes públicos, que, por lo general, no tiene que soportar el operador del aeropuerto con arreglo al marco jurídico aplicable), incluidos los costes de inversión, de manera que cubrir una parte de estos alivia a FGAZ/FZG de una carga que, normalmente, tendría que soportar.
- (220) Alemania no afirmó de manera explícita que las subvenciones directas a la inversión cumplieran el principio de OEM. Declaró, más bien, que el cierre del aeropuerto jamás constituyó una opción realista para las autoridades locales y que, habida cuenta de la necesidad de explotarlo, era económicamente razonable abrirlo asimismo a la aviación comercial. En otros puntos, Alemania alegó que las inversiones en el aeropuerto las motivó la voluntad de dinamizar la economía de la región y que las subvenciones públicas eran necesarias, ya que los ingresos generados por la explotación comercial del aeropuerto no serían suficientes para cubrir los costes conexos.
- (221) Alemania también destacó que la infraestructura es necesaria para crear puestos de trabajo (en torno a 5 000 en todo el Estado federado de Renania-Palatinado, de los cuales 2 708 dependían directa e indirectamente del aeropuerto), ahorrar costes sociales (25 millones EUR al año) y generar ingresos fiscales. Alemania declaró asimismo que los puestos de trabajo son especialmente importantes en esta zona, en la que la tasa de desempleo es actualmente un 2 % superior a la media del Estado federado. Alemania también declaró que dos dictámenes expertos destacan la importancia del aeropuerto para la economía regional ⁽⁵³⁾.
- (222) No obstante, las consideraciones sociales y regionales no pueden tenerse en cuenta al realizar la prueba de OEM. Además, aunque la Comisión tuviera en cuenta tales consideraciones sociales y regionales, los estudios presentados por Alemania demuestran que, en junio de 2012, FZG solo acreditó la creación de 115 puestos de trabajo en el propio aeropuerto de Zweibrücken. Tales estudios confirman que la zona comercial alrededor del aeropuerto convertido genera un total de 2 708 puestos de trabajo directos e indirectos. Sin embargo, de esta cifra, únicamente un 7,8 %, esto es, 210 empleos, se relacionan con el transporte y el almacenamiento, es decir, con actividades directamente vinculadas a la presencia del aeropuerto.
- (223) Aunque pudiera aceptarse, en principio, que incluso las subvenciones a fondo perdido a una empresa que es íntegramente propiedad del Estado sean inversiones conformes al mercado, Alemania no ha presentado un plan

⁽⁵⁰⁾ Asunto 40/85 *Bélgica contra Comisión* [1986] Rec. I-2321.

⁽⁵¹⁾ Sentencia Stardust Marine, apartado 71.

⁽⁵²⁾ Asunto C-124/10P *Comisión Europea contra Électricité de France («EDF»)* [2012], ECLI:EU:C:2012:318, apartado 85.

⁽⁵³⁾ Véase la nota 22 a pie de página.

estratégico o cálculos *ex ante* relativos a la rentabilidad prevista de las subvenciones a la inversión. Las únicas proyecciones presentadas son un estudio de 2003 que indica qué cifras de pasajeros de la aviación comercial podrían dar lugar a una situación de rentabilidad y la proyección de 2010 de los resultados anuales previstos para el período 2011-2015. En esta última se preveía que FZG sería rentable a partir de 2015, partiendo del supuesto de que el número de pasajeros se incrementara hasta superar los 500 000 anuales.

- (224) Las inversiones en infraestructuras en el aeropuerto de Zweibrücken entrañan unos gastos significativos (véanse los costes de inversión detallados en el cuadro 2 y el cuadro 3, al margen de cualesquiera inversiones encuadradas en el ámbito de competencias públicas identificadas en los considerandos 198 a 200 y las inversiones efectuadas antes del 12 de diciembre de 2000) y un prolongado período de resultados negativos (previsiblemente, al menos hasta 2015).
- (225) Pese a todas las importantes incertidumbres asociadas de manera intrínseca al proyecto, como su naturaleza prolongada, no se contaba ni con plan estratégico *ex ante* ni con un análisis de sensibilidad de cualesquiera supuestos básicos de rentabilidad. Esto no corresponde al tipo de análisis que un inversor prudente habría realizado para un proyecto de esta magnitud.
- (226) Por último, la Comisión señala que, desde 2000, FGAZ/FZG ha generado pérdidas todos los años, con una tendencia creciente a partir de 2005.
- (227) En primer lugar, las subvenciones directas a la inversión se concedieron a fondo perdido y no ofrecieron rentabilidad alguna. En segundo lugar, Alemania no ha presentado justificación alguna de que las subvenciones a la inversión se ofrecieran a FZG en condiciones de mercado. En tercer lugar, Alemania no se basa en el principio del OEM. Por consiguiente, la Comisión considera que las subvenciones directas a la inversión concedidas por el Estado federado a favor de FZG a partir del 12 de diciembre de 2000 confirieron una ventaja económica a esta (en la medida en que las subvenciones a la inversión no se relacionaban íntegramente con actividades encuadradas en el ámbito de competencias de los poderes públicos, según se concluye en los considerandos 198 a 200).

Aportaciones de capital anuales

- (228) Las aportaciones de capital anuales del Estado federado de Renania-Palatinado y ZEF sirvieron para cubrir las pérdidas anuales de FGAZ, que, a su vez, le habían ocasionado casi completamente las pérdidas anuales de FZG (véase el cuadro 4). En último extremo, las aportaciones de capital anuales sirvieron, por tanto, para cubrir una parte de los gastos de inversión y explotación normales de FGAZ/FZG, de modo que aliviaron a la empresa de una carga que, normalmente, habría tenido que soportar.
- (229) Por el mismo motivo expuesto en los considerandos 222 a 228 con respecto a las subvenciones directas a la inversión destinadas a FZG, la Comisión también considera que las aportaciones de capital anuales en favor de FGAZ/FZG no se proporcionaron en condiciones de mercado normales. Concretamente, Alemania no declaró que las aportaciones de capital fueran inversiones comerciales normales. Alemania no ha presentado justificación alguna que demuestre que haya considerado aspectos de rentabilidad *ex ante*, ni ha explicado por qué un OEM seguiría aportando capital en una empresa que genera pérdidas constantes. Habida cuenta de ello, las aportaciones de capital anuales deben considerarse una ventaja económica para FGAZ/FZG.

Conclusión

- (230) Habida cuenta de lo expuesto, la Comisión considera que, a falta de un plan estratégico *ex ante* u otros estudios de rentabilidad adecuados, un OEM no habría adoptado la decisión de participar en el proyecto de inversión en cuestión y cubrir, de manera continua todos los años, las pérdidas cada vez mayores de FGAZ/FZG. Por ende, la decisión del Estado federado de Renania-Palatinado y ZEF de adoptar tales medidas confiere una ventaja económica a FGAZ/FZG que no habría obtenido en condiciones de mercado normales.

7.1.1.4. Selectividad

- (231) Para entrar en el ámbito del artículo 107, apartado 1, del Tratado, una medida estatal debe favorecer a «determinadas empresas o producciones». Por tanto, únicamente las medidas en favor de las empresas que conceden una ventaja de forma selectiva entran en el concepto de ayuda estatal.
- (232) En el caso en cuestión, las subvenciones directas a la inversión y las aportaciones de capital anuales solo benefician a FGAZ/FZG. Ambas medidas son, pues, selectivas por definición en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.1.5. *Falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales*

- (233) Si la ayuda de un Estado miembro refuerza la posición de una empresa frente a otros competidores del mercado interior, ha de considerarse que afecta negativamente a la competitividad de estos ⁽⁵⁴⁾. La ventaja económica conferida por las subvenciones directas a la inversión y las aportaciones de capital anuales en este caso al operador del aeropuerto refuerzan su posición económica, ya que este pudo consolidar sus actividades sin tener que soportar todas las inversiones y los gastos de explotación aparejados.
- (234) Como se evalúa en el considerando 173 y siguientes, la explotación de un aeropuerto constituye una actividad económica. Hay competencia, por un lado, entre los aeropuertos para atraer a compañías aéreas y el correspondiente tráfico aéreo (pasajeros y mercancías) y, por otro lado, entre los gestores aeroportuarios, que pueden competir entre sí para que se les encomiende la gestión de un aeropuerto concreto. Por otra parte, en particular con respecto a las compañías de bajo coste y a los operadores de vuelos chárter, también aeropuertos que no se encuentran en las mismas zonas de influencia e incluso en diferentes Estados miembros pueden competir entre sí para atraer esas compañías aéreas.
- (235) Tal como se indica en el punto 40 de las Directrices de aviación de 2005 y se reafirma en el punto 45 de las Directrices de aviación de 2014, no es posible excluir ni siquiera a aeropuertos pequeños del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Por otra parte, el punto 45 de las Directrices de aviación de 2014 dispone expresamente que «el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluye *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre los Estados miembros».
- (236) Actualmente, el aeropuerto de Saarbrücken presta servicio a unos 242 000 pasajeros al año y prestó servicio aproximadamente a 340 000 al año en el pasado. La previsión facilitada por Alemania determinó que el número de pasajeros podría aumentar a más de un millón anual en 2025. Como se ha señalado en el considerando 21, el aeropuerto se encuentra próximo al de Saarbrücken (39 km) y a dos horas en coche de otros seis aeropuertos. Según un estudio sobre la proyección del tráfico aéreo facilitado por Alemania, un promedio del 15 % de los viajeros que utilizan el aeropuerto de Zweibrücken procede de otros Estados miembros (Francia y Luxemburgo). Hay vuelos internacionales desde el aeropuerto de Zweibrücken a destinos como Mallorca o Antalya. La pista de Zweibrücken tiene una longitud suficiente (3 000 m) y permite a las compañías aéreas prestar servicio a destinos internacionales de media distancia. Habida cuenta de tales hechos, debe considerarse que la financiación pública a FGAZ/FZG falsea o entraña el riesgo de falsear la competencia y tiene, al menos, un efecto potencial en el comercio entre Estados miembros.
- (237) Aparte de estas consideraciones generales, la Comisión también entiende que el aeropuerto de Zweibrücken compite o, al menos, ha competido directamente con el de Saarbrücken. En primer lugar, cabe señalar que TUIFly, que fue el principal cliente del aeropuerto de Saarbrücken, abandonó este y se trasladó a Zweibrücken en 2007. En segundo lugar, durante un período de tiempo considerable, se ofrecieron vuelos a Berlín tanto desde Zweibrücken (Germanwings) como desde Saarbrücken (Air Berlin y Luxair) en paralelo, lo que demuestra que existía competencia tanto entre los aeropuertos como entre las compañías aéreas. El contrato de servicios aeroportuarios con Germanwings preveía incluso el pago de unas tasas de servicio más elevadas a FZG en caso de que Air Berlin cancelara su servicio a Berlín desde Saarbrücken.
- (238) Aparte de estos indicios de competencia entre los aeropuertos de Zweibrücken y Saarbrücken, también hay constancia de que, pese a la declaración oficial de Alemania, con arreglo a la que los dos aeropuertos jamás se han percibido como competidores directos, ciertos funcionarios del Estado federado de Renania-Palatinado percibían claramente la existencia de competencia. En dos notas internas del gobierno de Renania-Palatinado redactadas en 2003, la postura defendida por los autores es que la cooperación entre los aeropuertos de Saarbrücken y Zweibrücken no era posible ni aconsejable en ese momento. En vez de ello, en una de las notas se explicaba que al menos mientras Fraport AG operara en el aeropuerto de Saarbrücken, la relación entre los dos aeropuertos sería de competencia ⁽⁵⁵⁾. En las notas se afirma, además que «desde la perspectiva de Renania-Palatinado, cabe prever que el aeropuerto de Zweibrücken prevalezca en esta competencia a largo plazo» ⁽⁵⁶⁾. Tales afirmaciones indican que, al menos en 2003, la relación percibida entre los dos aeropuertos era, en efecto, de competencia.
- (239) En este contexto, ha de considerarse que la financiación pública concedida a FGAZ/FZG puede falsear la competencia y tener un efecto en el comercio entre Estados miembros.

⁽⁵⁴⁾ Asunto T-214/95 *Het Vlaamse Gewest contra Comisión* [1998] Rec. II-717.

⁽⁵⁵⁾ *Vorlage für den Ministerrat, Gemeinsame Kabinettsitzung der Regierung des Saarlandes und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz am 27. Mai 2003*, Ministerio für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 15 de mayo de 2003.

⁽⁵⁶⁾ *Einschätzung der rheinland-pfälzischen Innenministeriums*, 15 de mayo de 2003.

7.1.1.6. **Conclusión**

- (240) Habida cuenta de las consideraciones expuestas en los considerandos 173 a 239, la Comisión considera que la financiación pública concedida a FGAZ/FZG en forma de subvenciones directas a la inversión y aportaciones de capital anuales entre 2000 y 2009 constituye una ayuda estatal a los efectos de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE.

7.1.2. LEGALIDAD DE LA AYUDA

- (241) De conformidad con el artículo 108, apartado 3, del Tratado, los Estados miembros deberán notificar los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas y no podrán ejecutar las medidas proyectadas antes que haya recaído decisión definitiva sobre dicho procedimiento.
- (242) Toda vez que los fondos ya se han puesto a disposición de FGAZ/FZG, la Comisión considera que la Comisión no ha respetado la prohibición del artículo 108, apartado 3, del Tratado ⁽⁵⁷⁾.

7.1.3. COMPATIBILIDAD

7.1.3.1. **La aplicabilidad de las Directrices sobre aviación de 2014 y 2005**

- (243) El artículo 107, apartado 3, del Tratado incorpora determinadas excepciones a la norma general establecida en el artículo 107, apartado 1, del Tratado, de que la ayuda estatal no es compatible con el mercado interior. La ayuda en cuestión puede evaluarse sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, que estipula que: «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común» pueden considerarse compatibles con el mercado interior.
- (244) A este respecto, las Directrices de aviación de 2014 establecen un marco para evaluar si la ayuda a los aeropuertos puede ser declarada compatible con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.
- (245) Según las Directrices de aviación de 2014, la Comisión considera que la Comunicación de la Comisión relativa a la determinación de las normas aplicables a la evaluación de ayudas estatales ilegales ⁽⁵⁸⁾ se aplica a las ayudas a la inversión ilegales otorgadas a aeropuertos. En este sentido, si la ayuda a la inversión ilegal se otorgó antes del 4 de abril de 2014, la Comisión aplicará las normas de compatibilidad en vigor en el momento en que se otorgó la ayuda a la inversión ilegal. En consecuencia, la Comisión aplicará los principios establecidos en las Directrices de aviación de 2005 en el caso de las ayudas a la inversión ilegales otorgadas a los aeropuertos antes del 4 de abril de 2014 ⁽⁵⁹⁾.
- (246) Con arreglo a las Directrices de aviación de 2014, la Comisión considera que las disposiciones de la comunicación relativas a la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales no se deben aplicar a los casos pendientes de ayudas de funcionamiento ilegales otorgadas a aeropuertos antes del 4 de abril de 2014. En lugar de ello, la Comisión aplicará los principios expuestos en las Directrices de aviación de 2014 a todos los casos de ayudas de funcionamiento (notificaciones pendientes y ayudas ilegales no notificadas) destinadas a aeropuertos, aunque la ayuda haya sido concedida antes del 4 de abril de 2014 y del comienzo del período transitorio ⁽⁶⁰⁾.
- (247) La Comisión ya ha concluido en el considerando 242 que las aportaciones de capital directas y anuales no constituyen ayudas estatales ilegales concedidas antes del 4 de abril de 2014.

7.1.3.2. **Distinción entre ayudas a la inversión y de funcionamiento**

- (248) A la vista de las disposiciones de las Directrices de aviación de 2014 a las que se hace referencia en los considerandos 245 y 246, la Comisión debe determinar si la medida en cuestión constituye una ayuda a la inversión o una ayuda de funcionamiento ilegal.

⁽⁵⁷⁾ Asunto T-109/01, *Fleuren Compost contra Comisión* [2004] Rec. II-127.

⁽⁵⁸⁾ DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

⁽⁵⁹⁾ Punto 173 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁶⁰⁾ Punto 172 de las Directrices de aviación de 2014.

- (249) Con arreglo al punto 25, letra r), de las Directrices de aviación de 2014, la ayuda a la inversión se define como la «ayuda para financiar activos fijos, en concreto para cubrir el déficit de financiación de los costes de capital». Además, según el punto 25, letra r), de las Directrices, la ayuda a la inversión puede referirse tanto al importe de la ayuda inicial (es decir, la cobertura de los costes de inversión iniciales) como a la ayuda en forma de pagos periódicos (para cubrir los costes de capital, en términos de amortización anual y los costes de financiación).
- (250) La ayuda de funcionamiento, por otra parte, se relaciona con la cobertura total o parcial de los costes de funcionamiento de un aeropuerto, definidos como «costes subyacentes de un aeropuerto con respecto a la prestación de los servicios aeroportuarios, incluyendo categorías de costes tales como los de personal, servicios contratados, comunicaciones, residuos, energía, mantenimiento, alquileres y administración, pero excluyendo los costes de capital, las ayudas a la comercialización o cualquier otro incentivo otorgado a las compañías aéreas por el aeropuerto, y los costes que correspondan a los poderes públicos» ⁽⁶¹⁾.
- (251) Habida cuenta de tales definiciones, cabe considerar que las inyecciones directas de capital, vinculadas todas ellas a proyectos de inversión concretos, constituyen una ayuda a la inversión a favor de FGAZ/FZG.
- (252) En cambio, la parte de las aportaciones de capital anuales empleada para cubrir las pérdidas de explotación anuales ⁽⁶²⁾ de FGAZ/FZG, al margen de los costes incluidos en el EBITDA encuadrados en el ámbito de competencias de los poderes públicos, según se establece en los considerandos 198 a 200, y los costes sufragados antes del 12 de diciembre de 2000, constituye una ayuda a la explotación a favor de FGAZ/FZG.
- (253) Por último, la parte de las aportaciones de capital anuales empleada para cubrir las pérdidas de FGAZ/FZG no incluidas en el EBITDA (es decir, la depreciación anual de los activos, los gastos de financiación, etc.) menos los costes encuadrados en el ámbito de competencias de los poderes públicos, según se establece en los considerandos 198 a 200, y los costes sufragados antes del 12 de diciembre de 2000, constituye una ayuda a la inversión.

7.1.3.3. *Compatibilidad de la ayuda a la inversión*

- (254) De conformidad con el apartado 61 de las Directrices de aviación de 2005, la Comisión debe examinar si se dan las siguientes condiciones acumulativas:
- a) la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés común claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.);
 - b) la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado;
 - c) la infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de las infraestructuras existentes,
 - d) todos los usuarios potenciales de la infraestructura tienen acceso a ella en condiciones de igualdad y no discriminación, y
 - e) el desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria al interés de la Unión.
- (255) 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.
- (256) Alemania afirmó que la ayuda a la inversión a favor de FGAZ/FZG cumple todos los criterios de compatibilidad de la Directrices de aviación de 2005.

a) *Contribución a un objetivo de interés común claramente definido*

- (257) La Comisión recuerda que las Directrices de aviación de 2005 no establecen unos criterios precisos con arreglo a los que evaluar si la ayuda a la inversión concedida a un aeropuerto responde a un objetivo de interés común claramente definido. No obstante, no cabe considerar que la mera duplicación de las infraestructuras aeroportuarias responda a un objetivo de interés general.
- (258) Al respecto, la Comisión ha de evaluar, en primer lugar, si el aeropuerto de Zweibrücken duplica las infraestructuras aeroportuarias existentes de la región.

⁽⁶¹⁾ Punto 25, letra v), de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁶²⁾ Expresados como margen bruto de explotación (en lo sucesivo, «EBITDA»).

Duplicación: Solapamiento de los aeropuertos de Zweibrücken y Saarbrücken

- (259) La Comisión recuerda que el aeropuerto de Zweibrücken está situado a muy corta distancia del de Saarbrücken. La distancia lineal de los dos aeropuertos es de aproximadamente 20 kilómetros, lo que se traduce en unos 39 kilómetros de carretera. El tiempo de desplazamiento en automóvil entre los dos es de aproximadamente 30 minutos. Además, hay al menos otros seis aeropuertos a menos de dos horas de viaje desde el aeropuerto de Zweibrücken.
- (260) La escasa distancia entre los dos aeropuertos significa que la zona de influencia de uno y otro es prácticamente idéntica. Los diversos estudios presentados por Alemania en este caso ⁽⁶³⁾, así como la investigación formal paralela referida al aeropuerto de Saarbrücken ⁽⁶⁴⁾, confirman que la mayoría de los pasajeros que hacen uso de los dos aeropuertos proceden de la parte occidental de Renania-Palatinado y del Sarre.
- (261) Los perfiles de los aeropuertos de Saarbrücken y Zweibrücken son asimismo relativamente similares. Cuando, en 2006, dieron comienzo las actividades de aviación comercial en Zweibrücken, el primer cliente fue Germanwings, que ofreció una ruta a Berlín. Luxair y, a partir de 2007, Air Berlin ofrecieron la misma ruta desde Saarbrücken. El segundo mayor cliente de Zweibrücken era TUIFly, que ofrecía vuelos a varios destinos vacacionales, sobre todo en la costa mediterránea. Antes de prestar servicio a Zweibrücken, TUIFly había sido uno de los mayores clientes del aeropuerto de Saarbrücken.
- (262) Zweibrücken también intentó acceder en mayor medida al mercado de los vuelos de bajo coste, para lo cual contrató a Ryanair, que, no obstante, mantuvo la ruta Londres-Standsted durante menos de un año. En último extremo, también Germanwings abandonó el aeropuerto, con la consecuencia de que, desde finales de 2011, el aeropuerto de Zweibrücken se concentra casi exclusivamente en los vuelos chárter vacacionales y en algunos vuelos de transporte de mercancías.
- (263) Los vuelos chárter vacacionales también se ofrecen y se ofrecían, sin embargo, desde Saarbrücken. Es importante señalar que, aparentemente, los principales destinos a los que se presta servicio desde Zweibrücken también son destinos frecuentes desde Saarbrücken. A modo de ejemplo, el programa de vuelos de 2014 indica que los dos destinos más frecuentes desde Zweibrücken fueron Antalya y Palma de Mallorca, que llegaron a representar hasta el 70 % del total de vuelos semanales. Al mismo tiempo, también desde Saarbrücken se presta servicio a los dos destinos con una frecuencia similar: durante la semana comprendida entre el 16 y el 23 de junio de 2014, 16 vuelos partieron desde Zweibrücken con destino a Antalya o Palma de Mallorca y 18 desde Saarbrücken.

Duplicación: capacidad, número de pasajeros y resultados anuales

- (264) Tras la incorporación del aeropuerto de Zweibrücken al mercado de la aviación comercial, el número de pasajeros aumentó rápidamente desde los 78 000 de 2006 a los 338 000 de 2009. Tras este período de rápido crecimiento, las cifras empezaron a declinar hasta los 242 000 pasajeros de 2012. Considerando que la capacidad de Zweibrücken es de 700 000 pasajeros, el aeropuerto no ha operado nunca por encima del 50 % de su capacidad máxima y, en la actualidad, está operando a aproximadamente el 35 % de dicha capacidad.
- (265) A modo de comparación, las cifras de pasajeros en Saarbrücken fueron constantes, en torno a 450 000 anuales, hasta que Zweibrücken accedió al mercado de la aviación comercial, fecha a partir de la cual se redujeron desde los 487 000 de 2005 hasta los 350 000 de 2007. Tras ajustar las tasas aeroportuarias, el aeropuerto de Saarbrücken logró atraer a Air Berlin en 2007, lo que dio lugar a un repunte de las cifras de pasajeros, que alcanzaron un máximo de 518 000 en 2008. En 2012, 425 000 pasajeros utilizaron el aeropuerto de Saarbrücken. Considerando que la capacidad de Saarbrücken también es, actualmente, de 700 000 pasajeros al año, solo se explota entre un 50 y un 75 % de dicha capacidad. Al respecto, cabe señalar que la capacidad del aeropuerto de Saarbrücken podría ser mayor (a saber, entre 750 000 y 800 000 pasajeros al año) si no estuviera limitada por la cifra de controles de seguridad en viajeros que el aeropuerto puede gestionar por hora. Esta limitación se deriva de la circunstancia de que el aeropuerto de Saarbrücken solo dispone actualmente de dos escáneres de seguridad.

⁽⁶³⁾ Desel Consulting und Airport Research Center GmbH, «Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025», Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, September 2009; Intraplan Consult GmbH, «Luftverkehrsprognose Flughafen Saarbrücken-Vorgehensweise und Ergebnisse», octubre de 2010.

⁽⁶⁴⁾ Decisión de la Comisión de 1 de octubre de 2014 sobre el asunto de las ayudas estatales SA.26190-Alemania-Aeropuerto de Saarbrücken, pendiente de publicación en el Diario Oficial.

- (266) La Comisión señala asimismo que los aeropuertos de Saarbrücken y Zweibrücken incurrieron en pérdidas durante el período objeto de investigación (2000-2009). Concretamente, las pérdidas anuales de los dos aeropuertos aumentaron de manera pronunciada a partir de 2006, cuando Zweibrücken accedió al mercado de la aviación comercial.

Duplicación: pruebas de competencia directa entre los aeropuertos de Zweibrücken y Saarbrücken

- (267) La Comisión ha observado ya en los considerandos 237 y 238 que había ciertos indicios de que el aeropuerto de Zweibrücken mantenía una competencia directa con el de Saarbrücken. En primer lugar, cabe señalar que TUIFly, que fue el principal cliente del aeropuerto de Saarbrücken, abandonó ese aeropuerto y se trasladó a Zweibrücken en 2007⁽⁶⁵⁾. En segundo lugar, durante un período considerable, se ofrecieron vuelos a Berlín tanto desde Zweibrücken (Germanwings) como desde Saarbrücken (Air Berlin y Luxair) en paralelo, lo que demuestra que existía competencia tanto entre los aeropuertos como entre las compañías aéreas. El contrato de servicios aeroportuarios con Germanwings preveía incluso el pago de unas tasas de servicio más elevadas a FZG en caso de que Air Berlin cancelara su servicio a Berlín desde Saarbrücken.
- (268) Aparte del resto de indicios ya citados (véase el considerando 238), la Comisión también se remite al acta de la reunión de la junta de supervisión de FGAZ de 26 de junio de 2009. Resumiendo el informe del consejo de dirección, el acta da parte de una reunión entre la dirección de FGAZ, Ryanair y el Ministerio de Economía de Renania-Palatinado. En el marco de dicha reunión, en la que se debatió el futuro de la relación de Ryanair con Zweibrücken, el representante del Ministerio «señaló [a Ryanair] que el Gobierno de Renania-Palatinado consideraría una circunstancia muy desagradable que Ryanair comenzara a prestar servicio en Saarbrücken». En lugar de demostrar la complementariedad de los dos aeropuertos, dicha nota apunta, más bien, a que competían.

Duplicación: transporte de mercancías

- (269) La Comisión observa, además, que el aeropuerto de Zweibrücken también ejerce actividades de manipulación de mercancías para el transporte aéreo. Aunque el transporte de mercancías no representa una porción importante de las actividades del aeropuerto de Zweibrücken, sí es un elemento central del modelo de negocio del aeropuerto de Fráncfort-Hahn. Como se señala en el considerando 21, el aeropuerto de Fráncfort-Hahn está situado a aproximadamente 128 km u 84 minutos en automóvil del de Zweibrücken. Además, también se ejercen actividades de manipulación de mercancías en el aeropuerto de Luxemburgo, situado a aproximadamente 145 km u 86 minutos en automóvil (véase el considerando 21) del de Zweibrücken.
- (270) En este sentido, la Comisión señala que el transporte de mercancías suele ser más móvil que el de pasajeros⁽⁶⁶⁾. Por lo general, se considera que la zona de influencia de los aeropuertos de transporte de mercancías tiene un radio de 200 kilómetros y dos horas de desplazamiento. Hasta cierto punto, y según los cánones que parecen regir este sector, un máximo de medio día de camión (es decir, hasta 12 horas de tiempo de viaje en camión) sería, en general, aceptable⁽⁶⁷⁾.
- (271) Considerando que la zona de influencia del transporte de mercancías suele ser mucho mayor que la del de viajeros, los aeropuertos de Fráncfort-Hahn y Luxemburgo ofrecen una capacidad de transporte aéreo de mercancías suficiente para la región.

Duplicación: análisis de las conclusiones

- (272) Sobre la base de las consideraciones expuestas en los considerandos 259 y 270, la Comisión considera que el aeropuerto de Zweibrücken duplica las infraestructuras aeroportuarias disponibles en el de Saarbrücken. Más concretamente, la Comisión considera que, antes de que Zweibrücken accediera al mercado de la aviación comercial, la región estaba bien conectada a través de los aeropuertos existentes, sobre todo el de Saarbrücken, y que el aeropuerto de Zweibrücken no supone un aumento de las conexiones de la región.

⁽⁶⁵⁾ La Comisión señala que TUIFly declaró que su decisión de abandonar Saarbrücken y trasladarse a Zweibrücken estuvo motivada por cuestiones de seguridad relacionadas con la pista de Saarbrücken. Por otra parte, Alemania ha afirmado, en el contexto del procedimiento de investigación formal del asunto SA.26190, que las decisiones de las compañías aéreas de abandonar Saarbrücken nunca se justificaron aludiéndose a las infraestructuras de este aeropuerto. La Comisión no está en situación de conjeturar cuáles fueron los motivos concretos por los que TUIFly se trasladó de Saarbrücken a Zweibrücken.

⁽⁶⁶⁾ Por ejemplo, el aeropuerto de Leipzig/Halle compitió con el de Vatry (Francia) por el establecimiento del centro de operaciones europeo de DHL. Véase la sentencia Leipzig/Halle, apartado 93.

⁽⁶⁷⁾ Respuesta del aeropuerto de Lieja a la consulta pública sobre las Directrices de aviación de 2014.

- (273) Además, cualquier demanda de servicios de aviación no satisfecha por el aeropuerto de Saarbrücken podría satisfacerla cualquiera de los otros seis aeropuertos situados a menos de dos horas de distancia de viaje. En lo que atañe concretamente a los vuelos de recreo, se suelen aceptar distancias de viaje de hasta dos horas. Sucede lo mismo en el caso de la demanda de servicios de transporte de mercancías.
- (274) Alemania no ha presentado justificación alguna con arreglo a la que las cifras de pasajeros previstas exigieran el acceso al mercado del aeropuerto de Zweibrücken. Concretamente, aunque el acceso al mercado de la aviación comercial se produjo en 2006, el estudio de proyección de cifras de pasajeros más temprano data de septiembre de 2009 ⁽⁶⁸⁾. No puede, pues, sostenerse que la financiación pública otorgada desde 2000 estuviera orientada a satisfacer una demanda de servicios de aviación que, de otro modo, no podría haberse cubierto.
- (275) La Comisión señala asimismo que, en 1997, el aeropuerto de Saarbrücken preveía que en 2010 se alcanzaría una cifra de 676 000 pasajeros ⁽⁶⁹⁾. Toda vez que el aeropuerto de Zweibrücken no participaba aún en el mercado de la aviación comercial, cabe suponer que dicha proyección era la previsión de viajeros más fiable de la región. Puesto que Saarbrücken tiene una capacidad de entre 700 000 y 800 000 pasajeros por año, está claro que este aeropuerto podría haber dado abasto a las cifras de la previsión del número de viajeros realizada en 1997 durante un plazo considerable.
- (276) La Comisión es asimismo de la opinión de que ni siquiera las cifras de pasajeros actuales en los aeropuertos de Zweibrücken y Saarbrücken demuestran que la capacidad del segundo sea insuficiente para satisfacer la demanda de la región. Es cierto que las cifras combinadas de pasajeros en Saarbrücken y Zweibrücken alcanzaron 850 000 personas en 2008 y 810 000 en 2009, lo que supera la capacidad máxima del aeropuerto de Saarbrücken. Al mismo tiempo, la Comisión considera que tales cifras proyectan una imagen algo distorsionada de la demanda real de la región: en primer lugar, las elevadas cifras de pasajeros parecen haberse visto impulsadas por la competencia directa entre las rutas de Berlín ofrecidas desde Zweibrücken y Saarbrücken (y Germanwings y Air Berlin/Luxair, respectivamente), que atrajeron temporalmente a más viajeros. Sin embargo, en cuanto Germanwings canceló su deficitaria ruta a Berlín, la demanda declinó. En segundo lugar, la Comisión considera (véase el apartado 7.3), que Germanwings, TUIFly y Ryanair fueron beneficiarias de ayudas estatales incompatibles concedidas por FGAZ/FZG. En la medida en que esto pudo haberse traducido en la reducción del precio de los billetes de vuelo, es dudoso que las cifras de pasajeros subvencionadas de este modo en Zweibrücken representaran la demanda real en la región. Por último, debe señalarse que las cifras combinadas de pasajeros han declinado desde 2009: estas cifras relativas a Zweibrücken y Saarbrücken eran de aproximadamente 670 000 pasajeros en 2012, por debajo de la capacidad máxima del segundo aeropuerto.
- (277) Por otra parte, la Comisión no puede aceptar el argumento expuesto por Alemania de que los dos aeropuertos solo se complementan mutuamente, en lugar de competir entre sí. En primer lugar, pese a que los modelos de negocio de los dos aeropuertos parecen diferir en cierto grado, está claro que el aeropuerto de Saarbrücken también se ocupa de la actividad principal del de Zweibrücken (los vuelos vacacionales, en concreto a Antalya y Palma de Mallorca). Es cierto que Saarbrücken se concentra además en los vuelos regulares a ciudades importantes, como Luxemburgo, Berlín y Hamburgo. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que solo una parte limitada de la actividad de Zweibrücken no la realiza o no podría realizarla Saarbrücken.
- (278) La Comisión considera que las diferencias de infraestructuras existentes entre los dos aeropuertos no contradicen su conclusión de que el de Zweibrücken supone una duplicación de las infraestructuras ya existentes en Saarbrücken. Aunque de nuevo es cierto que Zweibrücken cuenta con una pista más larga, lo que lo hace más apto para los vuelos de larga distancia y las aeronaves de transporte de mercancías pesadas, tales diferencias no bastan para justificar la existencia de dos aeropuertos a tan escasa distancia. En primer lugar, como se ha explicado en los considerandos 269 y 270, la demanda de transporte aéreo de mercancías está suficientemente cubierta por los aeropuertos de Fráncfort-Hahn y Luxemburgo, en los que, según la información de que dispone la Comisión, no se imponen restricciones relevantes sobre el peso de los aviones. En segundo lugar, Alemania no ha demostrado que una parte significativa del número de vuelos comerciales de transporte de viajeros que parten de Zweibrücken no podría hacerlo desde Saarbrücken.
- (279) Considerando, por último, que el aeropuerto de Saarbrücken era capaz de satisfacer la demanda de servicios de aviación que ahora ha absorbido en parte Zweibrücken antes de que este accediera al mercado, la diferencia de infraestructuras no justifica la duplicación de la que ya existía en Saarbrücken.

⁽⁶⁸⁾ Desel Consulting y Airport Research Center GmbH, «Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025», *Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH*, septiembre de 2009.

⁽⁶⁹⁾ Decisión de la Comisión de 1 de octubre de 2014 sobre el asunto de las ayudas estatales SA.26190-Alemania-Aeropuerto de Saarbrücken, pendiente de publicación en el Diario Oficial.

Conclusión

- (280) A la luz de los hechos y las consideraciones expuestas y analizados en los considerandos 255 a 279, la Comisión considera que la ayuda a la inversión a favor de FGAZ/FZG sirvió para crear o mantener una infraestructura que sencillamente supone una duplicación de la del (deficitario) aeropuerto de Saarbrücken. No cabe considerar, pues, que la ayuda a la inversión responda a un objetivo de interés general.
- (281) Ya que las condiciones de compatibilidad enumeradas (en el considerando 254) son acumulativas, la Comisión no necesita evaluar las restantes. Consiguientemente, en la medida en que constituye una ayuda estatal, la ayuda a la inversión ha de considerarse incompatible con el mercado interior a efectos de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.
- (282) En vista de que Alemania no ha expuesto y la Comisión no ha identificado motivos de compatibilidad alternativos, se concluye por tanto que, en la medida en que constituye una ayuda estatal, la ayuda a favor de FGAZ/FZG es incompatible con el mercado interior.

7.1.3.4. *Compatibilidad de la ayuda a la explotación en el marco de la normativa sobre SIEG*

- (283) Alemania alega que la financiación pública relativa a la ayuda a la explotación a favor de FGAZ/FZG debe considerarse compatible con el mercado interior por tratarse de una compensación a la prestación de un SIEG, de conformidad con el artículo 106, apartado 2, del Tratado.
- (284) El artículo 106, apartado 2, del Tratado dispone que «las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que se contraría al interés de la Unión».
- (285) Dicho artículo contiene una excepción (parcial) a la prohibición de la ayuda estatal contenida en el artículo 107, apartado 1, del Tratado, siempre que la ayuda sea necesaria y proporcionada para garantizar la prestación del SIEG en unas condiciones económicas aceptables.
- (286) Antes del 31 de enero de 2012, el Marco SIEG de 2005 ⁽⁷⁰⁾ y la Decisión SIEG de 2005 representaban la política de la Comisión en cuanto a la aplicación de la excepción recogida en el artículo 106, apartado 2, del Tratado.
- (287) La Comisión señala que los dos instrumentos exigen que a la empresa en cuestión se le haya encomendado la prestación de un SIEG verdadero. La adjudicación de misiones de servicio público al operador aeroportuario debe «ser objeto de uno o varios actos oficiales» que detallen, entre otras cuestiones, «la naturaleza concreta de la obligación de servicio público» ⁽⁷¹⁾.

SIEG verdadero

- (288) En lo que respecta, en primer lugar, a la cuestión de si la explotación del aeropuerto de Zweibrücken constituye un SIEG verdadero, la Comisión recuerda que, para que una actividad constituya un SIEG, esta tiene que presentar unas características especiales frente a las actividades económicas ordinarias y que el objeto de interés general perseguido no puede ser simplemente el desarrollo de unas actividades o unas regiones económicas determinadas, tal como se establece en el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado ⁽⁷²⁾. No obstante, la Comisión considera que solo puede ser así en caso de que una parte de la zona potencialmente servida por el aeropuerto esté, en ausencia del mismo, aislada del resto de la Unión en una medida que afectase su desarrollo social y económico ⁽⁷³⁾.
- (289) La Comisión considera asimismo que existe cierto solapamiento entre la definición apropiada de un SIEG y la cuestión de si la financiación pública de un aeropuerto (tanto los costes de inversión como los de explotación) responden a un objetivo de interés general bien definido. La Comisión ha recordado, en el considerando 257 y siguientes, que no cabe considerar que la financiación pública conducente a la duplicación de infraestructuras aeroportuarias en una región determinada responda a un objetivo de interés general (véanse asimismo el

⁽⁷⁰⁾ DO C 297 de 29.11.2005.

⁽⁷¹⁾ Directrices de aviación de 2005, punto 66. Véase asimismo el artículo 4 de la Decisión SIEG de 2005.

⁽⁷²⁾ Véase la Decisión n° 381/04-Francia, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques* (DORSAL) (DO C 162 de 2.7.2005, p. 5).

⁽⁷³⁾ Directrices de aviación de 2014, punto 72.

considerando 294 y siguientes). La Comisión también recuerda que solo cabe considerar que la gestión global de un aeropuerto constituye un SIEG en caso de que «parte de la zona potencialmente servida por el aeropuerto esté, en ausencia del mismo, aislada del resto de la Unión en una medida que afectase su desarrollo social y económico» ⁽⁷⁴⁾. En vista de ello, la Comisión considera asimismo que no cabe considerar que la explotación de un aeropuerto que duplica a otro en la misma región constituya un SIEG verdadero ⁽⁷⁵⁾.

- (290) La Comisión ha concluido que, en la medida en que constituye una ayuda estatal, la financiación pública de las infraestructuras del aeropuerto de Zweibrücken es incompatible con el mercado interior debido a que duplica una infraestructura existente. Asimismo, la Comisión considera que la explotación del aeropuerto de Zweibrücken no constituye un servicio de interés económico general verdadero. En la medida en que Alemania considera que la explotación del aeropuerto de Zweibrücken constituye un SIEG, ha cometido un error manifiesto en la definición del SIEG ⁽⁷⁶⁾.

Acto de atribución

- (291) En segundo lugar, la Comisión considera que, en cualquier caso, a FGAZ/FZG no se le atribuyó adecuadamente la explotación del aeropuerto de Zweibrücken como SIEG. Como actos de atribución correspondientes, Alemania solo ha remitido a la licencia de explotación general del aeropuerto y a su «obligación de explotación» con arreglo al artículo 45 de la LuftVZO. La Comisión señala que, según Alemania, la imposición de una obligación de explotación fue el resultado de la ampliación del aeropuerto de Zweibrücken, que pasó de ser un «aeródromo» a convertirse en un «aeropuerto» en el sentido de los artículos 38 y 49 de la LuftVZO ⁽⁷⁷⁾. Dicha ampliación, sin embargo, no se produjo hasta comienzos de 2010, lo que significa que, durante el período objeto de investigación en este asunto (2000-2009) no cabe interpretar la adjudicación de atribución alguna a efectos del artículo 45 de la LuftVZO.
- (292) Alemania declaró asimismo que «no se produjo una atribución oficial general de la prestación de un SIEG a FZG, aparte de la licencia de explotación y la inclusión en el proyecto de conversión de Renania-Palatinado». Considerando que Alemania no ha explicado por qué la licencia de explotación puede constituir, por sí misma, un acto de atribución que satisfaga los requisitos citados en el considerando 287 o cómo la inclusión en el proyecto de conversión constituye una atribución adecuada, la Comisión considera que a FGAZ/FZG no se le ha atribuido un SIEG verdadero.
- (293) Consiguientemente, por los motivos expuestos en el considerando 288 y siguientes, se concluye que la financiación pública concedida a FGAZ/FZG que represente una ayuda a la explotación no puede considerarse una compensación por la prestación de un SIEG compatible con el mercado interior.

7.1.3.5. *Compatibilidad de la ayuda de funcionamiento con arreglo a las Directrices de aviación de 2014*

- (294) En la sección 5.1 de las Directrices de aviación de 2014 se establecen los criterios que aplicará la Comisión al evaluar la compatibilidad de la ayuda de funcionamiento con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado. De conformidad con lo establecido en el punto 172 de las Directrices de aviación de 2014, la Comisión aplicará estos criterios a todos los asuntos relativos a ayudas de funcionamiento otorgadas al aeropuerto, incluidos los asuntos con notificaciones pendientes y de ayudas no notificadas ilegales.
- (295) Las ayudas de funcionamiento ilegales otorgadas antes de la fecha de aplicación de las Directrices de aviación de 2014 podrán ser declaradas compatibles en la totalidad de los costes operativos no cubiertos siempre que se cumplan las siguientes condiciones ⁽⁷⁸⁾:
- contribución a un objetivo de interés común claramente definido*: esta condición se cumple si, entre otras circunstancias, la ayuda fomenta la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones o facilita el desarrollo regional ⁽⁷⁹⁾;
 - necesidad de la intervención estatal*: la ayuda debe ir dirigida a situaciones en las que pueda aportar una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo ⁽⁸⁰⁾;

⁽⁷⁴⁾ Punto 72 de las Directrices de aviación de 2014. Véase asimismo el punto 34 de las Directrices de aviación de 2005.

⁽⁷⁵⁾ Véase asimismo el asunto T-79/10 *Colt Télécommunications France contra Comisión* [2013], ECLI:EU:T:2013:463, apartados 150-151, 154, 158 y 166.

⁽⁷⁶⁾ *Ibidem*, apartados 92 a 119.

⁽⁷⁷⁾ Declaración de Alemania de 27 de enero de 2011, p. 17: «Aus der Aufstufung des Flughafens [vom Verkehrslandeplatz zum Verkehrsflughafen] folgt des Weiteren eine Betriebspflicht des Flughafens».

⁽⁷⁸⁾ De acuerdo con el punto 137 de las Directrices de aviación de 2014, no todas las condiciones establecidas en la sección 5.1 de las Directrices se aplican a las ayudas de funcionamiento otorgadas en el pasado.

⁽⁷⁹⁾ Puntos 113, 114 y 137 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁸⁰⁾ Puntos 116 y 137 de las Directrices de aviación de 2014.

- c) *existencia de un efecto incentivador*: esta condición se considera cumplida si es probable que, sin la ayuda de funcionamiento y teniendo en cuenta la posible presencia de ayuda a la inversión y el nivel de tráfico, el nivel de actividad económica del aeropuerto se vería significativamente reducido ⁽⁸¹⁾;
- d) *proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario)*: para ser proporcional, la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos deberá limitarse al mínimo necesario para el desarrollo de la actividad objeto de la ayuda ⁽⁸²⁾;
- e) *evitación de los efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio* ⁽⁸³⁾.

a) *Contribución a un objetivo de interés común claramente definido:*

- (296) El punto 114 de las Directrices de aviación de 2014 establece que «la duplicación de aeropuertos deficitarios no contribuye a un objetivo de interés común». La Comisión considera que los argumentos expuestos en el considerando 259 y siguientes con respecto a la compatibilidad de la ayuda a la inversión a favor de FGAZ/FZG con arreglo a las Directrices de aviación de 2005 son asimismo aplicables a la compatibilidad de la ayuda a la explotación con arreglo a las Directrices de aviación de 2014. Por dicho motivo, la Comisión considera que la ayuda a la explotación concedida a FGAZ/FZG supone simplemente la duplicación de un aeropuerto deficitario y, por lo tanto, no responde a un objetivo de interés común claramente definido. La ayuda a la explotación a favor de FGAZ/FZG, en la medida en que constituye una ayuda estatal, ha de considerarse incompatible con el mercado interior a efectos de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

Conclusión

- (297) La Comisión concluye que la ayuda a la explotación a favor de FGAZ/FZG no es compatible con el mercado interior, bien de conformidad con el artículo 106, apartado 2, o bien de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado. En vista de que Alemania no ha expuesto y la Comisión no ha identificado motivos de compatibilidad alternativos, se concluye por tanto que, en la medida en que constituye una ayuda estatal, la ayuda a la explotación a favor de FGAZ/FZG es incompatible con el mercado interior.

7.2. POSIBLE AYUDA EN RELACIÓN CON LA OBTENCIÓN DE UN PRÉSTAMO BANCARIO Y LA PARTICIPACIÓN EN LA CUENTA MANCOMUNADA INTERNA DEL ESTADO FEDERADO DE RENANIA-PALATINADO

7.2.1. EXISTENCIA DE AYUDA

7.2.1.1. *Actividad económica y concepto de empresa*

- (298) Por los motivos expuestos en el considerando 173, ha de considerarse que FGAZ y FZG constituyen una empresa a los efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.2.1.2. *Recursos estatales e imputabilidad al Estado*

- (299) Para constituir ayuda estatal, las medidas deben ser financiadas con cargo a recursos estatales y la decisión de concederlas debe ser imputable al Estado.
- (300) El concepto de ayuda estatal se aplica a cualquier ventaja otorgada a través de los recursos públicos por el propio Estado o por cualquier organismo intermediario que actúe en virtud de las facultades que le han sido atribuidas ⁽⁸⁴⁾. Los fondos de las autoridades locales son recursos públicos en el contexto de la aplicación del artículo 107 del Tratado ⁽⁸⁵⁾.

Garantía estatal del 100 % del préstamo

- (301) Cualquier garantía pública entraña posibles pérdidas de recursos del Estado. Toda vez que la garantía estatal del 100 % del préstamo fue otorgada directamente por el Estado federado de Renania-Palatinado, se concedió con cargo a los recursos del Estado y es, de este modo, imputable a este.

⁽⁸¹⁾ Puntos 124 y 137 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁸²⁾ Puntos 125 y 137 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁸³⁾ Puntos 131 y 137 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁸⁴⁾ Asunto C-482/99, *Francia contra Comisión* («Stardust Marine») [2002] Rec. I-4397.

⁽⁸⁵⁾ Asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, *Nord-Pas-de-Calais* [2011], ECLI:EU:T:2011:209, apartado 108.

Cuenta mancomunada del Estado federado

- (302) Alemania declaró que la cuenta mancomunada del Estado federado de Renania-Palatinado no se financia directamente con cargo al presupuesto público del Estado federado. Afirmó que todos los fondos de la cuenta mancomunada proceden de las empresas participantes o se obtienen en forma de préstamos en el mercado de capital.
- (303) La Comisión considera que, en el asunto en cuestión, el Estado ha ejercido en todo momento un control directo o indirecto sobre los fondos de la cuenta mancomunada, de resultas de lo cual esta constituye recursos del Estado. En primer lugar, solo las empresas de titularidad mayoritaria del Estado federado de Renania-Palatinado (al menos un 50 % de la titularidad) pueden participar en la cuenta mancomunada. Debido a que la titularidad pública es mayoritaria, las empresas participantes son, a todas luces, empresas públicas a los efectos del artículo 2, letra b), de la Directiva 2006/111/CE de la Comisión ⁽⁸⁶⁾. Ya que todas las empresas participantes son, pues, empresas públicas, sus recursos constituyen recursos del Estado. Este hecho, por sí solo, significa que los fondos de la cuenta mancomunada, en la medida en que se componen de los depósitos efectuados por las empresas participantes, constituyen recursos del Estado.
- (304) En segundo lugar, en caso de que los depósitos de las empresas participantes en la cuenta mancomunada sean insuficientes para satisfacer las necesidades de liquidez de un participante, el Estado federado de Renania-Palatinado obtiene en nombre propio una financiación a corto plazo en el mercado financiero y traspasa tales fondos a las empresas participantes en la cuenta mancomunada. Ya que el Estado federado solicita los préstamos necesarios en nombre propio, debe considerarse que los fondos así obtenidos constituyen también recursos del Estado.
- (305) Así pues, la Comisión considera que los fondos facilitados por la cuenta mancomunada se financian con recursos del Estado, ya que tanto los depósitos de las empresas participantes como los préstamos obtenidos por el Estado federado para subsanar un déficit de liquidez en la cuenta mancomunada constituyen recursos del Estado.
- (306) Está claro, además, que el Estado federado ejercía un control avanzado del funcionamiento de la cuenta mancomunada, con la consecuencia de que la financiación facilitada a las empresas participantes es imputable al Estado. La Comisión señala, en primer lugar, que el acuerdo de participación en la cuenta mancomunada se celebra entre el Estado federado y las empresas interesadas. La decisión de permitir que una empresa participe en la cuenta mancomunada la adopta, pues, directamente el Estado federado. El Estado federado también decide cuál es la cantidad máxima que una empresa participante puede extraer de la cuenta mancomunada a través de una línea de crédito. Además, el Estado federado de Renania-Palatinado gestiona directamente las transacciones diarias de la cuenta mancomunada a través de la *Landeshauptkasse*, que es una institución del Ministerio de Hacienda del Estado federado de Renania-Palatinado. La *Landeshauptkasse* también representa oficialmente al Estado federado a la hora de obtener fondos en el mercado para subsanar déficits de liquidez en la cuenta mancomunada.
- (307) Sobre la base de tales elementos, el Estado es capaz de ejercer un control directo sobre las actividades de la cuenta mancomunada, sobre todo en lo que respecta a la selección de las empresas participantes y las líneas de crédito individuales concedidas a cada una de ellas. De este modo, las decisiones relativas a la participación en la cuenta mancomunada y a la cuantía de dicha participación son imputables al Estado.

Préstamo concedido por Sparkasse Südwestpfalz

- (308) En lo que concierne al propio préstamo, la Comisión acepta que *Sparkasse Südwestpfalz* es un banco independiente que adopta decisiones sobre la concesión de préstamos bajo su propia responsabilidad. No existen constancia clara de que la decisión de conceder el préstamo a FGZ/FZG sea imputable al Estado. Por esta razón, la Comisión considera que esta medida no es imputable al Estado.

7.2.1.3. Ventaja económica**Garantía estatal del 100 % del préstamo**

- (309) Con arreglo al punto 3.2 de la Comunicación sobre las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía, una garantía estatal individual no constituye ayuda cuando se cumplen todas las condiciones siguientes: «a) El prestatario no se encuentra en una situación financiera difícil. [...] b) el alcance de la garantía puede evaluarse adecuadamente en el momento de su concesión, [...] c) la garantía no cubre más del 80 % del préstamo u otra obligación financiera pendiente [...], d) se paga por la garantía un precio basado en el mercado[...]».

⁽⁸⁶⁾ Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas (DO L 318 de 17.11.2006, p. 17).

- (310) En este caso, el Estado federado otorgó una garantía del 100 % del préstamo para avalar un préstamo a favor de FGAZ/FZG, por lo que la garantía excede el límite del 80 % del préstamo pendiente. Además, como se explica más adelante, no se paga por la garantía un precio basado en el mercado. Por lo tanto, la garantía confiere, claramente, una ventaja.
- (311) De conformidad con el punto 4.2, párrafo segundo, de la Comunicación sobre las ayudas estatales otorgadas en forma de garantías, la ventaja puede calcularse como la diferencia entre el tipo específico de interés del mercado que FGAZ/FZF hubiera debido asumir sin la garantía y el tipo de interés obtenido mediante la garantía estatal una vez deducidas las primas pagadas.
- (312) Con respecto a la garantía otorgada por el Estado federado, la Comisión recuerda que FGAZ/FZG obtuvo esta garantía del 100 % del préstamo de manera gratuita y sin tener que aportar un depósito de garantía. Está claro que, en condiciones de mercado normales, FGAZ/FZG habría tenido que abonar una prima para obtener una garantía sobre sus préstamos a través de un tercero.
- (313) Toda vez que FGAZ/FZG no tuvo que abonar una prima, obtuvo una ventaja económica no disponible de otro modo en el mercado. La cuantía de dicha ventaja es equivalente a la prima que FGAZ/FZG habría tenido que abonar en condiciones de mercado normales.

Cuenta mancomunada del Estado federado

- (314) Con respecto a la participación de FGAZ/FZG en la cuenta mancomunada, Alemania ha explicado que la cuenta mancomunada funciona del modo siguiente: FGAZ solicita fondos con cargo a la cuenta mancomunada para garantizar su liquidez y el Estado federado le facilita tales fondos con cargo a dicha cuenta. Los tipos de interés se fijan en el tipo de las operaciones al día, al nivel ofrecido al propio Estado federado. En caso de que los depósitos de las empresas participantes sean insuficientes para satisfacer las necesidades, el Estado federado de Renania-Palatinado vuelve a proveer de fondos la cuenta mancomunada mediante la solicitud de préstamos en nombre propio. Alemania explicó, además, que el Estado federado transmite, básicamente, las condiciones que obtiene en el mercado de capital a los participantes en la cuenta mancomunada, permitiéndoles así –a las empresas dependientes de él– refinanciarse en las mismas condiciones que el propio Estado federado. Por otra parte, la Comisión observa que esta financiación se ofrece a las empresas durante un plazo ilimitado.
- (315) En vista del funcionamiento de este mecanismo, se estará confiriendo una ventaja a FGAZ en caso de que las condiciones en las que el Estado federado concede préstamos con cargo a la cuenta mancomunada sean más favorables que aquellas que FGAZ podría obtener en el mercado. Las condiciones para la obtención de préstamos con cargo a la cuenta mancomunada son las mismas a las que puede acceder el Estado federado para refinanciarse. En vista de que el Estado federado es una autoridad pública, puede obtener préstamos a unos tipos de interés muy favorables (ya que prácticamente no existe riesgo de impago), por lo que la Comisión considera que el tipo al que FGAZ puede obtener un préstamo con cargo a la cuenta mancomunada es más favorable de que podría obtener de otro modo. Además, FGAZ no tiene que aportar un depósito de garantía en relación con tales préstamos y no se tiene en cuenta su situación financiera o su capacidad crediticia. De este modo, al permitir que FGAZ participe en la cuenta mancomunada, el Estado federado le confiere una ventaja económica ⁽⁸⁷⁾.

7.2.1.4. Selectividad

- (316) Toda vez que la garantía del 100 % del préstamo y el derecho a participar en la cuenta mancomunada fueron otorgados únicamente a FGAZ/FZG (y, en el caso de la cuenta mancomunada, a otras empresas de las que el Estado federado es titular de la mayoría de los títulos), ha de considerarse que ambas medidas son de índole selectiva.

7.2.1.5. Falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales

- (317) Por las razones expuestas en el considerando 233 y siguientes, la Comisión considera que cualquier ventaja económica selectiva concedida a FGAZ/FZG puede falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros.

7.2.1.6. Conclusión

- (318) En conclusión, la Comisión considera que, al conceder a FGAZ/FZG una garantía al 100 % sobre un préstamo bancario de manera gratuita y permitirle participar en la cuenta mancomunada del Estado federado, este concedió una ayuda estatal a FGAZ/FZG.

⁽⁸⁷⁾ El efecto de la cuenta mancomunada es muy similar al de una garantía al 100 % otorgada a FGAZ/FZG sin cobrar una prima ni solicitar un depósito de garantía. El Estado federado asume el riesgo del impago de FGAZ/FZG sin obtener a cambio un pago compensatorio.

- (319) Además, la Comisión concluye que el préstamo concedido por *Sparkasse Südwestpfalz* no constituye en sí mismo una ayuda estatal.

7.2.2. COMPATIBILIDAD

- (320) La Comisión opina que las consideraciones en materia de compatibilidad presentadas en el considerando 248 y siguientes y 283 y siguientes con respecto a la ayuda estatal en forma de subvenciones directas a la inversión y aportaciones de capital son igualmente aplicables a la ayuda estatal en forma de garantía y participación en la cuenta mancomunada. Consiguientemente, la Comisión considera que la ayuda estatal concedida a FGZ/FZG consistente en la provisión de una garantía al 100 % gratuita y la participación en la cuenta mancomunada del Estado federado es incompatible con el mercado interior.

7.3. DESCUENTO SOBRE LAS TASAS AEROPORTUARIAS Y CONTRATO DE SERVICIOS DE MERCADOTECNIA CON RYANAIR

7.3.1. EXISTENCIA DE AYUDA

7.3.1.1. *Actividad económica y concepto de empresa*

- (321) Al prestar servicios de transporte aéreo, las compañías aéreas realizan una actividad económica y, por lo tanto, son empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Por consiguiente, procede analizar si los acuerdos entre las compañías aéreas y el aeropuerto en cuestión, en caso de que fueran imputables al Estado e implicaran la transferencia de fondos públicos, supusieron una ventaja competitiva para el aeropuerto.

7.3.1.2. *Recursos estatales e imputabilidad al Estado*

- (322) La medida debe ser imputable al Estado y ser financiada con recursos estatales. El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia *Stardust Marine* ⁽⁸⁸⁾ que los recursos de una empresa constituida conforme al Derecho privado, la mayoría de cuyas acciones están en manos públicas, constituyen recursos estatales. Al respecto, es práctica constante de la Comisión el considerar que, independientemente de si una empresa pública genera pérdidas o ganancias, todos sus recursos han de considerarse recursos del Estado ⁽⁸⁹⁾.
- (323) En lo relativo a la imputabilidad, en su sentencia *Stardust Marine*, el Tribunal de Justicia asimismo declaró que el hecho de que el Estado o una entidad estatal sea el único o principal accionista de una empresa no basta para afirmar que una transferencia de recursos de la empresa sea imputable a sus accionistas públicos ⁽⁹⁰⁾. Según el Tribunal de Justicia, incluso si el Estado estaba en condiciones de controlar una empresa pública y ejercer una influencia dominante sobre sus operaciones, el ejercicio efectivo de dicho control en un caso concreto no puede darse por supuesto de forma automática, dado que una empresa pública puede actuar con más o menos independencia según el grado de autonomía que le conceda el Estado.
- (324) Según el Tribunal de Justicia, los indicadores de los que se podría deducir la imputabilidad son los siguientes ⁽⁹¹⁾:
- a) el hecho de que la empresa en cuestión no pudo adoptar la decisión impugnada sin tener en cuenta las exigencias de las autoridades públicas;
 - b) el hecho de que la empresa hubiera de tener en cuenta las directivas adoptadas por las autoridades públicas;
 - c) la integración de la empresa pública en la estructura de la Administración Pública;
 - d) la naturaleza de las actividades de la empresa pública y el ejercicio de estas actividades en el mercado en condiciones normales de competencia con operadores privados;
 - e) el estatuto jurídico de la empresa;
 - f) la intensidad de la supervisión ejercida por las autoridades públicas en la gestión de la empresa;
 - g) cualquier otro indicador que muestre, en el caso en cuestión, una implicación de las autoridades públicas en la adopción de una medida o la improbabilidad de que no estén implicadas, teniendo en cuenta también el ámbito de la medida, su contenido o las condiciones que establece.

⁽⁸⁸⁾ Sentencia *Stardust Marine*, apartado 51 y siguientes.

⁽⁸⁹⁾ Véase, por ejemplo, la Decisión C 41/2015 de la Comisión, costes de transición a la competencia en Hungría (DO C 324 de 21.12.2005, p. 12), con referencias adicionales.

⁽⁹⁰⁾ Sentencia *Stardust Marine*, apartado 51 y siguientes.

⁽⁹¹⁾ *Ibid.*

Recursos estatales

- (325) La Comisión señala que FGAZ y FZG son propiedad del Estado al 100 %, a saber, al 50 % del Estado federado de Renania-Palatinado y al 50 % de ZEF. Ha de considerarse, pues, que FGAZ y FZG constituyen empresas públicas a los efectos del artículo 2, letra b), de la Directiva 2006/111/CE. Cabe suponer que el Estado, como titular único de FGAZ/FZG y a través del nombramiento de juntas de supervisión (idénticos) de ambas entidades (que, a su vez, designan a la dirección), ejerce una influencia dominante sobre FGAZ/FZG y puede controlar sus recursos. Así, cualquier ventaja concedida con cargo a los recursos de FGAZ/FZG significaría una pérdida de recursos estatales y, de este modo, una transferencia de estos.

Imputabilidad

- (326) Aunque Alemania declaró que la celebración de contratos entre compañías aéreas y FZG no es imputable al Estado, sí reconoció que el Estado, representado por el Estado federado de Renania-Palatinado y ZEF, participa indirectamente, concretamente a través de sus representantes en la junta de supervisión de la empresa matriz de FZG, FGAZ. Con arreglo a los estatutos de FGAZ y FZG, las juntas de supervisión de ambas entidades están compuestas íntegramente por representantes nombrados por poderes públicos, concretamente el Estado federado y ZEF. Un representante nombrado por el Estado federado es, automáticamente, presidente de las dos juntas de supervisión. Las juntas de supervisión designan a los directivos de FGAZ y FZG. En ambas entidades, las juntas de supervisión tienen que aprobar todas las transacciones por importes superiores a [...] EUR, lo que les otorga un amplio grado de control sobre las actividades económicas de FGAZ/FZG.
- (327) En segundo lugar, las actas de la junta de supervisión de FGAZ demuestran que la junta de supervisión estaba al corriente y fue objeto de consultas a propósito de la negociación y la celebración de contratos con las compañías aéreas. Las actas demuestran incluso que, al celebrarse los contratos, la dirección de FGAZ/FZG hubo de tener en cuenta las exigencias de los poderes públicos. Por ejemplo, en el acta de la reunión de la junta de 13 de julio de 2006 se recoge que, después de que la dirección diera parte de la celebración satisfactoria del contrato con Germanwings, el presidente de la junta de supervisión indicó que al Estado federado le complacía sobremanera la situación que, señaló, podría dar lugar a la creación de puestos de trabajo y contribuir a la justificación económica del aeropuerto. Más concretamente, el presidente también indicó que tales efectos positivos, la creación de puestos de trabajo y la justificación económica del aeropuerto, podrían dar lugar a una ampliación del acuerdo de pérdidas y ganancias entre FGAZ y FZG. Considerando que FZG dependía de manera crucial del acuerdo de pérdidas y ganancias para cubrir sus pérdidas de explotación y que el Estado federado y ZEF estaban facultados para no ampliar el acuerdo de transferencia de pérdidas y ganancias o interrumpir las aportaciones de capital que hacían posible su funcionamiento, queda claro que la dirección de FGAZ/FZG había de tener en cuenta las exigencias de los poderes públicos si deseaba asegurar su propia supervivencia económica.
- (328) En el acta de la reunión de la junta de 13 de julio de 2006 también se recoge que un ejercicio militar llevado a cabo en el aeropuerto de Zweibrücken había generado quejas de la población por el ruido. La dirección señaló que el ejercicio militar del ejército del aire de los Países Bajos había generado cuantiosos ingresos. El presidente recomendó, no obstante, que la dirección sopesara con detenimiento la conveniencia de llevar a cabo ejercicios militares en el futuro e informara de ello a la población con antelación. De todo lo expuesto se desprende que las autoridades públicas participaban en las decisiones cotidianas de FGAZ/FZG y las aprobaban.
- (329) El acta de la reunión de la junta de 26 de junio de 2009 apunta además a que el Estado, representado por el Estado federado de Renania-Palatinado, participó directamente en las negociaciones con las compañías aéreas. En el acta se recoge el informe de la dirección a la junta de supervisión, en el que se menciona una reunión entre la dirección, un representante del Ministerio de Economía del Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair en Londres. En dicha reunión se debatió sobre la relación entre Ryanair y el aeropuerto de Zweibrücken. Cabe deducir la participación activa del Ministerio de su presencia en las negociaciones comerciales y de que un representante del Ministerio recordara a Ryanair que el Gobierno de Renania-Palatinado consideraría una «circunstancia desagradable» que la empresa prestara servicio en el aeropuerto de Saarbrücken.
- (330) La junta de supervisión debatió entonces sobre el futuro de las actividades de Ryanair en Zweibrücken y consideró que, si no se producía una clara mejora en el programa de vuelos de Ryanair, y teniendo en cuenta la contribución monetaria que la empresa exigía ⁽⁹²⁾, apoyaría la propuesta de la dirección de dar por finalizada la relación. Teniendo en cuenta la contribución monetaria que exigía Ryanair, que habría hecho obligatoria la aprobación de un nuevo contrato por la junta de supervisión, y la participación temprana de las autoridades

⁽⁹²⁾ En el marco de la reunión citada, Ryanair ofreció mantener la ruta entre Londres y Zweibrücken durante el invierno «a cambio de [...] EUR» y expresó su voluntad de inaugurar dos nuevas rutas (a Barcelona y Alicante) desde Zweibrücken «a cambio de [...] EUR».

públicas en las negociaciones, queda claro que la junta de supervisión gozaba de un amplio grado de control sobre las decisiones comerciales de la dirección. Ello puede considerarse un indicador más de que la dirección había de tener en cuenta las exigencias de las autoridades públicas al tomar decisiones y demuestra el grado de control e influencia que ejercía la junta de supervisión sobre las decisiones comerciales de FGAZ/FZG.

- (331) En vista de tales consideraciones, la Comisión opina que hay indicios suficientes para llegar a la conclusión de que los contratos de servicios aeroportuarios entre FGAZ/FZG y las distintas compañías aéreas son imputables al Estado.

7.3.1.3. *Ventaja económica*

- (332) A fin de determinar si un acuerdo entre un aeropuerto de propiedad pública y una compañía aérea confiere una ventaja económica a esta última, es necesario analizar si dicho acuerdo respetaba el principio de OEM. Al aplicar la prueba de OEM a un acuerdo entre un aeropuerto y una compañía aérea, debe evaluarse si, en la fecha en que se celebró el acuerdo, un operador prudente en una economía de mercado habría esperado que ese acuerdo propiciara un mayor beneficio que aquel que hubiera obtenido de otro modo. Ese mayor beneficio ha de medirse por la diferencia entre los ingresos incrementales que está previsto que genere el contrato (es decir, la diferencia entre los ingresos que se obtendrían de celebrarse el contrato y los ingresos que se obtendrían de no celebrarse) y los costes incrementales que está previsto asumir de resultados de la celebración del contrato (es decir, la diferencia entre los costes que habría que asumir de celebrarse el contrato y los costes que habría que asumir de no celebrarse), aplicándose a los flujos de tesorería resultantes una tasa de descuento adecuada.
- (333) En este análisis, todos los ingresos y costes incrementales pertinentes asociados a la transacción deben tenerse en cuenta. Los distintos elementos (descuentos en las tarifas aeroportuarias, subvenciones de comercialización, otros incentivos financieros) no se pueden evaluar por separado. De hecho, como se ha expuesto en la sentencia Charleroi: «[...] es necesario contemplar la transacción comercial en su conjunto, a fin de verificar si la entidad estatal y la entidad controlada por ella, consideradas conjuntamente, se comportaron como operadores racionales en una economía de mercado. En efecto, al valorar las medidas controvertidas, la Comisión está obligada a tener en cuenta todos los datos pertinentes y su contexto [...]» ⁽⁹³⁾.
- (334) La previsión de los ingresos incrementales deberá incluir, en particular, los ingresos procedentes de las tasas de aeropuerto, teniendo en cuenta los descuentos, así como el tráfico previsto a raíz del acuerdo y los ingresos no aeronáuticos que se prevé generará el tráfico adicional. Los costes incrementales previstos deben incluir, en particular, todos los costes de explotación y de inversión adicionales que no existirían sin acuerdo, así como los costes de las subvenciones a la comercialización y otros incentivos financieros.
- (335) Asimismo, la Comisión señala en este contexto que la diferenciación de precios (por ejemplo, las ayudas de comercialización y otros incentivos) es una práctica comercial normal. Tales políticas de diferenciación de precios deben, sin embargo, estar justificadas desde el punto de vista comercial ⁽⁹⁴⁾.

Aplicación del principio de OEM a los acuerdos en cuestión, en particular con Ryanair

- (336) Para aplicar este principio, teniendo en cuenta los hechos relativos a este asunto, la Comisión considera que en primer lugar deben responderse las siguientes preguntas:
- a) ¿Deben analizarse el contrato de servicios de mercadotecnia y el contrato de servicios aeroportuarios, que se firmaron dentro de un plazo de dos semanas, separada o conjuntamente?
 - b) ¿Qué beneficios podría haber esperado obtener de los acuerdos de comercialización un hipotético OEM que hubiera actuado para el Estado federado en lugar de FGAZ/FZG?
 - c) ¿Cuál es la pertinencia de la comparación de los términos de los contratos de servicios aeroportuarios afectados por el procedimiento de investigación formal con las tasas aeroportuarias facturadas en otros aeropuertos a efectos de aplicar el principio del inversor en una economía de mercado?
- (337) Tras responder estas preguntas, el siguiente paso para la Comisión consiste en la aplicación del principio del OEM a las diversas medidas objeto de debate.

⁽⁹³⁾ Asunto T-196/04 *Ryanair contra Comisión* [2008] Rec. II-3643, apartado 59.

⁽⁹⁴⁾ Véase la Decisión 2011/60/UE de la Comisión, de 27 de enero de 2010, relativa a la ayuda estatal C12/08 (ex NN 74/07) — Eslovaquia — Acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair (DO L 27 de 1.2.2011, p. 24).

a) *A propósito de un análisis conjunto del contrato de servicios de mercadotecnia y el contrato de servicios aeroportuarios*

(338) La Comisión considera que dos tipos de medidas cubiertas por el procedimiento de investigación formal en el presente asunto, a saber, el contrato de servicios aeroportuarios y los acuerdos de comercialización, deben evaluarse conjuntamente como una medida única. Este planteamiento se refiere al contrato de servicios aeroportuarios celebrado entre Ryanair y FZG, por una parte, y al contrato de servicios de mercadotecnia celebrado entre FZG y Ryanair y entre AMS y el Estado federado de Renania-Palatinado, por la otra. Ryanair no refuta que el contrato de servicios de mercadotecnia celebrado directamente entre Ryanair y FZG deba evaluarse conjuntamente con el contrato de servicios aeroportuarios. A juicio de la Comisión, cabe aplicar lo propio al contrato de servicios de mercadotecnia celebrado con AMS.

(339) Existen varios indicios que apuntan que tales acuerdos han de evaluarse como una única medida, ya que se celebraron en el marco de una transacción única.

(340) En primer lugar, celebraron los contratos básicamente las mismas partes y casi en la misma fecha:

a) AMS es filial al 100 % de Ryanair. El contrato de servicios de mercadotecnia lo firmó, en representación de AMS, Edward Wilson, que a la sazón era Director de AMS y, al mismo tiempo, uno de los directores de Ryanair ⁽⁹⁵⁾. A efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, Ryanair y AMS se consideran una única empresa, en el sentido de que AMS actúa como intermediario en interés y bajo el control de Ryanair. En cuanto a los acuerdos relativos a este asunto, ello también puede deducirse del hecho de que en el preámbulo del contrato de servicios de mercadotecnia se declara que «AMS dispone de una licencia exclusiva para ofrecer servicios de mercadotecnia en www.ryanair.com, sitio web de la compañía aérea irlandesa de viajes de bajo coste Ryanair».

Por otra parte, en el considerando 326 y siguientes se señala que la decisión de FGAZ/FZG de celebrar acuerdos de servicios aeroportuarios con compañías como Ryanair era imputable al Estado. La influencia de control de FGAZ/FZG la ejercía, en este caso, el Estado federado de Renania-Palatinado y ZEF. Considerando, sin embargo, que era siempre el Estado federado el que designaba al presidente de la junta de supervisión de FGAZ y FZG y que financió, efectivamente, entre el 95 % y el 80 % de sus pérdidas (por lo que ejercía una importante influencia en ZEF y tenía un interés financiero mayor en la empresa), cabe considerar con certeza que el Estado federado ejercía un control efectivo sobre FGAZ/FZG. En lo que respecta a la relación comercial entre Ryanair y FGAZ/FZG, por una parte, y el Estado federado de Renania-Palatinado, por la otra, la Comisión considera que el interés de FGAZ/FZG y el Estado federado en celebrar los acuerdos correspondientes convergió en gran medida: ambos estaban interesados en incrementar el tráfico en el aeropuerto y poco importaba al Estado federado si era FGAZ/FZG la que celebraba el contrato (cuyos costes tendría que reembolsar más adelante con arreglo al acuerdo de pérdidas y ganancias) o si lo celebraba él mismo en nombre propio. Habida cuenta de ello, el hecho de que uno de los contratos de comercialización se celebrara directamente con el Estado federado en tanto el contrato de servicios aeroportuarios se celebró con una filial dependiente de aquel no impide que se concluya que ambos acuerdos constituyen una única transacción comercial.

b) Los acuerdos se celebraron asimismo casi simultáneamente, ya que el contrato de servicios aeroportuarios (22 de septiembre de 2008) se firmó exactamente dos semanas antes que el contrato de servicios de mercadotecnia con AMS (6 de octubre de 2008).

(341) En segundo lugar, el contrato de servicios de mercadotecnia con AMS estipula en su primera sección, titulada «Finalidad del acuerdo», que este «se fundamenta en el compromiso de Ryanair de explotar una ruta entre Zweibrücken y Londres». Esta formulación establece un vínculo directo inequívoco entre el contrato de servicios y el contrato de servicios de mercadotecnia, en el sentido de que uno no se hubiera firmado sin el otro. El contrato de servicios de mercadotecnia se basa en la conclusión del contrato de servicios aeroportuarios y los servicios prestados por Ryanair. Efectivamente, en el preámbulo del acuerdo de comercialización se declara que el Estado federado de Renania-Palatinado tiene intención de dirigirse a los viajeros de Ryanair para fomentar el turismo y las oportunidades empresariales en la región y, concretamente, el aeropuerto de Zweibrücken como destino.

(342) En tercer lugar, en el preámbulo del contrato de servicios de mercadotecnia se indica que el Estado federado de Renania-Palatinado ha decidido «fomentar activamente el aeropuerto de Zweibrücken como destino vacacional para los pasajeros aéreos internacionales y, asimismo, como centro empresarial atractivo». Ello indica que la conclusión del contrato de servicios de mercadotecnia tiene como finalidad principal y específica fomentar concretamente el aeropuerto de Zweibrücken (y la región aledaña).

⁽⁹⁵⁾ Véase: <http://corporate.ryanair.com/investors/biographies/>, consultado el 23 de junio de 2014.

- (343) En cuarto lugar, el contrato de servicios de mercadotecnia estipula específicamente que han de colocarse dos enlaces en la barra derecha de la página relativa al destino de Zweibrücken y cinco párrafos dentro de la sección relativa a las cinco actividades más importantes (*Top Five Things To Do*) de dicha página en el sitio Ryanair.com. Cabe deducir de tales estipulaciones que la finalidad del acuerdo consiste en promover concretamente el aeropuerto de Zweibrücken y no el Estado federado de Renania-Palatinado en su conjunto.
- (344) En quinto lugar, Renania-Palatinado podía resolver el contrato de manera inmediata en caso de que Ryanair dejara de explotar la ruta entre Zweibrücken y Londres. Ello demuestra, de nuevo, que el contrato de servicios de mercadotecnia y el contrato de servicios aeroportuarios están inseparablemente relacionados.
- (345) En conclusión, el contrato de servicios de mercadotecnia celebrado por Renania-Palatinado y AMS está, pues, indisolublemente relacionado con el contrato de servicios aeroportuarios firmado por Ryanair y FZG. Estas consideraciones demuestran que, sin los acuerdos de servicios aeroportuarios, los contratos de comercialización no se hubieran celebrado. En efecto, en el contrato de servicios de mercadotecnia se estipula explícitamente que este se fundamenta en el servicio Zweibrücken-Londres de Ryanair y tiene por objeto, básicamente, la prestación de servicios de mercadotecnia encaminados a la promoción de dicha ruta. Al mismo tiempo, parece que la celebración del contrato de servicios aeroportuarios también estuvo supeditada al contrato de servicios de mercadotecnia: aunque el primero se celebró antes, no obligaba a Ryanair a prestar servicios desde Zweibrücken. Por el contrario, estipulaba de manera explícita que «si el servicio no ha comenzado a prestarse el 28 de octubre de 2008, el presente acuerdo quedará sin efecto, sin que ninguna de las partes haya de asumir la responsabilidad de ello». De hecho, Ryanair inició sus actividades en Zweibrücken después de la firma del contrato con AMS.
- (346) Por tales motivos, la Comisión considera apropiado analizar el contrato de servicios aeroportuarios de 22 de septiembre de 2008 y el contrato de servicios de mercadotecnia de 6 de octubre de 2008 conjuntamente, con vistas a determinar si constituyen o no una ayuda estatal.
- b) *Sobre los beneficios que un operador en una economía de mercado habría podido esperar de los contratos de servicios de mercadotecnia y sobre el precio que habría estado dispuesto a pagar por estas prestaciones*
- (347) Para poder aplicar el principio del OEM al asunto en cuestión, la conducta de FGAZ/FZG y del Estado federado en calidad de firmantes del contrato de servicios aeroportuarios con Ryanair y del contrato de servicios de mercadotecnia con AMS debe compararse con el de un hipotético OEM encargado de la explotación del aeropuerto de Zweibrücken.
- (348) Al analizar la transacción en cuestión, sería recomendable evaluar los beneficios que dicho OEM hipotético, motivado por la expectativa de lucro, podría obtener de la contratación de servicios de mercadotecnia. A este respecto, las repercusiones generales de dichos servicios en el turismo y la actividad económica de la región no deben, como tales, ser tenidas en cuenta. Solo ha de tenerse en cuenta la repercusión de los servicios en la rentabilidad del aeropuerto, ya que tal sería el único interés de un OEM hipotético.
- (349) A este respecto, los servicios de mercadotecnia estimulan el uso de las rutas afectadas por los contratos de comercialización y los contratos de servicios aeroportuarios correspondientes, ya que tienen por objeto la promoción de estas rutas. Aunque tal repercusión redundará en beneficio principalmente de la compañía aérea en cuestión, también podría ser beneficiosa para el operador del aeropuerto. Un aumento del tráfico de pasajeros puede dar lugar a un incremento de los ingresos generados por determinadas tasas aeroportuarias para el operador del aeropuerto, así como a un aumento de los ingresos no relacionados con la aviación, concretamente, los asociados a los estacionamientos de automóviles, restaurantes y otras actividades empresariales.
- (350) No puede haber, pues, duda alguna de que un OEM que explotara el aeropuerto de Zweibrücken en lugar de FGAZ/FZG y el Estado federado habría tenido en cuenta este efecto positivo al considerar la conveniencia de celebrar un contrato de servicios de mercadotecnia y el contrato de servicios aeroportuarios correspondiente. Lo habría hecho evaluando el impacto de la ruta aérea en cuestión en sus ingresos y costes futuros y estimando, en este contexto, el número de pasajeros que utilizan dichas rutas, lo cual habría reflejado el efecto positivo de los servicios de mercadotecnia. Además, este efecto se habría evaluado durante todo el período de explotación de las rutas en cuestión, tal como se establece en el contrato de servicios aeroportuarios y el contrato de servicios de mercadotecnia.
- (351) Cuando un operador aeroportuario celebra un contrato para la promoción de determinadas rutas aéreas, es práctica ordinaria estimar el porcentaje de carga (o el factor de carga) ⁽⁹⁶⁾ de las rutas aéreas en cuestión y tenerlo en cuenta al evaluar futuros ingresos. La Comisión está de acuerdo con Ryanair en este punto, es decir, que los contratos de servicios de mercadotecnia no solo generan costes para el aeropuerto sino que, además, le aportan beneficios.

⁽⁹⁶⁾ El porcentaje de carga o factor de carga se define como la proporción de asientos ocupados en los aparatos utilizados para explotar la ruta aérea en cuestión.

- (352) Además, sería recomendable determinar si cabría prever la obtención de otros beneficios y cuantificarlos para un OEM hipotético que explotara el aeropuerto de Zweibrücken en lugar de FGAZ/FZG y el Estado federado, a saber, beneficios distintos del efecto positivo en el tráfico de viajeros de las rutas aéreas objeto del contrato de servicios de mercadotecnia durante el período de explotación de estas rutas, según se establezca en el contrato de servicios de mercadotecnia o en el contrato de servicios aeroportuarios.
- (353) Algunos terceros interesados, en particular Ryanair, en su estudio de 17 de enero de 2014, apoyan esta tesis. El estudio del 17 de enero de 2014 se basa en la teoría de que los servicios de mercadotecnia contratados por un operador aeroportuario, tal como FGAZ/FZG y el Estado federado, contribuirán a mejorar la imagen de marca del aeropuerto y, de resultas de ello, a incrementar de manera sostenible la cifra de pasajeros que lo utilizan y no solo las cifras correspondientes a las rutas aéreas objeto del contrato de servicios de mercadotecnia y del contrato de servicios aeroportuarios durante el período de explotación estipulada en tales contratos. En particular, el estudio puso de manifiesto que, según Ryanair, las prestaciones de marketing pueden producir efectos positivos duraderos en la afluencia de pasajeros en el aeropuerto, más allá del vencimiento del contrato de servicios de mercadotecnia.
- (354) Habría de señalarse, en primer lugar, que no hay nada que apunte a que, cuando se firmó el contrato de servicios de mercadotecnia, el operador aeroportuario o el Estado federado considerara o, mucho menos, cuantificara, los posibles efectos positivos del contrato en rutas aéreas distintas de las contempladas en aquel o la posibilidad de que tales efectos se prolongaran más allá del vencimiento del contrato. Por otra parte, Alemania no indicó que hubiera recurrido a algún método para estimar el valor posible que un OEM hipotético que explotara el aeropuerto de Zweibrücken en lugar de FGAZ/FZG y el Estado federado podría haber asignado a tales efectos al evaluar si celebrar o no los contratos en 2008.
- (355) Además, no es posible evaluar la naturaleza sostenible tales efectos sobre la base de la información disponible. Es posible que publicitar Zweibrücken y la región en el sitio de Internet de Ryanair pueda haber animado a ciertas personas a visitar la página en cuestión para adquirir billetes de vuelo a Zweibrücken a través de Ryanair en el momento en que se publicó el anuncio o algo después. En cambio, es improbable que el recuerdo de dicha publicidad, vista durante visitas a la página web de Ryanair, haya podido perdurar e influir en sus compras de billetes de avión más allá de unas semanas. Una campaña publicitaria puede tener efectos duraderos cuando las operaciones de promoción se llevan a cabo mediante uno o varios soportes publicitarios a los que los consumidores están expuestos con frecuencia durante un período de tiempo determinado. Por ejemplo, una campaña de publicidad en las cadenas de televisión y emisoras de radio generalistas, las páginas web muy visitadas o un conjunto de paneles publicitarios situados al aire libre o en lugares públicos pueden producir tal efecto duradero si los consumidores tienen acceso a estos soportes de manera pasiva y repetida. En cambio, es poco probable que una operación de promoción limitada únicamente a la página web de Ryanair tenga un efecto que vaya mucho más allá de la duración de la operación de promoción.
- (356) De hecho, es muy probable que la mayoría de las personas no visite el sitio en Internet de Ryanair con una frecuencia suficiente como para que, por sí solo, el anuncio publicado allí les genere un recuerdo claro de la región en cuestión. Esta observación se ve significativamente reforzada por dos elementos. En primer lugar, con arreglo a las estipulaciones del contrato de servicios de mercadotecnia, la promoción de la región de Zweibrücken en la página principal del sitio en Internet de Ryanair se limitaba a cinco párrafos de 150 palabras en la sección relativa a las cinco actividades más importantes («Top Five Things To Do») de la página referida al destino de Zweibrücken, la presencia durante un plazo muy breve (16 días) de un enlace sencillo en la página principal de Ryanair, www.ryanair.com, que conducía a un sitio elaborado por el Estado federado y la presencia de dos enlaces sencillos que conducían de nuevo a un sitio elaborado por aquel. Tanto el tipo de las actividades promocionales (un enlace sencillo con valor comercial limitado) como su breve duración habrían reducido considerablemente el efecto de tales actividades tras el final de la promoción, máxime en vista de que tales actividades solo se recogieron en el sitio de Ryanair y no contaron con apoyo alguno a través de cualquier otro soporte. En segundo lugar, la preponderancia de las actividades de marketing recogidas en el contrato celebrado con AMS solo se refería a la página relativa al destino de Zweibrücken. Es muy probable que la mayoría de las personas no visite dicha página con frecuencia: el que lo hagan más o menos a menudo se deberá probablemente a que ya están interesadas en dicho destino.
- (357) De este modo, si los servicios de mercadotecnia pudieron estimular la utilización de las rutas incluidas en el contrato de servicios de mercadotecnia durante el período de aplicación de esos servicios, es muy probable que ese efecto haya sido nulo o insignificante después de dicho período o en otras rutas.
- (358) De los estudios de Ryanair de 17 y 31 de enero de 2014 también se desprende que la generación de beneficios más allá de las rutas aéreas objeto del contrato de servicios de mercadotecnia o que se prolonguen más allá del período de su ejecución en relación con tales rutas, según se recoge en el contrato de servicios de mercadotecnia y en el contrato de servicios aeroportuarios, era sumamente incierta y no podía cuantificarse con un grado de fiabilidad que un OEM prudente considerara suficiente.

- (359) Así, por ejemplo, según el estudio de 17 de enero de 2014, «[...] futuros beneficios incrementales más allá de la expiración prevista del contrato de servicios aeroportuarios son, por su propia naturaleza, inciertos». Por otra parte, el estudio recomienda dos métodos para evaluar *a priori* los efectos positivos de los contratos de servicios de mercadotecnia: una estrategia de «flujo de tesorería» y otra de «capitalización».
- (360) La estrategia de «flujo de tesorería» supone la evaluación de los beneficios de los contratos de servicios de mercadotecnia y de servicios aeroportuarios mediante el análisis de los ingresos futuros que podría generar el operador aeroportuario a través de los contratos de servicios de mercadotecnia y de servicios aeroportuarios, deduciéndose los costes aparejados. El método basado en la capitalización consiste en considerar la mejora de la imagen de marca del aeropuerto debida a las prestaciones de marketing como un activo inmaterial, adquirido al precio establecido en el contrato de servicios de mercadotecnia.
- (361) En cambio, el estudio destaca las importantes dificultades que presenta la estrategia de «capitalización» e indica que los resultados obtenidos a través de este método pueden ser poco fiables. Recomienda, pues, el método de «flujo de tesorería». Concretamente, el estudio concluye que:

«El planteamiento de capitalización solo tendría en cuenta la proporción de gastos de mercadotecnia imputable a los activos inmateriales de un aeropuerto. Sin embargo, podría ser complicado identificar la proporción de gastos de mercadotecnia orientados a la generación de ingresos futuros previstos para el aeropuerto (es decir, una inversión en la base de activos inmateriales del aeropuerto) frente a la generación de ingresos actuales para aquel».

También destaca que:

«Para aplicar el planteamiento de capitalización, es necesario estimar el período medio durante el que un aeropuerto podría mantener a un cliente gracias a la campaña de marketing de AMS. En la práctica, sería muy difícil estimar dicho período medio de retención del cliente tras una campaña de AMS, debido a la falta de datos».

- (362) El estudio de 31 de enero de 2014, por su parte, propuso una aplicación práctica del enfoque basado en los «flujos de tesorería». Según este enfoque, los beneficios de los contratos de servicios de mercadotecnia y de los contratos de servicios aeroportuarios que vayan más allá del vencimiento del contrato de servicios de mercadotecnia adoptarán la forma de un «valor terminal» calculado en la fecha de vencimiento del contrato. Este valor terminal se calcula partiendo de los beneficios incrementales que se esperan de los contratos de servicios aeroportuarios y de los servicios de mercadotecnia en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios. Tales beneficios se extienden al período siguiente, cuya duración es igual a la del contrato de servicios aeroportuarios, y se ajustan para tener en cuenta el ritmo de crecimiento del mercado del transporte aéreo en Europa y el factor de probabilidad concebido para reflejar las capacidades del contrato de servicios aeroportuarios y el contrato de servicios de mercadotecnia para producir beneficios para el aeropuerto después de su expiración. Esta capacidad para producir beneficios duraderos es consecuencia, según el estudio de 31 de enero de 2014, de una serie de factores «[...] que incluyen una mayor notoriedad y una marca más fuerte, así como factores externos de red y pasajeros regulares», sin más precisiones al respecto. Además, este método tiene en cuenta un tipo de descuento que refleja el coste del capital.
- (363) Por lo que se refiere al factor de probabilidad, el estudio propone un tipo del 30 %, que considera prudente. Sin embargo, el estudio, de carácter muy teórico, no da ninguna justificación seria sobre este punto, ni cuantitativa ni cualitativa. No se basa en ningún elemento fáctico específico de la actividad de Ryanair ni en los mercados de transporte aéreo ni en los de los servicios aeroportuarios para justificar este tipo del 30 %. No establece ninguna relación entre este tipo y los factores que menciona muy brevemente (notoriedad, marca potente, externalidades de red y pasajeros recurrentes) que ampliarían supuestamente los beneficios de los contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de mercadotecnia después de su expiración. Por último, no se basa en modo alguno en el contenido concreto de los servicios de mercadotecnia prestados con arreglo a los diversos contratos celebrados con AMS al analizar en qué medida tales servicios podrían influir en los factores citados.
- (364) Además, tampoco demuestra que, en el momento del vencimiento de un contrato de servicios aeroportuarios y de un contrato de servicios de mercadotecnia, los beneficios que generaron para el gestor del aeropuerto en su último año de aplicación puedan prolongarse en el futuro con algún grado de probabilidad. Tampoco justifica la pertinencia del tipo de crecimiento del mercado del transporte aéreo en Europa para evaluar los efectos de un contrato de servicios aeroportuarios y de un contrato de servicios de mercadotecnia para un aeropuerto en concreto.
- (365) El «valor terminal» calculado según el método propuesto por Ryanair tiene, por tanto, muy poca probabilidad de ser tenido en cuenta por un operador prudente en una economía de mercado que evaluase el interés de celebrar un contrato.

- (366) Por lo tanto, el estudio de 31 de enero de 2014 pone de manifiesto que el método basado en los flujos de tesorería solo podría dar resultados muy inciertos y muy poco fiables, igual que el método de capitalización.
- (367) Por otra parte, ni Alemania ni ningún tercero interesado han demostrado que el método expuesto por Ryanair en el estudio de 31 de enero de 2014, o cualquier otro método conducente a cuantificar los beneficios tras la expiración de los contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de mercadotecnia con el aeropuerto, haya sido puesto en práctica por operadores aeroportuarios regionales comparables al que explota el aeropuerto de Zweibrücken. Alemania no ha formulado observaciones sobre los estudios de 17 y 31 de enero de 2014.
- (368) Por otra parte, un valor terminal calculado mediante el uso del método expuesto por Ryanair solo será positivo (y, por ende, solo tenderá a incrementar la rentabilidad del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de mercadotecnia) si el resultado incremental previsto a partir de tales contratos en el ejercicio final de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios es positivo. Si es negativo, tener en cuenta el valor terminal reducirá, por lo general, la rentabilidad de los contratos. A continuación se demostrará (véanse el considerando 378 y siguientes) que los contratos de 2008 dieron lugar a flujos de tesorería incrementales negativos.
- (369) Por otra parte, como se ha indicado anteriormente (véanse el considerando 341 y siguientes), los servicios de mercadotecnia se dirigen claramente a personas que es probable que vayan a hacer uso de la ruta objeto del contrato de servicios de mercadotecnia. Si esta ruta no se prolonga al expirar el contrato de servicios aeroportuarios, es extremadamente improbable que los servicios de mercadotecnia puedan seguir teniendo efectos positivos en la afluencia de pasajeros en el aeropuerto más allá de la fecha de esa expiración. Ahora bien, la probabilidad de que una compañía aérea desee seguir explotando una ruta más allá del tiempo por el que se comprometió a operar en el contrato de servicios aeroportuarios es muy difícil de evaluar por parte de un gestor de aeropuerto. Las compañías aéreas de vuelos de bajo coste han demostrado que, en lo que atañe a la apertura y cierre de rutas, responden en gran medida a las condiciones de mercado que, con frecuencia, cambian muy rápidamente. Por lo tanto, al efectuar una transacción como la examinada en el asunto presente, un OEM prudente no confiaría en que una compañía aérea fuera a ampliar la explotación de la ruta en cuestión tras la expiración del contrato.
- (370) En conclusión, se desprende de lo que precede que el único beneficio tangible que un operador prudente en una economía de mercado pudiera esperar de un contrato de servicios de mercadotecnia y tomara en cuenta cuantitativamente al evaluar el interés de celebrar tal contrato asociado a un contrato de servicios aeroportuarios, sería un posible efecto positivo de los servicios de mercadotecnia en el número de pasajeros que utilizan las rutas contempladas en los contratos de que se trate, durante el período de explotación de estas rutas, tal y como se prevé en los contratos. La Comisión considera que cualesquiera otros beneficios posibles son demasiado inciertos como para cuantificarlos o tenerlos en cuenta.

c) *La viabilidad de comparar el aeropuerto de Zweibrücken con otros aeropuertos europeos*

- (371) A tenor de las nuevas Directrices, a efectos de la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado, la existencia de una ayuda en favor de una compañía aérea que utilice un aeropuerto puede, en principio, excluirse en tanto que el precio facturado por los servicios aeroportuarios corresponde al precio de mercado o, si puede demostrarse mediante un análisis *ex ante*, es decir, basado en la información disponible en el momento de la concesión de la medida y de la evolución previsible en aquel momento, que el acuerdo entre el aeropuerto y la compañía aérea supondrá para el aeropuerto una aportación marginal positiva a los ingresos ⁽⁹⁶⁾. Sin embargo, por lo que se refiere a la primera opción (una comparación con el «precio de mercado»), la Comisión duda de que, en el momento presente, pueda determinarse un parámetro de referencia adecuado para establecer un precio real de mercado para los servicios prestados por los aeropuertos. Se considera, por lo tanto, que un análisis de rentabilidad incremental *ex ante* es el criterio más pertinente para evaluar los acuerdos concluidos por los aeropuertos con las diferentes compañías aéreas ⁽⁹⁷⁾.
- (372) Cabe señalar que, en general, la aplicación del principio de OEM, sobre la base de un precio medio en otros mercados similares, puede resultar de utilidad si el precio en cuestión se puede identificar o deducir razonablemente de otros indicadores de mercado. No obstante, este método no es tan pertinente en el caso de los servicios aeroportuarios, ya que la estructura de costes e ingresos tiende a ser muy distinta de un aeropuerto a otro. Esto se debe a que los costes e ingresos dependen del nivel de desarrollo de un aeropuerto, el número de compañías aéreas que utilizan el aeropuerto, su capacidad en términos de tráfico de pasajeros, el estado de la infraestructura y las inversiones correspondientes, el marco regulador que puede variar de un Estado miembro a otro y las deudas u obligaciones contraídas por el aeropuerto en el pasado ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁶⁾ Véase el punto 53 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁹⁷⁾ Véanse los puntos 59 y 61 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁹⁸⁾ Véase la nota 94 a pie de página.

- (373) Además, la liberalización del mercado del transporte aéreo complica cualquier análisis estrictamente comparativo. Por otra parte, como puede observarse en el presente caso, las prácticas comerciales entre los aeropuertos y las compañías aéreas no siempre se basan exclusivamente en una lista de tarifas publicada. Por el contrario, estas relaciones comerciales son muy variadas. Incluyen un reparto de riesgos en términos de afluencia de pasajeros y responsabilidades comerciales y financieras correlativas, una generalización de los mecanismos incitativos, así como variaciones entre el reparto de riesgos a lo largo de la duración de los contratos. Por consiguiente, una operación no puede compararse realmente con otra en función de un precio por rotación o por pasajero.
- (374) Por último, suponiendo que a partir de un análisis comparativo válido pueda establecerse que los «precios» aplicados en las distintas operaciones que constituyen el objeto de la presente evaluación son equivalentes o superiores a los «precios de mercado» establecidos a través de una muestra de transacciones comparativa, la Comisión no podría inferir de ello que dichas transacciones se ajustan a la prueba de OEM si, cuando se fijaron, el operador aeroportuario esperaba que generasen costes incrementales más elevados que los ingresos incrementales. Así pues, un OEM no tendrá ningún incentivo para ofrecer bienes o servicios a un «precio de mercado» de referencia si ello diera lugar a una pérdida incremental.
- (375) En tales condiciones, la Comisión considera que, teniendo en cuenta toda la información de que dispone, no hay motivos para apartarse del planteamiento recomendado en las Directrices de aviación de 2014 para aplicar el principio del OEM a las relaciones entre aeropuertos y compañías aéreas, es decir, un análisis *ex ante* de la rentabilidad incremental.

7.3.1.4. Evaluación de los costes e ingresos incrementales

Horizonte temporal

- (376) A la hora de decidir si se celebra o no un contrato de servicios aeroportuarios y/o un contrato de servicios de mercadotecnia, un OEM elegirá un horizonte temporal para su evaluación sobre la base de la duración de los contratos en cuestión estipulada en cada uno de ellos. Dicho de otro modo, evaluará los costes e ingresos incrementales correspondientes al período de vigencia de los contratos.
- (377) No parece justificado contemplar un período más amplio. En la fecha de firma de los contratos, un OEM prudente no contará con que aquellos se prorroguen una vez hayan expirado, sea en las mismas condiciones o en otras. Por otra parte, un operador generalmente prudente sería consciente que las compañías aéreas de vuelos de bajo coste tales como Ryanair han sido y son conocidas por responder en gran medida a la evolución del mercado, tanto para inaugurar como para cerrar rutas y para aumentar o reducir el número de vuelos.

Análisis

- (378) Alemania afirma que FGAZ/FZG no preparó planes estratégicos *ex ante* antes de celebrar contratos de servicios aeroportuarios individuales con las diversas compañías aéreas. Explicó que, dado que la mayoría de los costes del aeropuerto podían considerarse fijos y que una ampliación de las actividades comerciales no supondrían un incremento de costes significativo, no habían sido necesarios tales planes estratégicos *ex ante*.
- (379) Sin embargo, a petición de la Comisión, Alemania elaboró un resumen general de los costes e ingresos incrementales que habría haber previsto en el momento en que se celebraron los contratos en cuestión. Alemania preparó tales datos en relación con cada uno de los contratos celebrados con compañías aéreas durante el período objeto de investigación, es decir, 2000-2009, tal como se resume en el cuadro 8.

Cuadro 8

Rentabilidad incremental de los contratos celebrados con Germanwings, TUIFly y Ryanair

	Germanwings (Contrato 15 de septiembre de 2006 – 15 de septiembre de 2009)	Germanwings (Contrato 30 de junio de 2008 – 31 de diciembre de 2011) ⁽¹⁾	TUIFly (Contrato 1 de abril de 2008 – 31 de marzo de 2011) ⁽²⁾	Ryanair (Contrato 22 de septiembre de 2008 – 21 de septiembre de 2009) ⁽³⁾
Pasajeros previstos	[...]	[...]	[...]	[...]
Ingresos extraordinarios relativos a la aviación previstos	[...]	[...]	[...]	[...]

	Germanwings (Contrato 15 de septiembre de 2006 – 15 de septiembre de 2009)	Germanwings (Contrato 30 de junio de 2008 – 31 de diciembre de 2011) ⁽¹⁾	TUIFly (Contrato 1 de abril de 2008 – 31 de marzo de 2011) ⁽²⁾	Ryanair (Contrato 22 de septiembre de 2008 – 21 de septiembre de 2009) ⁽³⁾
Ingresos extraordinarios no relativos a la aviación previstos	[...]	[...]	[...]	[...]
Costes extraordinarios previstos	[...]	[...]	[...]	[...]
Costes del apoyo a la comercialización	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultado nominal previsto	[...]	[...]	[...]	[...]
Tipo de descuento	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultado descontado previsto	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹⁾ [...].
⁽²⁾ [...].
⁽³⁾ [...].

(380) Para elaborar el cuadro 8, Alemania tuvo en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) Las cifras de pasajeros previstas se dedujeron del número de vuelos semanales previstos y se extrapolaron para el período de vigencia del contrato.
- b) Los ingresos relativos a la aviación previstos (tasas de manipulación y aterrizaje, limpieza y descongelación, etc.) se calcularon para el período de vigencia del contrato sobre la base de las condiciones pactadas con cada compañía aérea, teniendo en cuenta las rebajas y los incentivos pertinentes.
- c) Los ingresos no relativos a la aviación previstos (tasas de estacionamiento, gastos en la terminal, etc.) también se calcularon para el período de vigencia del acuerdo.
- d) Los costes incrementales previstos se calcularon para el período de vigencia del contrato, teniendo en cuenta la depreciación de las inversiones necesaria para la gestión de la aviación comercial (la nueva terminal, los nuevos mostradores de facturación, los estacionamientos, etc.), así como los costes de personal y materiales extraordinarios. Solo se tuvieron en cuenta los costes ocasionados por cada compañía aérea a título individual. Sobre esta base, Alemania alegó que los costes de la nueva terminal y de la posible contratación de nuevo personal los ocasionó el que Germanwings emprendiera actividades en Zweibrücken, de manera que tales costes se atribuyeron mayoritariamente al primer contrato con Germanwings.
- e) A petición de la Comisión, los pagos en apoyo de la comercialización efectuados a Ryanair con arreglo al contrato entre el Estado federado y AMS se tuvieron en cuenta como costes incrementales del contrato de Ryanair.
- f) El tipo de descuento se basó en los tipos de referencia del *Bundesbank* alemán a partir de 2008.

(381) La Comisión considera que el planteamiento adoptado por Alemania para estimar la cifra de pasajeros y calcular sobre dicha base los ingresos incrementales relativos y no relativos a la aviación es sólido. También lo es el planteamiento aplicado a los tipos de descuento.

(382) La Comisión señala, además, que Alemania no se mostró conforme con que, al calcular los ingresos incrementales únicamente para el período de vigencia del contrato, no se tuvieran los beneficios a largo plazo. La Comisión respondió remitiéndose al razonamiento expuesto en los considerandos 376 y 377, con arreglo al que es, en efecto, adecuado tener en cuenta únicamente los costes e ingresos incrementales generados a lo largo del período de vigencia del contrato.

(383) La Comisión también toma nota de la alegación de Alemania de que no cabía considerar que el contrato de servicios de mercadotecnia solo ocasionara gastos, sino que asimismo generaba ingresos. Alemania no propuso metodología alguna para evaluar los ingresos incrementales específicos generados por el contrato de servicios de

mercadotecnia aparte del tráfico (y, de este modo, también los ingresos no aeronáuticos) en el aeropuerto. En cualquier caso, la Comisión ha establecido ya en el considerando 347 y siguientes que un OEM solo tendría en cuenta los ingresos incrementales al evaluar los efectos positivos del contrato de servicios de mercadotecnia.

- (384) En cuanto a los gastos de explotación, en concreto, la Comisión debe basarse en los datos facilitados por Alemania y FGAZ/FZG en la medida en que aquellos sean razonables, ya que no se halla en situación de estimar tales costes de manera independiente. Sucede lo mismo, en principio, en el caso de los costes de inversión incrementales, ya que Alemania y FGAZ/FZG están en una situación más favorable para estimar qué inversión puede relacionarse directamente con un contrato de servicios aeroportuarios concreto. Habiendo analizado la información facilitada por Alemania, la Comisión considera razonable el cálculo general de los costes incrementales.
- (385) Por otra parte, parece razonable considerar que la contratación de personal adicional para gestionar el contrato con Germanwings y las inversiones iniciales para la renovación de la terminal pueden relacionarse con el primer acuerdo suscrito con Germanwings, ya que este fue el desencadenante de que se forzara el desarrollo de la aviación comercial en Zweibrücken.

Conclusión

- (386) Ya que el resultado descontado previsto fue negativo en el caso del primer contrato de Germanwings y de los contratos con TUIFly y Ryanair, la Comisión considera que FGAZ/FZG no actuó como un OEM al firmar tales contratos. El aeropuerto no podía haber previsto que se cubrirían como mínimo los costes incrementales ocasionados por cualesquiera de tales acuerdos. De este modo, puesto que FGAZ/FZG no actuó como un OEM, su decisión de celebrar contratos en tales condiciones confirió a Germanwings, TUIFly y Ryanair una ventaja económica.
- (387) Por el contrario, cabía esperar que el segundo contrato con Germanwings diera lugar a un resultado descontado positivo. Al celebrar dicho contrato, FGAZ/FZG no confirió, por tanto, una ventaja económica a Germanwings.

7.3.1.5. Selectividad

- (388) La ventaja económica identificada en el considerando 376 y siguientes se concedió sobre una base selectiva, ya que solo las compañías aéreas que operaban en el aeropuerto de Zweibrücken se beneficiaron de ella.
- (389) En este contexto, ha de rechazarse el argumento expuesto por Alemania de que los descuentos sobre las tasas aeroportuarias a las compañías aéreas que operan desde Zweibrücken no eran selectivos. Alemania alegó que los descuentos se ofrecían a todas las compañías aéreas que desearan operar desde Zweibrücken, lo que supuestamente los haría no selectivos.
- (390) La Comisión responde observando, en primer lugar, que los acuerdos individuales celebrados con las compañías aéreas difieren del régimen de tasas y entre sí (véanse los considerandos 67 a 72), de manera que contienen condiciones negociadas a título individual. La ventaja concreta conferida parece selectiva en relación con cada compañía aérea.
- (391) En segundo lugar, sin embargo, la Comisión observa que incluso aunque el programa de tasas se hubiera aplicado del mismo modo a todas las compañías aéreas que desearan operar desde Zweibrücken, cualquier ventaja conferida en el marco de aquel tendría que haberse considerado selectiva. Como el abogado general Mengozzi concluyó en el asunto *Deutsche Lufthansa AG contra Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, aceptar el argumento de Alemania llevaría a «negar radicalmente la posibilidad de calificar como ayudas estatales a las condiciones en las que una empresa pública ofrece sus servicios cuando dichas condiciones son aplicables de forma indistinta a todos los que contratan con ella» ⁽¹⁰⁰⁾. El abogado general Mengozzi señaló asimismo que

«Como en mi opinión ha observado con razón la Comisión, tal exclusión no parece atenerse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual pueden tener también carácter selectivo las intervenciones públicas que afecten de forma indistinta a todos los operadores de un determinado sector económico, ni a varios precedentes jurisprudenciales en los que se consideraron selectivas ventajas derivadas del suministro de bienes o servicios por parte de empresas públicas (o privadas) a tarifas o en condiciones idénticas para todos los operadores que ejercen una actividad específica» ⁽¹⁰¹⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ Conclusiones del abogado general, asunto C-284/12 *Lufthansa contra Flughafen Frankfurt-Hahn* [2013], pendientes de publicación, apartado 50.

⁽¹⁰¹⁾ *Ibid.* (se omiten las notas al pie internas). Véase asimismo *ibid.*, apartados 51 y 52.

7.3.1.6. *Falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales*

- (392) Se considera que una medida concedida por un Estado falsea o amenaza falsear la competencia cuando es probable que mejore la posición competitiva del beneficiario frente a otras empresas con las que compite ⁽¹⁰²⁾. A todos los efectos prácticos, se presupone la existencia de un falseamiento de la competencia en cuanto un Estado confiere una ventaja económica a una empresa en un sector liberalizado en el que hay o podría haber competencia. La jurisprudencia de los tribunales europeos ha establecido que toda concesión de ayudas a una empresa que ejerza sus actividades en el mercado interior puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros [126] ⁽¹⁰³⁾.
- (393) Desde la entrada en vigor del tercer paquete sobre la liberalización del transporte aéreo el 1 de enero de 1993 ⁽¹⁰⁴⁾, las compañías aéreas pueden explotar libremente rutas aéreas en conexiones intraeuropeas. Tal y como ha manifestado el Tribunal de Justicia:

«cuando una empresa opera en un sector [...] en el que se ejerce una competencia efectiva por parte de los fabricantes de diferentes Estados miembros, cualquier ayuda procedente de las autoridades públicas de la que aquella se beneficie puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros y perjudicar a la competencia, en la medida en que su mantenimiento en el mercado impide que sus competidores incrementen su cuota de mercado y reduce las posibilidades de que aumenten las exportaciones» ⁽¹⁰⁵⁾.

- (394) La Comisión ha determinado que FGAZ/FZG y el Estado federado de Renania-Palatinado otorgaron una ventaja selectiva a Germanwings, TUIFly y Ryanair. Estas compañías aéreas operan en un mercado competitivo a escala de la Unión Europea y es posible que la ventaja que obtuvieron mejorara su posición en dicho mercado. Habida cuenta de ello, la Comisión considera que la ventaja otorgada a Germanwings, TUIFly y Ryanair pudo haber falseado la competencia y afectado a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

7.3.1.7. *Conclusión*

- (395) Por los motivos expuestos, la Comisión considera que Germanwings, TUIFly y Ryanair han sido beneficiarias de una ayuda estatal equivalente, aproximadamente, a 1 054 985, 232 781 y 464 879 EUR respectivamente.

7.3.2. COMPATIBILIDAD

- (396) La Comisión señala que Alemania no ha expuesto argumento alguno que demuestre que la ayuda otorgada a TUIFly, Germanwings y Ryanair es compatible con el mercado interior.
- (397) Ateniéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁽¹⁰⁶⁾, la Comisión recuerda que es responsabilidad de Alemania identificar el fundamento jurídico con arreglo al que una medida de ayuda estatal podría considerarse compatible con el mercado interior y demostrar que se cumplen todas las condiciones necesarias. En la Decisión de incoación, la Comisión pidió a Alemania que facilitara información sobre si podría determinarse la compatibilidad con arreglo a las Directrices de aviación de 2005. Alemania, sin embargo, no presentó documentación alguna con vistas a demostrar el cumplimiento de las condiciones pertinentes en materia de ayuda a la puesta en marcha compatible con arreglo a las Directrices de aviación de 2005. Las partes interesadas que presentaron observaciones tampoco expusieron argumentos que demostraran la compatibilidad de la medida de ayuda estatal con el mercado interior.
- (398) A la Comisión, no obstante, le parece útil examinar si la ayuda estatal en cuestión podría considerarse una ayuda a la puesta en marcha compatible.

⁽¹⁰²⁾ Asunto 730/79 *Philip Morris Holland BV contra Comisión de las Comunidades Europeas* [1980] Rec. 267, apartado 11 y asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a 607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98 *Alzetta Mauro y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas* [2000] Rec. II-2325, apartado 80.

⁽¹⁰³⁾ Asunto 730/79 *Philip Morris Holland BV contra Comisión de las Comunidades Europeas* [1980], Rec. 2671, apartados 11 y 12 y asunto T-214/95 *Het Vlaamse Gewest (Región flamenca) contra Comisión de las Comunidades Europeas* [1998] Rec. II-717, apartados 48 a 50.

⁽¹⁰⁴⁾ Reglamento (CEE) n° 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (DO L 240 de 24.8.1992, p. 1), Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO L 240 de 24.8.1992, p. 8), y Reglamento (CEE) n° 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (DO L 240 de 24.8.1992, p. 15).

⁽¹⁰⁵⁾ Asunto C-305/89 *Italia contra Comisión* [1991] Rec. I-1603, apartado 26.

⁽¹⁰⁶⁾ Véase, en concreto, el asunto C-364/90 *Italia contra Comisión* [1993] Rec. I-2097, apartado 20.

7.3.2.1. Régimen jurídico aplicable

(399) Por lo que se refiere a la ayuda a la puesta en marcha, las Directrices de aviación de 2014 establecen que:

«La Comisión aplicará los principios establecidos en las presentes Directrices a todas las medidas de ayuda notificadas sobre las que tenga que pronunciarse a partir del 4 de abril de 2014, incluso cuando los proyectos de ayuda se hayan notificado con anterioridad a esa fecha. De conformidad con la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales, la Comisión aplicará a la ayuda ilegal a la puesta en marcha de compañías aéreas las normas en vigor en el momento de concesión de la ayuda. Por consiguiente, los principios establecidos en las presentes Directrices no se aplicarán en el caso de ayudas ilegales a la puesta en marcha de compañías aéreas otorgadas antes del 4 de abril de 2014»⁽¹⁰⁷⁾.

(400) Por su parte, las Directrices de aviación de 2005 establecen que:

«La Comisión examinará la compatibilidad de [...] [la] ayuda de puesta en marcha concedida sin su autorización y, por lo tanto, infringiendo el artículo 88.3 del Tratado [actualmente, artículo 108, apartado 3, del Tratado], sobre la base de las presentes Directrices si la ayuda comenzó a concederse después de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*».

(401) Como los acuerdos con Germanwings, TUIFly y Ryanair se celebraron tras la publicación de las Directrices de aviación de 2005 en el Diario Oficial, el 9 de diciembre de 2005, tales directrices constituyen el fundamento jurídico aplicable a la evaluación de su compatibilidad con el mercado interior.

7.3.2.2. Evaluación de la compatibilidad con arreglo a las Directrices de aviación de 2005

(402) Habida cuenta de que las condiciones de compatibilidad a la ayuda recogidas en el punto 79 de las Directrices de aviación de 2005 son acumulativas, la Comisión considera que solo es necesario demostrar el incumplimiento de una de tales condiciones para determinar que la ayuda a las compañías aéreas no es compatible. La Comisión inicia su análisis con la condición establecida en el punto 79, letra d), de las Directrices de aviación de 2005.

(403) En el punto 79, letra d), de las Directrices de aviación de 2005 se exige, entre otras cuestiones, que la cuantía de la ayuda no podrá superar ningún año el 50 % de los costes anuales subvencionables, ni exceder del 30 % de la media global de los costes subvencionables. Los costes subvencionables se definen como «los costes suplementarios de puesta en marcha vinculados a la inauguración de la nueva ruta o frecuencia que el transportista aéreo no habría podido soportar al ritmo normal de explotación»⁽¹⁰⁸⁾.

(404) En la Decisión de incoación, la Comisión observó que en los acuerdos con Germanwings, TUIFly y Ryanair no se vinculaba la ayuda concedida a los costes subvencionables. Por ende, se pidió a Alemania que aportara detalles sobre la relación entre la ayuda y los costes subvencionables. Ni Alemania ni los terceros que formularon observaciones sobre la Decisión de incoación facilitaron tal información. En vista de ello, y considerando que en los acuerdos con las compañías aéreas en cuestión no se hace referencia a los costes asumidos por aquellas, no ya a los costes subvencionables, la Comisión considera que no se cumple la condición de compatibilidad recogida en el punto 79, letra d), de las Directrices de aviación de 2005.

(405) En conclusión, la ayuda a las compañías aéreas no puede considerarse una ayuda a la puesta en marcha compatible, ya que al menos se incumple una de las condiciones de compatibilidad. La ayuda estatal otorgada a Germanwings, TUIFly y Ryanair constituye, por consiguiente, una ayuda estatal ilegal e incompatible que debe recuperarse.

8. RECUPERACIÓN

(406) De conformidad con el Tratado y según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión es competente para decidir si el Estado en cuestión debe suprimir o modificar la ayuda⁽¹⁰⁹⁾ una vez comprobada su incompatibilidad con el mercado interior. El Tribunal de Justicia también ha declarado reiteradamente que la obligación del Estado de suprimir una ayuda que la Comisión considera incompatible con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación anterior⁽¹¹⁰⁾. En este sentido, el Tribunal ha afirmado que este objetivo se

⁽¹⁰⁷⁾ Directrices de aviación de 2014, punto 174.

⁽¹⁰⁸⁾ Directrices de aviación de 2005, punto 79, letra e).

⁽¹⁰⁹⁾ Asunto C-70/72, *Comisión contra Alemania* [1973] Rec. 813, apartado 13.

⁽¹¹⁰⁾ Asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, *España contra Comisión* [1994] REC I-4103, apartado 75.

consigue cuando el receptor reembolsa los importes concedidos en concepto de ayuda ilegal, perdiendo así la ventaja de la que había disfrutado sobre sus competidores en el mercado y se restablece la situación anterior al pago de dicha ayuda ⁽¹¹⁾.

- (407) De conformidad con esta jurisprudencia, el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo ⁽¹²⁾ 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».
- (408) Por lo tanto, la ayuda estatal mencionada (véanse los considerandos 282, 297, 318, 320, 395 y 405, teniendo en cuenta los considerandos 198 a 200) debe reintegrarse en la medida en que se haya abonado.
- (409) En el cuadro 9 se indican los importes de recuperación aproximados.

Cuadro 9

Información sobre los importes aproximados de la ayuda recibida pendientes de recuperación y recuperados

Identidad del beneficiario	Importe aproximado total de ayuda recibida (en EUR)	Importe aproximado total de ayuda pendiente de recuperación ⁽¹⁾ (en EUR) (Principal)	Importe total ya reembolsado (en EUR)	
			Principal	Intereses ⁽²⁾
FGAZ/FZG: Subvenciones directas a la inversión				
FGAZ/FZG: Aportaciones de capital				
FGAZ/FZG: Garantía del 100 % del préstamo				
FGAZ/FZG: Participación en la cuenta mancomunada				
Germanwings	1 115 971	1 115 971		
TUIFly	233 002	233 002		
Ryanair/AMS	469 132	469 132		

⁽¹⁾ Los importes pendientes de recuperación a través de FGAZ/FZG deben calcularse sobre la base de la fórmula descrita en el artículo 3 y no pueden cuantificarse de momento de manera aproximada.

⁽²⁾ Considerando que la ayuda se pone a disposición de las compañías aéreas de manera continua durante el período de referencia, la Comisión considera aceptable fijar como fecha a partir de la cual ha de calcularse el interés de recuperación el último día del período para el que se haya calculado el importe de la ayuda (por ejemplo, el 31 de diciembre si dicho período es un año natural o el 31 de octubre si comienza el 1 de enero y concluye el 31 de octubre). Al respecto, al elegir el último día del período en cuestión, la Comisión adopta el planteamiento que resulta más favorable a los beneficiarios.

- (410) Para tener en cuenta la ventaja real conferida a la compañía aérea y a sus filiales con arreglo a los contratos, pueden ajustarse los importes indicados en el cuadro 9, con arreglo a la documentación justificativa aportada por Alemania, sobre la base de i) la diferencia entre, por una parte, los pagos efectivos, presentados *ex post*, que efectuó la compañía aérea en relación con las tasas aeroportuarias (incluidas la tasa de aterrizaje, la tasa por viajero y los servicios de manipulación en tierra, con arreglo al contrato de servicios aeroportuarios) y, por otra parte, los flujos de tesorería previstos (*ex ante*) en relación con tales ingresos y expuestos en el cuadro 8, y ii) la diferencia entre, por una parte, los pagos de servicios de mercadotecnia efectivos, presentados *ex post*, que abonó la compañía aérea o sus filiales con arreglo a los contratos de servicios de mercadotecnia y, por otra parte, los costes de mercadotecnia previstos (*ex ante*) correspondientes a los importes indicados en el cuadro 8.

⁽¹¹⁾ Asunto C-75/97 *Bélgica contra Comisión* [1999] Rec. p. I-3671), apartados 64-65.

⁽¹²⁾ 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 CE (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. La ayuda estatal, ejecutada ilegalmente por Alemania infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado a favor de *Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken* («FGAZ»)/*Flughafen Zweibrücken GmbH* («FZG») entre 2000 y 2009, a través de subvenciones directas a la inversión, aportaciones de capital anuales, la concesión de una garantía gratuita del 100 % del importe de un préstamo bancario y la autorización a FGAZ a participar en la cuenta mancomunada del Estado federado de Renania-Palatinado, es incompatible con el mercado interior.
2. La ayuda estatal, ejecutada ilegalmente por Alemania infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado a favor de Germanwings, TUIFly y Ryanair/AMS a través de los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de mercadotecnia celebrados el 15 de septiembre de 2006 (Germanwings), el 1 de abril de 2008 (TUIFly) y el 22 de septiembre y el 6 de octubre de 2008 (Ryanair/Airport Marketing Services [«AMS»]), es incompatible con el mercado interior.

Artículo 2

1. El préstamo concedido a FZG por *Sparkasse Südwestpfalz* no constituye una ayuda estatal.
2. El contrato de servicios celebrado por FZG con Germanwings el 30 de junio de 2008 no constituye una ayuda estatal.

Artículo 3

1. Alemania recuperará de los beneficiarios la ayuda incompatible mencionada en el artículo 1.
2. FGAZ y FZG serán responsables de manera solidaria de devolver la ayuda estatal recibida por cualquiera de ellas.
3. Ryanair y AMS serán responsables de manera solidaria de devolver la ayuda estatal recibida por cualquiera de ellas.
4. Las cantidades pendientes de recuperación serán las siguientes:
 - a) con respecto a las subvenciones a la inversión concedidas por el Estado federado de Renania-Palatinado y ZEF a FZG: **20 564 170 EUR** concedidos entre el 12 de diciembre de 2000 y el 31 de diciembre de 2009, menos los costes de los servicios de bomberos y los gastos que el operador aeroportuario tiene derecho a recuperar con arreglo al artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz* en la medida en que estuvieran cubiertos por las subvenciones directas a la inversión;
 - b) con respecto a las aportaciones de capital concedidas por el Estado federado de Renania-Palatinado y ZEF a FGAZ: **26 629 000 EUR** concedidos entre 2000 y 2009, menos los costes de los servicios de bomberos y los costes que el operador aeroportuario tiene derecho a recuperar con arreglo al artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz* en la medida en que estuvieran cubiertos por las aportaciones de capital anuales, y menos las sumas concedidas antes del 12 de diciembre de 2000;
 - c) con respecto a la garantía gratuita del 100 % del importe de un préstamo concedida por el Estado federado de Renania-Palatinado a favor de FZG: el equivalente de efectivo del valor de la garantía, que se determinará con arreglo a la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía;
 - d) con respecto a la participación de FGAZ en la cuenta mancomunada del Estado federado de Renania-Palatinado: el equivalente de efectivo de las condiciones de préstamo ventajosas, que se determinará con arreglo a la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización de 12 de diciembre de 2007, menos cualesquiera ventajas obtenidas a través de préstamos empleados en cubrir los costes de los servicios de bomberos y los gastos que el aeropuerto tiene derecho a recuperar con arreglo al artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz*;
 - e) con respecto a los contratos de servicios aeroportuarios celebrados entre Germanwings y FZG el 15 de septiembre de 2006: el importe de la ayuda incompatible;
 - f) con respecto a los contratos de servicios aeroportuarios celebrados entre TUIFly y FZG el 1 de abril de 2008: el importe de la ayuda incompatible;
 - g) con respecto a los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de mercadotecnia celebrados entre Ryanair y FZG el 22 de septiembre de 2008 y entre AMS y el Estado federado de Renania-Palatinado el 6 de octubre de 2008: el importe de la ayuda incompatible.

5. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación.
6. Alemania facilitará las fechas exactas en las que la ayuda proporcionada por el Estado fue puesta a disposición de los respectivos beneficiarios.
7. Los intereses se calcularán según el método de interés compuesto contemplado en el capítulo V del Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión ⁽¹¹³⁾.
8. Alemania cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda mencionada en el artículo 1 con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

Artículo 4

1. La recuperación de la ayuda a que se refiere el artículo 1 será inmediata y efectiva.
2. Alemania garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

Artículo 5

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Alemania presentará la siguiente información a la Comisión:
 - a) el importe total de la ayuda que debe recuperarse de los beneficiarios y, en concreto:
 - i) el importe de las subvenciones directas a la inversión, las aportaciones de capital y el equivalente de efectivo de los préstamos ventajosos que cubrieron los costes de los servicios de bomberos y los gastos que el aeropuerto tiene derecho a recuperar con arreglo al artículo 8, apartado 3, de la LuftSiG;
 - ii) información sobre la capacidad crediticia de FGAZ/FZG al otorgarse la garantía del 100 % del préstamo y al concederse cada préstamo con cargo a la cuenta mancomunada, con vistas a permitir que la Comisión determine el equivalente de efectivo de la garantía y de las condiciones ventajosas de los préstamos con cargo a la cuenta mancomunada con arreglo a la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía y la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización de 12 diciembre de 2007, respectivamente;
 - b) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse de cada beneficiario;
 - c) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
 - d) documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda.
2. Alemania 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 contemplada 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 de los beneficiarios.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 1 de octubre de 2014.

Por la Comisión
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente

⁽¹¹³⁾ Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 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).