

DECISIÓN (UE) 2016/2069 DE LA COMISIÓN**de 1 de octubre de 2014****relativa a las medidas SA.14093 (C76/2002) ejecutadas por Bélgica en favor de Brussels South Charleroi Airport y Ryanair**

[notificada con el número C(2014) 6849]

(El texto en lengua francesa 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 presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽²⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Por informaciones publicadas en la prensa belga en julio de 2001 y una queja recibida en enero de 2002, la Comisión se enteró de que Bélgica había concedido una serie de medidas de ayuda a la compañía aérea Ryanair Ltd (en lo sucesivo, «Ryanair») para la prestación de servicios aéreos en el aeropuerto de Charleroi. Mediante cartas de 21 de noviembre de 2001, 13 de junio de 2002 y 4 de julio de 2002, así como en una reunión celebrada el 9 de octubre de 2002, Bélgica transmitió a la Comisión una serie de informaciones al respecto.
- (2) Mediante carta de 11 de diciembre de 2002 ⁽³⁾ (en lo sucesivo, la «Decisión de incoación»), la Comisión informó a Bélgica de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE (en lo sucesivo, el «procedimiento de investigación formal») con respecto a dicha ayuda. Bélgica presentó sus observaciones el 14 de febrero de 2003.
- (3) La Decisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁴⁾. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la medida en cuestión en el plazo de un mes a partir de la fecha de publicación.
- (4) La Comisión recibió observaciones al respecto por parte de los interesados. El 19 de marzo y el 22 de abril de 2003 remitió a Bélgica dichas observaciones y le brindó la posibilidad de comentarlas. La Comisión recibió los comentarios de Bélgica mediante cartas de 16 y 27 de mayo de 2003.
- (5) A petición de la Comisión, se celebraron tres reuniones con las autoridades belgas el 24 de junio y el 23 y el 25 de julio de 2003. Después de las reuniones se envió la información adicional que la Comisión había solicitado el 27 de agosto de 2003.
- (6) El 19 de diciembre de 2003, Bélgica envió a la Comisión un escrito con información complementaria. En dicho escrito, las autoridades belgas solicitaban una nueva reunión con la Comisión, que tuvo lugar el 16 de enero de 2004.

⁽¹⁾ Desde el 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE se han convertido, respectivamente, en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). En ambos casos, las disposiciones son esencialmente idénticas. A efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán, cuando proceda, como hechas a los artículos 87 y 88, respectivamente, del Tratado CE. El TFUE también ha introducido ciertos cambios en la terminología, como la sustitución de los términos «Comunidad» por «Unión», «mercado común» por «mercado interior» y «Tribunal de Primera Instancia» por «Tribunal General». En la presente Decisión se utilizará la terminología del TFUE.

⁽²⁾ DO C 248 de 17.8.2012, p. 1.

⁽³⁾ SG (2002) D/233141.

⁽⁴⁾ DO C 18 de 25.1.2003, p. 3.

- (7) La Comisión adoptó una decisión definitiva parcialmente negativa el 12 de febrero de 2004 ⁽⁵⁾ (en lo sucesivo, la «Decisión de 2004»).
- (8) Dicha Decisión fue anulada mediante sentencia del Tribunal General de 17 de diciembre de 2008 ⁽⁶⁾ (en lo sucesivo, «sentencia de 2008»), lo que obligó a la Comisión a adoptar una nueva decisión definitiva en relación con las medidas consideradas. El Tribunal consideró que la Comisión había incurrido en un error de derecho al negarse a examinar conjuntamente las ventajas concedidas por la Región Valona (en lo sucesivo, la «Región») y el gestor del aeropuerto de Charleroi, la sociedad anónima Brussels South Charleroi Airport (en lo sucesivo, «BSCA»), y comprobar si, consideradas conjuntamente, las dos entidades se habían comportado como un inversor prudente en una economía de mercado. La sentencia de 2008 tuvo por efecto la reapertura del procedimiento de investigación formal que se había cerrado con la Decisión definitiva de 2004.
- (9) Mediante carta de 23 de julio de 2010, la Comisión brindó a Bélgica y a las partes que habían presentado observaciones en el marco del procedimiento de investigación formal iniciado el 11 de diciembre de 2002, la posibilidad de presentar nuevas observaciones en el marco del procedimiento de investigación formal reabierto a raíz de la sentencia de 2008. En respuesta a la solicitud de la Comisión de 20 de abril de 2011, las autoridades belgas enviaron información adicional mediante cartas de 14 de julio y 21 de septiembre de 2011.
- (10) Por carta de 21 de marzo de 2012, la Comisión informó a Bélgica de su decisión de ampliar el procedimiento de investigación formal a nuevas medidas (en lo sucesivo, la «Decisión de ampliación de 2012»).
- (11) La Decisión de ampliación de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁷⁾. La Comisión invitó a los interesados a que presentaran sus observaciones sobre las medidas en cuestión.
- (12) Bélgica presentó sus observaciones el 22 de mayo de 2012. Dichas observaciones no contenían el cuadro resumen del anexo I de la Decisión de ampliación de 2012, que se remitió el 5 de junio de 2012.
- (13) El 9 de agosto de 2012, la Comisión solicitó información adicional relativa, en particular, a las cargas soportadas por la Société Wallonne des Aéroports (en lo sucesivo, «SOWAER») por sus inversiones en el aeropuerto de Charleroi y sus misiones en favor de BSCA. El 3 de septiembre de 2012, las autoridades belgas remitieron las cuentas anuales de SOWAER para los años 2001 a 2004 y, el 9 y el 18 de octubre de 2012, información complementaria.
- (14) El 26 de octubre de 2012, tras una reunión, la Comisión solicitó información complementaria. Bélgica remitió dicha información el 9 de noviembre de 2012.
- (15) La Comisión recibió observaciones al respecto por parte de los siguientes interesados:
- las observaciones de la parte interesada C se recibieron el 14 de septiembre de 2012,
 - las observaciones de Board of Airline Representatives se recibieron el 17 de septiembre de 2012, así como las observaciones de Air France, Association of European Airlines y Brussels Airport Company,
 - las observaciones de Brussels Airlines se recibieron el 18 de septiembre de 2012,
 - las observaciones de BSCA se recibieron el 4 de octubre de 2012,
 - Ryanair envió sus observaciones el 3 de octubre de 2012, en las que se remitía a las observaciones enviadas el 30 de septiembre de 2011, el 13 de abril de 2012 y el 4 de julio de 2012. Ryanair remitió observaciones complementarias los días 10 de abril de 2013, 20 de diciembre de 2013 y 17 y 31 de enero de 2014.
- (16) La Comisión transmitió dichas observaciones a Bélgica el 2 de julio y el 29 de octubre de 2012, el 3 de mayo de 2013 y el 22 de enero y el 24 de febrero de 2014, brindándole la posibilidad de comentarlas. Recibió los comentarios de Bélgica mediante cartas de 17 de julio de 2012, 14 de diciembre de 2012 y 5 de junio de 2013.

⁽⁵⁾ Decisión 2004/393/CE de la Comisión, de 12 de febrero de 2004, relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi (DO L 137 de 30.4.2004, p. 1).

⁽⁶⁾ Sentencia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair Ltd/Comisión, T-196/04, Rec. 2008, página II — 03646, EU:T:2008:585.

⁽⁷⁾ Véase la nota 2 a pie de página.

- (17) El 14 de enero de 2014, la Comisión solicitó información adicional a Bélgica, en particular para realizar la prueba del operador en una economía de mercado a las medidas en favor de BSCA. Bélgica respondió mediante cartas enviadas el 7 y el 24 de febrero de 2014. No obstante, debido a que las respuestas estaban incompletas, la Comisión envió una carta de recordatorio a Bélgica el 10 de marzo de 2014, en la que le indicaba las respuestas que faltaban y pedía que las diera. Bélgica envió elementos adicionales el 24 de marzo de 2014.
- (18) El 7 de febrero de 2014, la Comisión solicitó información complementaria a Bélgica, en concreto sobre las medidas en favor de Ryanair. Los días 18 y 24 de marzo de 2014, Bélgica remitió parte de las respuestas a las preguntas formuladas.
- (19) El 7 de febrero de 2014 se celebró en el aeropuerto de Charleroi una reunión entre los representantes de la Región Valona, SOWAER y BSCA, por una parte, y los servicios de la Comisión, por otra.
- (20) El 25 de febrero y el 11 de marzo de 2014, la Comisión solicitó a Bélgica información complementaria y, en particular, aclaraciones sobre los elementos aportados por Bélgica el 7 y el 24 de febrero de 2014 en relación con las medidas de la Región y SOWAER en favor de BSCA. Bélgica respondió mediante cartas de 25 de marzo y 4 de abril (anexos remitidos el 9 de abril) de 2014.
- (21) Los días 17 y 19 de marzo de 2014, a raíz de la adopción de las Directrices sobre ayudas estatales a los aeropuertos y a las compañías aéreas (en lo sucesivo, «Directrices de la aviación») ⁽⁸⁾, la Comisión invitó a Bélgica y a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre la aplicación de las Directrices de la aviación al presente caso. Además, el 15 de abril de 2014, se publicó una comunicación en la que se invitaba a los Estados miembros y a las partes interesadas a que presentaran sus comentarios, también en el presente asunto, a la luz de la entrada en vigor de las Directrices sobre ayudas estatales a los aeropuertos y a las compañías aéreas. La Comisión recibió observaciones de Brussels Airport Company, Brussels Airlines, Board of Airlines Representatives, Air France y la asociación «Transport et environnement», y remitió dichos comentarios a Bélgica el 26 de mayo de 2014. Esta última comunicó sus observaciones el 26 de junio de 2014.
- (22) El 11 de abril de 2014, tuvo lugar una nueva reunión entre los servicios de la Comisión, por una parte, y Bélgica, BSCA y SOWAER, por otra. Tras esta reunión, Bélgica remitió documentos y una nota fechada el 5 de mayo de 2014 sobre las misiones de servicio público confiadas a BSCA.
- (23) El 5 de mayo de 2014, la Comisión envió una nueva solicitud de información a Bélgica, a la que esta última respondió el 13 de mayo de 2014.
- (24) Mediante escrito de 7 de mayo de 2014, Bélgica aceptó que, en el presente asunto y habida cuenta del compromiso contraído por los servicios de la Comisión de remitirle lo antes posible una traducción de la Decisión en lengua neerlandesa, la Comisión pudiera, de forma excepcional y en virtud del artículo 297 del TFUE, notificarle la Decisión en lengua francesa. Bélgica aceptó que la versión en lengua francesa de la decisión fuese la única auténtica y surtiese efecto mediante su notificación en dicha lengua.
- (25) El 2 de julio de 2014, Brussels Airlines remitió una versión actualizada de los comentarios enviados el 25 de septiembre de 2013 tras la publicación del proyecto de Directrices sobre ayudas estatales a los aeropuertos y a las compañías aéreas. Dichos comentarios fueron transmitidos a Bélgica el 4 de julio de 2014 y esta última remitió sus observaciones el 18 de julio de 2014.

2. ELEMENTOS DE CONTEXTO RELATIVOS A LAS MEDIDAS EXAMINADAS

2.1. Creación de BSCA y SOWAER — Historial de los compromisos contraídos por la Región Valona y SOWAER con Brussels South Charleroi Airport

2.1.1. Reforma institucional de 1980

- (26) A raíz de la Ley de reforma institucional de 8 de agosto de 1980, se dotó a las regiones belgas de las competencias necesarias para el equipamiento y la explotación de los aeródromos y aeropuertos públicos ubicados en su territorio, salvo el aeropuerto de Bruxelles-National, que siguió siendo competencia del Estado federal belga.

⁽⁸⁾ DO C 99 de 4.4.2014, p. 3.

- (27) Según Bélgica ⁽⁹⁾, el Gobierno valón decidió entonces desarrollar las potencialidades económicas de dichas infraestructuras de transporte y efectuar las inversiones necesarias de forma progresiva. El 2 de mayo de 1989, el Gobierno valón refrendó la siguiente nota del ministro de Transportes: «Por ello, el primer objetivo del Ejecutivo valón es hacer todo lo posible para que los aeropuertos y aeródromos valones alcancen rápidamente el umbral de rentabilidad. A tal fin, deben adoptarse diversas medidas conjuntamente, en particular en lo que se refiere a las infraestructuras».

2.1.2. Creación de BSCA y Convenio entre la Región y BSCA de 1991

- (28) En 1991, la Región creó BSCA, a fin de gestionar el aeropuerto de Charleroi Bruxelles Sud (en lo sucesivo, «aeropuerto de Charleroi»).
- (29) Mediante un convenio de 9 de julio de 1991 (en lo sucesivo, «Convenio Región/BSCA»), la Región concedió a BSCA por un período de cincuenta años:
- una concesión de servicio para la gestión comercial del dominio público del aeropuerto de Charleroi,
 - una concesión de patrimonio público para la utilización permanente y exclusiva de la zona aeroportuaria.
- (30) El Convenio Región/BSCA —incluido el pliego de condiciones anexo al mismo (en lo sucesivo, «pliego de condiciones») — establece el reparto de gastos entre la Región Valona y BSCA:
- a) Por lo que respecta a la concesión de servicio, el Convenio Región/BSCA ⁽¹⁰⁾ prevé que BSCA «asuma a su costa» las obligaciones asociadas a la gestión técnica y comercial de la zona aeroportuaria. No obstante, en aplicación del artículo 25 del pliego de condiciones, la Región se haría cargo del «coste de los servicios de lucha contra incendios ⁽¹¹⁾ y mantenimiento ⁽¹²⁾» hasta el 1 de enero de 1997.
 - b) Por lo que respecta a la concesión de patrimonio público, el Convenio prevé que la Región de encargue del acondicionamiento previo, así como de todos los trabajos de acondicionamiento, instalación y equipamiento de la zona concedida ⁽¹³⁾, mientras que BSCA será responsable de la limpieza y el mantenimiento de la misma ⁽¹⁴⁾. El pliego de condiciones ⁽¹⁵⁾ establece además un programa anual o plurianual de equipamiento, propuesto por BSCA y adoptado de acuerdo con la Región, cuya financiación correrá a cargo de la autoridad otorgante.
- (31) Por lo que respecta a las tasas, el Convenio ⁽¹⁶⁾ establece que:
- BSCA estará autorizada a recaudar las tasas relativas al tráfico aeronáutico, así como las correspondientes a todas las prestaciones de servicios que deba efectuar,
 - como contrapartida de la concesión, BSCA pagará a la Región un canon anual equivalente al 35 % de las tasas aeronáuticas percibidas por BSCA el año anterior. Dicho canon se asignará a un fondo para la liquidación financiera de los problemas medioambientales derivados de la explotación del aeropuerto.

2.1.3. Medidas relativas a la subvención por «prestaciones de lucha contra incendios/mantenimiento» pagada por la Región a BSCA de 1997 a 2002

- (32) En aplicación de la cláusula adicional n.º 2 del pliego de condiciones, la asunción del «coste de los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento» por la Región se prorrogó hasta el 1 de enero de 2000.

⁽⁹⁾ Nota de Bélgica de 24 de febrero de 2014.

⁽¹⁰⁾ Artículo 3.2 del Convenio Región/BSCA.

⁽¹¹⁾ En aplicación del artículo 12 del pliego de condiciones, el servicio de lucha contra incendios se define con arreglo a las normas de la Organización de la Aviación Civil Internacional.

⁽¹²⁾ En aplicación de los artículos 12 y 19 del pliego de condiciones, el servicio de mantenimiento se define como «el servicio técnico de mantenimiento de edificios, pistas, accesos, caminos, etc.», así como «el mantenimiento de los terrenos, edificios y equipos de los edificios y de los materiales incluidos en la concesión o puestos a disposición de manera que sigan siendo adecuados para el uso al que están destinados».

⁽¹³⁾ Artículo 10.1 del Convenio Región/BSCA.

⁽¹⁴⁾ En aplicación del artículo 13.2 del Convenio Región/BSCA, BSCA es responsable de la limpieza y el mantenimiento de la zona concedida. También debe realizar todas las reparaciones necesarias, de mayor o menor magnitud. No obstante, la cláusula adicional n.º 1 al Convenio limita la responsabilidad de BSCA a las reparaciones de gran magnitud derivadas de la falta de mantenimiento urgente.

⁽¹⁵⁾ Artículo 22 del pliego de condiciones anexo al Convenio Región/BSCA.

⁽¹⁶⁾ Artículo 18 del Convenio Región/BSCA.

- (33) La Región se hizo cargo asimismo del coste de dichos servicios para los años 2000 ⁽¹⁷⁾ y 2001 ⁽¹⁸⁾.
- (34) Por lo que respecta al año 2002, Bélgica alega que, si bien la Región pretendía seguir concediendo una compensación por dichos costes, la creación de SOWAER y el establecimiento de un nuevo marco jurídico retrasaron la formalización de la prórroga de dicha compensación. Según Bélgica, el mantenimiento de la asunción de este gasto se confirmó mediante carta de 5 de julio de 2001 enviada por BSCA a la Administración valona de transportes y equipos, en la que se detallaban las líneas del presupuesto de 2002 de BSCA consagradas a los costes de estos servicios, tras una conversación telefónica en cuyo curso se habría confirmado la asunción de estos servicios por la Región para 2002.

2.1.4. Fundamentos del plan de inversiones para el aeropuerto de Charleroi en 1999-2000

- (35) A finales del decenio de 1990, se encargaron a consultorías externas una serie de estudios sobre las posibilidades de desarrollo del aeropuerto de Charleroi. Así, la Región encargó a Tractebel un estudio estratégico sobre el desarrollo del aeropuerto de Charleroi, que se concluyó en abril de 2000 ⁽¹⁹⁾. Simultáneamente, un estudio de Roland Berger International Management Consultant de julio de 2000 se ocupó del desarrollo de una estrategia aeroportuaria para Valonia ⁽²⁰⁾. Por último, en el contexto de las negociaciones entabladas con la Región a comienzos de 2001 con vistas a una posible participación en el capital de BSCA, Grands Travaux de Marseille encargó un estudio sobre el desarrollo potencial del aeropuerto ⁽²¹⁾.
- (36) Según Bélgica, antes incluso de la realización de estos estudios y debido a exigencias técnicas derivadas de la infraestructura existente ⁽²²⁾, ya estaba claro que se debía construir una nueva terminal en la zona norte del emplazamiento. Intercommunale Igretec, encargada de la creación del parque de actividades «Aéropôle», había expropiado ya algunos terrenos. La Región procedió por sí misma a expropiaciones a lo largo del decenio de 1990 y la Intercommunale le retrocedió, en 1999, los terrenos que había expropiado. Sobre esos terrenos se construyó la nueva terminal de pasajeros, actualmente operativa.
- (37) En una reunión de 20 de julio de 2000, la Región Valona aprobó las orientaciones para un acuerdo marco sobre un programa plurianual de inversiones en el aeropuerto de Charleroi, que mencionaba, en particular, «el concepto de una nueva terminal de pasajeros», con un presupuesto total de 113,74 millones EUR.

Cuadro 1

Inversiones en infraestructuras previstas en el acuerdo marco de 20 de julio de 2000

(en millones)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total BEF	Total EUR
Terrenos	145					38			183	4,54
Infraestructuras	340	613	601	1 044	412	100	923	372	4 405	109,20

⁽¹⁷⁾ En aplicación del Decreto de 16 de diciembre de 1999, que contiene el presupuesto general de gastos de la Región Valona para el ejercicio presupuestario de 2000, y de la Ordenanza del Gobierno valón de 27 de septiembre de 2000 que concede una subvención de explotación a BSCA destinada a cubrir los gastos relativos a los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento del aeropuerto de Charleroi para el año 2000.

⁽¹⁸⁾ En aplicación del Decreto de 14 de diciembre de 2000, que contiene el presupuesto general de gastos de la Región Valona para el ejercicio presupuestario de 2001, y de la Ordenanza del Gobierno valón de 4 de octubre de 2001 que concede una subvención de explotación a BSCA destinada a cubrir los gastos relativos a los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento del aeropuerto de Charleroi para el año 2001.

⁽¹⁹⁾ Este estudio contenía un plan de desarrollo del aeropuerto de Charleroi a medio plazo (cinco años) y a largo plazo (veinte años). Hacía referencia al proyecto de una nueva terminal Norte y contenía una descripción detallada de las inversiones propuestas.

⁽²⁰⁾ Se señalaban los nichos potenciales para el aeropuerto de Charleroi y, en particular, la posibilidad de establecer una base de bajo coste, citando a Ryanair. El estudio indicaba el importe de las inversiones que debían realizarse para desarrollar el aeropuerto: sistema de pistas, expropiaciones, saneamiento y redes diversas, desmontes y terraplenados, nueva terminal, aparcamiento, conexión y acceso privado al aeropuerto, acceso público por carretera y otros (combustible, torre de control, material móvil, etc.).

⁽²¹⁾ El estudio confirmaba el segmento de desarrollo del aeropuerto de Charleroi, es decir, las compañías de bajo coste, las compañías regionales y las compañías de vuelos chárter. Confirmaba que Ryanair representaba una oportunidad de desarrollo rápido del tráfico a corto plazo, con cinco aviones basados en el aeropuerto. También analizaba las condiciones técnicas asociadas a la llegada de las compañías aéreas Easyjet y Go, así como de compañías regionales y de vuelos chárter.

⁽²²⁾ Dichas exigencias técnicas consistían en la necesidad de disponer de un sistema ILS (*Instrument landing system*) de categoría III que permitiera el aterrizaje con mala visibilidad, un elemento indispensable para acoger compañías aéreas con base de aviones y líneas regulares. Por aquel entonces, el proyecto de parque de actividades «Aéropôle», en su versión inicial, se extendía mucho más al sur, de forma que habría hecho imposible el desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias.

- (38) El 8 de noviembre de 2000, la Región adoptó una decisión en ejecución de su decisión de 20 de julio de 2000, que modificaba las hipótesis del programa plurianual de inversiones y elevaba el coste total de la inversión a 121 millones EUR. No obstante, según la nota adjunta a esta decisión, «las inversiones relativas a la nueva terminal y sus infraestructuras de acompañamiento solo se efectuarán en función de la evolución de las necesidades concretas, dado que la asunción de las mismas debe examinarse teniendo en cuenta el desarrollo de las actividades». La nota precisaba la evaluación en aquella fase de los costes generados por una nueva terminal: «si las necesidades reales del aeropuerto lo imponen (...), la realización de la nueva terminal y las infraestructuras de acompañamiento de la misma podría generar una inversión del orden de 1 514 millones BEF» es decir, unos 37,5 millones EUR, sin detallar no obstante el calendario de ejecución (véase el cuadro 9). En aquella fecha, todavía no se habían definido las modalidades de financiación del programa de inversiones del aeropuerto de Charleroi ⁽²³⁾.

Cuadro 2

Inversiones en infraestructuras previstas en la nota adjunta a la decisión de 8 de noviembre de 2000

(en millones)

	2000	2001	2002	2003	2004	Después de 2004	Total BEF	Total EUR
Total A	93	160	15		38		306	7,59
Total B	12	729	709	548	319	743	3 060	75,86
Terminal	0	0	1 514				1 514	37,53
Total	105	889	2 238	548	357	743	4 880	120,97

A: Financiación directa por la Región; B: Subvenciones de inversión.

2.1.5. Creación de SOWAER el 1 de julio de 2001

- (39) El 1 de julio de 2001, la Región constituyó una sociedad bajo su control exclusivo, la Société Wallonne des Aéroports (en lo sucesivo, «SOWAER»), para desarrollar las infraestructuras aeroportuarias de la Región, ponerlas a disposición de las empresas gestoras de los aeropuertos afectados y mantenerlas en estado operativo, haciéndose cargo de las operaciones de mantenimiento de gran magnitud y las reparaciones.
- (40) Previamente, en una decisión de 23 de mayo de 2001 que tenía por objeto el «establecimiento de un mecanismo financiero y la creación de una empresa especializada», la Región había aprobado los estatutos y el plan financiero de SOWAER para los años 2001 a 2004 ⁽²⁴⁾ y, en particular, un importe de inversiones total en el aeropuerto de Charleroi de 3 753 millones BEF, es decir, unos 93 millones EUR, de los cuales 28 millones EUR correspondían a la nueva terminal (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Inversiones en infraestructuras previstas en el plan financiero de SOWAER aprobado por la Región el 23 de mayo de 2001

(millones)

	2001	2002	2003	2004	Total BEF	Total EUR
Térrenos	253	15	0	38	306	7,59
Infraestructuras	741	709	548	319	2 317	57,44

⁽²³⁾ Se contaba con una intervención financiera de la Société Régionale Wallonne du Transport (SRWT), que finalmente se descartó. La nota citada indicaba también que «será conveniente, por tanto, adecuar los textos existentes (convenio de concesión, pliego de condiciones y protocolos anexos) en función de la nueva fórmula que se elija para la financiación de las inversiones».

⁽²⁴⁾ Remitido como anexo 19 a la carta de Bélgica de 26 de agosto de 2003.

	(millones)					
	2001	2002	2003	2004	Total BEF	Total EUR
Terminal	10	500	500	120	1 130	28,01
Total	1 004	1 224	1 048	477	3 753	93,03

- (41) En marzo de 2002, se presentó al Consejo de administración de SOWAER un plan financiero más detallado ⁽²⁵⁾, en el que se recogía la evolución última de los programas de inversiones de Lieja y Charleroi. Con posterioridad, dicho plan se actualizó a intervalos regulares (en torno a una vez al año).
- (42) Asimismo, con arreglo al plan financiero de SOWAER aprobado el 23 de mayo de 2001, se estableció un límite máximo a la contribución al fondo de medio ambiente de 75 millones BEF (1,86 millones EUR) para 2002. Dicho plan financiero incluía también como ingresos de SOWAER el saldo del fondo de medio ambiente, en concepto de sus misiones delegadas.

2.1.6. *Convenio entre SOWAER y BSCA de 15 de abril de 2002 y cláusula adicional n.º 3 del Convenio Región/BSCA de 29 de marzo de 2002*

- (43) El 15 de abril de 2002, SOWAER, que el 29 de marzo de 2002 había adquirido la concesión de propiedad pública otorgada a BSCA en 1991, celebró un convenio de subconcesión de propiedad pública con BSCA (en lo sucesivo, «Convenio SOWAER/BSCA de 2002»), en virtud del cual:
- BSCA puede utilizar hasta 2040 de forma exclusiva la zona aeroportuaria a efectos de su explotación. En dicha zona aeroportuaria, SOWAER se compromete a realizar un programa de inversiones (en lo sucesivo, el «programa de inversiones») que se detalla en el convenio SOWAER/BSCA y es idéntico al programa mencionado en el considerando 40 anterior. SOWAER se compromete, además, a efectuar las reparaciones y operaciones de mantenimiento de gran magnitud relativas a los terrenos, construcciones e infraestructuras.
 - Como contrapartida de la puesta a disposición de la zona aeroportuaria, de la realización del programa de inversiones y de las operaciones de mantenimiento de gran magnitud, BSCA debe pagar un canon de concesión compuesto por:
 - una parte variable anual equivalente al 35 % de las tasas aeronáuticas, con un límite máximo que evoluciona con el tiempo (en lo sucesivo, el «canon variable con límite máximo»),
 - un canon a tanto alzado anual, que también evoluciona con el tiempo (en lo sucesivo, el «canon a tanto alzado»).
- (44) De forma casi simultánea, el 29 de marzo de 2002, la Región y BSCA celebraron una cláusula adicional que modificaba el Convenio Región/BSCA. Según dicha cláusula adicional (cláusula adicional n.º 3 del Convenio Región/BSCA) ⁽²⁶⁾, la Región se comprometía a pagar a BSCA:
- una subvención que le permitiera asumir los costes soportados por la puesta a disposición por SOWAER de los terrenos, construcciones e infraestructuras aeroportuarias. Dicha subvención correspondía al canon a tanto alzado mencionado en el considerando 43, de forma que BSCA solo sufraga el canon variable con límite máximo,
 - una subvención de reembolso de los gastos (cargas e inversiones) incurridos por BSCA por los servicios de «mantenimiento y lucha contra incendios». La cláusula adicional n.º 3 modificaba asimismo el artículo 25 del pliego de condiciones, pues preveía, en particular, la inclusión de los costes de las inversiones y/o las cargas de amortizaciones de las inversiones en la cuenta de explotación relativa al coste de los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento.

2.1.7. *Revisión del programa de inversiones de 3 de abril de 2003*

- (45) El 3 de abril de 2003, el Gobierno valón tomó nota de una revisión del programa de inversiones. Dicha revisión modificaba, en particular, la capacidad de la nueva terminal con respecto al nivel decidido en la versión inicial del programa de inversiones. En efecto, en lugar de una capacidad de dos millones de pasajeros, ahora se preveía

⁽²⁵⁾ Remitido como anexo 2 a la carta de Bélgica de 24 de febrero de 2014.

⁽²⁶⁾ Artículo 3.2.2 de la cláusula adicional n.º 3 del Convenio Región/BSCA de 29 de marzo de 2002.

construir una terminal con capacidad para tres millones de pasajeros, así como un aparcamiento de coches mayor que el previsto. Esta revisión representaba unas inversiones adicionales de 33 millones EUR.

2.1.8. *Convenio SOWAER/BSCA de 4 de abril de 2006 y cláusula adicional n.º 5 del Convenio Región/BSCA de 10 de marzo de 2006*

- (46) El Convenio SOWAER/BSCA de 2002 fue sustituido el 4 de abril de 2006 por un nuevo convenio (en lo sucesivo, «Convenio SOWAER/BSCA de 2006»). Este último recoge lo esencial de las disposiciones del Convenio SOWAER/BSCA de 2002 y precisa el contenido de determinados servicios prestados por SOWAER a BSCA además de los servicios definidos en el Convenio de 2002. También modifica las modalidades de cálculo de los cánones de concesión que BSCA debe pagar a SOWAER.
- (47) Paralelamente, se modificó el Convenio Región/BSCA mediante la cláusula adicional n.º 5 de 10 de marzo de 2006. Ahora, el artículo 3.2.2. del Convenio Región/BSCA prevé que:

- serán objeto de una compensación de la Región los costes incurridos por BSCA por los servicios relativos a la protección contra incendios y a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario,
- esta compensación está sujeta a un límite máximo. El límite máximo, fijado en 5 774 000 EUR para 2006, se indexa anualmente.

- (48) La cláusula adicional precisa asimismo que el importe de la compensación financiera deberá revisarse antes de julio de 2009.

2.1.9. *Cláusula adicional n.º 6 del Convenio Región/BSCA de 15 de enero de 2008*

- (49) El Convenio Región/BSCA fue modificado de nuevo el 15 de enero de 2008 (cláusula adicional n.º 6). En aplicación de esta modificación:

- la Región confiaba a BSCA, además de la ejecución de los servicios relacionados con la protección contra incendios y la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario, los servicios relativos al seguimiento y el registro de los vuelos, la planificación de los vuelos previstos ⁽²⁷⁾, la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) ⁽²⁸⁾ y la protección ⁽²⁹⁾ (misiones que antes desempeñaba directamente la Región ⁽³⁰⁾);
- la subvención de la Región cubría ahora no solo los costes de BSCA relacionados con la lucha contra incendios y la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario (con el mantenimiento del límite máximo), sino también los relativos a la protección, el seguimiento y registro de los vuelos, la planificación de los vuelos previstos y la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*).

2.2. Desarrollo del aeropuerto de Charleroi

- (50) Sin prácticamente usuarios regulares hasta entonces, el aeropuerto de Charleroi acogió, a partir del 1 de mayo de 1997, a la compañía Ryanair, en principio para la operación de la ruta Dublín-Charleroi. En abril de 2001, Ryanair abrió su primera base continental en Charleroi, inicialmente con dos aviones, e introdujo nuevos destinos (Shannon, Glasgow, Pisa, Venecia y Carcassonne).

- (51) De 2000 a 2013, el tráfico de Charleroi pasó de unos 200 000 pasajeros al año a unos siete millones.

⁽²⁷⁾ Esta misión abarca: i) la recopilación de toda la información relativa a los movimientos de aeronaves, ii) la recopilación de distintos documentos de aeronaves, y iii) la planificación y gestión de los aparcamientos de aviones.

⁽²⁸⁾ Guía de los aviones hasta el aparcamiento.

⁽²⁹⁾ Los servicios vinculados a la protección incluyen «el control, la televigilancia, las rondas y las patrullas de vigilancia, el control de acceso y la emisión de las acreditaciones para visitantes». Las misiones de protección se delegaron en BSCA Security, empresa propiedad de la Región Valona en un 51 % y de BSCA en un 49 %.

⁽³⁰⁾ Las tareas de protección y seguridad del aeropuerto de Charleroi se confiaron a BSCA en aplicación del Decreto de 19 de diciembre de 2007 que modifica el Decreto de 23 de junio de 1994 relativo a la creación y la explotación de aeropuertos y aeródromos dependientes de la Región Valona. En aplicación del mismo Decreto, BSCA delegó las tareas de seguridad en BSCA-Security, sociedad anónima creada a tal fin, cuyo capital pertenecía en un 49 % a BSCA y en un 51 % a la Región.

Cuadro 4

Estadísticas anuales de tráfico en el aeropuerto de Charleroi

Año	Pasajeros	Año	Pasajeros
2000	255 317	2007	2 458 980
2001	773 431	2008	2 957 026
2002	1 271 596	2009	3 937 187
2003	1 804 287	2010	5 195 372
2004	2 034 140	2011	5 901 007
2005	1 873 651	2012	6 156 427
2006	2 166 915	2013	6 786 979

- (52) Ryanair siempre ha representado más del [70-80] (*) % del tráfico del aeropuerto de Charleroi.

2.3. Estatuto y accionariado de BSCA

- (53) El accionariado de BSCA se modificó en numerosas ocasiones desde 2001. En efecto, a finales de 2000, BSCA era propiedad en más del 80 % de Sambrinvest ⁽³¹⁾ y, en menor medida de Cockerill Sambre, Igretec ⁽³²⁾ y otros accionistas.
- (54) La primera reforma se efectuó en virtud de una decisión del Gobierno valón de 8 de febrero de 2001. Mediante la misma, el Gobierno encargó a Sogepa ⁽³³⁾, una empresa controlada por la Región, la adquisición de 2 680 acciones de BSCA (43,79 % del capital) propiedad de Sambrinvest, las acciones propias de BSCA y las participaciones que desearan vender los «accionistas privados». Además, en el mismo convenio, el Gobierno encargaba al ministro responsable de la gestión aeroportuaria «preparar un convenio de accionistas que vincule a SOWAER, Sambrinvest y en su caso Igretec y organice la coordinación entre ellos de los poderes en el seno de BSCA, tanto en la Junta General como en el consejo de administración y el Comité de Dirección».
- (55) La Región también decidió emprender simultáneamente una ampliación de capital de BSCA: el principio de esta recapitalización figura en una decisión del Gobierno valón de mayo de 2001 ⁽³⁴⁾. Esta ampliación de capital, por un importe total de 3 941 300 EUR, se efectuó el 3 de diciembre de 2002; SOWAER aportó en efectivo 3 808 660 EUR por el 49,23 % de las participaciones en el capital de BSCA.

(*) Información amparada por el secreto profesional.

⁽³¹⁾ Sambrinvest es un agente de capital de riesgo activo en la región de Charleroi-Thuin, cuya misión es el acompañamiento y el desarrollo de pymes. Hasta 2012, Sambrinvest era propiedad en un 50 % de la Región Valona.

⁽³²⁾ Igretec es la Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Etudes Techniques et Economiques. Participa en el desarrollo y la reconversión de Charleroi mediante el desarrollo del aeropuerto y el parque de actividades vecino y la ordenación de las zonas industriales; agrupa sesenta y ocho municipios, principalmente de la provincia de Hainaut. Está presidida por el presidente de la Región Valona.

⁽³³⁾ La Société Wallonne de Gestion et de Participation (Sogepa) es el principal brazo financiero de la Región Valona para ayudar a las empresas en proceso de reestructuración. Interviene a través de préstamos o capital, y gestiona las participaciones, obligaciones, anticipos o intereses que la Región Valona o ella misma poseen en dichas empresas a través de misiones delegadas del Gobierno.

⁽³⁴⁾ Decisión de 23 de mayo de 2001 titulada «Desarrollo de los aeropuertos, creación de un mecanismo financiero y de una sociedad especializada». Con esta decisión, el Gobierno valón manifestaba su acuerdo con los estatutos de SOWAER, el plan financiero, las previsiones presupuestarias y la estructura de gestión. También pedía a Sogepa que crease SOWAER y disponía que «la financiación de las medidas ambientales, con excepción del aislamiento, la estudiará SOWAER de acuerdo con las empresas concesionarias».

Cuadro 5

Evolución de la composición del accionariado de BSCA ⁽¹⁾

(en %)

Año	BSCA	SOWAER	Sogepa	Sambrinvest	Igretec	Belgian airports	Otros
2000	6,21	—	0,00	82,84	2,29	0,00	8,66
2001	0,00	—	55,07	39,05	2,29	0,00	3,59
2002	0,00	49,23	27,01	19,16	2,32	0,00	2,28
2003	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2004	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2005	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2006	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2007	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2008	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2009	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2010	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2011	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2012	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2013	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67

Cifras válidas a 31 de diciembre del año indicado.

⁽¹⁾ Cartas de las autoridades belgas de 21 de septiembre de 2011 y de 6 de febrero de 2014.

- (56) De 2002 a 2008, SOWAER gestionó una participación del 49 % aproximadamente del capital de BSCA. Según las autoridades belgas, esta gestión se efectuó por cuenta del Gobierno valón.
- (57) En 2009, BSCA abrió su capital a un socio privado. El consorcio Belgian Airports (en lo sucesivo, «Belgian Airports»), integrado por el grupo italiano SAVE y la sociedad belga Holding Communal S.A. ⁽³⁵⁾, adquirió así el 27,65 % de las participaciones del gestor aeroportuario. Belgian Airports dispone de derecho de veto sobre cierto número de decisiones importantes, incluidos los acuerdos comerciales con Ryanair.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS

- (58) En la presente decisión se contemplan dos tipos de medidas:
- las medidas de la Región y SOWAER en favor de BSCA (sección 3.1),
 - las medidas de la Región, SOWAER y BSCA en favor de Ryanair (sección 3.2).

⁽³⁵⁾ Esta sociedad fue liquidada en 2011.

3.1. Medidas de la Región y SOWAER en favor de BSCA

(59) Las medidas en favor de BSCA que se analizan en el presente procedimiento son las siguientes:

- en aplicación del Convenio SOWAER/BSCA y de las decisiones de inversión, la puesta a disposición de BSCA de los terrenos e infraestructuras del aeropuerto de Charleroi y la realización de un programa de inversiones con vistas a modernizarlas y ampliarlas, así como la prestación de determinados servicios por SOWAER, incluidas las reparaciones de la infraestructura de gran magnitud, como contrapartida de un canon pagado por BSCA (sección 3.1.1),
- en aplicación del Convenio Región/BSCA, la concesión por la Región de una subvención por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria (véase la sección 3.1.2),
- la suscripción por SOWAER el 3 de diciembre de 2002 de una ampliación del capital social de BSCA (sección 3.1.3).

3.1.1. *Puesta a disposición de los terrenos e infraestructuras del aeropuerto de Charleroi, incluidas las infraestructuras realizadas en virtud del programa de inversiones, y prestación de determinados servicios, en particular las reparaciones de gran magnitud, como contrapartida de un canon de concesión*

3.1.1.1. *Puesta a disposición de los terrenos e infraestructuras del aeropuerto de Charleroi, incluidas las infraestructuras realizadas en virtud del programa de inversiones, y prestación de determinados servicios, en particular las reparaciones de gran magnitud*

(60) En aplicación del Convenio SOWAER/BSCA de 2002, SOWAER:

- concede a BSCA hasta 2040 una subconcesión de propiedad pública para la utilización permanente y exclusiva de la zona aeroportuaria a efectos de su explotación,
- pone a disposición de BSCA nuevas inversiones. El programa de inversiones, que comprende en particular la construcción de una nueva terminal, la prolongación de la pista, la construcción de una pista de rodaje y un aparcamiento para aviones adicionales, y equipos de ayuda a la navegación, representa un importe de 93 millones EUR ⁽³⁶⁾,

Cuadro 6

Programa de inversiones anexo al Convenio SOWAER/BSCA de 2002

	2001	2002	2003	2004	Total BEF	Total EUR
Terrenos	253	15	0	38	306	7,59
Infraestructuras	741	709	548	319	2 317	57,44
Terminal	10	500	500	120	1 130	28,01
Total	1 004	1 224	1 048	477	3 753	93,03

(en millones)

⁽³⁶⁾ Este programa es idéntico al mencionado en el considerando 41.

— efectúa las reparaciones y operaciones de mantenimiento de gran magnitud relativas a los terrenos, construcciones e infraestructuras aeroportuarias ubicados en el área de la concesión.

- (61) El programa de inversiones se revisó anualmente. Las revisiones consistieron tanto en actualizaciones derivadas de sobrecostos que no se habían anticipado en abril de 2002 como en decisiones de nuevas inversiones. En particular, el 3 de abril de 2003, el Gobierno valón tomó nota de una revisión del programa de inversiones aprobado por el consejo de administración de SOWAER. Esta revisión ⁽³⁷⁾ preveía una nueva terminal con una capacidad mayor que la inicialmente prevista (tres millones de pasajeros en lugar de dos) y un aparcamiento de coches mayor que el previsto. Representaba unas inversiones adicionales por un importe de 33 millones EUR.
- (62) El programa de inversiones se revisó anualmente hasta 2009 ⁽³⁸⁾. El coste total del programa de inversiones de SOWAER en Charleroi para 2002-2010, tal como quedó revisado tras su última actualización por el consejo de administración de SOWAER en 2009, ascendía a 219 103 435 EUR ⁽³⁹⁾. Aunque este programa de inversiones se denominó «programa de inversiones para 2002-2010», se preveían gastos hasta 2017.

Cuadro 7

Costes totales del programa de inversiones de SOWAER en Charleroi, tal como quedó revisado por el consejo de administración de SOWAER en 2009

(EUR)

Tipos de inversiones	
Inversiones clásicas	[180 000 000 — 210 000 000]
De las cuales terrenos	[4 000 000 — 5 000 000]
De las cuales aparcamiento de aviones	[36 000 000 — 40 000 000]
De las cuales nueva terminal	[80 000 000 — 100 000 000]
De las cuales torre de control	[10 000 000 — 13 000 000]
Compromisos antiguos	[1 000 000 — 2 000 000]
Inversiones que generan ingresos	[3 000 000 — 4 000 000]
Seguridad — protección — medio ambiente	[8 000 000 — 11 000 000]
Operaciones de mantenimiento extraordinarias	[4 000 000 — 6 000 000]
Total	219 103 435

Fuente: Anexo 7 de la carta de las autoridades belgas de 21 de septiembre de 2011

⁽³⁷⁾ Según la nota de SOWAER al Gobierno valón de 3 de abril de 2003, en aplicación de esta revisión, el programa de inversiones pasaba de 93 a 150,8 millones EUR, es decir, una ampliación de 57,8 millones desglosada como sigue:

- 33 millones para la ampliación de la terminal de pasajeros con respecto a la capacidad prevista,
- 3 millones para la segunda fase de construcción de la torre de control,
- 2 millones para el programa de protección y seguridad,
- 1,6 millones para la adquisición por SOWAER de la deuda presupuestaria,
- 1,5 millones por revalorización de las compras de terrenos en torno al aeropuerto,
- 12 millones para hacer frente a posibles descuentos y regularizaciones,
- 4,8 millones calificados como «variación».

⁽³⁸⁾ Véase la nota de Bélgica de 6 de febrero de 2014.

⁽³⁹⁾ Este importe no incluye el programa obligatorio de inversiones complementarias (que no se examina en la presente Decisión) y las inversiones financiadas por la propia BSCA.

- (63) Además de las reparaciones y operaciones de mantenimiento de gran magnitud, en aplicación del Convenio SOWAER/BSCA de 2006, SOWAER se comprometió a prestar servicios adicionales por cuenta de BSCA, en concreto servicios de asesoramiento de todo tipo (jurídico, medioambiental, financiero, administrativo, etc.), de análisis y asesoramiento sobre las molestias sonoras asociadas al aeropuerto, y de definición y actualización de un Sistema de Información Geográfica (SIG).

3.1.1.2. *Canon de concesión debido por BSCA a SOWAER*

- (64) Como contrapartida de los elementos descritos en la sección 3.1.1.1, BSCA abona a SOWAER un canon de concesión.

i) Cláusulas contractuales

- a) Período del 15 de abril de 2002 al 31 de diciembre de 2005

- (65) En aplicación del Convenio SOWAER/BSCA de 2002, BSCA debía abonar a la Región un canon de concesión integrado por:

— un importe anual variable (en lo sucesivo, el «canon variable con límite máximo») equivalente al 35 % de las tasas aeronáuticas percibidas en el año en curso, con un límite máximo fijado en 883 689 EUR en 2002 e incrementado en un 2 % anual de 2003 a 2006; dicho límite máximo se elevó a 2 650 000 EUR en 2007, incrementado en un 2 % anual, y revisado a partir de 2015 ⁽⁴⁰⁾. Este canon se asigna a un fondo para la liquidación financiera de los problemas medioambientales derivados de la explotación del aeropuerto,

— un importe anual a tanto alzado anual (en lo sucesivo, el «canon a tanto alzado»), fijado en 9 371 000 EUR para 2002 e indexado en los años posteriores. Este importe se elevó a 13 525 000 EUR en 2010, con indexación en los años posteriores ⁽⁴¹⁾.

- (66) No obstante, con arreglo al Convenio de concesión Región/BSCA, tal como fue modificado el 29 de marzo de 2002, BSCA recibe una subvención de la Región para que pueda «desempeñar misiones de servicio público en el marco de la explotación del aeropuerto de Charleroi, en concreto los gastos vinculados a la utilización de los terrenos, construcciones e infraestructuras aeroportuarias puestos a disposición por SOWAER». Esta subvención es equivalente al canon a tanto alzado, de forma que en realidad solo corre a cargo de BSCA el canon variable con límite máximo. Además, en aplicación del Convenio SOWAER/BSCA de 15 de abril de 2002, BSCA está exenta del pago del canon a tanto alzado en caso de que no perciba la subvención de la Región ⁽⁴²⁾.

- b) Período a partir del 1 de enero de 2006

- (67) El Convenio SOWAER/BSCA de 2002 fue revisado por el Convenio SOWAER/BSCA de 2006, aplicable a partir del 1 de enero de 2006. Con arreglo a este Convenio ⁽⁴³⁾, BSCA debía abonar a SOWAER:

— un importe anual variable, fijado en 1,5 EUR por pasajero y 8 EUR por tonelada de carga, indexados sobre la base del índice de precios al consumo de Bélgica ⁽⁴⁴⁾. Este importe variable se limitó contractualmente a 956 533 EUR ⁽⁴⁵⁾ para 2006, y a 2 651 067 EUR en 2007, incrementándose en un 2 % compuesto anual a partir de 2008;

— un importe anual a tanto alzado de 10 094 000 EUR, incrementado en un 2 % anual.

⁽⁴⁰⁾ Artículo 11 del Convenio SOWAER/BSCA de 2002.

⁽⁴¹⁾ *Idem*.

⁽⁴²⁾ El artículo 11.3 del Convenio SOWAER/BSCA de 2002 establece que «BSCA se beneficiará de una exención de pago del canon a tanto alzado en caso de no percibir o dejar de percibir la subvención de la Región Valona por una razón no dolosa o independiente de su voluntad».

⁽⁴³⁾ Artículo 12 del Convenio de servicios SOWAER/BSCA de 2006.

⁽⁴⁴⁾ La indexación es anual a partir de 2007. Se calcula sobre la base del índice de precios al consumo belga.

⁽⁴⁵⁾ El límite máximo de 956 533 EUR corresponde al límite de 883 689 EUR (previsto por el Convenio SOWAER/BSCA de 2002) incrementado en un 2 % anual.

- (68) Paralelamente, el Convenio de concesión de servicios entre la Región y BSCA de 10 de marzo de 2006 modifica los términos de la subvención de la Región destinada a cubrir la parte fija de los cánones de BSCA a SOWAER ⁽⁴⁶⁾ y recoge la cláusula de exención contemplada en el considerando 66 ⁽⁴⁷⁾.
- (69) Por último, en virtud de la cláusula adicional n.º 1 de 27 de mayo de 2009 al Convenio SOWAER/BSCA de 2006, BSCA y SOWAER acuerdan que, a partir de 2009, BSCA pagará a SOWAER un importe anual de [...] EUR por metro cuadrado adicional ⁽⁴⁸⁾ con vistas a la adquisición de nuevos terrenos por SOWAER y a la correspondiente ampliación del ámbito del convenio de servicios. Estos importes adicionales ascendieron a 1 206 EUR en 2010, 1 230 EUR en 2011, 1 255 EUR en 2012 y 1 280 en 2013 ⁽⁴⁹⁾.
- ii) Importes de los cánones pagados por BSCA a SOWAER
- (70) A la vista de estos elementos, los importes de los cánones efectivamente pagados por BSCA a SOWAER se resumen en el cuadro 8 teniendo en cuenta las compensaciones abonadas por la Región a BSCA para su transferencia a SOWAER.

Cuadro 8

Cánones abonados por BSCA a SOWAER ⁽¹⁾

(EUR)

Año	Parte fija	Parte variable	Cánones totales	Cánones netos
2002	9 371 000	883 689	10 254 689	883 689
2003	9 558 420	901 363	10 459 783	901 363
2004	9 749 588	919 390	10 668 978	919 390
2005	9 944 580	937 778	10 882 358	937 778
2006	10 094 000	956 532	11 050 532	956 532
2007	10 262 000	2 651 067	12 913 067	2 651 067
2008	10 478 000	2 704 088	13 182 088	2 704 088
2009	10 150 000	2 758 170	12 908 761	2 758 761
2010	10 150 000	2 813 333	12 964 539	2 814 539
2011	10 353 000	2 869 600	13 223 830	2 870 830
2012	10 353 000	2 926 992	13 281 247	2 928 247
2013	10 353 000	2 985 532	13 339 812	2 986 812

Además de las partes fija y variable, los cánones totales integran el importe adicional correspondiente a la ampliación del ámbito del convenio de servicios a partir de 2009, contemplado en el considerando 69. Los cánones netos tienen en cuenta la subvención de la Región a BSCA.

⁽¹⁾ Anexo 2 de la carta de Bélgica de 24 de febrero de 2014.

⁽⁴⁶⁾ Según esta cláusula adicional, la compensación financiera de la Región a BSCA ya no se destina solo a «los gastos vinculados a la utilización de los terrenos, construcciones e infraestructuras aeroportuarias puestos a disposición por SOWAER en la ejecución de los servicios relativos a la protección contra incendios y la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario». Así, en el presupuesto de la Región se consignan importes en concepto de «Subvención a BSCA para que pueda desempeñar misiones de servicio público en el marco de la explotación de los aeropuertos».

⁽⁴⁷⁾ El artículo 12.3 del Convenio de servicios de 4 de abril de 2006 establece que «BSCA se beneficiará de una exención de pago de los servicios en caso de no percibir o dejar de percibir el pago de la compensación financiera de la Región Valona por una razón no dolosa o independiente de su voluntad».

⁽⁴⁸⁾ Este importe se indexa en un 2 % anual. Se aplica a las superficies añadidas al dominio de la subconcesión a partir de la fecha de su adquisición por SOWAER.

⁽⁴⁹⁾ Anexo 2 de la carta de Bélgica de 24 de febrero de 2014.

3.1.2. Subvención abonada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria

3.1.2.1. Cláusulas contractuales

a) Período del 29 de marzo de 2002 al 31 de diciembre de 2005

- (71) La cláusula adicional n.º 3 de 29 de marzo de 2002 del Convenio de concesión Región/BSCA modifica el artículo 3.2 del Convenio Región/BSCA y prevé que la Región Valona reembolse los gastos inherentes a los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento:

- el servicio contra incendios se define con arreglo a las normas de la Organización de la Aviación Civil Internacional ⁽⁵⁰⁾,
- el servicio de mantenimiento se define como «el servicio técnico de mantenimiento de edificios, pistas, accesos, caminos, etc.» ⁽⁵¹⁾, así como «el mantenimiento de los terrenos, edificios y equipos de los edificios y los materiales incluidos en la concesión o puestos a disposición de manera que sigan siendo adecuados para el uso al que están destinados» ⁽⁵²⁾.

- (72) La cláusula adicional n.º 3 de 29 de marzo de 2002 modifica asimismo el artículo 25 del pliego de condiciones y prevé que el concesionario someta a la autoridad otorgante el presupuesto correspondiente a las partidas de lucha contra incendios y mantenimiento y que lleve una cuenta de explotación separada que pueda ser analizada y controlada en cualquier momento por dicha autoridad otorgante.

«En esa cuenta de explotación se consignarán, en particular:

- el coste total del personal encargado de la protección contra incendios y del mantenimiento del emplazamiento aeroportuario y el coste de gestión de dicho personal, incluidas las cargas patronales y las provisiones correspondientes (actividades nuevas),
- los costes de servicios y bienes varios (incluidas posibles subcontrataciones),
- los costes de las inversiones y/o las cargas de amortización de las inversiones ⁽⁵³⁾,
- los posibles gastos de subcontratación del mantenimiento y la protección contra incendios.»

b) Período del 10 de marzo de 2006 al 31 de diciembre de 2007

- (73) La cláusula adicional n.º 5 de 10 de marzo de 2006 al Convenio de concesión Región/BSCA modifica el artículo 3.2.2 del Convenio Región/BSCA como sigue: «Serán objeto de inscripciones anuales en el presupuesto de la Región Valona: (...) la compensación financiera concedida por la Región Valona a BSCA por los costes de ejecución de los servicios de protección contra incendios y de seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario, dentro del respeto de las condiciones indicadas en el artículo 25 del pliego de condiciones anexo al presente Convenio».

- (74) La cláusula adicional n.º 5 modifica asimismo el artículo 25 del pliego de condiciones. El artículo 25 modificado prevé que «los servicios relativos a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario incluyen el mantenimiento corriente de dicho emplazamiento, el servicio técnico de mantenimiento de los edificios, pistas, accesos y caminos, pequeños trabajos de asfaltado, mantenimiento corriente y reparación de la pista y los accesos, la revisión y el mantenimiento operativo de la iluminación y las luces de pista, los trabajos de siega, el desgomado y el marcado de la pista, la retirada de nieve y cualquier otro servicio que garantice la seguridad del tráfico en tierra, del emplazamiento aeroportuario y de las infraestructuras, a excepción de los espacios comerciales de la zona aeroportuaria».

- (75) En aplicación del artículo 25 del pliego de condiciones, se establece un límite máximo de la compensación financiera de 5 774 000 EUR para 2006. Este límite máximo se indexó anualmente hasta el 31 de diciembre de 2009. El importe de la compensación financiera debía revisarse a más tardar en el segundo semestre de 2009.

⁽⁵⁰⁾ Artículo 12 del pliego de condiciones.

⁽⁵¹⁾ *Idem.*

⁽⁵²⁾ Artículo 19 del pliego de condiciones.

⁽⁵³⁾ Los costes de las inversiones y/o las cargas de amortización de las inversiones no se mencionaban en los textos anteriores.

(76) Además, el artículo 25.7 del pliego de condiciones, introducido por la cláusula adicional n.º 5 de 10 de marzo de 2006, prevé que el importe de la compensación no pueda exceder de los costes reales soportados por BSCA y que cualquier sobrecompensación sea compensada con la consignación presupuestaria del ejercicio siguiente.

c) Período a partir del 1 de enero de 2008

(77) La cláusula adicional n.º 6 de 15 de enero de 2008 al Convenio de concesión Región/BSCA modifica el artículo 25.1 del pliego de condiciones y añade a los servicios cuya ejecución se ha confiado a BSCA ⁽⁵⁴⁾ el seguimiento y registro de los vuelos, la planificación de los vuelos previstos, la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) y la protección.

(78) El seguimiento y registro de los vuelos consiste en introducir en la base de datos de la administración valona la información relativa a los vuelos (número de pasajeros, matrícula, nombre del piloto, tipo de avión, naturaleza del vuelo, procedencia, peso del avión, etc.). La planificación de los vuelos engloba las comunicaciones, los planes de vuelo, las franjas horarias, los anuncios de radio y la gestión de los aparcamientos de aviones. El seguimiento y el registro de los vuelos y la planificación de estos corren a cargo del «departamento de navegación».

(79) La guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) comprende dos tareas: el *marshaling* en «stand», que es realizado por el coordinador de zonas con ocasión de la llegada de cada avión y el «follow-me», que consiste en el guiado del avión por un vehículo y solo se utiliza cuando los pilotos no conocen el aeropuerto (aviación de negocios) o se trata de aeronaves de grandes dimensiones, código D. En el aeropuerto de Charleroi, este número de operaciones es muy limitado (a lo sumo 100 por año).

(80) Los servicios de protección se definen en el artículo 25.2 del pliego de condiciones, tal como fue modificado por la cláusula adicional n.º 6 de 15 de enero de 2008: «el control, la televigilancia, las rondas y patrullas de vigilancia, el control de acceso y la emisión de las acreditaciones para visitantes». BSCA delega la ejecución de los servicios de protección en la sociedad anónima de derecho público BSCA Security. Las misiones de BSCA Security se definen sobre la base del Decreto de 23 de junio de 1997 relativo a la creación de los aeropuertos de la Región Valona ⁽⁵⁵⁾. BSCA Security es propiedad en un 51 % de la Región Valona y en un 49 % de BSCA.

(81) Las modalidades de la compensación financiera se enuncian en el artículo 25.1 del pliego de condiciones modificado, como sigue:

— por lo que respecta a los servicios relativos a la protección contra incendios y a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario, la Región asume los costes vinculados a su ejecución con arreglo a las mismas modalidades definidas en la cláusula adicional n.º 5 (véase el considerando 75) hasta el 31 de diciembre de 2009; las partes deberán proceder a una reevaluación del importe de la compensación a más tardar en el segundo semestre de 2009,

— por lo que respecta a los servicios relativos al seguimiento y el registro de los vuelos, la planificación de los vuelos previstos, la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) y la protección ⁽⁵⁶⁾, la Región asume los costes de estos servicios para los años 2008 y 2009. A partir del 1 de enero de 2010, se establece un límite máximo para la asunción de estos costes equivalente al importe indexado de la compensación abonada el ejercicio anterior.

(82) El artículo 25.7 del pliego de condiciones se modifica y se prevé que el importe de la compensación no podrá exceder de los costes reales soportados por BSCA una vez deducidas las tasas que en su caso perciba de los usuarios para cubrir esos servicios.

3.1.2.2. Importe de la subvención pagada por la Región Valona

(83) En el cuadro 9 se recapitulan las subvenciones pagadas por la Región Valona a BSCA y BSCA Security, excluida la subvención de «misión pública» que compensa el canon a tanto alzado anual.

⁽⁵⁴⁾ Servicios relativos a la protección contra incendios y a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario.

⁽⁵⁵⁾ En el anexo 10 a la carta de Bélgica de 5 de febrero de 2014 figuran los estatutos de BSCA Security.

⁽⁵⁶⁾ El apartado en cuestión menciona asimismo los servicios relativos a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario.

Cuadro 9

Subvenciones pagadas por la Región a BSCA y BSCA Security ⁽¹⁾ de 2001 a 2013 (excluida la subvención de «misión pública» que compensa el canon a tanto alzado anual)

	Lucha contra incendios, seguridad, mantenimiento	Protección y seguridad	Departamento de navegación, incluido el <i>marshalling</i>	Total
2001	2 892 612	—	—	2 892 612
2002	3 201 000	—	—	3 201 000
2003	4 184 964	—	—	4 184 964
2004	5 182 000	—	—	5 182 000
2005	5 525 000	—	—	5 525 000
2006	5 774 000	—	—	5 774 000
2007	5 774 000	—	—	5 774 000
2008	5 993 000	9 233 984	317 000	15 544 054
2009	6 148 000	13 512 788	417 324	20 078 112
2010	6 148 000	13 596 515	419 909	20 164 424
2011	6 148 000	13 703 323	533 323	20 384 646
2012	6 148 000	14 013 621	454 381	20 616 002
2013	6 148 000	14 013 621	454 381	20 616 002
Total	69 266 576	78 073 852	2 596 388	149 936 816

Fuente: anexo 9 de la carta de Bélgica remitida el 6 de febrero de 2014, modificada por lo que respecta a la subvención Giro por la respuesta de Bélgica remitida el 25 de marzo de 2014.

⁽¹⁾ La subvención en concepto de protección y seguridad se pagó a BSCA Security.

3.1.3. Ampliación de capital suscrita por SOWAER

- (84) En el marco de sus proyectos de desarrollo y, en particular, de la negociación de los acuerdos de 2001 con Ryanair, una nota estratégica presentada al consejo de administración de BSCA el 31 de julio de 2001 indicaba que «BSCA acumulará unos 164 millones de pérdidas en los próximos tres años. Por consiguiente, a 31 de diciembre de 2003 sus fondos propios se verán reducidos a 23 millones de francos, es decir, menos del 20 % del capital actual, que es de 153 millones de francos [belgas]. Por ese motivo, se debe proceder a una ampliación de capital de cinco millones de euros a fin de evitar una situación de precariedad.»
- (85) De hecho, en su decisión de 23 de mayo de 2001 relativa al plan financiero de SOWAER, la Región ya había aprobado la realización de inyecciones sucesivas de capital en las empresas gestoras de los aeropuertos valones ⁽⁵⁷⁾. En aquella fecha, el plan financiero de SOWAER preveía «una participación en BSCA de +/- 60 millones BEF [...] y, después, repartida en tres años, tres veces 30 millones (capital de 600 millones y participación de SOWAER del 25 %, es decir 150 millones)», lo que representaba una inyección de capital 3,718 millones EUR repartida en tres años.

⁽⁵⁷⁾ El plan financiero indicaba que «el desarrollo previsto para BSCA y SAB va a requerir importantes ampliaciones del capital propio (aparte de la financiación exterior) y, por tanto, un seguimiento por parte de SOWAER».

- (86) La ampliación de capital se realizó finalmente en una sola vez, el 3 de diciembre de 2002. El capital suscrito se liberó por completo; SOWAER aportó en efectivo 3,809 millones EUR por el 49,23 % de las participaciones de capital de BSCA ⁽⁵⁸⁾.

3.2. Medidas de la Región y BSCA en favor de Ryanair ⁽⁵⁹⁾

3.2.1. Los acuerdos de 2001

- (87) Con la expresión «acuerdos de 2001» se designa el conjunto formado por:
- el compromiso del Gobierno valón de 6 de noviembre de 2001,
 - el contrato entre BSCA y Ryanair de 2 de diciembre de 2001 (en lo sucesivo, «contrato de 2001»),
 - el convenio Promocy de 12 de diciembre de 2001 y el contrato entre Promocy y Leading Verge de 31 de enero de 2002, aprobados por el consejo de administración de BSCA el 31 de julio de 2001 ⁽⁶⁰⁾.

3.2.1.1. Compromiso del Gobierno valón de 6 de noviembre de 2001

- (88) El 6 de noviembre de 2001 la Región celebró un acuerdo con Ryanair. Dicho acuerdo preveía una tasa de aterrizaje de 1 EUR por pasajero de salida de Ryanair, lo que representa una reducción del orden del 50 % de la tasa de aterrizaje con respecto al importe fijado y publicado por el Gobierno valón, resultante de otro método de cálculo ⁽⁶¹⁾ (en efecto, en aquel entonces, las cargas aeroportuarias facturadas a las compañías aéreas se determinaban con arreglo a una relación de tarifas adoptada y publicada por el Gobierno valón, y no por BSCA). Además, la Región se comprometió a indemnizar a Ryanair por las pérdidas que la compañía registrase como consecuencia directa de una posible modificación de las tasas aeroportuarias o de los horarios de apertura del aeropuerto durante los años 2001 a 2016, salvo si dichos cambios fueran dictados por la Unión Europea, el Estado federal, la Organización de la Aviación Civil Internacional u otras exigencias del derecho internacional.

3.2.1.2. Contrato de 2001, incluidas las disposiciones relativas a Promocy

- (89) En virtud del contrato de 2001 entre BSCA y Ryanair, BSCA estableció un precio para la asistencia en tierra de 1 EUR por pasajero ⁽⁶²⁾ para Ryanair, es decir, diez veces menos que el precio establecido en 2001 por BSCA para los demás usuarios.
- (90) BSCA se comprometió asimismo a contribuir con medios financieros y diversas prestaciones de servicios a los gastos relacionados con la apertura de la base de Ryanair en Charleroi ⁽⁶³⁾. Dicha contribución ascendía a:
- 250 000 EUR para gastos de hotel y dietas del personal de Ryanair,
 - 160 000 EUR por cada nueva ruta abierta, hasta un máximo de tres rutas por avión con base en el aeropuerto, es decir, un máximo de 1 920 000 EUR,
 - 768 000 EUR en concepto de participación en los gastos de contratación y formación de los pilotos y las tripulaciones de los vuelos a los nuevos destinos desde el aeropuerto,
 - 4 000 EUR para la compra de material de oficina.
- (91) Paralelamente, BSCA puso a disposición de Ryanair de forma gratuita 100 m² de oficinas y otros 100 m² de almacén industrial, y le concedió un derecho de acceso no exclusivo a una sala de formación. BSCA también tuvo que intervenir para que Ryanair obtuviese un coste mínimo o nulo por la utilización de un hangar dedicado al mantenimiento de aviones.

⁽⁵⁸⁾ Las demás participaciones resultantes de la ampliación de capital fueron suscritas por un importe total de unos 133 000 EUR por algunos accionistas minoritarios: las empresas SONACA, Carolo Parking e Igretec.

⁽⁵⁹⁾ El 6 de julio de 2012, BSCA celebró un nuevo acuerdo con Ryanair. Este acuerdo, que no figura ni entre las medidas identificadas en la Decisión de incoación de 2002 ni entre las identificadas en la Decisión de ampliación de 2012, no se examina en la presente Decisión.

⁽⁶⁰⁾ Información comunicada en la reunión de 24 de junio de 2003 entre la Comisión y las autoridades belgas.

⁽⁶¹⁾ Mientras que en el régimen general se calcula la tasa de aterrizaje en función del peso del avión en toneladas, en el caso de Ryanair se toma una base diferente y la tasa se recauda por pasajero embarcado.

⁽⁶²⁾ Punto 1.3 del contrato entre BSCA y Ryanair de 2 de diciembre de 2001.

⁽⁶³⁾ Punto 1.5 del contrato entre BSCA y Ryanair de 2 de diciembre de 2001.

- (92) Por otra parte, con arreglo al contrato de 2001, Ryanair y BSCA constituyeron una empresa de promoción comercial conjunta, denominada Société de Promotion de Brussels South Charleroi Airport (en lo sucesivo, «Promocy»). El objeto social de Promocy era el desarrollo de Charleroi y su región mediante la explotación comercial del aeropuerto ⁽⁶⁴⁾ (Promocy financiaba, por ejemplo, parte del precio de los billetes promocionales de Ryanair). BSCA y Ryanair debían contribuir en la misma proporción al funcionamiento de Promocy ⁽⁶⁵⁾. Así, BSCA y Ryanair suscribieron a partes iguales el capital social de Promocy, que ascendía a 62 500 EUR. Además, BSCA y Ryanair pagaban cada uno una contribución de 4 EUR por pasajero transportado por Ryanair desde el aeropuerto de Charleroi.
- (93) Las tasas por pasajero de salida aplicables a las operaciones de Ryanair en virtud del contrato de 2001, así como las contribuciones a la financiación de Promocy, se resumen en el cuadro 10.

Cuadro 10

Tasas aplicables a Ryanair con arreglo al contrato de 2001 ⁽¹⁾

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa de aterrizaje	1	1	1,1	1,13	1,13	1,13	1,26	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Tasa por pasajero	7	7	7,38	7,5	7,88	8	8	8	8	8	8	8
Asistencia en tierra	1	1	1,1	1,13	1,13	1,13	1,26	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Promocy	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4
Total neto pagado por Ryanair	5	5	5,58	5,76	6,14	6,26	6,52	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6

Dado que las tarifas del contrato de 2001 se modifican a 1 de abril, se ha efectuado un prorrateo para hacer posible su comparación sobre una base anual (1 de enero-31 de diciembre).

⁽¹⁾ Tasas por pasajero de salida, según los datos facilitados en la respuesta de las autoridades belgas de 14 de julio de 2011. Las tasas para los años 2001 a 2003 son idénticas a las de 2004.

- (94) Como contrapartida, la compañía Ryanair se comprometió con BSCA a establecer en Charleroi cierto número de aviones (entre dos y cuatro) y a efectuar por lo menos tres rotaciones diarias por avión con salida de Charleroi en el período de quince años (2001-2016) cubierto por el contrato. La compañía irlandesa garantizaba también al gestor del aeropuerto un tráfico de pasajeros que le permitía esperar ingresos, ya fuera en concepto de las tasas aeroportuarias o de otras actividades distintas de las aeronáuticas. Según el contrato, si Ryanair hubiera cesado sus operaciones en Charleroi en los cinco primeros años del contrato, la compañía habría debido reembolsar a BSCA su participación en los gastos de apertura de la base de Ryanair y su contribución a las actividades de comercialización. A partir del quinto año de vigencia del contrato, el importe del reembolso decrecía ⁽⁶⁶⁾.

3.2.2. Decreto ministerial de 11 de junio de 2004 y carta de BSCA de 24 de junio de 2004

- (95) Según Bélgica, en aplicación del derecho nacional, la Decisión de 2004 había conducido a la nulidad *de facto* de los acuerdos de 2001. Por ello, la Región decidió adoptar el 11 de junio de 2004 un Decreto ministerial relativo a la reducción, con carácter promocional, de las tasas de aterrizaje de las aeronaves en el aeropuerto de Charleroi.

⁽⁶⁴⁾ Punto 4 del anexo C del contrato entre BSCA y Ryanair de 2 de diciembre de 2001.

⁽⁶⁵⁾ Punto 1.6 del anexo C del contrato entre BSCA y Ryanair de 2 de diciembre de 2001.

⁽⁶⁶⁾ Artículo 2 del contrato de 2001.

Dicho Decreto entró en vigor de forma retroactiva el 13 de febrero de 2004. En él se preveía que, con carácter promocional y para todas las compañías aéreas, la tasa de aterrizaje de una aeronave que cubriera una línea regular ascendía a 1 EUR por pasajero (es decir, la tarifa de la que se beneficiaba Ryanair en virtud de los acuerdos de 2001). Esta reducción general solo era aplicable durante treinta y seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto ministerial.

- (96) Mediante carta de 24 de junio de 2004 ⁽⁶⁷⁾, BSCA se comprometió con Ryanair a seguir aplicando las disposiciones de los acuerdos de 2001 hasta el 31 de marzo de 2006, garantizando a la compañía, en particular, un coste total de utilización de los servicios del aeropuerto de 5 EUR por pasajero de salida, que correspondía al nivel resultante de la aplicación de los acuerdos de 2001 si se hubieran seguido aplicando en 2005 y 2006 (véase el cuadro 10). Este marco comercial provisional estaba supeditado a la no superación de un límite máximo de dos millones de pasajeros anuales para toda la actividad aeroportuaria ⁽⁶⁸⁾; no obstante, a pesar de la ligera superación de dicho límite registrada en 2004 ⁽⁶⁹⁾, las condiciones ofrecidas a Ryanair no se modificaron en 2004 y 2005.

3.2.3. Cláusula adicional de 2005

- (97) Mediante Decreto de 3 de febrero de 2005, la Región delegó en los gestores aeroportuarios, entre ellos BSCA ⁽⁷⁰⁾, la competencia para fijar las tarifas de las tasas aeroportuarias.
- (98) A partir del 1 de abril de 2006, la tarifa general de las tasas de aterrizaje facturadas por BSCA se elevó a 2 EUR por pasajero de salida y se sometió a indexación. Además, se estableció el sistema de descuentos anuales en función del número de pasajeros de salida, tal como figura en el cuadro 11.

Cuadro 11

Descuentos sobre tasas de aterrizaje aplicables a todas las compañías que operan en el aeropuerto de Charleroi a partir del 1 de abril de 2006 ⁽¹⁾

Descuentos sobre una base anual		
Porcentaje de descuento (%)	De n.º pasajeros de salida	A n.º pasajeros de salida
0	0	15 000
5	15 001	35 000
10	35 001	50 000
25	50 001	100 000
35	100 001	200 000
50	200 001	-

⁽¹⁾ Carta de las autoridades belgas de 14 de julio de 2011 y <http://www.charleroi-airport.com/b2b/redevances-aeroportuaires/vols-regulierscharters/index.html>

- (99) El 9 de diciembre de 2005, BSCA propuso a Ryanair, que aceptó, un nuevo acuerdo comercial (en lo sucesivo, «cláusula adicional de 2005») para el período del 1 de abril de 2006 al 31 de diciembre de 2015.

⁽⁶⁷⁾ Carta remitida a la Comisión con el escrito de las autoridades belgas de 13 de septiembre de 2004. Esta carta obedecía a un «Memorando de intenciones» celebrado el 8 de abril de 2004.

⁽⁶⁸⁾ Punto 3 b de la carta de 24 de junio de 2004.

⁽⁶⁹⁾ El número total de pasajeros que utilizaron el aeropuerto en 2004 fue de 2 034 140 (véase el cuadro 1).

⁽⁷⁰⁾ Artículos 35 y 36 del Decreto de 3 de febrero de 2005 de reactivación económica y simplificación administrativa. Estas disposiciones se transpusieron en el aeropuerto de Charleroi mediante la cláusula adicional n.º 4 al Convenio de concesión de 1991 entre la Región y BSCA, que prevé, en su artículo 1 que «el concesionario fijará y percibirá de los usuarios el importe de las tasas aeronáuticas debidas por la utilización del aeropuerto que gestiona».

(100) Con arreglo a la cláusula adicional de 2005:

- las tasas de aterrizaje debidas por Ryanair se calculaban sobre la base de la tarifa general, que preveía un descuento del 50 % a partir de 200 000 pasajeros (véase el Cuadro 11),
- las tarifas de asistencia en tierra (*handling*) aplicables a las operaciones de Ryanair se fijaban hasta 2015 tal como se indica en el cuadro 12,
- Ryanair está sujeta a una nueva tasa, denominada «*infrastructure access fee*»,
- el contrato ya no contempla pagos de BSCA a Promocoy.

Cuadro 12

Tasas aplicables a Ryanair con arreglo a la cláusula adicional de 2005 ⁽¹⁾

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa de aterrizaje			[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]
Tasa por pasajero			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asistencia en tierra			[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]
Acceso a la infraestructura			[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Total neto pagado por Ryanair			[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]
Diferencia con el contrato de 2001			[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]

Los valores de la tasa de aterrizaje se basan en las previsiones de pasajeros de Ryanair en el momento de la firma de la cláusula adicional de 2005.

⁽¹⁾ Tasas por pasajero de salida, según los datos facilitados en la respuesta de las autoridades belgas de 14 de julio de 2011.

(101) La Comisión observa que los importes por pasajero pagados por Ryanair conforme al cuadro 12 son, salvo para el año [...], idénticos a los previstos por el contrato de 2001 ⁽⁷¹⁾ (véase el cuadro 10).

(102) Por último, el contrato de 2005 prevé que, en un período de al menos seis meses tras la puesta en funcionamiento de la nueva terminal, Ryanair establezca en Charleroi una base de cuatro aviones con unas rotaciones diarias mínimas de [25-32]. En su defecto, Ryanair pagará un recargo del [10-25] %.

⁽⁷¹⁾ Las proyecciones de la Región no tienen en cuenta la indexación anual de las tasas de aterrizaje ni el aumento del número de pasajeros de Ryanair por encima de 1,75 millones; estas dos correcciones repercuten de formas opuestas en el importe real de las tasas por pasajero pagadas por Ryanair.

3.2.4. Cláusula adicional de 2010

- (103) El 1 de enero de 2009, BSCA introdujo una tasa adicional por pasajero, pagadera por todas las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Charleroi, en concepto de pasajeros con movilidad reducida (en lo sucesivo, «tasa PMR»). En efecto, la cláusula adicional n.º 7 del Convenio Región/BSCA autoriza a BSCA a fijar dicha tasa, lo cual, a entender de Bélgica, es conforme con el derecho de la Unión ⁽⁷²⁾. La tasa PMR se fijó en 19,5 céntimos de euro por pasajero de salida en 2009 ⁽⁷³⁾.
- (104) Mediante intercambio de correspondencia entre BSCA y Ryanair, se adoptó el 6 de diciembre de 2010 una cláusula adicional del contrato entre BSCA y Ryanair (en lo sucesivo, «cláusula adicional de 2010»), que establece:
- una excepción general de la tasa PMR en virtud de la cual Ryanair pagará [10-30] céntimos de euro por pasajero para el año comprendido entre el 1 de febrero de 2009 y el 31 de enero de 2010; además, las modalidades de indexación de la tasa PMR contemplan una reducción de la tarifa proporcional al aumento del tráfico generado por Ryanair ⁽⁷⁴⁾,
 - una reducción de [10-50] céntimos de euro por pasajero de Ryanair sobre las tarifas de la asistencia en tierra.

3.2.5. Cesión de las participaciones de BSCA en Promocy

- (105) El 31 de marzo de 2010, BSCA cedió a Ryanair su participación del 50 % en Promocy ⁽⁷⁵⁾. BSCA vendió las acciones a su valor contable por un importe total de 31 100 EUR (es decir, 100 EUR por acción). Todos los riesgos y deberes se transfirieron al accionista único, Ryanair.
- (106) Según Bélgica, en el momento de la cesión, la tesorería de Promocy ascendía a 261 073 EUR (saldo del activo, deducidos el capital y la reserva legal) ⁽⁷⁶⁾. BSCA cedió, por tanto, la mitad del capital de Promocy a un precio muy inferior a la mitad del valor de la tesorería.

4. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

4.1. Observaciones de los interesados sobre las medidas en favor de BSCA

4.1.1. Brussels Airport Company (en lo sucesivo, «BAC»)

- a) Observaciones recibidas en septiembre de 2012 tras la adopción de la Decisión de ampliación de 2012

- (107) BAC considera que todas las medidas concedidas a BSCA, como las descritas en la Decisión de ampliación de 2012, constituyen una ayuda estatal que no puede considerarse compatible con el mercado interior.
- (108) En opinión de BAC, ninguna de las inversiones descritas en la Decisión de ampliación de 2012 fue objeto de una decisión jurídicamente vinculante antes del 12 de diciembre de 2000.
- (109) BAC considera que ninguna de las inversiones en infraestructuras correspondía al ejercicio del poder público, ya que en todos los casos se trata de elementos esenciales para la actividad económica del gestor, incluidos los trabajos destinados a mejorar el funcionamiento del aeropuerto (como los sistemas de aterrizaje o ampliación de la pista) o a favorecer su desarrollo económico (aparcamientos de coches, vías de acceso o naves de mantenimiento).

⁽⁷²⁾ Reglamento (CE) n.º 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo (DO L 204 de 26.7.2006, p. 1).

⁽⁷³⁾ Este importe se indexa anualmente, véase <http://www.charleroi-airport.com/b2b/redevances-aeroportuaires/vols-regulierscharters/index.html>

⁽⁷⁴⁾ Tasa PMR año N + 1 = [0,10-0,30] EUR × pasajeros Ryanair 2009/pasajeros Ryanair año N. En 2009, el número de pasajeros de Ryanair ascendió a 3 289 725.

⁽⁷⁵⁾ Promocy era la empresa conjunta constituida por BSCA y Ryanair en virtud de los acuerdos de 2001.

⁽⁷⁶⁾ Respuesta de Bélgica remitida el 18 de marzo de 2014 a la Comisión y titulada «respuesta a la solicitud de información de la Comisión de 7 de febrero de 2014» (respuesta a la pregunta 18).

i) Pago por BSCA de la concesión y las infraestructuras

- (110) BAC argumenta que ninguna de las medidas concedidas a BSCA, tal como se describen en la Decisión de ampliación de 2012, es conforme al principio del inversor en una economía de mercado (en lo sucesivo, «PIEM»). A la vista de las prácticas del sector, el retorno sobre la inversión percibido por la Región/SOWAER es muy inferior al que esperaría un inversor privado ⁽⁷⁷⁾.
- (111) En opinión de BAC, ninguna ayuda a la inversión concedida a BSCA se limitó al mínimo necesario. En efecto, la cuantía abonada por BSCA por la concesión y las infraestructuras se mantuvo constante entre 2002 y 2010, salvo por un aumento en 2007, mientras que en el mismo período se incrementaron el número de pasajeros y los ingresos. Así, el valor neto medio de las infraestructuras aumentó para BSCA, mientras disminuyeron los pagos netos medios.

ii) Servicios prestados por SOWAER a BSCA y servicios reembolsados por la Región

- (112) Por lo que respecta a los servicios prestados por SOWAER a BSCA y los servicios reembolsados por la Región a BSCA, BAC declara que, aparte de los servicios públicos, como los de policía y aduana, el Estado belga no interviene en ninguna otra actividad en el aeropuerto de Bruselas. BAC asume el coste de los servicios contra incendios, seguridad y mantenimiento. Los servicios relativos al seguimiento, el registro y la planificación de los vuelos son abonados directamente a Belgocontrol por las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Bruselas. En el aeropuerto de Charleroi, las compañías aéreas no deben pagar por estos servicios. Los servicios reembolsados por la Región Valona a BSCA no se corresponden con el ejercicio del poder público.
- (113) BAC considera que no son servicios de interés económico general, ya que son inherentes a la explotación de un aeropuerto y a los aspectos esenciales de la actividad económica de un aeropuerto, y no cumplen los criterios de la sentencia *Altmark*.
- (114) BAC considera que los pagos efectuados para reembolsar a BSCA estos servicios no se ajustan al principio del inversor en una economía de mercado y constituyen una ayuda de funcionamiento. Dado que los pagos efectuados por BSCA a la Región por el uso de las infraestructuras son inferiores a lo que un inversor privado consideraría aceptable, tal inversor no accedería a efectuar pagos adicionales por servicios sin obtener el rendimiento correspondiente.
- (115) BAC resalta que las ayudas de funcionamiento solo pueden declararse compatibles en circunstancias excepcionales y con arreglo a condiciones rigurosas en regiones desfavorecidas. Ninguna de esas condiciones se cumple en el caso del aeropuerto de Charleroi, por lo que la ayuda no puede considerarse compatible con el mercado interior.

iii) Participación de SOWAER en la ampliación de capital de BSCA

- (116) BAC duda que la ampliación de capital de BSCA de 3 de diciembre de 2002 cumpla el principio del inversor en una economía de mercado. Además, resalta que, para evaluar si un inversor privado habría procedido a la ampliación de capital, no deberían tenerse en cuenta las demás ayudas percibidas por BSCA.

iv) Repercusión en la competencia

- (117) BAC alega que las ayudas permitieron al aeropuerto de Charleroi reforzar su posición competitiva con respecto a otros aeropuertos y otros medios de transporte, como el tren de alta velocidad, ya que permitieron a BSCA aplicar unas tasas aeronáuticas bajas. El resultado es una diferencia importante entre las tasas aplicadas en Bruselas y las aplicadas en Charleroi, en particular debido a diferencias entre las tasas por pasajero y las tasas relacionadas con la seguridad aplicadas en uno y otro aeropuerto. Las tasas aeronáuticas percibidas por BSCA son inferiores al precio de mercado con respecto al aeropuerto de Bruselas y otros aeropuertos comparables situados en la zona de influencia del aeropuerto de Charleroi (como Eindhoven, Lille y Colonia/Bonn).

⁽⁷⁷⁾ BAC señala que un inversor privado contaría con un rendimiento de, como mínimo, 14 millones EUR (5 %) por la inversión de 281 millones EUR efectuada por SOWAER en las infraestructuras de BSCA. Sin embargo, SOWAER solo obtuvo un rendimiento del 0,66 %, después del impuesto de sociedades, en 2009 y ni la Región Valona ni SOWAER percibieron otros ingresos, como dividendos, entre 2002 y 2007. Entre 2007 y 2009, se pagó un dividendo inferior a 400 000 EUR y, en 2010, la Región Valona percibió 4,66 millones EUR en concepto de dividendos. Además, en 2009, los costes de infraestructura de BSCA solo representaron el 6,7 % de los ingresos, cuando normalmente deberían figurar entre los costes más importantes del aeropuerto. Así, los costes anuales de amortización de BAC ascienden al 30 % de sus ingresos anuales.

(118) Según BAC, esta diferencia le ocasionó la pérdida de 2,5 millones de pasajeros entre 2004 y 2011. El auge del aeropuerto de Charleroi no se debió únicamente al tráfico adicional que el aeropuerto de Bruselas no habría generado, como acredita el hecho de que el crecimiento anual medio de una muestra de referencia de aeropuertos europeos entre 2005 y 2011 fuera del 20,5 %, mientras que en Bruselas el tráfico se mantuvo constante. Además, el aumento de los destinos y las frecuencias en Charleroi fue parejo a la supresión o la reducción de las frecuencias para esos destinos en Bruselas.

b) Observaciones recibidas en mayo de 2014 tras la publicación de las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas

(119) BAC considera que, tanto las ayudas a la inversión como las ayudas de funcionamiento de las que se benefició BSCA, son ayudas estatales que no pueden considerarse compatibles con el mercado interior. A su entender, la entrada en vigor de las Directrices de la aviación refuerza esta conclusión.

i) Ayudas a la inversión

(120) BAC considera que las ayudas a la inversión que percibió BSCA constituyen ayudas estatales incompatibles con el mercado interior, ya que no son proporcionales a los objetivos de interés común (Bruxelles International no estaba congestionado) y no se limitan al mínimo necesario.

ii) Ayudas de funcionamiento

1. Existencia de ayuda estatal a tenor de artículo 107, apartado 1, del TFUE

(121) Según BAC, la Decisión de incoación se centró esencialmente en la diferencia de trato en la financiación de estas actividades entre Charleroi y otras empresas del mismo Estado miembro, así como otros aeropuertos, como el aeropuerto de Bruxelles-National. A este respecto, BAC considera que el reembolso por la Región Valona a BSCA de los costes de estos servicios constituye una ayuda estatal y una discriminación entre BAC y BSCA dentro del Estado belga, ya que BAC debía soportar por sí sola esos costes.

2. Compatibilidad de las medidas de ayuda estatal a tenor de artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE

(122) El punto 137 de las Directrices de la aviación sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas ⁽⁷⁸⁾ (en lo sucesivo, «Directrices de la aviación») establece que se deben cumplir una serie de criterios para que las ayudas de funcionamiento concedidas en el pasado se consideren compatibles con el mercado interior. Según BAC, las ayudas de funcionamiento concedidas a BSCA no cumplen esos criterios.

a) La ayuda no contribuye a la realización de un objetivo de interés común claramente definido

(123) En efecto, dado que Charleroi y Bruxelles-National compiten en la misma zona de influencia, las ayudas concedidas a BSCA condujeron, en opinión de BAC, a una duplicación de las capacidades aeroportuarias disponibles en Bélgica. Así, se habría ampliado la capacidad de Charleroi, a pesar de no estar saturada la de Bruselas. La suma del número de pasajeros de los aeropuertos de Charleroi y Bruselas ascendió a 25,4 millones en 2012, es decir, una cifra inferior a la capacidad de acogida máxima que puede ofrecer el aeropuerto de Bruselas.

b) Ausencia de necesidad de la intervención estatal

(124) BAC resalta que el tráfico anual de Charleroi excedía del millón de pasajeros en 2001-2002 y de tres millones en 2008-2009. Habida cuenta de las categorías establecidas por las Directrices de la aviación, BSCA habría debido soportar la mayoría, incluso la totalidad, de los costes del aeropuerto de Charleroi durante el período considerado en la investigación de la Comisión.

⁽⁷⁸⁾ Véase la nota 8 a pie de página.

(125) Según BAC, no se podía conceder a BSCA ninguna ayuda de funcionamiento desde la entrada en vigor de las Directrices de la aviación, ya que desde 2009 el tráfico anual rebasaba con mucho el umbral de los tres millones de pasajeros.

c) La ayuda no es idónea y su importe es desproporcionado

(126) En opinión de BAC, los importes abonados por BSCA por los servicios que se indican a continuación podrían haber sido más idóneos: el importe por la puesta a disposición de las infraestructuras aeroportuarias, el correspondiente a los servicios prestados por SOWAER o incluso el reembolso por la Región Valona de determinados servicios. Según BAC, las ayudas estatales concedidas a BSCA no se limitaron al mínimo necesario y la Región Valona y SOWAER tenían a su disposición políticas menos perjudiciales para la competencia.

d) La ayuda genera efectos negativos sobre la competencia y el comercio

(127) Con carácter preliminar, BAC destaca que, contrariamente a lo que se preconiza en el punto 131 de las Directrices de la aviación, en el plan de negocios de BSCA no se analizó el impacto del desarrollo de la actividad en el tráfico del aeropuerto de Bruselas.

(128) Además, BAC llama la atención de la Comisión sobre el hecho de que el caso que nos ocupa no es comparable al del aeropuerto de Groningen, en el que la Comisión consideró la ayuda de funcionamiento compatible con el mercado interior. En efecto, en dicho asunto, la Comisión reconoció la necesidad de descongestionar el aeropuerto de Schiphol y el hecho de que los aeropuertos estaban suficientemente distantes; dos elementos que no se dan en el caso que nos ocupa.

(129) Estas ayudas, que permitieron a BSCA reducir de forma artificial el importe de las tasas aeroportuarias, tuvieron las siguientes repercusiones negativas para BAC: un descenso significativo de la afluencia de pasajeros y una reducción de las frecuencias en las rutas operadas también por el aeropuerto de Charleroi, llegando incluso a la supresión de algunas.

(130) Por lo que respecta al descenso del volumen de pasajeros en Bruxelles-National, BAC resalta que se debió esencialmente a la absorción de su clientela por BSCA. Así, según BAC, mientras que en la mayoría de aeropuertos europeos aumentó la afluencia entre 2005 y 2013, en Bruxelles-National se estancó, si bien simultáneamente aumentaba el volumen de pasajeros en Charleroi.

(131) Según BAC, el fenómeno de absorción de su clientela explica también la supresión de rutas en Bruxelles-National y el descenso de la frecuencia de determinados vuelos. BAC establece, en particular, una correspondencia entre los vuelos suprimidos en el aeropuerto de Bruxelles-National y la introducción de vuelos equivalentes en el aeropuerto de Charleroi.

(132) BAC defiende que la Comisión, en su futura Decisión sobre estas ayudas, debe declarar, de conformidad con los umbrales establecidos en las nuevas Directrices, que: i) no se puede conceder a BSCA ninguna ayuda más, ya sea de funcionamiento o a la inversión, a partir de la entrada en vigor de las nuevas Directrices, ii) los servicios aeroportuarios en Charleroi se deben tarificar a un nivel suficiente para cubrir los costes marginales generados.

4.1.2. *Brussels Airlines*

a) Existencia de ayuda a BSCA

i) Actividad económica

(133) Brussels Airlines afirma que los servicios contra incendios, de mantenimiento, de protección y de seguridad, así como los servicios relacionados con el aterrizaje, el despegue y las infraestructuras no se encuadran en su misión de servicio público, sino que forman parte de la actividad económica consistente en gestionar un aeropuerto, por lo que no deberían ser subvencionados de forma discriminatoria. Dichos servicios no deben considerarse servicios de interés económico general. Brussels Airlines alega que otros sectores de la Región Valona financian sus propios servicios contra incendios, y que así es también en el aeropuerto de Bruselas. Dado que la Región Valona cubre los costes asociados a la seguridad del aeropuerto de Charleroi, BSCA no los recupera de las compañías aéreas, mientras que el aeropuerto de Bruselas no se ha beneficiado de ninguna compensación en este concepto. Los pasajeros de salida de Bruselas están sujetos también al canon de la Autoridad belga de la aviación civil, lo que no sucede con los pasajeros de salida del aeropuerto de Charleroi.

ii) Ventaja

- (134) Brussels Airlines no considera que la Región/SOWAER se comportase como un operador privado en una economía de mercado al ayudar a BSCA. La rentabilidad de BSCA aparece inflada por los subsidios, las subvenciones y las medidas compensatorias, a falta de las cuales el margen de beneficios habría sido constantemente negativo. Brussels Airlines se pregunta también si la rentabilidad combinada de BSCA y SOWAER refleja prácticas orientadas al mercado. Brussels Airlines aduce que la Región no actúa como un inversor privado, ya que tal inversor no invertiría en una empresa estructuralmente deficitaria.

iii) Falseamiento de la competencia

- (135) Entre 2004 y 2012, cuando se triplicó el tráfico de pasajeros de corta distancia en Charleroi, el tráfico del aeropuerto de Bruselas se estancó, registrando en 2012 la misma tasa de afluencia que en 2004. Brussels Airlines añade que, por lo que respecta a su compañía, el número de pasajeros pasó de [...] millones a [...] millones. Habida cuenta de estas constataciones y de que la afluencia conjunta de los dos aeropuertos se incrementó en un 34 %, Brussels Airlines deduce que todo el crecimiento benefició al aeropuerto de Charleroi. Brussels Airlines observa que, de 2004 a 2007, otros aeropuertos europeos registraron importantes crecimientos (más del 20 %), pero el de Charleroi no se explica solo por un aumento del tráfico, sino también por el hecho de que muchos pasajeros que habitualmente utilizaban el aeropuerto de Bruselas optaron por el de Charleroi. Brussels Airlines estima esta pérdida en [...] millones de pasajeros al año en beneficio del aeropuerto de Charleroi, lo que representa una pérdida estimada de ingresos de más de [...] millones EUR anuales.

b) Base jurídica para apreciar la compatibilidad de las ayudas a BSCA

- (136) Según Brussels Airlines, la Comisión no dispone de base jurídica para autorizar una ayuda de funcionamiento que: i) se concedió antes de la entrada en vigor de la Directrices de la aviación, y ii) era incompatible con el mercado interior en el momento en que se concedió. Una aplicación retroactiva de las Directrices de la aviación es contraria a los principios generales de derecho y, en particular, como aquí sucede, cuando las condiciones para autorizar las ayudas de funcionamiento son comparativamente menos rigurosas que en el pasado.
- (137) En primer lugar, los principios de seguridad jurídica y no retroactividad de la legislación europea descartan la posibilidad de que una normativa de la Unión surta efecto antes de su publicación, salvo en circunstancias excepcionales. En este caso, en opinión de Brussels Airlines, no existen circunstancias excepcionales.
- (138) En segundo lugar, en la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales, se enuncia que la Comisión siempre deberá evaluar la compatibilidad con el mercado interior de una ayuda ilegal a la luz de los criterios de los instrumentos jurídicos vigentes en el momento en que se concedió la ayuda. Por consiguiente, según Brussels Airlines, la Comisión no puede apartarse de sus propias normas sin infringir los principios generales del derecho (igualdad de trato, confianza legítima). Según Brussels Airlines, no existen razones legítimas para no aplicar esta Comunicación en el caso examinado.
- (139) Por último, las ayudas de funcionamiento son, por su naturaleza, incompatibles con el mercado interior. En opinión de Brussels Airlines, este principio se enuncia claramente en las Directrices de 2005.
- (140) Brussels Airlines considera que el enfoque de la Comisión en este asunto es tanto más inaceptable cuanto que:
- la Comisión había proscrito con anterioridad las medidas de las que se benefició Charleroi,
 - en su Decisión de ampliación de 2012, la Comisión amplió el ámbito de las medidas objeto del procedimiento de examen,
 - según la Decisión de ampliación, las medidas examinadas son manifiestamente incompatibles con el mercado interior.

- (141) Por consiguiente, en opinión de Brussels Airlines, la Región Valona y BSCA conocían perfectamente la normativa en vigor en materia de ayudas estatales. En consecuencia, la prohibición de las ayudas no contravendría el principio de confianza legítima. Al contrario, sería muy injusto justificar de forma retroactiva su comportamiento ilícito en detrimento de terceros y, en particular, de terceros que han respetado las normas. El equilibrio de los intereses en juego requiere claramente que se prohíban las ayudas consideradas.
- (142) Según Brussels Airlines, al aplicar de forma retroactiva las Directrices de la aviación a ayudas de funcionamiento manifiestamente incompatibles concedidas en el pasado, la Comisión reconoce de forma implícita dicha incompatibilidad.
- c) Compatibilidad de la ayuda a BSCA sobre la base de las nuevas Directrices de la aviación
- i) Objetivo de interés general
- (143) Brussels Airlines llama la atención de la Comisión sobre el hecho de que los efectos positivos esperados de las políticas de ayuda pública, como el desarrollo y la accesibilidad de las regiones, son inciertos.
- (144) El fenómeno de fagocitación del tráfico de aeropuertos establecidos en favor de aeropuertos regionales provoca, según Brussels Airlines, otras consecuencias negativas:
- en primer lugar, al crear capacidades cuando hay otras disponibles, se produce una duplicación ineficaz de infraestructuras. En apoyo de este argumento, Brussels Airlines resalta que, durante el período considerado (2000-2012), la capacidad disponible en el aeropuerto de Bruxelles-National era suficiente para acoger más pasajeros. A modo de ejemplo, en 2011, la capacidad máxima de acogida del aeropuerto de Bruselas era de 28 millones de pasajeros mientras que la afluencia ascendía tan solo a 18,8 millones. Al mismo tiempo, Charleroi acogía a 5,9 millones de pasajeros, cuando su capacidad de acogida ascendía a 6-7 millones. La suma de la afluencia de los dos aeropuertos en 2011 era de 24,7 millones, es decir, un total inferior a la capacidad máxima del aeropuerto de Bruselas por sí solo,
 - en segundo lugar, Brussels Airlines resalta que el desarrollo de la actividad del aeropuerto de Charleroi en detrimento del aeropuerto de Bruselas y de Brussels Airlines tendría un impacto social negativo. Brussels Airlines compara el valor añadido directo e indirecto de los aeropuertos de Bruselas y Charleroi de 2007 a 2009. El valor añadido del aeropuerto de Charleroi ascendería a 38 millones EUR, mientras que el del aeropuerto de Bruxelles-National sería de 358 millones. Brussels Airlines hace referencia asimismo al número de puestos de trabajo creados de forma directa e indirecta por los aeropuertos entre 2007 y 2009. Mientras que el empleo en el aeropuerto de Charleroi se incrementó en el período considerado en 589 ETC (equivalentes a tiempo completo), el del aeropuerto de Bruselas se redujo en 1 057 ETC. Si bien el número de pasajeros del aeropuerto de Charleroi registró un considerable aumento entre 2007 y 2009, contrariamente a lo sucedido en el de Bruxelles-National, el nivel de empleo directo e indirecto no aumentó hasta el punto de compensar el descenso de puestos de trabajo en el aeropuerto de Bruselas,
 - por último, según Brussels Airlines, el fenómeno de la fagocitación, tuvo una repercusión negativa en la rentabilidad de las compañías tradicionales en beneficio de las compañías de bajo coste, cuya rentabilidad se debió principalmente a las subvenciones. Según Brussels Airlines, mientras que la rentabilidad media de la AEA (Association of European Airlines) fue baja, incluso negativa, durante todo el período considerado (el beneficio antes de intereses e impuestos ascendió a 900 millones EUR en 2000 y a — 400 millones en 2012), la de Ryanair fue importante (el beneficio antes de intereses e impuestos ascendió a 84 millones EUR en 2000 y a 617 millones en 2012). No obstante, según Brussels Airlines, dicha rentabilidad resultó incrementada por las subvenciones recibidas de los aeropuertos. En opinión de Brussels Airlines, sin esas ayudas (estimadas en 720 millones EUR en 2011), la rentabilidad de Ryanair habría sido considerablemente menor, incluso negativa.
- (145) Además, Brussels Airlines resalta que se concedieron ayudas de funcionamiento al aeropuerto de Charleroi a pesar de que: i) este aeropuerto estaba ubicado en la misma zona de influencia que el aeropuerto de Bruxelles-National, y ii) este último todavía disponía de capacidad. Por consiguiente, según Brussels Airlines, un plan de negocios basado en previsiones de tráfico de carga y pasajeros habría debido identificar el impacto potencial del desarrollo de Charleroi en el tráfico del aeropuerto de Bruselas. Brussels Airlines destaca que no se realizó este análisis. En todo caso, si se hubiera llevado a cabo, habría puesto de manifiesto un aumento del tráfico del aeropuerto de Charleroi en detrimento del aeropuerto de Bruselas. Según Brussels Airlines, este resultado se habría correspondido con la realidad: un aumento de la cuota de mercado del aeropuerto de Charleroi correspondiente a un declive de la cuota de mercado del aeropuerto de Bruxelles-National y un descenso de la frecuencia

y/o el cierre de varias rutas de Brussels Airlines. Por tanto, Brussels Airlines reitera que las ayudas de funcionamiento concedidas a BSCA no contribuyeron a la realización de un objetivo de interés común. Al contrario, condujeron a una mala utilización y un despilfarro de los recursos.

ii) Necesidad de las ayudas

- (146) Brussels Airlines recuerda que, para beneficiarse de ayudas de funcionamiento, las Directrices de la aviación disponen que el tráfico anual de un aeropuerto no debe exceder de tres millones de pasajeros. Brussels Airlines destaca que ese umbral se rebasó a partir de 2009. Además, Brussels Airlines observa que las ayudas de funcionamiento de las que se benefició BSCA no se modificaron entre 2002 y 2008, cuando, en teoría, BSCA habría debido cubrir una parte creciente de sus costes de funcionamiento. Por otra parte, a partir de 2009, el aeropuerto de Charleroi habría debido ser capaz de cubrir sus costes de funcionamiento y no era elegible para recibir otras ayudas de funcionamiento.

iii) No idoneidad de la medida de ayuda

- (147) Según Brussels Airlines, aun cuando se demostrase que en 2008 todavía eran necesarias las ayudas de funcionamiento al aeropuerto de Charleroi, no cabe duda, sin embargo, de que la financiación pública de BSCA a través de ayudas estatales era una política no idónea, dado que dicho aeropuerto no era rentable. Además, Brussels Airlines destaca que ninguna de las medidas consideradas es idónea, ya que, por lo que sabe, la Región Valona no comparó *a priori* las medidas de ayuda con otras medidas que obstaculizasen menos la competencia.

iv) Falseamiento de la competencia

- (148) Brussels Airlines recuerda que el aeropuerto de Charleroi está ubicado en la misma zona de influencia que el aeropuerto de Bruselas y que este último todavía disponía de capacidad durante el período examinado. Además, Brussels Airlines destaca que, mientras en el aeropuerto de Charleroi aumentó el número de pasajeros, en el aeropuerto de Bruxelles-National se estancó, o incluso disminuyó, en los últimos años, a pesar de que el tráfico aéreo registró un incremento general en todos los países europeos.

4.1.3. Asociación de representantes de las compañías aéreas (BAR)

a) Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de ampliación de 2012

- (149) BAR alega que en el aeropuerto de Bruselas los costes por los servicios de terminal (tasas), los costes relativos a la seguridad y determinados costes en materia de protección, así como los costes de los servicios contra incendios, corren a cargo de los usuarios, mientras que, en los aeropuertos regionales, son asumidos por las autoridades aeroportuarias o regionales. Según BAR, esto representa una ventaja considerable para los aeropuertos regionales.

b) Observaciones recibidas tras la publicación de las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas

i) En relación con el falseamiento de la competencia provocado por las ayudas de funcionamiento concedidas a Brussels South Charleroi Airport (BSCA)

- (150) BAR recuerda brevemente la naturaleza de las medidas consideradas: ayudas de funcionamiento percibidas por BSCA, pagadas por la Región Valona y «con toda probabilidad transferidas a Ryanair, al menos en parte».

- (151) BAR denuncia que la intención de la Comisión de aplicar los principios contenidos en las Directrices de la aviación a «todos los casos de ayudas de funcionamiento destinadas a aeropuertos, aunque la ayuda haya sido otorgada antes del 4 de abril de 2014» contraviene el principio de seguridad jurídica y adopta un enfoque opuesto al que preconizaba en 2002 en su Comunicación sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales, ya que, según BAR, en ella se precisa que las ayudas deberán examinarse «con arreglo a los textos legales vigentes en el momento de la concesión de las ayudas». Además, BAR considera que el cambio de política de la Comisión infringe asimismo el principio de motivación, ya que la Comisión no explica por qué repercute la evolución del sector de la aviación en el examen de las ayudas de funcionamiento concedidas en el pasado, ni por qué solo se ven afectadas estas últimas, y no también las ayudas a la puesta en marcha o a la inversión concedidas en el pasado. En este sentido, BAR resalta que, si la Comisión

declarase compatible con el mercado interior una ayuda concedida en el pasado cuando antes la hubiese considerado de otro modo, no solo contravendría los principios generales anteriormente citados sino también los principios de buena administración y confianza legítima.

(152) Según BAR, las medidas de ayuda consideradas, incluidas las concedidas en el pasado a BSCA, no son compatibles con el mercado interior, aunque se examinen a la luz de lo dispuesto en las Directrices de la aviación, por las siguientes razones:

- las medidas de ayuda no son necesarias: BSCA rebasó el umbral del millón de pasajeros, ya que acoge a seis millones y, por tanto, debe poder soportar sus costes de explotación. En ningún caso, las ayudas de funcionamiento pueden declararse compatibles, ya que BSCA registró tres millones de pasajeros, ni necesarias durante el período precedente, ya que BSCA habría debido ser capaz de soportar sus gastos de explotación,
- la ayuda era y es anticompetitiva: según BAR, dado que BSCA está ubicada en la misma zona de influencia que el aeropuerto de Bruxelles-National, que disponía de capacidades de reserva, la Región Valona habría debido tenerlo en cuenta al conceder la ayuda, y no fue así.

ii) Observaciones complementarias sobre las condiciones de competencia equitativas

(153) Según BAR, si BSCA considera que se deben autorizar ayudas destinadas a la prestación de determinados servicios públicos en el aeropuerto, es preciso comparar estos últimos con los mismos servicios prestados en el aeropuerto de Bruxelles-National. Sin embargo, BAR resalta que determinados servicios prestados en BSCA se consideran servicios públicos, mientras que no lo son en el aeropuerto de Bruxelles-National.

(154) BAR insiste en que la percepción de las tasas aeroportuarias no debe conducir a una situación de discriminación entre los usuarios. En particular, BAR hace referencia a las reducciones de las tasas aeroportuarias de las que se beneficia Ryanair, y no las demás compañías establecidas en este aeropuerto, y al hecho de que las tasas aeroportuarias del aeropuerto de Bruxelles-National son mucho más altas.

(155) BAR recuerda que, desde la privatización del aeropuerto de Bruselas, sus prestaciones de servicios ya no se consideran del ámbito público. Dichas prestaciones constituyen «actividades reguladas», por las que los usuarios o los pasajeros del aeropuerto abonan unas tasas que se controlan con arreglo a una fórmula.

(156) Además, BAR llama también la atención de la Comisión sobre la posibilidad de subvenciones cruzadas, ya que Ryanair desarrolla su actividad tanto en Charleroi como en el aeropuerto de Bruxelles-National. De demostrarse esta hipótesis, no habría duda de la existencia de un falseamiento de la competencia.

4.1.4. Asociación de Compañías Aéreas Europeas (AEA)

a) Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de ampliación de 2012

(157) La AEA alega que las subvenciones concedidas a los aeropuertos regionales solo son aceptables si benefician a todos los usuarios del aeropuerto sin discriminación y no generan distorsiones entre los aeropuertos situados en una misma zona de influencia. La AEA reconoce que los aeropuertos pueden adecuar sus infraestructuras para responder a las necesidades de usuarios concretos, mientras se respeten los principios de transparencia, relación con los costes y no discriminación.

4.1.5. Air France

a) Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de ampliación de 2012

(158) Air France pide a la Comisión que no apruebe unas ayudas de funcionamiento que considera falsean la competencia entre los transportistas aéreos y entre los aeropuertos. Considera que la Comisión debería efectuar una comparación exhaustiva de las tasas aplicadas en el aeropuerto de Charleroi y las aplicadas en los aeropuertos de la misma zona de influencia, en particular el aeropuerto de Bruxelles-National.

- (159) Además, rechaza la aplicación de las Directrices de la aviación en los asuntos relacionados con las ayudas de funcionamiento a los aeropuertos, aun cuando dichas ayudas se hayan concedido antes de su publicación, por varias razones:
- según Air France, la aplicación retroactiva de las Directrices de la aviación favorece a los agentes no virtuosos, al legitimar comportamientos no conformes con las normas aplicables en el momento en que se produjeron. Al contrario, este planteamiento penaliza a los agentes que se atuvieron a las anteriores Directrices, absteniéndose de recibir fondos públicos,
 - la aplicación retroactiva de las Directrices de la aviación a las ayudas de funcionamiento concedidas a los aeropuertos es contraria a los principios generales del derecho y a la jurisprudencia europea.
- (160) Air France alega que las nuevas Directrices favorecerán a los nuevos operadores en detrimento de los operadores históricos. En efecto, al permitir que una nueva compañía aérea solo pague el coste incremental derivado de su actividad, las Directrices discriminan a los operadores históricos del aeropuerto, que están sujetos a unas tasas más elevadas.
- (161) Por último, Air France recuerda que, si el requisito de acceso no discriminatorio a la infraestructura de un aeropuerto puede parecer fácil de cumplir en teoría, la práctica es completamente distinta ya que algunos modelos de explotación resultan conscientemente perjudicados.

4.1.6. BSCA

a) Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de ampliación de 2012

- (162) BSCA pide a la Comisión que dé por concluida su investigación dada la ausencia de ayudas estatales en su favor o en favor de sus socios comerciales.
- (163) De forma preliminar, BSCA considera que el tiempo transcurrido desde el comienzo del asunto ha dado lugar a la existencia de una confianza legítima por parte de BSCA y sus usuarios. BSCA recuerda que la Comisión ya había sido informada, con ocasión de su primera investigación, que condujo a la Decisión de 2004, del mecanismo establecido por la Región Valona y BSCA en 1991 en el marco del contrato de concesión y de sus modificaciones posteriores. BSCA discute, por tanto, la ampliación de las medidas examinadas por la Comisión.
- (164) BSCA llama la atención de la Comisión sobre la importancia de los aeropuertos regionales para el desarrollo económico y social, la accesibilidad de la región y el turismo. Considera que la liberalización del transporte aéreo ha dado lugar a la aparición de una nueva categoría de pasajeros centrada en el turismo urbano y los viajes de corta duración por razones familiares, así como nuevos modelos económicos de bajo coste que responden a esta nueva demanda. BSCA estima, por tanto, que solo compete en muy pequeña medida con el aeropuerto de Bruxelles-National. A este respecto, BSCA resalta la repercusión más que limitada de la apertura en el pasado de una ruta entre Dublín y el aeropuerto de Charleroi en el aeropuerto de Bruxelles-National. ⁽⁷⁹⁾ BSCA justifica su éxito por la dinámica política implantada por las autoridades valonas en los últimos años, así como por la flexibilidad de su infraestructura y el dinamismo de los equipos del aeropuerto.
- (165) Por lo que respecta a los servicios de interés general, BSCA recuerda que, desde 1991, percibe una compensación por servicios de interés general, tal como se definen en el artículo 25 del pliego de condiciones celebrado con las autoridades públicas valonas. BSCA discute el análisis efectuado por la Comisión en su Decisión de 21 de marzo de 2012, que refuta el carácter no económico de esas actividades. El gestor considera que se trata, por una parte, de un cambio radical de posición de la Comisión respecto de su práctica decisoria anterior y, por otra, de un desconocimiento de las normativas internacionales y europeas en materia de protección y seguridad en el transporte. BSCA recuerda a la Comisión que la transferencia de esos servicios de interés general previamente prestados por la administración se realizó en aras de la buena gestión y la flexibilidad. Así, la compensación pagada por las autoridades valonas está sujeta a un límite máximo, justificado sobre la base de los costes, y no genera ningún beneficio a BSCA. Se ha instaurado un sistema de control para evitar cualquier compensación excesiva.
- (166) Por lo que respecta a la ampliación de capital, BSCA recuerda que la Comisión no planteó ninguna duda con ocasión de su primera investigación y estima que es conforme con el principio del inversor privado en una

⁽⁷⁹⁾ Decisión 2004/393/CE, considerando 300.

economía de mercado. El gestor añade que dicha ampliación se decidió sobre la base de un plan de negocios creíble y realista, y que estaba justificada por las necesidades derivadas del considerable desarrollo de sus actividades. A este respecto, BSCA resalta que la Comisión ya había señalado en 2004 que los resultados esperados para 2003 eran superiores a los previstos en el plan de negocios de 2001. Del mismo modo, el número de pasajeros que transitaron por BSCA así como los ingresos superaron en 2011 las estimaciones previstas en dicho plan de negocios. Por último, el desarrollo de las actividades de BSCA en cooperación con Ryanair habría permitido a SOWAER, en opinión de BSCA, aprovechar los buenos resultados obtenidos por BSCA para generar un importante valor añadido con ocasión de la venta de parte de sus acciones en 2009.

4.2. Observaciones de los interesados sobre las medidas en favor de Ryanair

4.2.1. *Britannia*

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de incoación de 2002)

- (167) La compañía aérea Britannia considera normal que los aeropuertos tengan la posibilidad de ofrecer ayudas a las actividades de comercialización y descuentos en función del volumen de pasajeros aportado por las compañías, sobre todo en el caso de aeropuertos que todavía no están bien asentados. No obstante, esas ventajas deben ser proporcionadas, realistas y limitadas a un periodo determinado. Britannia se manifiesta preocupada por la falta de igualdad entre compañías aéreas competidoras en este caso. Las tasas aeroportuarias son desiguales e irreales teniendo en cuenta que el uso que las compañías de bajo coste hacen de las pistas, las terminales o los dispositivos de seguridad es el mismo que el de las demás compañías.

4.2.2. *Scandinavian Airlines (SAS)*

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de incoación de 2002)

- (168) SAS recuerda que la liberalización del cielo europeo ha dado lugar a una competencia mayor entre las compañías aéreas tradicionales y ha permitido también la creación de nuevas compañías que han desarrollado nuevos conceptos comerciales. Resulta fundamental que esta competencia respete un acervo reglamentario aplicado de manera transparente y no discriminatoria.

4.2.3. *KLM Royal Dutch Airline*

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de incoación de 2002)

- (169) KLM explica que las compañías de bajo coste y las compañías tradicionales ofrecen productos diferentes y que ambas tienen su razón de ser tanto desde el punto de vista comercial como desde el operativo. Las compañías de bajo coste no utilizan, por lo general, los grandes aeropuertos, cuya logística puede ser compleja y los costes de utilización elevados, sino que prefieren aeropuertos regionales que les permiten efectuar más vuelos a un coste menor. No hay por qué oponerse a esa evolución, pero tampoco puede justificarse la concesión de ayudas. En opinión de KLM, las ventajas de las que se ha beneficiado Ryanair en Charleroi superan lo autorizado en el artículo 107, apartado 1, del TFUE y el compromiso de Ryanair de tener como base para un determinado número de aviones el aeropuerto de Charleroi como contrapartida no influye en tal hecho.

4.2.4. *Air France*

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de incoación de 2002)

- (170) Air France considera que la reducción de las cargas aplicables a Ryanair y el hecho de que la Región Valona y BSCA las sufragan supone una desventaja para los competidores de Ryanair que ofrecen conexiones en el mercado intracomunitario. La reducción de la tasa de aterrizaje permite a Ryanair disminuir sus costes de explotación y la hace, de hecho, más competitiva que sus competidoras no solamente en el caso de los vuelos con origen o destino en Charleroi, sino también en todos los demás de la red de Ryanair. Se considera también la garantía de compensación ofrecida por la Región Valona una ventaja que asegura a Ryanair unas condiciones de explotación estables, mientras que «la experiencia en la utilización de cualquier aeropuerto demuestra que el entorno comercial y normativo jamás permanece invariable. Así, las tasas aeroportuarias aumentan en seguida si el gestor se ve obligado a financiar medidas específicas, en su caso para acoger a otras compañías deseosas de implantarse en Charleroi. Por otra parte, la evolución de las medidas ambientales también puede modificar las condiciones de utilización de un aeropuerto».

4.2.5. Austrian Airlines

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de incoación de 2002)

- (171) Según Austrian Airlines, la aparición de compañías de bajo coste ha generado una carrera de subvenciones entre los aeropuertos y regiones que quieren contar con los servicios de estas compañías. Esta evolución pone en duda el principio de la remuneración por la puesta a disposición de infraestructuras, que es una de las normas básicas del mundo de la aviación civil. Las ayudas concedidas no son decrecientes, son independientes de los resultados que consiga Ryanair en esas rutas y sólo benefician a una compañía aérea, lo que supone una discriminación. Austrian Airlines indica por último que «cooperaciones» como las que ha establecido Ryanair con la Región Valona dan lugar a graves falseamientos de la competencia entre compañías aéreas y son incompatibles con el buen funcionamiento del mercado interior de la aviación.

4.2.6. Asociación de vecinos y habitantes de los municipios cercanos al aeropuerto de Charleroi-Gosselies (ARACH)

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de incoación de 2002)

- (172) ARACH manifiesta su preocupación por que las ayudas financieras concedidas a Ryanair den lugar a «un desarrollo salvaje del aeropuerto» en una zona urbana y «como ciudadanos y contribuyentes se preocupan por que se concedan ayudas públicas dudosas a una empresa privada, ya que se trata de una utilización abusiva de los fondos presupuestarios de la Región Valona».

4.2.7. Parte interesada A

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de incoación de 2002)

- (173) La parte interesada A se muestra «muy preocupada» por las subvenciones concedidas por entidades públicas que afectan a las condiciones de competencia entre los diferentes modos de transporte: «Así, la empresa Ryanair se beneficia de unas subvenciones públicas en la ruta Charleroi-Londres de las que no goza Eurostar, un servicio prestado conjuntamente por SNCB (ferrocarriles belgas), los ferrocarriles británicos y SNCF (ferrocarriles franceses). Sin embargo, ambos medios de transporte compiten directamente en la ruta Bruselas-Londres. Las empresas ferroviarias deben sufragar sus campañas de publicidad sobre esta ruta, comprar su propio material y locomotoras, pagar el peaje por el uso de las infraestructuras y el túnel, etc. No existe, pues, igualdad de trato entre competidores».

4.2.8. Parte interesada B

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de incoación de 2002)

- (174) La parte interesada B aduce que las ventajas concedidas a Ryanair aligeran su estructura de costes y le permiten ofrecer precios inferiores. Ese proceder afecta a las condiciones de la competencia, independientemente de que los vuelos de esas compañías partan de Charleroi o del aeropuerto de Bruxelles-National y sea cual sea la ruta. La competencia entre las compañías de bajo coste no es una competencia que debe analizarse ruta por ruta. Para muchos viajeros, los destinos de Venecia o Barcelona son sustituibles. La competencia se ejerce, por lo tanto, en todas las rutas.
- (175) Esta empresa explica que los costes directos en Bruselas son de 32,14 EUR por pasajero, mientras que en Charleroi ⁽⁸⁰⁾ Ryanair paga 5 EUR.
- (176) A pesar de que los servicios de asistencia en tierra son más limitados para Ryanair que para otras compañías aéreas, esta parte interesada señala que muchos de los servicios de asistencia en tierra son necesarios para todas las compañías. El hecho de que el mercado de la asistencia en tierra esté abierto a la competencia en el aeropuerto de Bruxelles-National significa que los costes de asistencia no deberían ser mucho más elevados en

⁽⁸⁰⁾ Costes directos por avión y vuelo a partir de Bruxelles-National; incluyen las tasas de aterrizaje, las tasas por pasajero y demás cánones, así como el coste de la asistencia. Sobre la base de un volumen previsto de 1 700 000 pasajeros en 2003, la diferencia de coste asciende a 23 millones EUR.

Bruselas que en Charleroi. Los costes de asistencia son, por lo general, más elevados en los aeropuertos pequeños que en los grandes, ya que las empresas no suelen llegar a alcanzar el tamaño crítico para conseguir economías de escala. Esta parte interesada considera que Ryanair ahorró 17 millones EUR en 2003 respecto del coste real de la asistencia en tierra y la tasa de aterrizaje. También parece que BSCA no tuvo en cuenta que, al alcanzar el aeropuerto los dos millones de pasajeros anuales, tendría que aplicar la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad ⁽⁸¹⁾ y abrir, por lo tanto, el mercado de la asistencia en tierra a otras empresas.

- (177) BSCA no parece, pues, haber actuado como un inversor privado en una economía de mercado, sino por motivos políticos y sociales, siguiendo instrucciones de la Región Valona. El contrato de quince años impedirá probablemente a BSCA ser una empresa rentable y seguirá teniendo problemas de explotación. La perspectiva de obtener un rendimiento de la inversión puede malograrse por la retirada de Ryanair ⁽⁸²⁾.
- (178) Al parecer, BSCA recibe contribuciones de la Región Valona, ya sea el 65 % de las tasas aeroportuarias o la puesta a disposición gratuita de las infraestructuras, al tiempo que la Región Valona hace una contribución a SOWAER. En principio, cada aportación de la Región Valona debe limitarse a compensar los costes por las obligaciones de servicio público impuestas a BSCA, pero la situación no está muy clara.
- (179) Según esta empresa, que reconoce haberse beneficiado también en ocasiones de ayudas a la comercialización de nuevos destinos, aunque nunca de descuentos en las tasas aeroportuarias o en el coste de la asistencia en tierra, las ventajas concedidas a Ryanair en Charleroi van más allá de lo habitual. No obstante, considera haber corrido riesgos comerciales también importantes al instalarse en el aeropuerto de Bruxelles-National cuando existía una gran competencia de Sabena.
- (180) El hecho de que otros gestores de aeropuertos concedan ventajas a Ryanair no puede utilizarse para demostrar que el aeropuerto de Charleroi ha actuado como un inversor privado en una economía de mercado. Esta empresa hace referencia a la sentencia *Steinike & Weiling* ⁽⁸³⁾.

4.2.9. *Brussels International Airport Company, convertida en Brussels Airport Company (en lo sucesivo, «BAC»)*

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de incoación de 2002)

- (181) Según BAC, BSCA no actuó como un inversor privado, ya que concedió ventajas mucho más importantes que otros aeropuertos ⁽⁸⁴⁾. El hecho de que Ryanair también disfrute de ventajas en otros aeropuertos no viene al caso, pues pueden constituir asimismo ayudas estatales.
- (182) El interesado señala a la Comisión varios factores que deberían tenerse en cuenta en el análisis de la posible vuelta a la rentabilidad de BSCA y que parecen excluir los beneficios a medio plazo:
- (183) BSCA obtuvo una recapitalización de la Región Valona por valor de cuatro millones EUR en diciembre de 2002.

— BSCA «disfrutó de una exención de la mitad del importe del canon adeudado a la Región Valona durante el periodo 2001-2006. Esta ventaja representa un millón de euros anuales, que BSCA deberá rembolsar, de todas maneras, a partir de 2007».

⁽⁸¹⁾ Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DO L 272 de 25.10.1996, p. 36). Directiva modificada en última instancia por el Reglamento (CE) n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE (DO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

⁽⁸²⁾ La empresa cita el ejemplo de Shannon (Irlanda). Shannon concedió ventajas a Ryanair únicamente durante un periodo limitado. Ryanair decidió transferir sus operaciones a otro aeropuerto y Shannon no obtuvo el rendimiento previsto de su inversión.

⁽⁸³⁾ Sentencia del Tribunal, de 22 de marzo de 1977, en el asunto 78/76, *Steinike & Weiling* contra Alemania; Recopilación de la Jurisprudencia, p. 595, EU:C:1977:52: «Teniendo en cuenta que el incumplimiento eventual por parte de un Estado miembro de una obligación impuesta por el Tratado, en relación con la prohibición del artículo 92, no puede justificarse por que otros Estados miembros incumplan también esa obligación; el efecto de varias distorsiones de la competencia en el comercio entre los Estados miembros no es el de neutralizarse mutuamente sino, por el contrario, el de acumularse, lo que aumenta las repercusiones negativas para el mercado» (punto 24).

⁽⁸⁴⁾ Las tarifas exigidas por Fráncfort-Hahn y Londres Stansted son mucho más elevadas y las reducciones menores, a pesar de que Ryanair ofrece cuarenta y nueve destinos a partir de Londres y quince a partir de Fráncfort-Hahn, en comparación con los nueve ofrecidos desde Charleroi.

- la Comisión debería tener en cuenta el coste de las obras de ampliación del aeropuerto de Charleroi, estimado en 95 millones EUR, así como las modalidades de financiación. Si BSCA no sufraga esas obras, habría que verificar las condiciones de la puesta a disposición de BSCA de esas infraestructuras por parte de la Región Valona. Esta parte interesada pone en duda que, en vista de la situación actual de las infraestructuras, el aeropuerto pueda acoger un número suficiente de pasajeros para que BSCA alcance el equilibrio financiero,
- la Región Valona pone gratuitamente a disposición de BSCA el material y el personal necesarios para garantizar la protección del aeropuerto de Charleroi, a saber, el control de pasajeros y equipajes antes del embarque, mientras que «por norma general, los costes de protección los sufragan los usuarios del aeropuerto, ya sea a través de una tasa de protección que se paga a la compañía gestora del aeropuerto o bien mediante un impuesto cuando esos servicios corren a cargo de las autoridades públicas».

4.2.10. Parte interesada C

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de ampliación de 2012)

- (184) La parte interesada C considera que las ventajas concedidas por la Región Valona a BSCA y Ryanair afectan a la competencia, y que los aeropuertos de Charleroi y Bruxelles-National operan en el mismo mercado.
- (185) La parte interesada C critica el vínculo existente entre la Región Valona, BSCA y Ryanair y las diferencias que de ello se derivan en materia de tasas cobradas a las compañías aéreas en Bruselas y Charleroi. En concreto: i) las tasas de mantenimiento no se repercuten en los usuarios, sino que son compensadas por la Región Valona, ii) las tasas de aterrizaje favorecen a Ryanair, [...].
- (186) La parte interesada C alega asimismo que Ryanair no paga por los servicios de gestión aeroportuaria normal, como los servicios contra incendios, la ampliación y la construcción de infraestructuras, y las tasas por pasajero.

4.2.11. Brussels Airlines

a) Existencia de ayuda

i) Ventaja selectiva

- (187) Según Brussels Airlines, Ryanair se benefició de una ventaja selectiva en comparación con otras compañías aéreas.
- (188) En efecto, las ayudas concedidas por la Región y SOWAER en favor de BSCA reducen los costes de funcionamiento de esta última y le permiten aplicar tasas más bajas a las compañías aéreas, entre ellas Ryanair, lo que también reduce los costes de funcionamiento de esta última. En particular, dado que la Región Valona cubre los costes relativos a la seguridad del aeropuerto de Charleroi, BSCA no los recupera de las compañías aéreas, mientras que el aeropuerto de Bruselas no se ha beneficiado de ninguna compensación en tal concepto. Brussels Airlines considera que el programa de apoyo financiero global de la Región en favor de BSCA debe tenerse en cuenta al apreciar la relación comercial entre BSCA y Ryanair.
- (189) Ryanair se ha beneficiado asimismo de medidas financieras directas, como una ayuda de puesta en marcha y contribuciones a las actividades de comercialización. Brussels Airlines se pregunta si esas ayudas reúnen las condiciones previstas en las Directrices de 2005 y respetan los principios de proporcionalidad y transparencia.
- (190) Brussels Airlines considera que, debido al efecto acumulativo de todas las medidas, es imposible considerar que BSCA se comporte como un inversor privado y pide a la Comisión que no examine las medidas por separado, sino en conjunto.

1. Análisis comparativo.

- (191) Según Brussels Airlines, las tasas cobradas por BSCA a Ryanair durante el período contemplado fueron mucho más bajas que las pagadas por otras compañías aéreas en aeropuertos comparables.

- (192) Brussels Airlines toma como referencia las tasas aeronáuticas practicadas por otros aeropuertos situados en la zona de influencia de Charleroi (Eindhoven, Lille y Colonia) o de dimensiones similares (Marsella, Oporto y Bolonia) y concluye que las tasas aplicadas en el aeropuerto de Charleroi no son las que aplicaría un inversor privado en una economía de mercado.
- (193) Brussels Airlines considera asimismo que el aeropuerto de Bruselas constituye una buena referencia para evaluar el carácter discriminatorio de las tasas aeroportuarias: en efecto, los dos aeropuertos se encuentran en la misma zona de influencia y en el mismo entorno económico. Además, el aeropuerto de Bruselas puede repercutir sus costes fijos en más compañías aéreas, lo que invalida el argumento según el cual las tasas aplicadas por el aeropuerto de Bruselas son necesariamente más altas debido a su tamaño. Si se comparan las tasas aeroportuarias de Bruselas y Charleroi se observa una gran diferencia de nivel, incluso teniendo en cuenta los servicios adicionales que presta el aeropuerto de Bruxelles-National debido a las diferencias de modelos económicos de las compañías.

2. Cobertura de los costes

- (194) Según Brussels Airlines, BSCA no ha acreditado que, cuando se decidieron los acuerdos en cuestión (acuerdos de 2001 y modificaciones posteriores), estuviera en condiciones de cubrir los costes resultantes de dichos acuerdos durante toda su vigencia y obtener al mismo tiempo un beneficio razonable a medio plazo. Por tanto, BSCA no se comportó como un inversor privado en una economía de mercado.
- (195) Brussels Airlines alega que el margen de beneficio de BSCA es muy inferior al de otros aeropuertos de la Unión. En 2006 y 2007, el margen de beneficio medio de varios aeropuertos de la Unión se situaba entre el 7 % y el 9 %. Los márgenes de beneficio de BSCA/SOWAER, ajustados teniendo en cuenta las subvenciones, son claramente negativos, por lo que no se corresponden con los márgenes citados, lo que sugiere prácticas no orientadas al mercado.
- (196) Brussels Airlines plantea la posibilidad de justificar con economías de escala la reducción del 50 % concedida a Ryanair sobre las tasas. Las tasas por pasajero, por pasajero con movilidad reducida y de asistencia en tierra resultan inexistentes o extremadamente bajas, cuando se trata de costes normalmente soportados por las compañías aéreas.
- (197) Según Brussels Airlines, los costes de inversión y de funcionamiento que no fueron soportados por BSCA deben tomarse en consideración al apreciar la ayuda a Ryanair.
- (198) Brussels Airlines se pregunta si BSCA llevó a cabo una proyección suficiente de los ingresos y los costes estimados del aeropuerto para toda la vigencia de los acuerdos celebrados con Ryanair.
- (199) Como contrapartida de las reducciones de tasas, Ryanair no podía garantizar a BSCA un tráfico que generase un ingreso equivalente y proporcional a los costes inherentes a las ventajitas concedidas.
- (200) Por tanto, según Brussels Airlines, las medidas consideradas no son conformes al principio del inversor privado en una economía de mercado, son ayudas estatales y confieren una ventaja selectiva a Ryanair.

ii) Falseamiento de la competencia

- (201) Brussels Airlines alega que las ayudas repercuten de forma negativa en las compañías aéreas que operan desde el aeropuerto de Bruxelles-National. Las ayudas permiten a BSCA aplicar tasas más bajas y reducir así los costes de las compañías que operan desde el aeropuerto de Charleroi. Estas compañías pueden reventar los precios de los competidores que operan desde otros aeropuertos. En consecuencia, el mercado europeo de los vuelos de punto a punto desde Bélgica se ha desplazado a Charleroi. El tráfico de este segmento solo ha aumentado en Charleroi. El número de pasajeros del aeropuerto de Bruxelles-National se ha estancado en los últimos años, mientras que en toda Europa el tráfico ha aumentado. En otras palabras, según Brussels Airlines el aumento del tráfico local beneficia solo a Charleroi.
- (202) Brussels Airlines recuerda que está implantada en el aeropuerto de Bruxelles-National, cuya zona de influencia se solapa casi por completo con la de Charleroi. Por tanto, Brussels Airlines compite directamente con Ryanair:

operan en la misma zona de influencia y atraen a la misma clientela. En el mercado de la Unión, Brussels Airlines y Ryanair ofrecen el mismo tipo de servicios (de punto a punto) y operan los mismos destinos. Sesenta destinos operados por Brussels Airlines coinciden con destinos operados por Ryanair. De cuarenta y seis destinos, Brussels Airlines compite con Ryanair en el mismo aeropuerto por lo que respecta a dieciséis destinos y en un aeropuerto de la misma zona de influencia en el caso de otros doce.

- (203) La consecuencia de esta situación es que Brussels Airlines tuvo que cerrar algunas rutas operadas también por Ryanair (siete desde 2007) y reducir la frecuencia de vuelos en otras (catorce destinos). Entre 2004 y 2012, la cuota de mercado de Brussels Airlines se redujo del [...] % al [...] %. Su cuota de mercado sigue bajando en beneficio de Charleroi, cuya cuota de mercado se ha incrementado del [...] % al [...] %.

b) Incompatibilidad con el mercado interior

- (204) En opinión de Brussels Airlines, la mayoría de las ayudas concedidas a Ryanair no contribuyen a la realización de un objetivo de interés común. Además, las ayudas se han ejecutado de tal modo que conducen a un falseamiento de la competencia contrario a los intereses comunes. Por lo tanto, según Brussels Airlines, las ayudas concedidas a Ryanair son incompatibles con el mercado interior.

4.2.12. BSCA

(Observaciones recibidas tras la adopción de la Decisión de ampliación de 2012)

- (205) Según BSCA, el marco comercial establecido con Ryanair no constituye en absoluto una ayuda en favor de esta compañía. En efecto, los resultados generados por esta cooperación demuestran la rentabilidad del modelo económico. Además, BSCA alega que gestiona sus actividades con plena autonomía, sin ninguna intervención directa o indirecta del Gobierno valón, en particular las negociaciones de contratos comerciales con las compañías aéreas.

4.2.13. Ryanair

- (206) Ryanair aduce que los acuerdos celebrados entre Ryanair, BSCA y la Región Valona no contienen elementos de ayuda estatal por tres razones: se cumple el principio del inversor privado en una economía de mercado, no hay selectividad y los acuerdos no falsean la competencia.

4.2.14. TBI

- (207) Según TBI, los acuerdos celebrados por el aeropuerto de Charleroi son similares a los celebrados por TBI con Ryanair y otras compañías de bajo coste, en particular en Stockholm Skavsta. El hecho de conceder descuentos de las tasas de aterrizaje y la asistencia en tierra es una práctica comercial corriente para atraer compañías que pueden aportar un volumen importante de pasajeros. Las contribuciones en forma de asunción de los costes de hotel, formación del personal o comercialización deben compararse con la inversión realizada y el riesgo que corre el transportista. Las contribuciones de comercialización benefician al aeropuerto, ya que mejoran su imagen y generan un aumento del número de pasajeros. TBI ofrece ese tipo de contribuciones, sobre todo, cuando una empresa ofrece un servicio nuevo o aumenta la frecuencia de los vuelos en una ruta determinada.

4.2.15. HRL Morrison and Co

- (208) Según HRL Morrison, un inversor privado podría adoptar el mismo enfoque que el aeropuerto de Charleroi. Basaría su oferta en determinados factores decisivos: el volumen de pasajeros que una compañía puede aportar al aeropuerto; su voluntad de comprometerse a largo plazo mediante contrato; las necesidades específicas de la compañía; el calendario de movimientos de aviones y su coherencia con la actividad aeroportuaria (tráfico existente); las necesidades en términos de recursos de la terminal y de asistencia en tierra. Calcularía los beneficios esperados del acuerdo con Ryanair en su totalidad (y no de los distintos elementos constitutivos tomados por

separado). Los beneficios de este tipo de transacción deben considerarse por un período de aproximadamente veinte años, con un despegue de las actividades pasados de tres a cinco años. Cuando se trata de un acuerdo de quince años, los accionistas de Morrison consideran que puede ser comercialmente aceptable si se consigue un rendimiento de la inversión a los cinco años aproximadamente de haber firmado el acuerdo.

5. COMENTARIOS DE BÉLGICA

5.1. Comentarios de Bélgica sobre las medidas en favor de BSCA

5.1.1. Ausencia de ayudas estatales en favor de BSCA

5.1.1.1. Observaciones de Bélgica tras la Decisión de ampliación de 2012

a) Puesta a disposición de la infraestructura por SOWAER

i) Argumento presentado por Bélgica con carácter principal: la aprobación del programa de inversiones por el Gobierno valón es anterior al 12 de diciembre de 2000.

(209) Según Bélgica, el programa de inversiones fue decidido por el Gobierno valón en julio de 2000 y confirmado en noviembre de 2000, es decir, antes de la sentencia *Aéroports de Paris* ⁽⁸⁵⁾ (en lo sucesivo, «sentencia ADP»). Esta sentencia constituye la fecha a partir de la cual las normas del TFUE sobre ayudas estatales son aplicables a la financiación de los aeropuertos.

(210) El acuerdo marco de 20 de julio de 2000, que precisa las condiciones de desarrollo de los aeropuertos regionales y las medidas medioambientales correspondientes, representa el acuerdo del Gobierno valón por el que la Región se compromete a asignar una parte de su presupuesto al desarrollo de sus propias infraestructuras del aeropuerto de Bruxelles-Sud Charleroi. La decisión de 8 de noviembre de 2000 ejecuta la decisión de 20 de julio de 2000 al transponer a un programa de inversiones plurianual el acuerdo marco anteriormente establecido. Las dos decisiones deben considerarse, pues, en conjunto, ya que la segunda completa y precisa la primera, en particular por lo que se refiere al calendario concreto de aplicación de las medidas financieras decididas.

1. Refutación de determinados elementos expuestos por la Comisión en la Decisión de ampliación de 2012

a) Sobre la cuestión de la ausencia de compromiso con un tercero

(211) En el marco de estas decisiones no existe ningún tercero beneficiario, ya que la Región establece en ellas sus inversiones para sí misma. Según Bélgica, por esta razón, la redacción de estas dos decisiones es menos formalista que la de una decisión de concesión de ayuda en favor de un tercero. Para la concesión de una ayuda a un tercero, la Región habría adoptado el principio y los importes de las inversiones del mismo modo, sin ningún procedimiento adicional, salvo el envío de una carta de notificación de la decisión gubernamental, inútil en este caso.

(212) No obstante, según Bélgica, esa falta de formalismo no significa que dichas decisiones carezcan de carácter vinculante. Aunque la Región sea la destinataria de las decisiones adoptadas, la adopción de una decisión del Gobierno representa el origen de un compromiso por parte del mismo. La circunstancia de que este compromiso sea unilateral no es exclusiva de este caso. En efecto, cualquier medida financiera, independientemente de sus destinatarios, se decide siempre mediante un acto administrativo unilateral de la autoridad otorgante, cuyo mantenimiento, modificación o retirada siguen dependiendo de ella.

(213) Por consiguiente, no se redactó ninguna carta formal de concesión de ayuda dirigida a ninguna empresa beneficiaria, que, conforme a la sentencia *Fleuren Compost* ⁽⁸⁶⁾, es el acto jurídicamente vinculante por el cual la autoridad competente se compromete a conceder la ayuda y, por consiguiente, constituye la fecha de concesión de esta. A falta de tal documento, la única fecha posible es la de adopción de las decisiones del Gobierno en virtud de las cuales se decidió la concesión de las inversiones (principio, importes y calendario).

⁽⁸⁵⁾ Sentencia de 12 de diciembre de 2000 en el asunto T-128/98, *Aéroports de Paris/Comisión*, Rec. 2000, p. II-3929, EU:C:2000:290.

⁽⁸⁶⁾ Sentencia de 14 de enero de 2004, *Fleuren Compost BV/Comisión*, T-109/01, Rec. p. II-00127, EU:T:2004:4, punto 18.

b) Sobre la cuestión del carácter irrevocable, firme y definitivo de las decisiones de 2000

- (214) Bélgica indica que, según la Comisión, las decisiones de 20 de julio y 8 de noviembre de 2000 fueron objeto de modificaciones sustanciales con posterioridad, por lo que no tendrían carácter irrevocable, firme y definitivo.
- (215) Según Bélgica, hay que distinguir, a este respecto, las decisiones que establecen nuevas inversiones, correspondientes a nuevos proyectos, y las decisiones de ejecución/aplicación concreta, en su caso con algunos ajustes, de inversiones previamente decididas.
- (216) En el caso que nos ocupa, Bélgica acredita el carácter vinculante e irrevocable de las decisiones de julio y noviembre de 2000 por el hecho de que con posterioridad no se adoptó ninguna nueva decisión de financiación. Las únicas decisiones adoptadas después por la Región y seguidamente por SOWAER tenían por objetivo aplicar y ejecutar las medidas de financiación de conformidad con las decisiones del Gobierno de julio y noviembre de 2000.
- (217) Los ajustes posteriores de los importes de las inversiones decididas no constituyen, pues, nuevas decisiones de inversión, sino la adecuación necesaria, en función de la evolución general de la situación, de lo ya aprobado en julio y noviembre de 2000. En efecto, algunos de los importes previstos en el acuerdo marco y el programa de financiación tuvieron que revisarse después, debido, en particular, al aumento de los precios de las materias primas, el ajuste de las inversiones necesarias mediante estudios técnicos, los requisitos técnicos derivados de la concesión de permisos o el resultado de la organización de procesos de contratación pública. Según Bélgica, esos ajustes presupuestarios o técnicos no constituyen modificaciones sustanciales.
- (218) Por ello, consciente de las limitaciones de la estimación de las inversiones, el Gobierno había previsto desde el principio que determinadas partidas (entre ellas, la construcción de la nueva terminal) pudieran revisarse «en función de la actividad real del aeropuerto» o en la medida en que estuvieran «condicionadas a las necesidades reales del aeropuerto». Dado que la actividad y las necesidades reales del aeropuerto evolucionan necesariamente en el marco de un acuerdo y un programa de inversiones con una duración de varios años, era lógico, según Bélgica, que el Gobierno cuantificara determinadas partidas con sujeción a la evolución constante de esos factores.
- (219) En realidad, según Bélgica, la voluntad del Gobierno de fijar y cuantificar inicialmente sus compromisos, sin perjuicio de su ajuste posterior, estaba presente desde la adopción del acuerdo marco de 20 de julio de 2000 y la adopción del programa de inversiones del 8 de noviembre de 2000. Los ajustes efectuados a raíz de estas decisiones no pueden poner en entredicho el carácter vinculante del compromiso contraído en esa fecha por el Gobierno.
- (220) De forma complementaria, si algunos ajustes fueran hasta tal punto sustanciales que parecieran nuevas inversiones y no ya una adaptación posterior de una inversión aprobada, lo cual no es el caso, solo esa inversión, de forma aislada, podría considerarse posterior a las decisiones de 20 de julio y 8 de noviembre de 2000.
- (221) Según Bélgica, para que la reevaluación de esa inversión entrañe su recalificación como nueva inversión, la modificación efectuada no solo debe afectar a su magnitud, sino también a la naturaleza de la inversión. La modificación ha de ser de tal naturaleza que se pueda afirmar que el proyecto previsto cuando se adoptaron las decisiones de julio y noviembre de 2000 no se corresponde con el proyecto concreto financiado y realizado después, independientemente de la evolución legítima de la situación general. Así, por ejemplo, un «complemento» de inversión, no justificado por la adaptación posterior a las necesidades reales del aeropuerto, sino decidido con el fin de financiar infraestructuras adicionales a las inicialmente previstas en julio y noviembre de 2000, podría considerarse, solo por lo que a tal complemento se refiere, una nueva inversión decidida al margen del acuerdo marco y del programa físico de inversiones de 2000.
- (222) En el caso que nos ocupa, resultó que determinadas partidas se habían infraestimado o eran irrealizables en el plazo prescrito, pero todas las inversiones estaban previstas, en lo que atañe a su principio, en las decisiones de julio y noviembre de 2000. Si los importes se modificaron después fue por la aparición de nuevos elementos, poco o nada previsibles en el momento de la adopción de las decisiones.

2. Argumentos de Bélgica basados en el análisis de las decisiones de 2000

- (223) Según Bélgica, el análisis de las decisiones de 20 de julio y 8 de noviembre de 2000 acredita el carácter jurídicamente vinculante de los compromisos contenidos en las mismas.
- a) Decisión del Gobierno valón de 20 de julio de 2000 por la que se aprueba el acuerdo marco
- (224) El acuerdo marco y el programa de inversiones constituyen auténticas decisiones, que conllevan un compromiso vinculante para el Gobierno. Por otra parte, la circunstancia de que el acto se denomine «acuerdo marco» no impidió a la Comisión considerar, en una decisión anterior, que se trataba de un acto jurídicamente vinculante y considerar la fecha de la firma del mismo como la fecha de concesión de la ayuda ⁽⁸⁷⁾.
- (225) Según Bélgica, el acuerdo marco de julio de 2000 va mucho más allá de un acuerdo de principio, pues prevé en concreto la asignación de las inversiones. Las partidas de asignación están ya definidas y los costes de las inversiones han sido evaluados, de forma que los gastos podían cargarse al presupuesto de inmediato.
- (226) Además, el Gobierno tuvo el cuidado de precisar que debía establecerse un «mecanismo financiero *ad hoc*». Este hecho demuestra que el Gobierno preveía ya la institución de un nuevo actor público, encargado de las infraestructuras aeroportuarias.
- (227) El plan financiero de SOWAER, que confirma la ejecución por su parte de las decisiones del Gobierno de julio y noviembre de 2000 y fue aprobado por el Gobierno el 23 de mayo de 2001, hace referencia al acuerdo marco de 20 de julio de 2000, lo que elimina cualquier duda en cuanto a los compromisos contraídos por la Región.
- (228) Según Bélgica, esta modalidad de funcionamiento no es significativa por lo que respecta al principio de aprobación del programa de inversiones, que es la cuestión fundamental en este caso. En efecto, la constitución de SOWAER no fue más que una medida de ejecución de las decisiones de julio y noviembre de 2000, pues solo es el vehículo financiero de la Región. Si bien el mecanismo concreto de ejecución de las inversiones decididas por la Región todavía estaba por decidir tras las decisiones de julio y noviembre de 2000, los compromisos de las autoridades valonas eran muy reales y se imponían al mecanismo financiero elegido.
- b) Decisión de 8 de noviembre de 2000 del Gobierno valón por la que se ejecuta el acuerdo marco de 20 de julio de 2000 y se aprueba el programa plurianual de inversiones del aeropuerto de Bruxelles-Sud Charleroi
- (229) El Gobierno valón adoptó el 8 de noviembre de 2000 una decisión en ejecución de su decisión de 20 de julio de 2000. Con tal ocasión, aprobaba el «programa físico plurianual de inversiones 2000-2004 relativo al aeropuerto de Bruxelles-Sud Charleroi y el plan financiero correspondiente». Se evaluaba cada inversión descrita en la nota aprobada por el Gobierno y se determinaba con exactitud su coste.
- (230) En conclusión, en opinión de Bélgica, el programa de inversiones 2001-2010 relativo al aeropuerto de Bruxelles-Sud Charleroi fue decidido en efecto con anterioridad al 12 de diciembre de 2000, fecha de la sentencia *Aéroports de Paris*.
- ii) Argumento presentado por Bélgica con carácter subsidiario: la financiación de las infraestructuras es conforme con el principio del inversor privado
- (231) En todo caso, según Bélgica, la financiación de las infraestructuras del aeropuerto de Charleroi es conforme con el principio del inversor privado.
- (232) Para demostrarlo, Bélgica presentó un cuadro de los flujos de tesorería relativos a las inversiones de la nueva terminal y el aparcamiento de coches entre 2002 y 2036 ⁽⁸⁸⁾. De esos importes, solo tuvo en cuenta el 89,7 % de las inversiones del aparcamiento y el 28,1 % de las inversiones de la nueva terminal, por considerar que las

⁽⁸⁷⁾ Decisión 2008/948/CE de la Comisión, de 23 de julio de 2008, relativa a las ayudas estatales concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig-Halle C 48/06 (ex N 227/06) (DO L 346, de 23.12.2008, p. 1), considerando 300.

⁽⁸⁸⁾ Véase el anexo 3 de las observaciones remitidas por Bélgica el 23 de mayo de 2012.

demás correspondían a actividades no económicas. Por otra parte, Bélgica supuso que la financiación pública de los servicios de interés general económico y, por extensión, de las infraestructuras consagradas a dichas actividades estaba autorizada por la normativa europea en materia de ayudas estatales. Bélgica concluye que, excluida la compensación concedida por la Región a BSCA para soportar la parte de los cánones vinculada a las infraestructuras consagradas a los servicios de interés general, la tasa de rentabilidad de la financiación de dichas infraestructuras asciende aproximadamente al 2 %. Por tanto, la puesta a disposición de la infraestructura no se realiza a un precio inferior a su valor.

b) Prestaciones de SOWAER en favor de BSCA

- (233) Bélgica resalta que una parte importante de los gastos correspondientes a operaciones de mantenimiento de gran magnitud y reparaciones corresponde a infraestructuras consagradas a actividades no económicas.

c) Financiación de una parte de los costes de los servicios de interés general por la Región

- (234) Desde 1991, se consagró el principio de separación contable para la identificación de los costes cubiertos por la compensación en el artículo 25 del pliego de condiciones.

i) Con carácter principal: financiación de actividades no económicas

1. Servicio de protección contra incendios

- (235) Según Bélgica, los servicios de protección contra incendios constituyen actividades no económicas, ya que dependen del poder público.

2. Servicios vinculados a la seguridad del tráfico en tierra

- (236) Según Bélgica, los servicios vinculados a la seguridad del tráfico en tierra corresponden asimismo a misiones del poder público.

- (237) En efecto, en opinión de Bélgica, con ocasión de la Decisión adoptada por la Comisión el 23 de julio de 2008 sobre el aeropuerto de Leipzig Halle, la propia Comisión reconoció que los servicios relacionados con la seguridad operativa son actividades no económicas ⁽⁸⁹⁾. Ahora bien, de la lista de infraestructuras relacionada con la seguridad operativa facilitada por las autoridades alemanas y reproducida en el cuadro del considerando 58 de dicha Decisión, se desprende que tales infraestructuras son las indispensables para la seguridad del tráfico en tierra, a saber: el suministro eléctrico ininterrumpido de las zonas de tráfico, las subestaciones eléctricas, las luces de pista, las luces de las zonas de tráfico, etc. A modo de recordatorio, esta posición de la Comisión fue validada por el Tribunal de Justicia mediante la sentencia Freistaat Sachsen/Comisión ⁽⁹⁰⁾ a raíz de un recurso de anulación incoado contra la Decisión de la Comisión anteriormente citada.

- (238) Ahora bien, de la descripción de los servicios vinculados a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario efectuada en la cláusula adicional n.º 5 del convenio de concesión de 9 de julio de 1991 y del pliego de condiciones celebrado el 10 de marzo de 2006, se desprende que los costes contemplados, es decir, el mantenimiento corriente del emplazamiento aeroportuario vinculado al objetivo de seguridad, el servicio técnico de mantenimiento de los edificios, las pistas, accesos y caminos, los pequeños trabajos de asfaltado, el mantenimiento corriente y la reparación de la pista y los accesos, la reparación y el mantenimiento operativo de la iluminación y las luces de pista, los trabajos de siega, el desgomado y el marcado de la pista, y la retirada de nieve corresponden a servicios vinculados a la seguridad operativa, aceptados por la Comisión en su Decisión relativa al aeropuerto de Leipzig Halle como no económicos.

3. Servicios relacionados con la protección

- (239) Según Bélgica, las actividades vinculadas a la protección dependen del poder público, ya que se trata de misiones tradicionalmente ejercidas por el Estado. Bélgica cita reglamentos europeos y la Decisión de la Comisión relativa al aeropuerto de Leipzig ⁽⁹¹⁾ en apoyo de su razonamiento.

⁽⁸⁹⁾ Decisión 2008/948/CE, considerando 182.

⁽⁹⁰⁾ Sentencia de 24 de marzo de 2011, Freistaat Sachsen/Comisión, T-443/08 y T-455/08, Rec. 2011, p. II-01311, apartado 225.

⁽⁹¹⁾ Véase la nota 89 a pie de página.

4. Servicios de seguimiento y registro de vuelos, planificación de los vuelos previstos y guía en tierra de aeronaves (*marshaling*)

(240) Según Bélgica, las misiones de seguimiento y registro de los vuelos, planificación de los vuelos previstos y guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) son elementos esenciales de la seguridad de la aviación civil, por lo que corresponden a misiones del poder público ya que son componentes fundamentales de la seguridad de un aeropuerto.

5. Conclusiones sobre la financiación de los servicios de interés general prestados por BSCA a petición de la Región

(241) Según Bélgica, de lo anterior se desprende que todos los servicios de interés general definidos en el artículo 25 del pliego de condiciones y objeto de una compensación de la Región en favor de BSCA constituyen actividades no económicas excluidas del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE con arreglo a la práctica decisoria de la Comisión y a la jurisprudencia europea.

(242) Bélgica resalta que esos servicios eran previamente prestados por la administración valona: antes de 1991, por lo que respecta a los servicios contra incendios y de mantenimiento, y antes de 2008, en lo concerniente a la protección y los servicios de seguimiento y registro de vuelos, planificación de los vuelos previstos y guía en tierra de aeronaves (*marshaling*).

(243) BSCA, al prestar estos servicios, no hace sino desempeñar las misiones impuestas a los poderes públicos en virtud de obligaciones internacionales derivadas de las normas de la OACI o de los reglamentos europeos.

ii) Con carácter subsidiario: financiación de actividades económicas de interés general de conformidad con la sentencia *Altmark*

(244) Según Bélgica, si la Comisión considerase que algunas de las actividades citadas son actividades económicas, debería constatar que la financiación de dichas actividades representa una compensación no constitutiva de ayuda sobre la base de los criterios enunciados en la sentencia *Altmark* ⁽⁹²⁾. En efecto, dichas compensaciones respetan los criterios establecidos por la jurisprudencia *Altmark* para excluir la existencia de una ayuda estatal.

1. Existencia de obligaciones de servicio público claramente definidas

(245) Según Bélgica, las actividades examinadas, vinculadas a la protección y la seguridad de la aviación civil y de las actividades aeroportuarias, persiguen un interés general. El artículo 25 del pliego de condiciones anexo al convenio de concesión de 9 de julio de 1991 define las obligaciones de BSCA en el marco de las misiones de protección y seguridad. Esta disposición precisa que esos servicios serán «ejecutados por el concesionario en el interés general». De esta disposición se desprende que la Región confió al concesionario la ejecución de dichos servicios y, por tanto, le otorgó un mandato.

2. Definición objetiva y transparente de los parámetros de compensación

(246) Los parámetros de compensación se definen de forma objetiva y transparente en el artículo 25 del pliego de condiciones, que prevé que BSCA lleve una cuenta de explotación separada para las actividades contempladas en dicho artículo.

(247) Por lo que respecta a los costes que no sean imputables en su integridad a un servicio de interés general, se efectúa una imputación proporcional sobre la base del porcentaje del personal asignado al servicio de interés general por lo que atañe al personal, sobre la base del porcentaje de superficies adscritas a dichos servicios o en función de otros criterios objetivos autorizados por la Región.

(248) En 2006, se estableció, para las partidas relativas a los servicios de protección contra incendios y mantenimiento y, en 2010, por lo que respecta a los servicios vinculados a la protección, el departamento de navegación y la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*), un límite máximo de la compensación en el importe precisado en el artículo 25 del pliego de condiciones, sin perjuicio de su indexación. En todo caso, el importe de la compensación no puede ser superior a los costes realmente soportados por BSCA por dichos servicios.

⁽⁹²⁾ Sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, Rec. 2003, EU:C:2003:415, p I-7447.

- (249) Por tanto, se definieron previamente parámetros de compensación detallados, por lo que se cumple el segundo criterio de la sentencia Altmark.

3. Limitación de la compensación a los costes soportados

- (250) Según Bélgica, existen varios mecanismos para evitar la compensación excesiva:

- antes del establecimiento del límite máximo de la compensación, la definición precisa de los costes asumidos por la Región, así como el principio de separación contable, permitieron evitar cualquier compensación excesiva. Por otra parte, se previó un mecanismo de control para comprobar, por una parte, el presupuesto presentado por BSCA y, por otra, la ausencia de compensación excesiva tras la liberación de la compensación,
- desde 2006, el importe de la intervención percibida por los servicios de protección contra incendios y seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario no puede exceder de 5 774 000 EUR, indexados anualmente,
- la compensación concedida para los servicios relacionados con la protección, el departamento de navegación y la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) se limitó, a partir de 2010, a un importe equivalente al coste de dichos servicios en 2009, indexado anualmente.

- (251) Además, el artículo 25 dispone que, en cualquier caso, el importe percibido no puede exceder de los costes realmente soportados y que, de producirse una compensación excesiva, se aplicaría automáticamente un mecanismo de compensación presupuestaria a cargo del presupuesto del ejercicio siguiente. A modo de recordatorio, BSCA elabora un presupuesto previo que es controlado por la administración valona. Asimismo, esta efectúa cada año controles *in situ* para asegurarse de que BSCA cumple lo prescrito en el artículo 25 del pliego de condiciones.

4. Comparación con una empresa similar bien gestionada y bien equipada

- (252) Según Bélgica, por lo que respecta a BSCA, no es necesaria ninguna comparación con otra empresa bien equipada y bien gestionada, ya que se trata de una empresa manifiestamente bien equipada y bien gestionada.
- (253) BSCA respeta las normas contables e internacionales en vigor y todos los coeficientes indicados en la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general, de 20 de diciembre de 2011, acreditan la gestión eficaz de esta empresa. Además, en 2009, su gestión atrajo a inversores privados en el marco de la privatización parcial de BSCA.
- (254) El hecho de que BSCA es una empresa bien gestionada y debidamente equipada queda acreditado principalmente por la progresión constante de sus resultados financieros desde 2000. En efecto, mientras que en 2000, BSCA registraba un volumen de negocios de 7 578 000 EUR, en 2010 este último ascendía a 81 387 000 EUR. Por otra parte, es evidente que, si BSCA no fuera una empresa bien gestionada y bien equipada, el aeropuerto de Charleroi no habría registrado el notable aumento del volumen de pasajeros que obtuvo entre 1997 y 2011 (de 211 056 pasajeros a 5 901 007 pasajeros).
- (255) Por último, del mecanismo de financiación establecido se desprende que, por definición, la compensación abonada a BSCA es inferior al precio de mercado para todos los servicios que se le han confiado, dado que está sujeta a un límite máximo desde 2006 para los servicios de protección contra incendios y seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario y, desde 2010, para los servicios de protección.

d) Ampliación de capital de BSCA suscrita por SOWAER en 2002

- (256) Según Bélgica, la Comisión nunca emitió, hasta la Decisión de ampliación de 2012, ninguna reserva con respecto a la ampliación de capital de BSCA. Al contrario, reconoció de forma explícita que se trataba de una operación efectuada de conformidad con el principio del inversor privado (véase el considerando 132 de la Decisión de 2004).
- (257) Las cifras más recientes demuestran que, solo en el año 2010, BSCA generó unos beneficios que permitieron distribuir 6 505 595 EUR entre sus accionistas públicos y privados. El resultado de los últimos cinco años figura en el cuadro siguiente.

CUENTAS DE RESULTADOS (en millones EUR)	2011	2010	2009	2008	2007
	Ventas y prestaciones	53 618	48 533	35 434	27 002
Beneficio del ejercicio	11 310	9 994	4 445	1 915	1 968
Rentabilidad del capital	6 815	6 506	387	387	387

- (258) La ampliación de capital realizada por SOWAER se caracteriza por una tasa de rentabilidad interna (TRI) del 26,09 %, similar a la estimación efectuada por Deloitte & Touche en 2003, lo que confirma la credibilidad de este análisis. Habida cuenta de lo que antecede, por fuerza hemos de constatar que un inversor privado habría realizado sin duda esta inversión.
- (259) Además, la apreciación de la ampliación de capital por la Comisión, según la cual «estas dudas se ven reforzadas por la constatación de que BSCA no ha soportado el coste de las infraestructuras puestas a su disposición ni de los servicios varios prestados por SOWAER» adolece de un error de derecho. La Comisión debe aplicar de forma individual a cada una de las formas de intervención los criterios necesarios para apreciar su respectiva legalidad y valorar, para cada una de las intervenciones, si existe ayuda y, en caso afirmativo, si esta es compatible o incompatible con el mercado interior. En efecto, la filosofía de una ampliación de capital de BSCA es distinta del objetivo de la puesta a disposición de las infraestructuras aeroportuarias, y más aún en el contexto de la época. La Comisión no puede, por tanto, considerar en conjunto los dos tipos de intervención para verificar su rentabilidad global.

5.1.1.2. *Comentarios de Bélgica sobre la ausencia de ayuda a BSCA, a raíz de las observaciones de terceros recibidas tras la Decisión de ampliación de 2012*

a) Canon de concesión pagado por BSCA

- (260) En respuesta a las observaciones de BAC relativas a los cánones pagados por BSCA por la utilización de las infraestructuras, Bélgica indica que algunos de los cánones mencionados por BAC no son pertinentes en el caso de Charleroi, en concreto:
- la «slot coordination fee», dado que no existe congestión en el aeropuerto de Charleroi,
 - la «terminal navigation charge», que no se impone a los aeropuertos regionales con menos de 50 000 vuelos comerciales.
- (261) Por otra parte, según Bélgica, contrariamente a lo que afirma BAC, BSCA, como gestor de la infraestructura, sí impone una tasa por las infraestructuras centralizadas a las empresas de asistencia en tierra, incluida BSCA, como «handler». Dicha tasa está incluida en el contrato celebrado por BSCA con Ryanair.
- (262) La tasa impuesta por la administración federal de 18 céntimos de euro por pasajero de salida es competencia del Estado federal, y no de BSCA.
- (263) La tasa PMR se ha fijado sobre la base de los costes reales soportados por BSCA. A este respecto, según Bélgica, basta comparar el tamaño de la infraestructura del aeropuerto de Charleroi con el de Bruselas para comprender que la gestión del servicio para las personas con movilidad reducida entraña menos costes en Charleroi que en Bruselas, aunque solo sea por los kilómetros que deben recorrerse para llegar al avión o salir de la terminal.
- (264) Además, Bélgica reconoce que es cierto que BSCA no cobra en la actualidad ninguna tasa relativa a la protección. Dado que esta misión es prerrogativa del poder público, es objeto de una compensación de la Región, pero se ha establecido un límite máximo para la misma en el marco del contrato de concesión que la vincula con BSCA y los costes que rebasan ese límite corren a cargo de BSCA. No obstante, nada obliga a BSCA a repercutir esos costes en los pasajeros mediante la aplicación de una tasa.

(265) Por lo que respecta a las tasas de aparcamiento, Bélgica alega que el dato recogido en el cuadro comunicado por BAC es incorrecto, ya que en él se indica que no existen tasas de aparcamiento en el aeropuerto de Charleroi, lo cual es falso. En efecto, en la relación de tarifas publicada en la página web de BSCA figura claramente dicha tasa, por un importe de 1,98 EUR por día (24 horas) y tonelada.

b) Financiación de los servicios de interés general

(266) Varias terceras partes que presentaron observaciones, principalmente Brussels Airlines y BAC, hacen referencia a la financiación por la Región de los servicios de interés general prestados por BSCA y discuten que algunos de los servicios prestados por BSCA, como la seguridad, la protección, la protección contra incendios y los servicios relativos a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario, puedan constituir actividades excluidas del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

i) Observación sobre la comparación entre el aeropuerto de Charleroi y BAC

(267) Brussels Airlines y BAC afirman que en el aeropuerto de Bruselas los costes de estos servicios no son soportados por las autoridades públicas responsables, en este caso el Estado federal, y de ello deducen la existencia de una ayuda estatal en favor del aeropuerto de Charleroi.

(268) A este respecto, hay que precisar que, en Bélgica, no todos los aeropuertos están supeditados a la misma autoridad pública, ya que los aeropuertos regionales dependen de la Región en cuyo territorio estén ubicados y el aeropuerto de Bruselas se encuentra bajo la responsabilidad del Estado federal⁽⁹³⁾. La responsabilidad de cada autoridad sobre los aeropuertos que se le han confiado se definió claramente con ocasión de la regionalización de la gestión de los aeropuertos (salvo el aeropuerto de Bruselas) en el acuerdo de cooperación entre el Estado belga, en nombre de la *Société nationale des voies aériennes* (SNVA)⁽⁹⁴⁾ y las Regiones⁽⁹⁵⁾, que enuncia sin equívocos que «a partir de la fecha de entrada en vigor de dicha Ley, las Regiones serán totalmente responsables de las competencias que se les han transferido. A partir de dicha fecha, estarán facultadas para adoptar todas las medidas pertinentes, de las que serán las únicas responsables».

(269) El aeropuerto de Charleroi se rige, pues, por la normativa de la Región Valona, mientras que el aeropuerto de Bruselas está regulado por el Estado federal. En el caso que nos ocupa, la Región Valona ha optado, en el marco de su poder reglamentario, por financiar una parte del coste de determinados servicios. La circunstancia de que servicios idénticos sean soportados en un caso por una autoridad pública y en otro por el gestor carece de importancia para su calificación como actividades económicas o no económicas.

(270) Por otra parte, en la Región flamenca algunos de los servicios aquí examinados son prestados directamente por la administración regional y, por tanto, directamente soportados por la Región. Así sucede, en particular, con todos los costes vinculados a los servicios de protección y seguridad aeroportuaria en los aeropuertos de Amberes y Ostende, independientemente del volumen de actividad de los mismos.

ii) Servicios de protección contra incendios

(271) Por lo que respecta en concreto a los servicios de protección contra incendios, Brussels Airlines afirma que otras empresas situadas en la Región Valona y sujetas a la Directiva Seveso⁽⁹⁶⁾ deben soportar el coste de los servicios de protección contra incendios, como sucede con la empresa Total situada en Feluy, y que, en el aeropuerto de Bruselas, esos servicios no son financiados por la Región flamenca/Estado federal.

(272) Según Bélgica, esta comparación con otras empresas sujetas a las obligaciones de la Directiva Seveso carece de pertinencia; en efecto, el texto de esta última exige a los Estados miembros que impongan a las empresas que entren en su ámbito de aplicación⁽⁹⁷⁾ la adopción por sí mismas de medidas de prevención de incendios. Ahora bien, la obligación de organizar servicios de protección contra incendios en un aeropuerto viene impuesta por un convenio internacional adoptado por la Organización de la Aviación Civil Internacional e incumbe directamente a los Estados miembros.

⁽⁹³⁾ Artículo 6, apartado 1, X, 7.º de la Ley de reforma institucional, MB 15 de agosto de 1980, p. 9434.

⁽⁹⁴⁾ Actualmente, Belgocontrol.

⁽⁹⁵⁾ MB 9.3.1990, p. 4439.

⁽⁹⁶⁾ Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (DO L 10 de 14.1.1997, p. 13) denominada Seveso.

⁽⁹⁷⁾ No es el caso de los aeropuertos.

(273) Por otra parte, tanto la Comisión Europea como el Tribunal han confirmado que los servicios de protección contra incendios constituyen actividades del poder público que pueden ser excluidas del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

iii) Servicios vinculados a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario

(274) Brussels Airlines discute asimismo la calificación de actividad no económica de los servicios de mantenimiento correspondientes a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario. A este respecto, Brussels Airlines se limita a resaltar que dichos servicios son propios de la gestión de un aeropuerto y, por consiguiente, de carácter económico.

(275) No hay duda, en la actualidad, de que la actividad de gestión de un aeropuerto es una actividad económica. No obstante, algunas actividades están excluidas del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, ya que constituyen prerrogativas de poder público o son por naturaleza no económicas, aun cuando, tal como alega Brussels Airlines, sean indispensables para la gestión de un aeropuerto. Así, si es evidente, por ejemplo, que la gestión de un aeropuerto (actividad económica) incluye la disposición de un servicio de aduanas para controlar la identidad de los pasajeros, por fuerza hemos de constatar que dicho servicio forma parte de las prerrogativas tradicionalmente reservadas al Estado y constituye una actividad no económica. Por consiguiente, la circunstancia de que los servicios relacionados con la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario sean esenciales para la gestión de un aeropuerto no basta para retirarles su carácter de actividad no económica.

(276) Ahora bien, como ha destacado la Comisión en su Decisión relativa al aeropuerto de Leipzig Halle anteriormente citada: «en el caso que nos ocupa, determinados costes se encuadran en el ámbito de las políticas públicas. Estos costes corresponden a las funciones de seguridad y policía, las medidas de lucha contra incendios y seguridad pública, seguridad operativa, el Servicio Meteorológico alemán y el Control del tráfico aéreo»⁽⁹⁸⁾. Bélgica, en sus observaciones a la Decisión de ampliación del procedimiento de investigación formal de 2012, recordó que de la citada Decisión se desprende que las «actividades de seguridad operativa» abarcan todo lo necesario para la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario, es decir, el suministro eléctrico, las luces de pista, las luces de las zonas de tráfico, etc. Y de lo que aquí se habla es precisamente del mantenimiento de esas distintas funciones.

iv) Servicios relativos a la protección y la seguridad en general

(277) Por último, Brussels Airlines discute la calificación de «no económicos» de los servicios de protección y seguridad en general. En el caso que nos ocupa, parece que Brussels Airlines ha clasificado entre los servicios relativos a la seguridad, los vinculados al seguimiento, el registro y la planificación de los vuelos, así como la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*).

(278) Brussels Airlines discute, en concreto, que los servicios relativos al seguimiento, el registro y la planificación de los vuelos y a la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) están cubiertos por el Reglamento (CE) n.º 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad⁽⁹⁹⁾ de la aviación civil, que consiste en «la combinación de medidas y de recursos humanos y naturales para proteger la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita».

(279) Sin embargo, las autoridades valonas nunca han considerado que las actividades de seguimiento y registro de los vuelos, planificación de vuelos y guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) estén vinculadas a la protección del aeropuerto. Consideran en cambio que esas actividades son esenciales para la seguridad de un aeropuerto y remiten a las explicaciones ya aportadas en su respuesta a la Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal.

(280) Por lo que respecta a la observación de BAC relativa al hecho de que las compañías aéreas que operan desde Bruselas deben abonar una tasa por los servicios de seguimiento, registro y planificación de los vuelos prestados por Belgocontrol, se trata una vez más de un argumento basado en la fuente de financiación de un servicio, que no basta para calificar dicho servicio de no económico.

(281) Bélgica observa, por otra parte, que la gratuidad de determinados servicios prestados por Belgocontrol en los aeropuertos regionales se decidió con ocasión del acuerdo de cooperación de 1989 anteriormente citado, que estipulaba que «las regiones podrán recurrir de forma gratuita a la asistencia de los servicios centrales de la

⁽⁹⁸⁾ Considerando 182.

⁽⁹⁹⁾ Reglamento (CE) n.º 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad (DO L 355 de 30.12.2002, p. 1).

(SNVA) en el ámbito de la aplicación de las normas y recomendaciones internacionales en materia de aviación civil»⁽¹⁰⁰⁾. Esta prestación gratuita está limitada al nivel de actividad de los aeropuertos valones de 1989, todos los servicios que excedan de dicho nivel corren a cargo de la Región Valona.

- (282) De las Directrices de 2005 y la reglamentación de la Unión relativa a los servicios de navegación aérea, se desprende que esos servicios son actividades no económicas, que no entran por tanto en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Se trata, en efecto, de una de las modalidades de regionalización de la gestión de los aeropuertos distintos del de Bruselas.
- (283) Según Bélgica, de lo que antecede se deriva que ninguna de las observaciones presentadas por Brussels Airlines y BAC pone en entredicho el hecho de que las misiones de protección contra incendios, seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario, protección, y seguimiento y registro de los vuelos, planificación de estos y guía en tierra de aeronaves (*marshaling*), constituyen actividades no económicas.

5.1.1.3. Comentarios de Bélgica sobre las observaciones de terceros recibidas tras la publicación de las nuevas Directrices de la aviación

- (284) En respuesta a las observaciones de terceros recibidas tras la publicación de las nuevas Directrices de la aviación, Bélgica formuló comentarios relativos, en particular, a la repercusión sobre la competencia de las medidas en favor de BSCA.
- (285) Dichos terceros (BAC y Brussels Airlines) opinan que las ayudas habrían permitido a BSCA aplicar tasas «artificialmente bajas», de forma que existiría una importante diferencia entre las tasas de BSCA y las de otros aeropuertos. Esta práctica habría conducido a una reducción del volumen de pasajeros en el aeropuerto de Bruxelles — National.
- (286) Bélgica discute determinados datos cuantitativos facilitados por Brussels Airlines. Por ejemplo, por lo que respecta a la comparación entre las tarifas de BAC y BSCA, Bélgica afirma que «Brussels Airlines incluye tarifas que no corresponden a las compañías aéreas, sino a la asistencia en tierra». El cuadro proporcionado por Brussels Airlines no incluiría costes similares facturados por BSCA. Lo mismo sucedería con otros costes impuestos por el Estado federal.
- (287) Según Bélgica, hay que ser igualmente cauto por lo que respecta a los cuadros comparativos entre distintos aeropuertos. Así, en la columna «passenger charges or fee» del aeropuerto de Marsella Provenza, Brussels Airlines incluye una tasa de 13,47 EUR, que en realidad corresponde, según Bélgica, a «un impuesto de protección impuesto por el Estado y no a una tasa a cargo del pasajero en concepto de tasa aeroportuaria».
- (288) En cuanto a la repercusión sobre los intercambios, Bélgica remite a la Comisión a sus observaciones de 23 de mayo de 2012 y a su Comunicación de 12 de diciembre de 2012 en lo que atañe a las diferencias entre los aeropuertos de Bruxelles-National y Charleroi.
- (289) Por lo que se refiere al impacto negativo en las compañías aéreas implantadas en el aeropuerto de Bruxelles-National, Bélgica resalta una serie de elementos:
- Brussels Airlines habría dejado de operar algunos destinos, como Palermo, Cracovia y Sevilla; es cierto, pero no se tiene en cuenta que esos destinos se reabrieron después, a partir de 2014,
 - mientras BAC destaca que los vuelos con destino Nador y Tánger (Marruecos) se redujeron desde el aeropuerto de Bruxelles-National debido a que Jetairfly opera esos mismos destinos desde Charleroi, Bélgica recuerda que la compañía Air Arabia también vuela a esos mismos destinos, con salida desde el aeropuerto de Bruxelles-National,
 - en cuanto a los vuelos con destino Estambul, Bélgica subraya que el aeropuerto de Bruxelles-National ha incrementado la frecuencia de vuelos a ese destino tras la transferencia de la compañía aérea Pegasus a Charleroi, que opera vuelos a Turquía,
 - por último, resalta que en el aeropuerto de Charleroi también disminuyó la frecuencia de determinados vuelos y se suprimieron algunos destinos debido a su transferencia a Bruxelles-National. Así, por ejemplo, Charleroi perdió tres vuelos semanales con destino a Casablanca en beneficio del aeropuerto de Bruxelles-National debido a la transferencia de esos vuelos de la compañía Air Arabia a Bruselas.

⁽¹⁰⁰⁾ Artículo 5.1.

- (290) Bélgica recuerda que Ryanair se ha instalado recientemente en el aeropuerto de Bruxelles-National, lo que demuestra que el elevado nivel de las tasas no ha impedido esa nueva implantación de Ryanair. No obstante, Bélgica reafirma que la competencia entre el aeropuerto de Charleroi y el de Bruxelles-National es limitada y se centra en segmentos muy concretos, como son los vuelos chárter y de bajo coste.
- (291) Además, denuncia que el éxito del aeropuerto de Charleroi se explique solo por la estrategia comercial de BSCA en materia de tasas. Esta afirmación ignora la emergencia de un nuevo mercado de bajo coste que responde a una nueva demanda. A este respecto, la Región recuerda que, hace unos años, el 40 % de los pasajeros de Charleroi tomaban un avión por primera vez, lo que demuestra que no fueron «robados» al aeropuerto de Bruxelles-National.

5.1.2. *Compatibilidad de las ayudas en favor de BSCA*

5.1.2.1. *Observaciones de Bélgica sobre la compatibilidad de las medidas en favor de BSCA sobre la base de las Directrices de la aviación*

- (292) Según Bélgica ⁽¹⁰¹⁾, en el supuesto inconcebible de que la Comisión considerase que BSCA se benefició de ayudas, estas deberían calificarse de ayudas de funcionamiento, que pueden autorizarse en virtud de las Directrices de la aviación. En efecto, las condiciones que deben cumplirse para la autorización de este tipo de ayudas, tal como se prevén en el punto 137 de las Directrices de la aviación sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas son la contribución a un objetivo bien definido de interés común, la necesidad de la ayuda, la idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político, la existencia de efecto incentivador, la proporcionalidad del importe de la ayuda y la ausencia de efectos negativos sobre la competencia.

a) Contribución a un objetivo de interés común

- (293) El desarrollo de los aeropuertos de la Región Valona se integró en una estrategia global de desarrollo económico y social de las regiones afectadas aplicada a partir de 1989. La Región ha aportado distintos documentos y estudios que acreditan la persecución de este objetivo.
- (294) Además, como ponen de manifiesto los estudios encargados por la Región Valona y BSCA en 2000 y 2001, el aeropuerto de Bruxelles-National se encontraba en aquel momento al límite de la saturación y el aeropuerto de Charleroi podía obedecer, por tanto, a un objetivo de lucha contra la congestión.
- (295) Por otra parte, de los distintos estudios realizados por encargo de la Región Valona y BSCA se desprende que existía una demanda real para el aeropuerto de Charleroi en los segmentos de bajo coste. El éxito obtenido en la práctica confirma la existencia de esa demanda. Por tanto, estaba justificado desarrollar el aeropuerto de Charleroi, habida cuenta de la densidad de su zona de influencia, muy poblada y localizada en el centro de Europa.
- (296) El desarrollo del aeropuerto de Charleroi ha demostrado que no se trataba de financiar actividades no rentables, pues se alcanzó la rentabilidad en 2004. El plan de negocios de BSCA elaborado en 2001 preveía un retorno a la rentabilidad en 2005, es decir, un año más tarde, lo que demuestra el carácter prudente y razonable de dicho plan.
- (297) Según Bélgica, si se examina la evolución paralela del tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Bruxelles-National y en el aeropuerto de Charleroi, cabe concluir que el posible impacto de Charleroi en Bruxelles-National fue marginal. El freno al desarrollo de Bruxelles-National fue causado por la quiebra de Sabena en noviembre de 2001, y no por el desarrollo concomitante del aeropuerto de Charleroi. A modo de recordatorio, un estudio elaborado por BSCA en 2010 establecía que el 40 % de los pasajeros viajaban en avión por primera vez, lo que demuestra que una parte importante del volumen de pasajeros no se ha «robado» al aeropuerto de Bruselas. Además, otra parte significativa de los pasajeros está integrada por viajeros de turismo urbano, que deciden efectuar desplazamientos de corta duración que no habrían realizado de no existir unas tarifas atractivas. Hasta hace poco, el aeropuerto de Bruxelles-National había desarrollado poco o nada el segmento de bajo coste. Así, EasyJet lanzó sus primeros destinos en dicho aeropuerto en 2007.

⁽¹⁰¹⁾ Respuesta 15 de la carta de Bélgica de 24 de febrero de 2014.

b) Necesidad de la ayuda

- (298) Las posibles ayudas que identifique la Comisión eran ciertamente necesarias para alcanzar el objetivo de desarrollo económico y regional.

c) Idoneidad de la medida de ayuda

- (299) La asunción financiera de los costes correspondientes a las misiones de interés general confiadas por la Región a BSCA era el medio más idóneo para alcanzar el objetivo de interés general anteriormente indicado. No existen otros instrumentos políticos o de ayuda que permitan alcanzarlo.

d) Efecto incentivador

- (300) Por otra parte, existe un efecto incentivador ya que, sin esta financiación, no habría sido posible desarrollar las actividades del aeropuerto, ni alcanzar el volumen que permitió mejorar la movilidad de los ciudadanos europeos y garantizar el desarrollo económico y regional a través de las actividades del aeropuerto. Bélgica remite a la Comisión al número de pasajeros acogidos por BSCA en el período considerado. A modo de recordatorio, el aeropuerto de Charleroi era en esa época un aeropuerto de categoría D, no susceptible de falsear la competencia. Además, es acorde con los objetivos de las Directrices de la aviación, es decir, garantizar a plazo la rentabilidad de los aeropuertos regionales.

e) Proporcionalidad de la ayuda

- (301) Por último, la ayuda es proporcionada. A modo de recordatorio, la compensación concedida por las misiones de interés general, tal como se prevé en el artículo 25 del pliego de condiciones anexo al convenio de servicios entre la Región Valona y BSCA, está limitada a un máximo, de tal forma que, en caso de superarse este, como sucede con la parte de la compensación consagrada a la protección contra incendios y la seguridad del tráfico en tierra, esos costes deben ser financiados por BSCA. La posible ayuda en el marco de la prestación de servicios por SOWAER representa un importe marginal.
- (302) Habida cuenta del reducido importe de ayuda correspondiente a las compensaciones por servicios de interés general que puede poner en entredicho la Comisión y teniendo presente el objetivo de dichos servicios, debe considerarse que se cumple la condición de proporcionalidad.

f) Ausencia de efectos negativos en la competencia

- (303) Por lo que respecta a la ausencia o la evitación de efectos negativos en la competencia, la Comisión debe situarse, para evaluar esta condición, en la fecha de concesión de la financiación pública. No se puede considerar que, en el momento de su concesión, tuviese una repercusión indebida en la competencia. Como se ha demostrado a la Comisión Europea, el aeropuerto de Charleroi no se desarrolló a expensas de otros aeropuertos. Sus actividades se derivan de la aparición de un nuevo mercado en un segmento concreto, muy poco o nada desarrollado en el aeropuerto de Bruselas.
- (304) A modo de recordatorio, dos estudios realizados por expertos independientes, Roland Berger International Management Consultant y GTM, establecían la proximidad a la saturación del aeropuerto de Bruxelles-National y la ausencia de solapamiento de clientela entre los dos aeropuertos. En aquel momento, las compañías que utilizaban el aeropuerto de Bruselas no tenían ningún interés en el aeropuerto de Charleroi, mientras que Ryanair, principal usuario de este último, no tenía por entonces ninguna estrategia de instalación en aeropuertos principales.
- (305) Por otra parte, el acuerdo marco de 20 de julio de 2000 de la Región Valona, tal como fue ampliado por la decisión de 8 de noviembre de 2000, contenía el objetivo de «practicar una política que permita una colaboración eficaz con los gestores del aeropuerto de Bruxelles-National» ⁽¹⁰²⁾.
- (306) Además, el aeropuerto de Charleroi sufría la desventaja derivada de los requisitos reglamentarios que regían su horario de apertura. En 2000, el aeropuerto estaba abierto desde las 7.00 a las 22.00 horas. Este horario se ajustó ligeramente para ampliarlo de las 6.00 a las 23.00 horas, a fin de poder acoger aviones con base.

⁽¹⁰²⁾ Nota aprobada por el Gobierno valón el 8 de noviembre de 2000, p. 2.

- (307) Por otra parte, en 2000, el aeropuerto de Charleroi adolecía de un déficit de imagen importante, como indican los estudios de GTM y Roland Berger. La infraestructura era exigua y la afluencia, baja. El aeropuerto solo ofrecía una línea regular y algunos vuelos chárter en verano. No se puede considerar que, por aquel entonces, el aeropuerto de Charleroi pudiera competir con el aeropuerto de Bruxelles-National.
- (308) Por último, el aeropuerto de Bruxelles-National se encontraba en una situación privilegiada en términos de infraestructuras (varias terminales, varias pistas, etc.) y de accesibilidad, gracias a su localización cerca de la capital y al enlace ferroviario, del que carece el aeropuerto de Charleroi.

5.1.2.2. *Observaciones de Bélgica sobre la compatibilidad de la puesta a disposición de la infraestructura sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE*

- (309) Estas observaciones hacen referencia a la compatibilidad de:

- la puesta a disposición de la infraestructura sobre la base de las Directrices de 2005 (sustituidas por las Directrices de la aviación de 2014),
- la financiación de una parte de los costes de los servicios de interés general sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE.

- (310) Por lo que respecta a la compatibilidad de la financiación de una parte de los costes de los servicios de interés general sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE, Bélgica sostiene que dicha financiación es conforme a:

- el artículo 106, apartado 2, del TFUE para el período anterior al 19 de diciembre de 2005,
- la Decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2005 para el período comprendido entre el 19 de diciembre de 2005 y el 31 de enero de 2012,
- el marco de 20 de diciembre de 2011 para el período posterior al 31 de enero de 2012.

- (311) Según Bélgica, si la Comisión estimase que no se cumplen todas las condiciones de la sentencia *Altmark*, procedería autorizar la compensación de los servicios de interés general sobre la base de la Decisión de 28 de noviembre de 2005 ⁽¹⁰³⁾.

- (312) En cuanto a las medidas concedidas antes del 19 de diciembre de 2005, es decir, antes de la entrada en vigor de la Decisión de 28 de noviembre de 2005, su compatibilidad descansa directamente en el artículo 106, apartado 2, del TFUE. De la práctica decisoria de la Comisión Europea ⁽¹⁰⁴⁾ se desprende que las condiciones del artículo 106, apartado 2, del TFUE se confunden con las enunciadas en la Decisión de 28 de noviembre de 2005 relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del TFUE 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 ⁽¹⁰⁵⁾. La compatibilidad de las medidas concedidas antes del 19 de diciembre de 2005 puede analizarse, por tanto, conjuntamente con la de las concedidas con posterioridad con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE, teniendo en cuenta los mismos criterios de fondo enunciados en la Decisión de 28 de noviembre de 2005.

- (313) Por lo que respecta a las medidas concedidas a partir del 19 de diciembre de 2005, entran en el ámbito de aplicación de la Decisión de 28 de noviembre de 2005 si corresponden a compensaciones de servicio público concedidas a empresas cuyo volumen de negocios anual medio antes de impuestos no haya ascendido a 100 millones EUR en los dos ejercicios anteriores a la concesión de dicho servicio, siempre que el importe anual de la compensación no exceda de 30 millones EUR ⁽¹⁰⁶⁾. Ahora bien, BSCA no realizó en ningún momento un

⁽¹⁰³⁾ Decisión 2005/842/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, 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).

⁽¹⁰⁴⁾ Decisión de la Comisión, de 28 de octubre de 2009, relativa a la financiación de los hospitales públicos de la red Iris de la Región de Bruselas Capital, NN 54/2009, sitio web *Europa*.

⁽¹⁰⁵⁾ Véase la nota 103 a pie de página.

⁽¹⁰⁶⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Preguntas frecuentes sobre la Decisión 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, y del Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público, SEC (2007) 1516 final, p. 6.

volumen de negocios anual superior a 100 millones EUR. Por otra parte, según Bélgica, es evidente que la compensación de posibles servicios de interés general calificados de económicos por la Comisión distaría mucho de alcanzar el límite máximo de 30 millones EUR. Por tanto, esta compensación entra manifiestamente en el ámbito de aplicación de la Decisión de 28 de noviembre de 2005.

(314) Sobre la base de la Decisión de 28 de noviembre de 2005, las medidas que entran en su ámbito de aplicación son compatibles si cumplen las condiciones que se indican a continuación.

a) Atribución

(315) Bélgica considera haber demostrado la existencia de obligaciones de servicio público cuando «estableció» que se cumplía la primera condición de la sentencia *Altmark* [véase la sección 5.1.1.1.c.ii)]. Además, según Bélgica, los parámetros de cálculo de la compensación, así como las modalidades destinadas a evitar cualquier compensación en exceso, ya se indicaron cuando Bélgica demostró que se cumplían la tercera y cuarta condiciones de la sentencia *Altmark*.

b) Compensación

(316) Bélgica recuerda que la intervención de la Región está sujeta a un límite máximo desde 2006 para los servicios vinculados a la protección contra incendios y la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario y, desde 2010, para los servicios relativos a la protección, el departamento de navegación y la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*). La contabilidad analítica elaborada por BSCA permite demostrar el cumplimiento de esta condición.

c) Separación contable

(317) Según Bélgica, la separación contable está garantizada en virtud del artículo 25 del pliego de condiciones, que dispone que el «concesionario llevará una cuenta de explotación diferente para los Servicios. Dicha cuenta podrá ser objeto en cualquier momento de un control *in situ* por la autoridad otorgante». Además, tal separación queda confirmada por el documento que figura en el anexo 8.

d) Control del exceso de compensación

(318) La Región Valona tiene la posibilidad de controlar, en todo momento, las cuentas de BSCA reservadas a los servicios de interés general en virtud del artículo 25 del pliego de condiciones. Así, la administración valona efectúa cada año un control *in situ* para comprobar los justificantes de la declaración de crédito presentada por BSCA para obtener la compensación por los servicios de interés general.

e) Conclusión

(319) De lo que antecede resulta que la financiación de los servicios de interés general que la Comisión califica de económicos puede declararse compatible con el mercado interior sobre la base de la Decisión de 28 de noviembre de 2005.

5.2. Comentarios de Bélgica sobre las medidas en favor de Ryanair

(320) Tras la Decisión de incoación de 2002 y la Decisión de ampliación de 2012, Bélgica presentó comentarios dirigidos a demostrar que las medidas en favor de Ryanair examinadas en la presente Decisión no constituyen ayudas estatales.

5.3. Comentarios de Bélgica relativos al plazo de prescripción

(321) Según los comentarios que Bélgica presentó tras la adopción de la Decisión de ampliación de 2012, suponiendo que la financiación de los servicios de interés general constituyese una ayuda estatal, estaría amparada por la prescripción prevista en el artículo 15 del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo ⁽¹⁰⁷⁾ (el «Reglamento de procedimiento»).

⁽¹⁰⁷⁾ Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

- (322) En virtud de dicha disposición, el plazo de prescripción se contará a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda ilegal al beneficiario. Con arreglo a la reglamentación de la Unión ⁽¹⁰⁸⁾ y a la práctica decisoria de la Comisión ⁽¹⁰⁹⁾, esta última debe evaluar una medida en función de las normas aplicables en la fecha en que se concedió la ayuda «es decir, en el momento en que se produzca el acto jurídicamente vinculante en virtud del cual el beneficiario adquiera el derecho a percibir la ayuda». La jurisprudencia de la Unión confirma que la fecha de concesión de una ayuda corresponde a la fecha del «acto jurídicamente vinculante por el cual la autoridad (nacional) competente se compromete a conceder la ayuda» ⁽¹¹⁰⁾. Ahora bien, el acto se hace vinculante a partir del día en que, en aplicación del derecho interno, el Estado se ve obligado a ejecutar su compromiso sobre la base del acto en cuestión. Antes de ello, solo se trataría de una declaración de intenciones ⁽¹¹¹⁾.
- (323) De lo que antecede se desprende que el día que se concedió la compensación de los servicios de interés general prestados por BSCA es el 9 de julio de 1991, es decir, la fecha del convenio de concesión y del pliego de condiciones que constituyen la base jurídica de la compensación vinculante para la Región. Desde esa fecha, a pesar de la adopción de distintas disposiciones sin repercusión sobre el principio de reembolso obligatorio de esos gastos por la Región, el pago de esta compensación incumbe a la Región Valona. Únicamente no se beneficiarían de esta prescripción algunos servicios no económicos contemplados en la cláusula adicional n.º 6 de 15 de enero de 2008. El punto de partida de la prescripción decenal es, por consiguiente, el 9 de julio de 1991.
- (324) Tal como requiere el artículo 15 del Reglamento de procedimiento, ninguna medida de la Comisión relativa a la compensación percibida en concepto de los servicios de interés general prestados por BSCA ha interrumpido el plazo de diez años, que expiró, por tanto, en julio de 2001. A pesar de la ausencia de formalización de esta compensación en el convenio para el período 2000-2001, las partes, es decir la Región Valona y BSCA, siempre tuvieron la intención de mantenerla por tiempo indefinido, una intención que se vio confirmada por la asunción de dichos costes para este período y concretada en la cláusula adicional de 2002, de tal modo que no se pone en entredicho el punto de partida de la prescripción.
- (325) Solo podría interrumpir el plazo de prescripción la carta de la Comisión de 24 de abril de 2002, que contiene preguntas sobre la financiación de BSCA y, por tanto, podría afectar de forma indirecta a la asunción de los costes de los servicios de interés general. Las autoridades valonas proporcionaron explicaciones detalladas a raíz de esta petición y la Comisión en ningún momento puso en entredicho la legalidad de esta financiación.
- (326) De lo que antecede se desprende que, suponiendo que las compensaciones pagadas por los servicios de interés general constituyesen ayudas estatales, *quod non*, los poderes de la Comisión en materia de recuperación de la ayuda habrían prescrito en aplicación del artículo 15 del Reglamento de procedimiento.

5.4. Comentarios de Bélgica sobre la vulneración de la confianza legítima

- (327) Tras la Decisión de ampliación de 2012, Bélgica formuló comentarios relativos a la aplicación del principio de confianza legítima a la subvención pagada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria.
- (328) Conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en materia de ayudas estatales, la Comisión está obligada, de oficio, a tomar en consideración las circunstancias excepcionales que, con arreglo al artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 659/1999, justifiquen su renuncia a ordenar la recuperación de las ayudas ilegalmente concedidas cuando dicha recuperación es contraria a un principio general del derecho comunitario, como es el caso del respeto del principio de la legítima confianza de los beneficiarios.
- (329) Tal como resumió el abogado general Philippe Léger, la vulneración de este principio se admite cuando se reúnen las tres condiciones siguientes: «En primer lugar, debe existir un acto o un comportamiento de la administración comunitaria que pueda haber generado esta confianza. (...). Además, la persona afectada no debe poder prever el cambio de la línea de conducta adoptada anteriormente por la administración comunitaria. (...) Por último, es preciso que el interés comunitario perseguido por el acto impugnado no justifique que se perjudique la confianza legítima del interesado. (...)».

⁽¹⁰⁸⁾ Véase el considerando 10 del Reglamento (CE) n.º 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *de minimis* (DO L 379 de 28.12.2006, p. 5).

⁽¹⁰⁹⁾ Decisión de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, Directrices relativas al cierre de las intervenciones (2000-2006) con cargo a los Fondos Estructurales, COM (2006) 3424, no publicada, sitio europa.com.

⁽¹¹⁰⁾ Sentencia de 14 de enero de 2004, Fleuren Compost BV/Comisión, T-109/01, Rec. p. II-00127, ECLI:EU:T:2004:4, punto 74.

⁽¹¹¹⁾ Sentencia de 15 de febrero de 2001, Austria/Comisión, C-99/98, Rec. p. I-011101, ECLI:EU:T:2001:94, puntos 34, 35 y 38.

- (330) Según Bélgica, en particular por lo que respecta a la subvención pagada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria, se cumplen las tres condiciones enunciadas en el considerando anterior.
- (331) La Comisión examinó en el marco de la primera investigación la subvención pagada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria y no presentó ninguna objeción al respecto en su Decisión de 2004. En la Decisión de 2004, la Comisión indicó de forma expresa que «no pone en duda la posibilidad legítima de que las autoridades valonas continuaran asumiendo los costes de mantenimiento/lucha contra incendios» ⁽¹¹²⁾. Ahora bien, en aquel momento, los servicios de mantenimiento prestados por BSCA se definían como sigue: «el concesionario deberá encargarse, en el marco de la concesión de servicio, del mantenimiento de los terrenos, edificios y equipos, obras y materiales puestos a su disposición y destinados a las misiones de servicio concedidas, de manera que sigan siendo adecuados para el uso al que están destinados». En el mismo sentido, la Comisión constataba, en el considerando 352 de la Decisión de 2004, que «[u]na parte de los costes de esos aeropuertos, ya sean privados o públicos, reciben compensaciones por obligaciones de servicio público, al ser tareas impuestas por motivos de seguridad, u otras contribuciones a los costes que no tendrían una viabilidad económica en sí, pero que son necesarios para el funcionamiento de los aeropuertos. Se trata del control aéreo, los servicios policiales, la lucha contra los incendios, etc.».
- (332) Bélgica resalta, además, que la anulación del Tribunal de Justicia no afectó en forma alguna a este aspecto de la Decisión de 2004.
- (333) De ello concluye que se reúnen las tres condiciones enunciadas en el considerando 330.
- (334) En primer lugar, la Decisión adoptada en 2004 por la Comisión, y la ausencia de censura del Tribunal de Justicia en relación con este punto han «creado previamente una situación que pudiese infundir confianza legítima en ese sentido». En efecto, según Bélgica, BSCA contaba con garantías precisas de que la asunción de los costes de los servicios de interés general no constituía una ayuda estatal, dada la ausencia de censura sobre este punto en la Decisión de 2004. Esta confianza legítima se vio reforzada además por la práctica decisoria constante de la Comisión a este respecto, en particular la distinción entre actividades económicas y no económicas, tal como se reitera en particular en la Decisión relativa al aeropuerto de Leipzig Halle.
- (335) En segundo lugar, BSCA no podía «prever el cambio de la línea de conducta adoptada anteriormente por la administración comunitaria». En efecto, según Bélgica, ningún elemento permitía a BSCA pensar que la Comisión iba a reexaminar, en 2012, una medida sobre la que no había formulado reserva alguna en 2004, y que el Tribunal de Justicia no puso en entredicho en 2008.
- (336) En tercer lugar, el interés de la Unión no prima sobre el de BSCA «en que se mantenga una situación que podía considerar legítimamente estable». En efecto, según Bélgica, una decisión de la Comisión que ordenase la recuperación de los subsidios percibidos por BSCA como contrapartida de la prestación de los servicios de interés general ocasionaría importantes perjuicios a BSCA.
- (337) En conclusión, según Bélgica, estas compensaciones financieras, fundamentales para garantizar la protección y la seguridad del emplazamiento y de la actividad aeroportuaria, se mantuvieron y ampliaron tras la Decisión de 2004, en particular sobre la base de la confianza legítima nacida de la actitud de la Comisión, según la cual la financiación de los servicios de interés general no constituía una ayuda estatal con arreglo al artículo 107 del TFUE. Habida cuenta de la confianza legítima que la Comisión infundió en BSCA, si considerase que los subsidios en cuestión constituyen ayudas estatales, no podría ordenar su recuperación, en aplicación del artículo 15 del Reglamento de procedimiento.

6. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

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

⁽¹¹²⁾ Considerando 214 de la Decisión de 2004.

- (339) Por consiguiente, una medida se califica de ayuda estatal si se reúnen las siguientes condiciones acumulativas: 1) el beneficiario o beneficiarios son empresas con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE; 2) la medida confiere una ventaja selectiva a su beneficiario; 3) la medida se concede mediante fondos estatales y es imputable al Estado, y 4) la medida falsea o amenaza con falsear la competencia y puede afectar a los intercambios entre Estados miembros.
- (340) En el presente capítulo, la Comisión evalúa si las medidas descritas en el capítulo 3 pueden constituir ayudas a BSCA y/o Ryanair y seguidamente aborda la cuestión de la compatibilidad de las ayudas identificadas con el mercado interior y la aplicabilidad del plazo de prescripción y del principio de confianza legítima.

6.1. Existencia de ayudas estatales en favor de BSCA

6.1.1. Concepto de empresa en el sentido del artículo 107 del TFUE

- (341) Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, para que se considere ayuda estatal, una ayuda debe favorecer a «determinadas empresas o producciones».
- (342) Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una empresa es una entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación ⁽¹¹³⁾. Además, el Tribunal ha juzgado de forma constante que constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado ⁽¹¹⁴⁾.
- (343) En su sentencia «Aéroports de Paris», el Tribunal de Justicia concluyó que la explotación de un aeropuerto consistente en la prestación de servicios aeroportuarios a las compañías aéreas constituye una actividad económica.
- (344) En su sentencia «Aeropuerto Leipzig/Halle» ⁽¹¹⁵⁾ el Tribunal General confirmó que la explotación de un aeropuerto a cambio de una remuneración es una actividad económica, de la que la construcción de la infraestructura aeroportuaria es parte inseparable ⁽¹¹⁶⁾. Desde el momento en que un gestor de aeropuerto ejerce actividades económicas, cualquiera que sea su estatuto jurídico o modo de funcionamiento, es una empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE y entra, por consiguiente, en el ámbito de aplicación de las normas del TFUE relativas a las ayudas estatales ⁽¹¹⁷⁾. El Tribunal General ha confirmado asimismo que, al contrario de sus efectos, los objetivos de política regional, económica o de transportes perseguidos con la construcción o la ampliación de infraestructuras aeroportuarias no son pertinentes para determinar si se trata de una actividad económica.
- (345) Determinar si existe un mercado para determinados servicios puede depender de cómo se organicen dichos servicios en el Estado miembro en cuestión ⁽¹¹⁸⁾. Las normas sobre ayudas estatales solo se aplican cuando una determinada actividad se lleva a cabo en un entorno de mercado. La naturaleza económica de determinados servicios puede, por tanto, variar de un Estado miembro a otro. Además, por decisión política o por la evolución económica, la clasificación de un servicio determinado puede cambiar con el tiempo.

⁽¹¹³⁾ Asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Pavlov y otros (Rec. 2000, ECLI:EU:C:2000:428, p. I-6451).

⁽¹¹⁴⁾ Sentencia de 16 de junio de 1987 en el asunto C-118/85, Comisión/Italia, (Rec. 1987, p. 2599, ECLI:EU:C:1987:283, apartado 7); Sentencia de 18 de junio de 1987 en el asunto C-35/96, Comisión/Italia, (Rec. 1998, p. I-3851, ECLI:EU:C:1998:303, apartado 36); asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Pavlov y otros, ECLI:EU:C:2000:428, apartado 75.

⁽¹¹⁵⁾ Sentencia «Leipzig-Halle» anteriormente citada, apartado 102 y siguientes.

⁽¹¹⁶⁾ Sentencia de 24 de marzo de 2011 en los asuntos acumulados T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH et Mitteldeutsche Flughafen AG/Comisión, ECLI:EU:T:2011:117 y T-443/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Comisión, (en lo sucesivo, «sentencia Leipzig-Halle»), todavía no publicada, apartados 93, 95, 100 y 119. Véase también la sentencia de 12 de diciembre de 2000 en el asunto T-128/98, Aéroports de Paris/Comisión, Rec. 2000, ECLI:EU:T:2000:290, p. II-3929, confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de octubre de 2002, en el asunto C-82/01P, Rec. 2002, p. I-9297, ECLI:EU:C:2002:617, y por la sentencia de 17 de diciembre de 2008 en el asunto T-196/04, Ryanair/Comisión, Rec. 2008, p. II-3643, ECLI:EU:T:2008:585, apartado 88.

⁽¹¹⁷⁾ Sentencia de 17 de febrero de 1993 en los asuntos acumulados C-159/91, Poucet/AGV y C-160/91, Poucet y Pistre/Cancava, Rec. 1993, p. I-637, ECLI:EU:C:1993:63.

⁽¹¹⁸⁾ *Idem*.

- (346) Así, hasta la sentencia ADP, la práctica constante de la Comisión fue considerar que la actividad de desarrollo y gestión de las infraestructuras aeroportuarias no constituía una actividad económica que pudiera entrar en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE ⁽¹¹⁹⁾. Tras la sentencia ADP, la Comisión constató que, debido a la progresiva liberalización del mercado, esta actividad se había convertido en una actividad económica. Por ello, tal como precisan las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas ⁽¹²⁰⁾ (en lo sucesivo, las «Directrices de la aviación») en sus puntos 28 y 29, «desde la fecha de la sentencia “Aéroports de Paris” (12 de diciembre de 2000), debe considerarse que la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias están dentro del ámbito del control de las ayudas estatales. Por el contrario, debido a la incertidumbre existente antes de la sentencia “Aéroports de Paris”, las autoridades públicas podían considerar legítimamente que la financiación de las infraestructuras aeroportuarias no constituía ayuda estatal y que, por lo tanto, no era necesario notificar a la Comisión dichas medidas. De ello se desprende que la Comisión no puede cuestionar ahora, basándose en las normas sobre ayudas estatales, las medidas de financiación acordadas antes de la sentencia “Aéroports de Paris”».
- (347) Se debe determinar, por tanto, si las medidas concedidas a BSCA para la explotación y la construcción de infraestructuras aeroportuarias lo fueron antes o después del 12 de diciembre de 2000, fecha de la sentencia ADP.
- (348) Además, incluso después de la sentencia ADP, tal como se recuerda en los puntos 34 y 35 de las Directrices de la aviación, no todas las actividades de un gestor aeroportuario se consideran necesariamente de naturaleza económica. El Tribunal de Justicia ha confirmado que no tienen naturaleza económica las actividades que son normalmente responsabilidad del Estado en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público ⁽¹²¹⁾. 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.
- (349) En conclusión, es necesario identificar las medidas concedidas a BSCA después del 12 de diciembre de 2000 y excluir las medidas correspondientes a actividades que son normalmente responsabilidad del Estado en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público.

6.1.1.1. Puesta a disposición de los terrenos e infraestructuras del aeropuerto de Charleroi, incluidas las infraestructuras realizadas en virtud del programa de inversiones, y prestación de determinados servicios, en particular las reparaciones de gran magnitud, como contrapartida de un canon de concesión

- (350) En esta sección, la Comisión examina:
- si la medida, incluida la puesta a disposición de nuevas infraestructuras realizadas de conformidad con el plan de inversiones, fue concedida antes de la sentencia ADP;
 - cuáles son las inversiones, así como los servicios prestados por SOWAER que deben excluirse del examen por su naturaleza no económica.
- a) ¿Se concedió la medida, incluida la puesta a disposición de nuevas infraestructuras realizadas conforme al plan de inversiones, antes de la sentencia ADP?
- (351) Como se ha recordado en los considerandos 344 y siguientes, la construcción de las infraestructuras aeroportuarias no puede dissociarse, en principio, de la actividad económica de explotación de la plataforma aeroportuaria.
- (352) Por lo que respecta a la construcción de las infraestructuras del aeropuerto de Charleroi objeto del plan de inversiones plurianual, las autoridades belgas consideran, no obstante, que dicho plan se decidió antes del 12 de diciembre de 2000, fecha de la sentencia ADP. Los argumentos de Bélgica, expuestos en la sección 5.1.1.1.a.i), consisten esencialmente en refutar el alcance y la exactitud de los argumentos preliminares expuestos por la

⁽¹¹⁹⁾ Sentencia del 12 de diciembre de 2000 en el asunto T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, Aéroports de Paris/Comisión, Rec. 2000, p. II-3929.

⁽¹²⁰⁾ Véase la nota 8 a pie de página.

⁽¹²¹⁾ Asunto C-364/92, SAT/Control [1994], Rec. 1994, p. I-43, ECLI:EU:C:1994:7, apartado 30, y asunto C-113/07, Selex Sistemi Integrati/Comisión [2009], Rec. 2009, p. I-2207, ECLI:EU:C:2009:191, apartado 71.

Comisión en la Decisión de ampliación de 2012, según los cuales el acuerdo marco de 20 de julio de 2000 y la decisión del Gobierno valón de 8 de noviembre de 2000 (en lo sucesivo, las «decisiones de 2000») no entrañan para la Región un compromiso ante un tercero ni tienen carácter irrevocable, firme y definitivo.

- (353) La Comisión estima, no obstante, que la decisión de poner a disposición de BSCA las infraestructuras, incluidas las nuevas infraestructuras decididas y realizadas conforme al programa de inversiones, y prestar determinados servicios como contrapartida de un canon no se adoptó mediante las decisiones de 2000, sino mediante el Convenio SOWAER/BSCA de 2002, y ello por las siguientes razones.
- (354) El criterio relevante para la fecha en que se considera que se ha otorgado una posible ayuda es la fecha del acto jurídicamente vinculante por el cual los poderes públicos se comprometen a otorgarla a su beneficiario ⁽¹²²⁾.
- (355) En el caso que nos ocupa, la Comisión considera que:
- el beneficiario de la posible ayuda es BSCA;
 - las autoridades públicas que la concedieron son la Región y/o SOWAER. En efecto, tal como se ha indicado en el considerando 39 de la presente Decisión y ha admitido Bélgica ⁽¹²³⁾, SOWAER es el vehículo creado por la Región y situado bajo su control exclusivo, a fin de desarrollar las infraestructuras aeroportuarias de la Región Valona y poner dichas infraestructuras a disposición de las empresas gestoras de los aeropuertos afectados. SOWAER, al igual que la Región, puede conceder una ayuda estatal.
- (356) Con anterioridad al Convenio SOWAER/BSCA de 2002, BSCA no contaba con ningún compromiso de la Región o SOWAER sobre la ejecución del programa de inversiones.
- (357) Bélgica reconoce, en efecto, que no se envió a BSCA ninguna carta formal de concesión de la ayuda. No obstante, según Bélgica, aunque la propia Región sea la destinataria de las decisiones de 2000, estas últimas constituyen el nacimiento de un compromiso por parte del Gobierno. Bélgica considera que la circunstancia de que este compromiso sea unilateral no es exclusiva de este caso. En su opinión, cualquier medida financiera, independientemente de sus destinatarios, se decide siempre mediante un acto administrativo unilateral de la autoridad otorgante, cuyo mantenimiento, modificación o retirada siguen dependiendo de ella.
- (358) La Comisión señala que las decisiones de 2000 no fueron publicadas ni notificadas a BSCA. Antes de la firma del Convenio SOWAER/BSCA, la Región podía modificar en cualquier momento el programa de inversiones, adoptando una nueva decisión unilateral, o incluso renunciar por completo a dicho programa, sin que tal decisión lesionase los derechos de BSCA.
- (359) Por otra parte, tal como se indica en la Decisión de ampliación de 2012, dicho programa de inversiones contenía incertidumbres en cuanto al mecanismo financiero y los importes. En efecto, estos últimos podían adaptarse dependiendo de la evolución de las necesidades. Así, la nueva terminal Norte debía ser modulable y su construcción «imperativamente progresiva y realizada en función del desarrollo de la actividad real del aeropuerto y de las necesidades operativas derivadas del mismo». Además, la fórmula de financiación entonces prevista —es decir, a través de la intervención de la Société Régionale Wallonne du Transport— se abandonó finalmente en favor de la financiación por SOWAER, un nuevo instrumento que no fue dotado de medios financieros hasta su creación el 1 de julio de 2001 y solo con 75 millones EUR.
- (360) En cambio, desde el momento en que el programa de inversiones se incluyó en el Convenio SOWAER/BSCA, SOWAER se comprometió con BSCA: a poner a disposición de esta terrenos e infraestructuras, incluidas las infraestructuras que se realizasen en virtud del programa de inversiones, y a prestar determinados servicios como contrapartida de un canon de concesión, a falta de lo cual no respetaría sus obligaciones contractuales.

⁽¹²²⁾ Nota a pie de página 29 de las Directrices de la aviación. Véase también la sentencia de 12 de diciembre de 1996, *Compagnie nationale Air France/Comisión*, T-358/94, Rec. 1996, p. II-2109, ECLI:EU:T:1996:194, apartado 79, la sentencia de 14 de enero de 2004, *Fleuren Compost BV/Comisión*, T-109/01, Rec. 2004, p. II-127, ECLI:EU:T:2004:4, apartado 74, la sentencia de 2 de diciembre de 2008, *Nuova Agricast Srl/Comisión*, T-362/05 y T-363/05, Rec. 2008, ECLI:EU:T:2008:541, p. II-297, apartado 80, y la sentencia de 30 de noviembre de 2009, *Francia y France Telecom/Comisión*, T-427/04 y T-17/05, Rec. 2009, p. II-4315, ECLI:EU:T:2009:474, punto 321.

⁽¹²³⁾ Véase el considerando 228 de la presente Decisión.

- (361) La Comisión estima, por otra parte, que el compromiso de SOWAER de realizar un programa de inversiones y prestar determinados servicios debe examinarse conjuntamente con el compromiso de BSCA de pagar un canon de concesión. No es posible determinar si los proyectos de la Región de poner a disposición de BSCA las infraestructuras, incluidas las nuevas infraestructuras ejecutadas conforme al programa de inversiones, y prestar determinados servicios constituyen una ayuda si se ignora el importe del canon que deberá pagar BSCA como contrapartida.
- (362) La Comisión concluye que la medida consistente en poner a disposición de BSCA las infraestructuras, incluidas las nuevas infraestructuras que SOWAER se compromete a realizar, y prestar determinados servicios como contrapartida de un canon se concedió mediante el Convenio SOWAER/BSCA de 2002. Es, por tanto, posterior a la sentencia ADP.
- (363) Además, conviene recordar que el programa de inversiones integrado en el Convenio SOWAER/BSCA de 2002 resultó modificado de forma significativa por la decisión del Gobierno valón de 3 de abril de 2003. En efecto, en virtud de esta última decisión, el Gobierno valón toma nota de una revisión del programa de inversiones ⁽¹²⁴⁾ que eleva el importe de estas de 93 millones EUR a cerca de 151 millones, lo que representa un aumento de 57,8 millones EUR, 33 millones de los cuales corresponden a la nueva terminal. La Comisión considera que esta revisión del programa de inversiones constituye una modificación sustancial y, por tanto, una medida nueva potencialmente constitutiva de una nueva ayuda estatal en favor de BSCA, que se suma a la ayuda potencial ya concedida a través del Convenio SOWAER/BSCA de 2002. Dado que resulta de una decisión de 3 de abril de 2003, constituye una medida nueva, adoptada después de la sentencia ADP y, por tanto, sujeta a las normas aplicables en materia de ayudas estatales.
- b) Inversiones y servicios prestados por SOWAER que deben excluirse del examen por su naturaleza no económica
- (364) Tal como se recuerda en los puntos 34 y 35 de las Directrices de la aviación, no todas las actividades de un gestor de aeropuerto han de considerarse necesariamente de naturaleza económica. El Tribunal de Justicia ha confirmado que las actividades que son normalmente de la responsabilidad del Estado en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público no son de naturaleza económica ⁽¹²⁵⁾. Entre tales actividades se encuentran, en particular, la protección, el control del tráfico aéreo, la policía y las aduanas ⁽¹²⁶⁾.
- (365) La Comisión considera que las inversiones y reparaciones de gran magnitud de activos vinculados a la navegación aérea (relativas, por ejemplo, a la torre de control), la protección contra incendios de las aeronaves, la protección (definida como la lucha contra actos de interferencia ilícita), la policía y las aduanas pueden ser de naturaleza no económica. Dado que, en el caso que nos ocupa, los servicios de navegación aérea, protección contra incendios de las aeronaves, protección, policía y aduanas no están organizados con arreglo a una lógica de mercado, la Comisión considera que las inversiones y reparaciones de gran magnitud de activos vinculados a estos servicios no son de naturaleza económica. En particular, el cierre de la parte del emplazamiento aeroportuario a la que se accede tras pasar los controles policiales y de la parte de dicho emplazamiento en la que se encuentran los aviones puede considerarse una actividad de naturaleza no económica en la medida en que se encuadra en la protección.
- (366) La Comisión considera asimismo no económicos los costes de las inversiones y el mantenimiento de los edificios y equipos utilizados tanto para actividades económicas como no económicas, en la proporción correspondiente a su uso para una actividad no económica. En particular, el 7 % del coste de las inversiones realizadas en la nueva terminal pueden considerarse de naturaleza no económica, ya que el 7 % de la superficie de esta está ocupada por los servicios de policía, aduanas, agentes encargados del registro de pasajeros y equipajes, y los agentes del servicio público de la Región Valona encargados de la seguridad del emplazamiento.
- (367) En cambio, la Comisión considera económicas las inversiones y reparaciones de gran magnitud relativas al sistema ILS de categoría III ⁽¹²⁷⁾ y a la iluminación de las pistas. En efecto, estos costes no corresponden a una prerrogativa del poder público, sino que son inherentes a la explotación comercial de las infraestructuras, consistente en poner dichas infraestructuras a disposición de las compañías aéreas en unas condiciones de

⁽¹²⁴⁾ Véase la nota 37 a pie de página.

⁽¹²⁵⁾ Véase la nota 121 a pie de página.

⁽¹²⁶⁾ Punto 35 de las Directrices de la aviación.

⁽¹²⁷⁾ Sistema de radionavegación que permite la asistencia al aterrizaje con mal tiempo.

seguridad satisfactorias. En particular, garantizar la seguridad del tráfico en tierra (también durante el aterrizaje y el despegue) forma parte integrante de la explotación comercial del aeropuerto y es, por tanto, de naturaleza económica. En la reciente Decisión de la Comisión relativa al aeropuerto de Marsella ⁽¹²⁸⁾, se excluyó la seguridad de explotación del ámbito de las actividades «no económicas».

- (368) La Comisión considera asimismo que las inversiones relativas a la detección de incendios en los aparcamientos de pasajeros son de naturaleza económica. En efecto, estos costes no obedecen a una prerrogativa del poder público, sino que son inherentes a la explotación comercial del aparcamiento de pasajeros.
- (369) Además, tal como se recuerda en el punto 36 de las Directrices de la aviación, la Comisión debe comprobar que la financiación de las actividades de naturaleza no económica sirva exclusivamente para compensar los gastos resultantes de ellas y no se destine a actividades económicas ⁽¹²⁹⁾. En su defecto, su financiación estaría sujeta a las normas en materia de ayudas estatales.
- (370) SOWAER asume directamente la ejecución de las inversiones y las reparaciones de gran magnitud. La financiación de estos costes no es objeto, por tanto, de una subvención pagada a BSCA que esta pueda destinar a actividades económicas.
- (371) Por último, tal como se recuerda en el punto 37 de las Directrices de la aviación, la Comisión debe comprobar que la financiación de las actividades no económicas no dé lugar a una discriminación indebida entre aeropuertos. En su defecto, su financiación estaría sujeta a las normas en materia de ayudas estatales.
- (372) Tal como ha precisado Bélgica, SOWAER efectúa las inversiones y las reparaciones de gran magnitud de forma no discriminatoria entre los aeropuertos de su competencia, es decir, los aeropuertos de la Región Valona.
- (373) Tal como se recuerda en el considerando 26 de la presente Decisión, las regiones belgas se han dotado de las competencias necesarias para el equipamiento y la explotación de los aeropuertos públicos situados en su territorio, salvo el aeropuerto de Bruxelles-National. Habida cuenta de este marco jurídico, la Comisión considera que el nivel pertinente para evaluar la existencia de discriminación en la financiación de las inversiones y los servicios prestados por SOWAER es la Región, y no el Estado federal. Dado que SOWAER efectúa las inversiones y reparaciones de gran magnitud de los dos principales aeropuertos valones (Lieja y Charleroi) de forma no discriminatoria, la Comisión concluye que no existe discriminación indebida entre los aeropuertos.
- (374) La financiación de las actividades no económicas descritas en el considerando 365 no puede calificarse por tanto de ayuda estatal y queda excluida del análisis posterior.

6.1.1.2. Subvención abonada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria

- (375) Tal como se indica en la sección 5.1.1.1.c.i), Bélgica considera que las misiones por las que la Región abona una subvención forman parte del ejercicio de prerrogativas del poder público, por lo que no constituyen una actividad económica.
- (376) Para estimar en qué medida la subvención guarda relación con actividades no económicas y debe excluirse del control en materia de ayudas estatales, se debe proceder al mismo examen descrito en la sección 6.1.1.1.b).

a) Lucha contra incendios y protección

- (377) Tal como se indica en el considerando 365, la Comisión considera que, en el caso que nos ocupa, las actividades relacionadas con la protección contra incendios de las aeronaves y la protección ⁽¹³⁰⁾ no constituyen actividades económicas.

⁽¹²⁸⁾ Decisión (UE) 2016/1698 de la Comisión, de 20 de febrero de 2014, sobre las medidas SA.22932 (11/C) (ex NN 37/07) ejecutadas por Francia en favor del aeropuerto de Marsella-Provenza y de las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto (DO L 260 de 27.9.2016, p. 1).

⁽¹²⁹⁾ Sentencia de 18 de marzo de 1997 en el asunto C-343/95, Cali & Figli/Servizi ecologici porto di Genova, Rec. 1997, p. I-1547, ECLI: EU:C:1997:160; Decisión de la Comisión, de 19 de marzo de 2003, en el asunto N309/2002 y Decisión de la Comisión, de 16 de octubre de 2002, en el asunto N438/2002 Subvenciones a las autoridades portuarias para el desempeño de tareas públicas.

⁽¹³⁰⁾ De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 2320/2002, «se entenderá por [...] “seguridad aérea”: la combinación de medidas y de recursos humanos y materiales para proteger la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita». Las normas comunes básicas en materia de seguridad aérea descansan en las recomendaciones el documento n.º 30 de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) y se definen en el anexo del Reglamento (CE) n.º 2320/2002.

i) Aplicación del punto 36 de las Directrices de la aviación.

- (378) Tal como se recuerda en el punto 36 de las Directrices de la aviación, la Comisión debe comprobar, aun cuando una actividad se considere no económica, que la financiación de las actividades de naturaleza no económica sirva exclusivamente para compensar los gastos resultantes de ellas y no se destine a actividades económicas ⁽¹³¹⁾. En su defecto, su financiación estaría sujeta a las normas en materia de ayudas estatales.

1. Protección contra incendios

- (379) Por lo que respecta a la protección contra incendios, la Comisión observa que, en aplicación del artículo 25 del pliego de condiciones anexo al Convenio Región/BSCA de 1991, con vistas a obtener la asunción por la Región de los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento, BSCA debe llevar una cuenta de explotación diferente, que la autoridad otorgante pueda analizar y controlar en cualquier momento.
- (380) Además, en aplicación del artículo 3.2.2 del Convenio Región/BSCA, tal como fue modificado por la cláusula adicional n.º 3 de 29 de marzo de 2002, el reembolso de los gastos correspondientes a los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento se efectúa en doce tramos, el último de los cuales solo se realiza tras la recepción y aprobación por el Ministro de un informe sobre las cuentas anuales de BSCA que acredite las cargas soportadas con arreglo al mismo esquema utilizado para el presupuesto provisional, es decir, con las rúbricas definidas en el artículo 25 del pliego de condiciones.
- (381) Por último, para el período posterior al 10 de marzo de 2006, el artículo 25.7 del pliego de condiciones, introducido por la cláusula adicional n.º 5 de 10 de marzo de 2006, prevé que el importe de la compensación para los servicios de lucha contra incendios y seguridad del tráfico en tierra no podrá exceder de los costes reales soportados por BSCA y que cualquier sobrecompensación se compensará en la consignación presupuestaria del ejercicio siguiente.
- (382) La Comisión considera que estas disposiciones bastan para concluir que, desde la adopción de la cláusula adicional n.º 3 del Convenio Región/BSCA, la compensación pagada por la Región por los gastos de protección contra incendios fue proporcionada y no se utilizó para subvencionar actividades económicas.

2. Protección

- (383) La protección se añadió a las actividades por las que BSCA recibe una compensación en aplicación de la cláusula adicional n.º 6 de 15 de enero de 2008. Las tareas de protección se definen como «el conjunto de las medidas y recursos humanos y materiales para proteger la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita» ⁽¹³²⁾. Los servicios vinculados a la protección incluyen «el control, la vigilancia, las rondas y patrullas de vigilancia, el control de acceso y la emisión de las acreditaciones para visitantes» ⁽¹³³⁾.
- (384) El artículo 25.7 del pliego de condiciones, tal como fue modificado por la cláusula adicional n.º 6 de 15 de enero de 2008, establece que «el importe de la compensación financiera destinada a cubrir los gastos incurridos en la prestación de los servicios no podrá exceder de los costes reales soportados por el concesionario en el marco de dichos servicios, una vez deducidas las tasas que en su caso perciba de los usuarios para cubrir dichos servicios. Cualquier compensación en exceso de dichos gastos será objeto de una compensación presupuestaria a cargo de la consignación presupuestaria del ejercicio siguiente».
- (385) La Comisión considera que estas disposiciones bastan para concluir que la compensación pagada por los gastos de protección fue proporcionada y no se utilizó para subvencionar actividades económicas.

ii) Aplicación del punto 37 de las Directrices de la aviación

- (386) Tal como se recuerda en el punto 37 de las Directrices de la aviación, la Comisión debe comprobar que la financiación de las actividades no económicas no dé lugar a una discriminación indebida entre aeropuertos. En su defecto, su financiación estaría sujeta a las normas en materia de ayudas estatales.

⁽¹³¹⁾ Véase la nota 129 a pie de página.

⁽¹³²⁾ Anexo que forma parte integrante de la cláusula adicional n.º 6 del Convenio Región/BSCA.

⁽¹³³⁾ Artículo 25.2 del pliego de condiciones, tal como fue modificado por la cláusula adicional n.º 6 de 15 de enero de 2008 del Convenio Región/BSCA.

- (387) Como ha precisado Bélgica, la Región financia de forma no discriminatoria las actividades no económicas de los dos principales aeropuertos valones (Lieja y Charleroi).
- (388) Tal como se recuerda en el considerando 26 de la presente Decisión, las regiones belgas se han dotado de las competencias necesarias para el equipamiento y la explotación de los aeropuertos públicos situados en su territorio, salvo el aeropuerto de Bruxelles-National. Habida cuenta de este marco jurídico, la Comisión considera que el nivel pertinente para evaluar la existencia de discriminaciones en la financiación de determinados servicios de carácter no económico vinculados a la actividad aeroportuaria es la Región, y no el Estado federal. Dado que las actividades no económicas de los dos principales aeropuertos valones (Lieja y Charleroi) son financiadas por la Región de forma no discriminatoria, la Comisión concluye que no existe discriminación indebida entre aeropuertos.
- (389) La compensación abonada por las actividades de BSCA de lucha contra incendios y protección no puede calificarse, por tanto, de ayuda estatal y queda excluida del análisis posterior.
- b) Mantenimiento/seguridad del tráfico en tierra
- (390) En la presente sección, la Comisión examina si los servicios que se indican seguidamente pueden sustraerse a las normas aplicables en materia de ayudas Estatales por su naturaleza no económica:
- los «servicios de mantenimiento», tal como se definen en los artículos 12 y 19 del pliego de condiciones anexo al Convenio Región/BSCA,
 - los «servicios vinculados a la seguridad del tráfico en tierra», tal como se definen en el artículo 25 del pliego de condiciones modificado por la cláusula adicional n.º 5 de 10 de marzo de 2006.
- (391) Tal como se indica en el considerando 71, el servicio de mantenimiento se define en los artículos 12 y 19 del pliego de condiciones como «el servicio técnico de mantenimiento de edificios, pistas, accesos, caminos, etc.»⁽¹³⁴⁾, así como «el mantenimiento de los terrenos, edificios y equipos de los edificios y de los materiales incluidos en la concesión o puestos a disposición de manera que sigan siendo adecuados para el uso al que están destinados»⁽¹³⁵⁾.
- (392) Como se indica en los considerandos 73 y 74, la cláusula adicional n.º 5 de 10 de marzo de 2006 modificó el artículo 3.2.2 del Convenio Región/BSCA y el artículo 25 del pliego de condiciones. En aplicación de estas modificaciones, la Región paga a BSCA una compensación por los costes de los servicios relativos a la protección contra incendios y a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario. El artículo 25 del pliego de condiciones modificado precisa que «los servicios relativos a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario incluyen el mantenimiento corriente de dicho emplazamiento, el servicio técnico de mantenimiento de los edificios, pistas, accesos y caminos, pequeños trabajos de asfaltado, mantenimiento corriente y reparación de la pista y los accesos, el reparación y el mantenimiento operativo de la iluminación y las luces de pista, los trabajos de siega, el desgomado y marcado de la pista, la retirada de nieve y cualquier otro servicio que garantice la seguridad del tráfico en tierra, del emplazamiento aeroportuario y de las infraestructuras, a excepción de los espacios comerciales de la zona aeroportuaria».
- (393) La Comisión observa que la definición de los «servicios relativos a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario», por los que BSCA recibe una compensación desde el 10 de marzo de 2006, coincide en buena medida con la definición de los «servicios de mantenimiento», por los cuales BSCA recibía una compensación antes del 10 de marzo de 2006. Para determinar si estos servicios constituyen actividades económicas, se examinarán conjuntamente.
- (394) La Comisión considera que dichos servicios, ya se trate del mantenimiento corriente del emplazamiento aeroportuario, el mantenimiento de los edificios, pistas, accesos y caminos, pequeños trabajos de asfaltado, mantenimiento corriente y reparación de la pista y los accesos, reparación y mantenimiento operativo de la iluminación y las luces de pista, los trabajos de siega, el desgomado y marcado de la pista, la retirada de nieve y cualquier otro servicio que garantice la seguridad del tráfico en tierra, del emplazamiento aeroportuario y de las infraestructuras, no son prerrogativa del poder público. Estos servicios son distintos de los servicios de protección. Son inherentes

⁽¹³⁴⁾ Véase la nota 50 a pie de página.

⁽¹³⁵⁾ Véase la nota 52 a pie de página.

a la explotación comercial del aeropuerto, que requiere que el emplazamiento aeroportuario, incluidas las pistas, esté bien mantenido para permitir el despegue y el aterrizaje de aviones en condiciones satisfactorias de seguridad. Ninguna prerrogativa del poder público se corresponde con este tipo de servicios.

- (395) Según Bélgica (véase el considerando 237), la propia Comisión reconoció en su Decisión de 23 de julio de 2008 sobre el aeropuerto de Leipzig-Halle que los servicios relacionados con la seguridad operativa son actividades no económicas ⁽¹³⁶⁾. Ahora bien, de la lista de infraestructuras relacionadas con la seguridad operativa facilitada por las autoridades alemanas se desprende que son las indispensables para la seguridad del tráfico en tierra, a saber: el suministro eléctrico ininterrumpido de las zonas de tráfico, las subestaciones eléctricas, las luces de pista, las luces de las zonas de tráfico, etc. Según Bélgica, esta posición de la Comisión fue avalada por el Tribunal de Justicia en la sentencia dictada el 24 de marzo de 2011 ⁽¹³⁷⁾ a raíz del recurso de anulación incoado contra la Decisión de la Comisión anteriormente citada.
- (396) La Comisión discute que se pueda deducir de los considerandos 182 y 183 de la Decisión relativa al aeropuerto de Leipzig-Halle que ella considerase en el pasado que misiones comparables al mantenimiento y la seguridad del tráfico, tal como se definen en el Convenio Región/BSCA, correspondan al ejercicio del poder público, y ello por las razones que se indican seguidamente.
- (397) En primer lugar, los costes de mantenimiento y seguridad del tráfico, tal como se definen en el Convenio Región/BSCA, son mucho más amplios que los costes asociados a las inversiones de seguridad operativa contemplados en la Decisión relativa al aeropuerto de Leipzig-Halle. En efecto, estos últimos están constituidos por el suministro eléctrico ininterrumpido de la zona de tráfico, la subestación eléctrica, los cables de alta tensión y las luces de pista. Los costes de mantenimiento y seguridad del tráfico, tal como se definen en el Convenio Región/BSCA, incluyen «el mantenimiento corriente del emplazamiento aeroportuario, el servicio técnico de mantenimiento de los edificios, pistas, accesos y caminos, los pequeños trabajos de asfaltado, el mantenimiento corriente y la reparación de la pista y los accesos, la reparación y el mantenimiento operativo de la iluminación y las luces de pista, los trabajos de siega, el desgomado y el marcado de la pista, la retirada de nieve y cualquier otro servicio que garantice la seguridad del tráfico en tierra, del emplazamiento aeroportuario y de las infraestructuras, a excepción de los espacios comerciales de la zona aeroportuaria».
- (398) En segundo lugar, la Comisión destaca que, a diferencia de lo que afirma Bélgica, la Comisión no concluyó que las misiones de seguridad operativa contempladas en la Decisión Leipzig Halle fuesen misiones asociadas al ejercicio de las prerrogativas del poder público. En efecto, en el considerando 182 de esa Decisión, la Comisión considera que «puede concluir que [...] determinados costes se encuadran en el ámbito de las políticas públicas» (subrayado añadido). Y en el considerando 183, la Comisión estima que «en la medida en que se encuadren en el ámbito de las políticas públicas», las medidas no pueden calificarse de ayudas estatales (subrayado añadido). E indica que «aun en el supuesto de que la Comisión aceptase la argumentación de las autoridades alemanas según la cual los costes no podrían ser considerados en ningún caso ayuda estatal, esta valoración no afectaría en modo alguno a la evaluación del caso que nos ocupa» (subrayado añadido). Por tanto, en los considerandos citados, la Comisión ni confirma ni desmiente la posición de Alemania según la cual determinadas misiones, incluidas las misiones de seguridad operativa, son misiones correspondientes a prerrogativas del poder público; solo indica que no necesita tomar una posición al respecto, dado que, suponiendo que la medida fuera constitutiva de ayuda, esta última estaría autorizada.
- (399) En tercer lugar, la Comisión señala que, en la sentencia relativa a la Decisión de la Comisión sobre el aeropuerto de Leipzig Halle, contrariamente a lo que afirma Bélgica, el Tribunal no avaló esa supuesta posición de la Comisión en el apartado 225 de dicha sentencia. El Tribunal retoma, en efecto, los considerandos 182 y 183 de la Decisión para recordar la posición de la Comisión y concluye que esta consideró que no era preciso pronunciarse de forma definitiva al respecto (es decir, si se debía aceptar el argumento de las autoridades alemanas de que la asunción de los gastos considerados no podría calificarse en ningún caso de ayuda estatal).
- (400) La Comisión concluye que los «servicios de mantenimiento», tal como se definen en los artículos 12 y 19 del pliego de condiciones anexo al Convenio Región/BSCA, y los «servicios vinculados a la seguridad del tráfico en tierra», tal como se definen en el artículo 25 de dicho pliego de condiciones modificado por la cláusula adicional n.º 5 de 10 de marzo de 2006, constituyen servicios de naturaleza económica. Por consiguiente, su financiación no puede sustraerse a las normas aplicables en materia de ayudas estatales.

⁽¹³⁶⁾ Véase la nota 89 a pie de página.

⁽¹³⁷⁾ Véase la nota 90 a pie de página.

c) Seguimiento y registro de vuelos, planificación de los vuelos previstos y guía en tierra de aeronaves (*marshaling*)

(401) En la presente sección, la Comisión examina si los servicios que se indican seguidamente, cuya ejecución se confió a BSCA y por los cuales esta percibe una compensación en aplicación de la cláusula adicional n.º 6 de 15 de enero de 2008, pueden sustraerse a las normas aplicables en materia de ayudas Estatales por su naturaleza no económica:

— seguimiento y registro de vuelos ⁽¹³⁸⁾ y planificación de los vuelos ⁽¹³⁹⁾,

— guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) ⁽¹⁴⁰⁾.

(402) Según Bélgica (véase el considerando 240), las misiones de seguimiento y registro de los vuelos, la planificación de los vuelos previstos y la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) son elementos esenciales de la seguridad de la aviación civil, y corresponden a misiones del poder público por ser componentes fundamentales de la seguridad de un aeropuerto.

(403) La Comisión considera que las misiones objeto de esta compensación son actividades inseparables de la actividad económica del gestor aeroportuario BSCA. Estas misiones no pueden asociarse a misiones de protección, entendida como la lucha contra actos de interferencia ilícita, ni a ninguna actividad que entrañe el ejercicio de prerrogativas del poder público.

(404) La Comisión concluye que el seguimiento y registro de los vuelos, la planificación de los vuelos previstos y la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) son servicios de carácter económico. Por consiguiente, su financiación no puede sustraerse a las normas aplicables en materia de ayudas estatales.

6.1.1.3. Ampliación de capital suscrita por SOWAER

(405) Dado que la ampliación de capital objeto del procedimiento de investigación formal fue suscrita por SOWAER en beneficio de BSCA en 2002, es decir, después de la sentencia ADP ⁽¹⁴¹⁾, no puede sustraerse al control de la Comisión en materia de ayudas estatales (véase el considerando 346).

6.1.2. Ventaja selectiva

(406) Para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, hay que determinar si dicha medida confiere a la empresa beneficiaria una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado. La presencia de una ventaja económica puede excluirse cuando las medidas consideradas constituyen operaciones económicas efectuadas por organismos públicos o empresas públicas en las condiciones normales de mercado ⁽¹⁴²⁾. En ese caso, se trata de determinar si, en circunstancias similares, un operador privado, basándose en las previsiones de rentabilidad y al margen de cualquier consideración de carácter social o de política regional o sectorial, habría participado en las mismas operaciones que la entidad que concede la medida (en lo sucesivo, «criterio del operador en una economía de mercado»). También se puede excluir la presencia de una ventaja económica cuando las medidas consideradas constituyen compensaciones financieras concedidas a las empresas de que se trate para que puedan explotar un servicio de interés económico general, a condición de que tales compensaciones cumplan las condiciones acumulativas enunciadas en la sentencia *Altmark* ⁽¹⁴³⁾. Seguidamente, la Comisión analizará las medidas consideradas a la luz de las condiciones de la sentencia *Altmark* y del criterio del operador en una economía de mercado.

⁽¹³⁸⁾ El seguimiento y registro de los vuelos consiste en completar la base de datos de la administración valona incluyendo la información relativa a los vuelos (número de pasajeros, matrícula, nombre del piloto, tipo de avión, naturaleza del vuelo, procedencia, peso del avión, etc.).

⁽¹³⁹⁾ La planificación de los vuelos tiene que ver con las comunicaciones, los planes de vuelo, las franjas horarias, los anuncios de radio y la gestión de los aparcamientos de aviones.

⁽¹⁴⁰⁾ La guía en tierra de aeronaves comprende dos tareas: i) el *marshaling* en «stand», que es realizado por el coordinador de zonas con ocasión de la llegada de cada avión, y ii) el «follow-me», que consiste en el guiado del avión por un vehículo y solo se utiliza cuando los pilotos no conocen el aeropuerto (aviación de negocios) o se trata de las aeronaves de grandes dimensiones, código D.

⁽¹⁴¹⁾ Véase la nota 85 a pie de página.

⁽¹⁴²⁾ Sentencia C-39/94 SFEI y otros, Rec. 1996, p. I-3547, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60; sentencia C-342/96 España/Comisión, Rec. 1999, p. I-2459, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

⁽¹⁴³⁾ Véase la nota 92 a pie de página.

6.1.2.1. Aplicación de los criterios de la sentencia *Altmark*

- (407) En primer lugar, es preciso examinar el argumento de Bélgica, expuesto en la sección 5.1.1.1.c)ii), según el cual la subvención por determinados servicios vinculados a las actividades aeroportuarias —suponiendo que una parte de los mismos sea de naturaleza económica— no representaría ninguna ventaja para BSCA en aplicación de la sentencia *Altmark* ⁽¹⁴⁴⁾.
- (408) Tal como se analiza en la sección 6.1.1, la Comisión considera que una parte de los servicios por los que se paga la subvención no tiene carácter económico (por ejemplo, los servicios de lucha contra incendios y de protección), por lo que excluirá de su análisis la parte de la subvención destinada a compensar los costes de esos servicios.
- (409) En cambio, la Comisión considera que otra parte de los servicios por los que se paga la subvención tiene carácter económico, como son el mantenimiento y la reparación de las infraestructuras explotadas comercialmente o la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*).
- (410) La Comisión considera que Bélgica comete un error manifiesto de apreciación al calificar esos servicios de servicios de interés económico general. En efecto, tal como se recuerda en el punto 47 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general ⁽¹⁴⁵⁾, como norma general, una «misión específica de servicio público» implica la prestación de servicios que una empresa, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones. En el punto 50 de dicha Comunicación, la Comisión estima asimismo que para ser calificados de servicios de interés económico general, los servicios deben estar destinados a los ciudadanos o ser de interés para la sociedad en su conjunto. En el caso que nos ocupa, los servicios económicos identificados no se prestan en interés de los ciudadanos, sino solo para que BSCA pueda prestar un servicio aeroportuario. Son indisociables de la actividad económica de explotación del aeropuerto.
- (411) Por otra parte, BSCA no fue seleccionada con arreglo a un procedimiento que cumpla las condiciones definidas en el cuarto criterio de la sentencia *Altmark*.
- (412) Además, Bélgica no ha aportado la prueba de que el importe de la subvención se calculase sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada, habría soportado para satisfacer las exigencias de servicio público requeridas. En efecto, los argumentos de Bélgica son insuficientes:
- Bélgica indica que los coeficientes indicados en la Comunicación mencionada en el considerando 410 acreditan la eficacia de gestión de BSCA (véase el considerando 253), sin indicar no obstante ni la naturaleza ni el valor de esos coeficientes,
 - Bélgica añade que esa buena gestión atrajo a inversores privados en 2009 en el marco de la privatización parcial de BSCA. La Comisión resalta, sin embargo, que, si los inversores decidieron entrar en el capital de BSCA (obteniendo al mismo tiempo un derecho de veto sobre las decisiones importantes), pudo ser debido a la existencia de la ayuda, que les permitía esperar que BSCA atrajera un tráfico importante y generase así elevados beneficios, más que por la buena gestión. A este respecto cabe recordar también que inversores privados pueden adquirir participaciones en empresas mal gestionadas que esperan recuperar porque tienen o comparten el control de las mismas, como sucede con el inversor privado de BSCA, que dispone de un derecho de veto sobre las decisiones importantes,
 - tampoco basta con que el volumen de negocios o el tráfico del aeropuerto de Charleroi vayan en aumento para deducir que el aeropuerto está bien gestionado, como alega Bélgica (véase el considerando 25)). El aumento del volumen de negocios o del tráfico puede proceder de la ayuda, que permite a BSCA ofrecer unas condiciones muy favorables a las compañías aéreas y atraer tráfico,
 - por último, el argumento de Bélgica según el cual «del mecanismo de financiación establecido se desprende que, por definición, la compensación abonada a BSCA es inferior al precio de mercado para la totalidad de los servicios que se le han confiado, en la medida en que dicha compensación está sujeta a un límite máximo desde 2006 para los servicios de protección contra incendios y seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario y, desde 2010, para los servicios de protección» (véase el considerando 255) tampoco sirve para demostrar que BSCA esté gestionada de un modo eficaz, sino solo para establecer, en su caso, que no existe compensación excesiva.

⁽¹⁴⁴⁾ Véase la nota 92 a pie de página.

⁽¹⁴⁵⁾ DO C 8 de 11.1.2012, p 4.

- (413) En conclusión, no se cumplen como mínimo ni el primero ni el cuarto criterios de la sentencia *Altmark*. Por consiguiente, en aplicación de dicha sentencia, la Comisión no puede excluir que la subvención de la Región por servicios vinculados a la actividad aeroportuaria constituya una ventaja.

6.1.2.2. Aplicación del criterio del operador en una economía de mercado

- (414) Por lo que respecta a la determinación de la entidad que concede la medida, la Comisión considera que las acciones de: i) la Región, como propietaria de los terrenos de la zona aeroportuaria, por una parte, y ii) SOWAER, empresa bajo el control exclusivo de la Región Valona, como concesionaria de la zona aeroportuaria, propietaria de las infraestructuras construidas en el dominio aeroportuario y titular de misiones delegadas por la Región, por otra, deben analizarse de forma conjunta ya que se inscriben en la misma actividad y el mismo aeropuerto. En efecto, en estas circunstancias, SOWAER actúa como un intermediario de la Región. Por consiguiente, para determinar si las medidas definidas en la sección 3.1 confieren o no una ventaja económica a BSCA, la Comisión considerará que la entidad que concede la medida es el conjunto integrado por la Región y SOWAER (en lo sucesivo, «Región-SOWAER»).
- (415) La Comisión considera, por tanto, que debe examinar de forma conjunta los compromisos de la Región-SOWAER ya que modifican los elementos de la economía de la concesión (puesta a disposición de las infraestructuras, incluido el desarrollo del programa de inversiones y la asunción de las reparaciones de gran magnitud, canon de concesión, subvención por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria en la medida en que sean de naturaleza económica), son casi simultáneos y están vinculados.
- (416) La Comisión aplicará pues el criterio del operador en una economía de mercado a los cuatro conjuntos de medidas siguientes, considerados sucesivamente:
- el Convenio SOWAER/BSCA de 2002 y la modificación de 29 de marzo de 2002 al Convenio Región/BSCA (en lo sucesivo, los «convenios de 2002»),
 - la decisión del Gobierno valón de 3 de abril de 2003 de construir una terminal de mayor capacidad que la inicialmente prevista (tres millones de pasajeros en lugar de dos millones) y dotar de más capacidad a los aparcamientos de coches (en lo sucesivo, la «decisión de inversión de 2003»),
 - el Convenio de servicios de 4 de abril de 2006 entre SOWAER y BSCA y la modificación de 10 de marzo de 2006 al Convenio Región/BSCA (en lo sucesivo, los «convenios de 2006»),
 - la modificación de 15 de enero de 2008 al Convenio Región/BSCA (en lo sucesivo, la «modificación de 2008»).
- (417) La Comisión aplicará asimismo el criterio del operador en una economía de mercado a la ampliación de capital de BSCA suscrita por SOWAER en diciembre de 2002.
- (418) Para cada una de estas medidas, en caso de que constituyan una ventaja, la Comisión examinará si dicha ventaja es selectiva.
- a) Aplicación del criterio del operador en una economía de mercado a las medidas relativas a la puesta a disposición de la infraestructura, incluida la realización de nuevas inversiones y reparaciones de gran magnitud, y a la concesión de una subvención para determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria
 - i) Convenios de 2002
 - 1. Aplicación del criterio del operador en una economía de mercado
 - a) Principios generales aplicables a las cuatro medidas

⁽¹⁴⁶⁾ Decisión 2013/664/UE de la Comisión, de 25 de julio de 2012, relativa a la medida SA.23324 — C 25/07 (ex NN 26/07) — Finlandia Finavia, Airpro y Ryanair en el aeropuerto de Tampere-Pirkkala (DO L 309 de 19.11.2013, p. 27).

- (420) La Comisión señala que la Región no presentó ningún plan de negocios destinado a acreditar la rentabilidad esperada para la Región y/o SOWAER de las inversiones programadas en el momento en que se adoptaron las decisiones vinculantes relativas a cada una de ellas. La ausencia de un plan de negocios constituye una indicación de que la Región y/o SOWAER no actuaron con la lógica de un operador en una economía de mercado al adoptar las medidas en favor de BSCA.
- (421) La Comisión señala asimismo que los informes aportados en apoyo de las decisiones del Gobierno valón justifican el interés de dichas inversiones por la positiva repercusión del desarrollo del aeropuerto para la economía y el empleo en Charleroi y su región ⁽¹⁴⁷⁾. La Comisión recuerda no obstante que, según una jurisprudencia constante, las consideraciones de desarrollo regional no pueden tomarse en cuenta para la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado ⁽¹⁴⁸⁾.
- (422) A pesar de la ausencia de un plan de negocios de la Región y/o de SOWAER, la Comisión examinó si, para el conjunto integrado por la Región-SOWAER, el valor actualizado neto de cada conjunto de medidas identificado en el considerando 416 era positivo. En efecto, si el valor actualizado neto de una medida es positivo, ello significa que la medida en cuestión es beneficiosa para el operador de que se trate.
- (423) El valor actualizado neto se calculó efectuando la suma actualizada de los flujos financieros (ingresos menos gastos) agregados para el conjunto Región-SOWAER que cabía esperar de cada conjunto de medidas en el momento en que se concedió.
- (424) El tipo de actualización utilizado para calcular el valor actualizado neto se determinó estableciendo el coste del capital para la entidad que concedió la medida en el momento en que esta se concedió. El coste del capital de una entidad depende de su estructura de financiación, en particular en términos de fondos propios y de deuda. En el caso que nos ocupa, lo esencial de las cargas vinculadas al proyecto que soporta el conjunto Región-SOWAER procede de las inversiones financiadas por SOWAER. Por esta razón, la Comisión decidió evaluar el coste del capital de la entidad que concede la medida a través del coste del capital resultante de la estructura de balance de SOWAER, que es la estructura de financiación elegida por el conjunto Región-SOWAER, y de sus condiciones de acceso a los mercados de capitales.

b) Aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado a los convenios de 2002

- (425) En aplicación de los convenios de 2002, la Región-SOWAER decidió poner a disposición de BSCA, como contrapartida de un canon de concesión, los terrenos e infraestructuras del aeropuerto de Charleroi, comprometiéndose a desarrollar dichas infraestructuras con arreglo al programa de inversiones anexo al Convenio SOWAER/BSCA de 2002 y a efectuar las operaciones de mantenimiento de gran magnitud y las reparaciones, así como a pagar a BSCA una subvención en concepto de determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria.
- (426) El escenario contrafáctico habría consistido en que la Región-SOWAER no firmara los convenios de 2002 y, por tanto, no se comprometiera a efectuar nuevas inversiones de importancia ni a conceder la subvención para la lucha contra incendios y el mantenimiento. La Comisión ha supuesto que, en el escenario contrafáctico sin ayuda, el aeropuerto probablemente seguiría funcionando, pero mucho menos, dada la necesidad de las inversiones previstas por los convenios de 2002 para hacer posible un aumento significativo del tráfico en el aeropuerto. Este escenario contrafáctico conduciría a un valor actualizado neto poco positivo, imposible de estimar con fiabilidad, en particular porque sería muy difícil calcular cuál habría sido el tráfico a falta de los convenios de 2002, y los importes del canon de concesión abonados por BSCA a la Región-SOWAER. En sus cálculos del valor actualizado neto, la Comisión ha supuesto, por tanto, que el valor actualizado neto del escenario contrafáctico es nulo. Si, sobre la base de esta hipótesis, el valor actualizado neto de los convenios de 2002 es negativo, con mayor razón lo será en la hipótesis de que el valor actualizado del escenario contrafáctico sea positivo. Se trata pues de una hipótesis favorable a la Región-SOWAER y a BSCA.

⁽¹⁴⁷⁾ Véase la nota de 8 de noviembre de 2000 del Ministro de Economía al Gobierno valón.

⁽¹⁴⁸⁾ Asuntos acumulados T-129/95, T-2/96 y T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke y Lech-Stahlwerke/Comisión, Rec. 1999, p. ECR II-17, ECLI:EU:T:1999:7, apartado 120.

- i) Costes e ingresos considerados para calcular el valor actualizado neto de la medida de 2002
- (427) Para calcular el valor actualizado neto de los convenios de 2002 para la Región-SOWAER, la Comisión determinó los costes e ingresos de la Región-SOWAER que podían anticiparse a partir de dichos convenios, integrando:
- para el período de 2002 a 2015:
 - el coste previsible de las inversiones (véase el cuadro 13) y las prestaciones de carácter económico correspondientes a SOWAER, así como la parte de la subvención pagada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria que se destina a servicios de carácter económico;
 - los ingresos previsibles del canon de concesión debido por BSCA a SOWAER;
 - para el período de 2016 a 2040:
 - el valor de los flujos de tesorería esperados del proyecto a partir de 2015. El valor de los flujos financieros del proyecto a partir de 2015 se estimó utilizando el método de crecimiento a perpetuidad con una tasa de crecimiento del 2 %, que refleja la tasa de inflación esperada para el período ⁽¹⁴⁹⁾.
- (428) Estos datos se basan en las previsiones de que disponían la Región y SOWAER en 2002, en particular en términos de tráfico y costes. La Comisión no ha tenido en cuenta, por tanto, las desviaciones de los costes del programa de inversiones, que no podían anticiparse en el momento en que se adoptó la decisión de emprender el programa en abril de 2002 (por ejemplo, la subida de los precios de construcción y las desviaciones de costes derivadas de problemas de estabilidad del terreno, que no se conocían en el momento en que se elaboró el programa de inversiones).
- (429) La Comisión tampoco ha tenido en cuenta el valor de los terrenos e infraestructuras en el cálculo del valor actualizado neto, ni en el cálculo correspondiente al escenario de adopción de los convenios de 2002 ni en el correspondiente al escenario contrafáctico. El cálculo del valor actualizado neto se basa, en efecto, en los flujos de tesorería futuros esperados en 2002.
- (430) Por último, no se han tenido en cuenta posibles plusvalías en términos de capital y dividendos percibidos por SOWAER por su participación en el capital de BSCA. En efecto, tal como ha precisado el Tribunal de Justicia ⁽¹⁵⁰⁾, «para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, procede determinar si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado. En el marco de este examen, incumbe al órgano jurisdiccional determinar la retribución normal por las prestaciones controvertidas». La Comisión considera que, en el caso que nos ocupa, la puesta a disposición de una infraestructura a un precio inferior al de mercado constituye una ventaja para BSCA, incluso en la hipótesis de que SOWAER esperase recuperar su pérdida mediante la apreciación del capital que posee o los dividendos que pueda percibir. La Comisión señala, por otra parte, los efectos que tendría sobre la competencia un enfoque en el que se tuvieran en cuenta las posibles plusvalías en términos de capital y dividendos. Llevado al extremo, ese escenario conduciría a admitir que una autoridad pública puede exigir un canon de concesión nulo a un aeropuerto del que sea accionista (desde el momento en que dicha autoridad podría esperar dividendos y/o un aumento de valor de sus acciones) sin que ello constituya una ayuda. De ese modo, el aeropuerto considerado podría ofrecer unas condiciones de tarifas muy bajas a las compañías aéreas, lo que daría lugar a una distorsión de la competencia, en particular con respecto a los aeropuertos privados.
- (431) En el cuadro siguiente se indica el coste de las inversiones de naturaleza económica que ha tenido en cuenta la Comisión para calcular el valor actualizado neto de la medida de 2002.

Para elaborar este cuadro, la Comisión se basó en el programa de inversiones previsto para el aeropuerto de Charleroi anexo al Convenio SOWAER/BSCA de 15 de abril de 2002. A pesar de estar anexo al Convenio SOWAER/BSCA de 15 de abril de 2002, en dicho programa no se identifican las inversiones que quedaban por realizar a 15 de abril de 2002, sino el conjunto de las inversiones que habrían debido realizarse o quedaban por efectuar a partir del 1 de enero de 2001. A fin de identificar las inversiones que quedaban por realizar a

⁽¹⁴⁹⁾ La tasa de crecimiento del 2 % se utiliza en los acuerdos posteriores entre la Región/SOWAER y BSCA, por ejemplo por lo que respecta al porcentaje de aumento del límite máximo del canon variable.

⁽¹⁵⁰⁾ Asunto C-39/94 *SFEI y otros*, Rec. 1996, p. I-3547, ECLI:EU:C:1996:285, apartados 60 y 61.

15 de abril de 2002, la Comisión pospuso a 2002 las inversiones previstas en 2001 y 2002 ⁽¹⁵¹⁾ y dedujo de dicha suma las inversiones ya efectuadas a 15 de abril de 2002 ⁽¹⁵²⁾.

Cuadro 13

Coste de las inversiones pendientes de efectuar a 15 de abril de 2002

(en millones EUR)

	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Expropiación (saldo de la primera fase)	0,55	0,00	0,00	0,55
Adquisición de nuevos terrenos	3,59	0,00	0,00	3,59
Saldo de nuevos terrenos	0,00	0,00	0,94	0,94
Renovación SABCA	1,39	0,00	0,00	1,39
Descuento, regularización y varios	1,12	0,00	0,00	1,12
Subtotal	6,64	0,00	0,94	7,59
Renovación de locales técnicos y administrativos	1,55	0,00	0,00	1,55
Cierre del emplazamiento aeroportuario	0,27	0,00	0,00	0,27
Luces de aproximación y pista de rodaje	0,42	0,00	0,00	0,42
Reparación canales de desagüe	0,27	0,00	0,00	0,27
Ampliación de la estación de queroseno	0,27	0,00	0,00	0,27
Eliminación de residuos	0,12	0,00	0,00	0,12
Renovación pista de rodaje sur	0,50	0,00	0,00	0,50
Aparcamiento cementerio	0,03	0,00	0,00	0,03
Detección de incendios del aparcamiento subterráneo para vehículos de los pasajeros	0,17	0,00	0,00	0,17
Drenaje depuración	5,18	0,00	0,00	5,18
Equipos de energía y telecomunicaciones	2,01	0,00	0,00	2,01
Túnel técnico	0,74	0,45	0,00	1,19

⁽¹⁵¹⁾ Tal como se indican en el programa de inversiones previsto para el aeropuerto de Charleroi anexo al Convenio SOWAER/BSCA de 15 de abril de 2002.

⁽¹⁵²⁾ Tal como han sido comunicadas por BSCA.

(en millones EUR)

	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Carretera de servicio	0,00	0,00	0,82	0,82
Desmontes	6,20	1,86	0,62	8,68
Prolongación de la pista	9,92	2,48	0,00	12,39
Pista de rodaje norte y salida de pista	2,48	3,72	1,02	7,21
Aparcamiento de aviones y recebo de la placa	4,96	2,48	0,00	7,44
Ayuda a la navegación	0,00	0,50	3,07	3,57
Combustible hangar asistencia	0,25	1,61	0,00	1,86
Torre de control	0,00	0,25	0,25	0,50
Edificios de oficinas + carga	0,00	0,25	2,13	2,38
Subtotal	35,33	13,58	7,91	56,82
Nueva terminal	12,64	12,39	2,97	28,01
TOTAL	54,62	25,98	11,82	92,42

Después, la Comisión conservó únicamente la parte de esas inversiones que considera vinculadas a actividades económicas. Excluyó, por tanto:

- el cierre de la parte del emplazamiento aeroportuario a la que se accede tras pasar los controles policiales y en la que se encuentran, en particular, los aviones (véanse las explicaciones en el considerando 365),
- la torre de control (véanse las explicaciones en el considerando 365),
- el 7 % del coste de las inversiones vinculadas a la nueva terminal (véanse las explicaciones en el considerando 366).

La Comisión llegó al siguiente plan de inversiones:

Cuadro 14

Coste de las inversiones para actividades de naturaleza económica que ha tenido en cuenta la Comisión para el cálculo del valor actualizado neto de la medida de 2002

(en millones EUR)

	Parte econó- mica (%)	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Expropiación (saldo de la primera fase)	100	0,55	0,00	0,00	0,55
Adquisición de nuevos terrenos	100	3,59	0,00	0,00	3,59

(en millones EUR)

	Parte econó- mica (%)	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Saldo de nuevos terrenos	100	0,00	0,00	0,94	0,94
Renovación SABCA	100	1,39	0,00	0,00	1,39
Descuento, regularización y varios	100	1,12	0,00	0,00	1,12
Subtotal		6,64	0,00	0,94	7,59
Renovación de locales técnicos y administrativos	100	1,55	0,00	0,00	1,55
Cierre del emplazamiento aeroportuario	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Luces de aproximación y pista de rodaje	100	0,42	0,00	0,00	0,42
Reparación canales de desagüe	100	0,27	0,00	0,00	0,27
Ampliación de la estación de queroseno	100	0,27	0,00	0,00	0,27
Eliminación de residuos	100	0,12	0,00	0,00	0,12
Renovación pista de rodaje sur	100	0,50	0,00	0,00	0,50
Aparcamiento cementerio	100	0,03	0,00	0,00	0,03
Detección de incendios del aparcamiento subterráneo para vehículos de los pasajeros	100	0,17	0,00	0,00	0,17
Drenaje depuración	100	5,18	0,00	0,00	5,18
Equipos de energía y telecomunicaciones	100	2,01	0,00	0,00	2,01
Túnel técnico	100	0,74	0,45	0,00	1,19
Carretera de servicio	100	0,00	0,00	0,82	0,82
Desmontes	100	6,20	1,86	0,62	8,68
Prolongación de la pista	100	9,92	2,48	0,00	12,39

(en millones EUR)

	Parte econó- mica (%)	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Pista de rodaje norte y salida de pista	100	2,48	3,72	1,02	7,21
Aparcamiento de aviones y recebo de la placa	100	4,96	2,48	0,00	7,44
Ayuda a la navegación	100	0,00	0,50	3,07	3,57
Combustible hangar asistencia	100	0,25	1,61	0,00	1,86
Torre de control	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Edificios de oficinas + carga	100	0,00	0,25	2,13	2,38
Subtotal		35,06	13,34	7,66	56,06
Nueva terminal	93	11,76	11,53	2,77	26,05
TOTAL		53,46	24,86	11,37	89,69

Según los cálculos de la Comisión, las inversiones en actividades económicas inicialmente previstas representaban 89 690 000 EUR, es decir el 97 % de las inversiones previstas.

- (432) A estas inversiones, hay que añadir los costes de mantenimiento y los gastos de funcionamiento de SOWAER atribuibles a actividades económicas del aeropuerto de Charleroi, tal como los preveían la Región/SOWAER ⁽¹⁵³⁾. Considerando que el 97 % de las inversiones inicialmente previstas lo eran para actividades económicas ⁽¹⁵⁴⁾, la Comisión ha multiplicado por 0,97 los costes de mantenimiento y los gastos de funcionamiento indicados en la página 10 del plan de negocios de SOWAER anexo a la decisión de la Región de 23 de mayo de 2001. Por lo que respecta a los gastos de funcionamiento, la Comisión considera, sobre la base de la información facilitada por la Región, que el 29 % de los gastos de los aeropuertos de Charleroi y Lieja son imputables a Charleroi.

Cuadro 15

Suma de los costes de mantenimiento (A) y de los gastos de funcionamiento (B) de SOWAER imputables a actividades económicas del aeropuerto de Charleroi

(en millones EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A	0,84	0,84	0,84	1,56	1,56	1,56	1,56	1,56	2,41	2,41	2,41	2,41	2,41	2,41
B	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54	0,55	0,56	0,57	0,58	0,60	0,61
A+B	1,31	1,32	1,33	2,06	2,07	2,08	2,09	2,10	2,96	2,97	2,98	2,99	3,00	3,01

⁽¹⁵³⁾ Véase la página 10 del plan de negocios de SOWAER anexo a la decisión de la Región Valona de 23 de mayo de 2001.

⁽¹⁵⁴⁾ Véase el final del considerando 431.

- (433) Hay que añadir asimismo la parte de la subvención por «prestaciones de lucha contra incendios/mantenimiento» imputable a actividades económicas. La Comisión estima que el 10 % de los gastos compensados por dicha subvención, tal como se indican en el plan de negocios de BSCA de 2002, son de naturaleza económica.

Cuadro 16

Parte de la subvención por «prestaciones de lucha contra incendios/mantenimiento» que compensa actividades económicas

(en millones EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,33	0,34	0,35	0,39	0,40	0,44	0,44	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54

- (434) Para determinar los flujos de tesorería salientes que deben tenerse en cuenta para el cálculo del valor actualizado neto de la medida de 2002, la Comisión sumó, por tanto, las últimas líneas del cuadro 14, el cuadro 15 y el cuadro 16.

Cuadro 17

Flujos de tesorería salientes hasta 2015 que ha tenido en cuenta la Comisión para el cálculo del valor actualizado neto de la medida de 2002

(en millones EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
55,10	26,53	13,05	2,45	2,47	2,52	2,53	2,58	3,44	3,46	3,48	3,50	3,52	3,54

- (435) Para calcular el valor actualizado neto del proyecto, se deben determinar los ingresos previstos. Estos últimos están constituidos por la parte variable del canon de concesión de BSCA, tal como se fija en el artículo 11.1 del Convenio SOWAER/BSCA de 2002, es decir el 35 % de los ingresos aeronáuticos de BSCA con un límite máximo destinado a incrementarse con el tiempo. Dadas las previsiones relativas a los ingresos aeronáuticos, podía anticiparse que el canon variable estaría sujeto al límite máximo hasta 2015. Dicho límite máximo se fijó en 883 689 EUR en 2002, con un incremento de un 2 % anual hasta 2006, para pasar a 2 651 067 EUR en 2007, incrementado asimismo en un 2 % anual. A partir de 2015, el Convenio SOWAER/BSCA de 2002 preveía la revisión de esos importes. La Comisión ha partido de la hipótesis de que el límite máximo se suprimiría a partir de 2015 (de basarse en la hipótesis de que se mantendría después de 2015, llegaría a un valor actualizado neto de la medida inferior al obtenido).

Cuadro 18

Flujos de tesorería entrantes hasta 2015 que ha tenido en cuenta la Comisión para el cálculo del valor actualizado neto de la medida de 2002

(en millones EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,88	0,90	0,92	0,94	0,96	2,65	2,70	2,76	2,81	2,87	2,93	2,99	3,05	3,11

- (436) La Comisión ha calculado los flujos de tesorería netos (entrantes menos salientes) considerados para el cálculo del valor actualizado neto de la medida de 2002 hallando la diferencia entre la última línea del cuadro 18 y del cuadro 17.

Cuadro 19

Flujos de tesorería netos (entrantes menos salientes) hasta 2015 que ha tenido en cuenta la Comisión para el cálculo del valor actualizado neto de la medida de 2002

(en millones EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
-54,21	-25,63	-12,13	-1,52	-1,51	0,13	0,17	0,18	-0,63	-0,59	-0,56	-0,52	-0,48	-0,44

ii) Tipo de actualización considerado para calcular el valor actualizado neto de la medida de 2002

(437) Tal como se ha explicado en el considerando 424, para determinar el tipo de actualización, la Comisión ha estimado el coste ponderado medio del capital para SOWAER en el momento de la concesión de la medida. Dicha estimación se efectuó sobre la base de los datos e hipótesis siguientes:

- un coeficiente de deuda/fondos propios del 30 % de SOWAER ⁽¹⁵⁵⁾ y, por tanto, un porcentaje de deuda en la financiación (r_D) del 23 %,
- un coste antes de impuestos de la deuda (k_D) igual al coste antes de impuestos ponderado medio de la deuda de SOWAER en 2002, es decir, entre el 4,9 % y el 5,5 %,
- una prima de riesgo (Δk) del 5,51 % ⁽¹⁵⁶⁾,
- un beta ⁽¹⁵⁷⁾ entre 0,91 y 1,23 ⁽¹⁵⁸⁾,
- por lo que respecta al coste de los fondos propios, un coste antes de impuestos del capital colocado sin riesgo (r_f) entre 5,16 % y 5,37 % ⁽¹⁵⁹⁾,
- un tipo impositivo (t) del 40,2 %.

Sobre la base de estos datos e hipótesis, la Comisión puede calcular el coste medio ponderado del capital (C) utilizando la fórmula clásica:

$$C = (1 - r_D) \times k_E + r_D \times k_D$$

En la que el coste del capital (k_E) viene determinado por el modelo de evaluación de los activos financieros (MEDAF) con arreglo a la fórmula:

$$k_E = r_f + \beta \times \Delta k$$

Sobre la base de esta fórmula y de las hipótesis precedentes, la Comisión considera razonable un tipo de actualización del 9 %.

iii) Resultado del cálculo del valor actualizado neto

(438) Los flujos de tesorería netos indicados en el Cuadro 19 actualizados al tipo del 9 % representan un valor actualizado neto de - 83,7 millones EUR.

⁽¹⁵⁵⁾ Se trata de un análisis *ex post* basado en el balance de SOWAER para 2002. El coeficiente de deuda sobre fondos propios de las compañías aéreas es, en promedio, del 35 % según Damodaran: *Risk Premiums for Other Markets 2001* (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

⁽¹⁵⁶⁾ Fuente: Damodaran: *Risk Premiums for Other Markets 2001* (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

⁽¹⁵⁷⁾ El coeficiente beta es un factor clave del modelo de evaluación de los activos financieros. Mide la rentabilidad relativa de un activo con respecto al mercado.

⁽¹⁵⁸⁾ Fuente: Damodaran: *Risk Premiums for Other Markets 2001* (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

⁽¹⁵⁹⁾ Tipo de interés sobre las obligaciones belgas a diez años en abril de 2002.

- (439) Para el cálculo del valor actualizado neto durante todo el período de la concesión, se debe asignar un valor final al proyecto en 2015. A partir de 2015, se supone un flujo de tesorería igual a la media de 2013-2015 incrementado en un 2 % anual. Dado que se estima que el límite máximo aplicado a la parte variable del canon de concesión se suprime a partir de 2016, los valores que deben considerarse son los flujos de tesorería sin límite máximo en 2013-2015. Sobre la base de estas hipótesis, la Comisión ha calculado que el valor final del proyecto en 2015 podía estimarse en 8,07 millones EUR.
- (440) El valor actualizado neto de la medida de 2002 asciende a – 75,63 millones EUR. Dado que es negativo, la Comisión concluye que los convenios de 2002 no cumplen el criterio del operador privado en una economía de mercado y confieren a BSCA una ventaja sobre sus competidores.

2. Selectividad

- (441) En aplicación de los convenios de 2002, la Región-SOWAER decidió poner a disposición de BSCA los terrenos e infraestructuras del aeropuerto de Charleroi, comprometiéndose a desarrollar dicha infraestructura con arreglo al programa de inversiones anexo al Convenio SOWAER/BSCA de 2002 y a efectuar las operaciones de mantenimiento de gran magnitud y las reparaciones, así como a pagar a BSCA una subvención en concepto de determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria, como contrapartida de un canon de concesión inferior al que habría exigido un operador privado en una economía de mercado.
- (442) La Comisión señala que esta medida solo se concedió a BSCA.
- (443) Ciertamente, según Bélgica ⁽¹⁶⁰⁾, no existe ninguna discriminación a escala de la Región por lo que respecta a la subvención por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria ⁽¹⁶¹⁾. Por otra parte, según Bélgica, las misiones de protección y seguridad en los aeropuertos pertenecientes a la Región flamenca son desempeñadas por esta última.
- (444) No obstante, la Comisión desea hacer las siguientes observaciones.
- (445) En primer lugar, dado que la ventaja reside en que el canon de concesión es inferior al que habría exigido un operador privado para la puesta a disposición de las infraestructuras, las prestaciones de servicio y la subvención, conviene examinar si la medida concede a BSCA una ventaja selectiva. En este marco, el mero hecho de que la subvención sea abonada por la Región a los demás aeropuertos que gestiona de forma no discriminatoria no basta. Se debe establecer que la Región concedió la misma medida a los demás aeropuertos que gestiona aceptando un canon inferior al de mercado en las mismas condiciones concedidas a BSCA. Bélgica no ha demostrado este punto.
- (446) Aun suponiendo que Bélgica hubiera podido demostrarlo, la Comisión señala que dicha medida no dejaría de conceder una ventaja selectiva a BSCA, dado que beneficiaría a un sector económico concreto (es decir, el sector de la gestión de aeropuertos) y no sería, por tanto, una medida general ⁽¹⁶²⁾. En particular, no se benefician de la misma ventaja los gestores de los demás modos de transporte.
- (447) La Comisión concluye, por consiguiente, que la medida concede una ventaja selectiva a BSCA.

ii) Decisión de inversión de 2003

1. Aplicación del criterio del operador en una economía de mercado

- (448) La Región habría podido atenerse al programa de 2002. A la decisión de abril de 2003 corresponde, por tanto, un escenario contrafáctico consistente en atenerse al programa de inversiones anexo al Convenio SOWAER/BSCA. Los costes de la decisión de inversión de 2003 para la Región-SOWAER son, pues, los adicionales a los previstos en el «programa de inversiones» de 2002.

⁽¹⁶⁰⁾ Nota de Bélgica titulada «Respuesta de Valonia a la solicitud de información de 14 de enero de 2014» (pregunta 13), recibida por la Comisión el 7 de febrero de 2014.

⁽¹⁶¹⁾ Bélgica designa estos servicios como «servicios no económicos».

⁽¹⁶²⁾ Asunto 173/73, Italia/Comisión, EU:C:1974:71.

- (449) A fin de examinar si un operador de mercado habría tomado la decisión de inversión de 2003, conviene determinar si el valor actualizado neto de la medida de 2003 es positivo.
- (450) Las diferencias entre el plan de 2003 y 2002 tienen que ver tanto con las previsiones relativas a las inversiones como con el número esperado de pasajeros.
- (451) Por lo que respecta a las inversiones, la Comisión observa una diferencia entre las partidas correspondientes a la «nueva terminal» y al «aparcamiento», tanto en términos de importes como de fechas de las inversiones. Las inversiones para el aparcamiento y la terminal se incrementaron respectivamente en 2002 en el plan inicial de inversión y en 2004 en el plan de inversiones de 2003. La Comisión señala, pues, que existe un desfase de dos años entre los dos planes en términos de inversiones. Por otra parte, sobre la base de la información comunicada por Bélgica, la Comisión considera que la parte económica de las inversiones en el aparcamiento y la terminal asciende al 93 %. El importe de las inversiones adicionales resultantes de la medida de 2003 se obtiene, pues, de la comparación siguiente:

Cuadro 20

Importe de las inversiones adicionales con un desfase de dos años resultantes de la medida de 2003

(en millones EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007
Nueva terminal	1,6	14	17	9,4	—
Aparcamiento de coches	0,8	6	6	5	1,2
Total	2,4	20	23	14,4	1,2
Parte económica	2,23	18,60	21,39	13,39	1,12
	2001	2002	2003	2004	2005
Inversiones con arreglo al plan de 2001/2002	0,23	11,53	11,53	2,77	0,00
Importe de las inversiones adicionales (con un desfase de dos años)	2,00	7,07	9,86	10,63	1,12

- (452) Por lo que respecta al tráfico de pasajeros, la Comisión observa una divergencia entre el nivel de pasajeros para 2003 previsto en 2002 (1,47 millones) y en 2003 (1,7 millones). La Comisión considera, por tanto, que se anticipó que las inversiones adicionales conducirían a un incremento de pasajeros del 16 % (1,7/1,47) en todo el período. Ese incremento de pasajeros no conduciría a un aumento de los ingresos para el período 2003-2015 en la medida en que se anticipó que en esos años se habría alcanzado ya el límite máximo del canon de concesión variable. No obstante, ese aumento del tráfico tiene una repercusión en los ingresos a partir de 2016 y, por tanto, en el valor final del aeropuerto en 2015.
- (453) Tal como se ha explicado en el considerando 424, para determinar el tipo de actualización, la Comisión ha estimado el coste ponderado medio del capital para SOWAER en el momento de la concesión de la medida. Dicha estimación se efectuó sobre la base de los datos e hipótesis siguientes:

— un coeficiente de deuda/fondos propios del 30 % de SOWAER ⁽¹⁶³⁾ y, por tanto, un porcentaje de deuda en la financiación (r_D) del 23 %,

⁽¹⁶³⁾ Véase la nota 155 a pie de página.

- un coste antes de impuestos de la deuda (k_D) igual al coste antes de impuestos ponderado medio de la deuda de SOWAER en 2002, es decir entre el 4,9 % y el 5,5 %,
- una prima de riesgo (Δk) del 5,64 % ⁽¹⁶⁴⁾,
- un beta entre 0,91 y 1,25 ⁽¹⁶⁴⁾,
- por lo que respecta al coste de los fondos propios, un coste antes de impuestos del capital colocado sin riesgo (r_f) entre 4,3 % y 4,7 % ⁽¹⁶⁵⁾,
- un tipo impositivo (t) del 33,99 %.

Sobre la base de estos datos e hipótesis, la Comisión puede calcular el coste medio ponderado del capital (C) utilizando la fórmula clásica:

$$C = (1 - r_D) \times k_E + r_D \times k_D$$

En la que el coste del capital (k_E) viene determinado por el modelo de evaluación de los activos financieros (MEDAF) con arreglo a la fórmula:

$$k_E = r_f + \beta \times \Delta k$$

Sobre la base de esta fórmula y de las hipótesis precedentes, la Comisión considera razonable un tipo de actualización del 9,5 %.

- (454) Habida cuenta de las inversiones en el período de 2003-2007 y del ingreso anticipado en forma de valor final en 2015, el cálculo del valor actualizado neto basado en un coste medio ponderado del capital del 9,5 % conduce a un valor de - 19,81 millones EUR. La decisión de inversión de 2003, al igual que la de 2002, no cumple por tanto el criterio del operador en una economía de mercado.

2. Selectividad

- (455) La Comisión señala que esta medida solo se concedió a BSCA. Concluye, por consiguiente, que la medida concede una ventaja selectiva a BSCA.

iii) Convenios de 2006

- (456) Los convenios de 2006:

- modificaron el ámbito de los servicios por los que BSCA percibe una subvención de la Región e introdujeron un límite máximo a dicha subvención,
- modificaron las modalidades de cálculo del importe variable del canon de concesión, manteniendo al mismo tiempo el límite máximo en el nivel fijado por el Convenio SOWAER/BSCA de 2002.

- (457) Por lo que respecta a los costes esperados de las medidas de 2006, al introducir un límite máximo a la subvención de la Región, las medidas de 2006 permitían, también desde una perspectiva *ex ante*, limitar el aumento de la subvención y reducir así los costes del conjunto Región/SOWAER con respecto a la situación anterior.

- (458) En cuanto a los ingresos esperados de las medidas de 2006, procede destacar que, según Bélgica, se decidió modificar las modalidades de cálculo del importe variable del canon de concesión de forma que las empresas gestoras de los aeropuertos (y por tanto BSCA), que acababan de obtener el derecho a fijar el nivel de las tasas

⁽¹⁶⁴⁾ Véase la nota 156 a pie de página.

⁽¹⁶⁵⁾ Tipo de interés sobre las obligaciones belgas a diez años en abril de 2003.

aeroportuarias, no pudieran reducir el canon adeudado a SOWAER (hasta aquel entonces, dicho canon dependía de las tasas aeroportuarias). Según Bélgica, SOWAER y BSCA deseaban que los convenios de 2006 no modificasen el equilibrio financiero establecido por los convenios de 2002. Por esa razón:

- el límite máximo de las medidas se mantuvo inalterado,
- se introdujo una cláusula de salvaguardia que preveía que «en caso de circunstancias excepcionales o de modificación legal (...), independientes de la voluntad de las partes, que pudieran alterar gravemente la economía del convenio en detrimento de una de las partes (...), las partes estudiarán modificaciones equitativas al convenio para restablecer el equilibrio de sus prestaciones recíprocas, salvaguardando al mismo tiempo sus intereses respectivos, de concertación con la Región Valona».

(459) La Comisión considera razonable, en efecto, que SOWAER negociara con BSCA una modificación de las modalidades de cálculo del importe variable del canon de concesión, de forma que BSCA no pudiera modificar el nivel del importe variable de dicho canon mediante una reducción de las tasas aeroportuarias ⁽¹⁶⁶⁾. Además, la Comisión señala que, a falta de transporte de carga, el límite máximo introducido por las medidas de 2006 se alcanzaba a partir de 637 689 pasajeros en 2006 y 1 737 378 pasajeros en 2007, cuando el aeropuerto de Charleroi contaba ya 2 170 000 pasajeros en 2006. Por tanto, el mantenimiento del límite máximo del importe variable del canon de concesión en un nivel inalterado debía permitir mantener el nivel de ingresos de SOWAER. En caso de circunstancias excepcionales conducentes a un descenso del importe variable del canon de concesión, SOWAER podía renegociar con BSCA a fin de acordar las modificaciones que debían introducirse para restablecer el equilibrio entre las prestaciones recíprocas. Por tanto, las medidas de 2006 no debían disminuir *a priori* los ingresos del conjunto Región/SOWAER.

(460) Por tanto, en principio, las medidas de 2006 debían limitar los costes del conjunto Región/SOWAER (véase el considerando 457) manteniendo al mismo tiempo sus ingresos (considerando 459). La Comisión concluye que estas medidas son conformes al principio del operador en una economía de mercado. No constituyen, pues, una ayuda estatal. En consecuencia, se excluye esta medida del análisis posterior.

iv) Modificación de 2008 del Convenio Región/BSCA.

(461) La modificación del Convenio Región/BSCA de 15 de enero de 2008 introdujo el compromiso de la Región de asumir nuevos servicios de naturaleza económica (como la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) entre otros) a través de la subvención por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria. Con anterioridad, esas actividades corrían directamente a cargo de la Región.

(462) Según Bélgica, el conjunto Región/SOWAER estaba interesado en esa transferencia de competencias, incluso si se comprometía a asumir los costes correspondientes, ya que podía esperar un descenso de los costes desde el momento en que dichos servicios iban a ser prestados por BSCA en lugar de serlo directamente por la Región.

(463) En apoyo de su posición, Bélgica cita la exposición de motivos del proyecto de Decreto ⁽¹⁶⁷⁾ por el que se transfirió a BSCA la carga de las tareas de protección y seguridad, así como un informe del Parlamento valón de 6 de diciembre de 2007 relativo a ese mismo decreto.

(464) En la exposición de motivos de dicho proyecto de Decreto se enuncian los objetivos de la transferencia de las misiones de protección y seguridad a las empresas gestoras de los aeropuertos valones, a saber:

- generar economías de escala,
- rentabilizar las inversiones realizadas por la Región,
- responsabilizar a las empresas gestoras en materia de gestión y financiación de la ejecución de las tareas operativas,
- optimizar fiscalmente los servicios prestados por esas filiales.

⁽¹⁶⁶⁾ Aumentando por ejemplo las cargas de asistencia en tierra a fin de mantener sus ingresos totales.

⁽¹⁶⁷⁾ Decreto de 19 de diciembre de 2007 por el que se modifica el Decreto de 23 de junio de 1994 relativo a la creación y la explotación de aeropuertos y aeródromos dependientes de la Región Valona.

- (465) Por lo que se refiere al último punto, Bélgica ha precisado que se trataba de recuperar el IVA sobre las prestaciones del subcontratista BSCA-Security (para la misión de protección), que la Región no podía recuperar, a diferencia de BSCA.
- (466) Bélgica cita asimismo un informe ⁽¹⁶⁸⁾ del Parlamento valón relativo al proyecto de Decreto, en el que el ministro de Vivienda, Transportes y Desarrollo Territorial de la Región Valona indica que:
- la ganancia potencial acumulada de una gestión única ⁽¹⁶⁹⁾ para el presupuesto valón en 2015 se sitúa entre 12 millones EUR (hipótesis de política constante) y 32 millones EUR (hipótesis basada en la contratación de nuevos agentes en lugar de subcontratar),
 - en cuanto al IVA, las nuevas estructuras permitirán recuperarlo (es decir, el 21 % de siete millones EUR cada año).
- (467) Por último, según Bélgica, las prestaciones vinculadas a los controles de protección varían mucho de un momento a otro del día y de una temporada a otra en función de la afluencia de pasajeros al aeropuerto. Cuando esas misiones eran asumidas por la Región, esta última debía garantizar una presencia continua, incluso cuando la actividad era más baja, ya que, en su opinión, se veía obligada a ello por el estatuto de los funcionarios. En cambio, los horarios de los trabajadores de BSCA y de su subcontratista BSCA-Security eran modulables en función de la actividad del aeropuerto.
- (468) La Comisión considera que un operador en una economía de mercado habría podido pedir a BSCA que le descargara de esas actividades compensándole por los costes inducidos (en vez de seguir ejerciendo esas actividades por sí mismo), ya que podía esperar un descenso de los costes. Los elementos aportados por Bélgica bastan para demostrar que cabía esperar de la medida ese descenso de los costes. La Comisión concluye que la medida es conforme al criterio del operador privado en una economía de mercado y, por tanto, no constituye una ayuda estatal. En consecuencia, se excluye esta medida del análisis posterior.
- b) Aplicación del criterio del operador en una economía de mercado a la ampliación de capital de BSCA suscrita por SOWAER en diciembre de 2002
- (469) El 3 de diciembre de 2002, SOWAER aportó 3 808 660 EUR para adquirir 6 143 acciones de BSCA, que representaban el 49,23 % del capital de BSCA, es decir un precio de 620 EUR por acción.
- (470) La consultora Deloitte & Touche, en su análisis del plan de negocios de 2002, defendía que la Región/SOWAER había actuado como un inversor prudente, pues se preveía que los fondos invertidos en BSCA generarán un rendimiento de la inversión de un 27 % aproximadamente a la vista de los resultados de BSCA previstos para el período 2001-2010 ⁽¹⁷⁰⁾.
- (471) Según los cálculos de la Comisión, basados en el plan de negocios de BSCA de 2001, el valor actualizado neto de BSCA, tras la inyección de capital, ascendía de 65,6 millones EUR. Habida cuenta del número total de acciones tras la ampliación de capital, ese valor actualizado neto corresponde a un valor por acción de 5 287 EUR, claramente superior al precio pagado de 620 EUR por acción.
- (472) Estos elementos sugieren, por tanto, que la ampliación de capital suscrita por SOWAER en diciembre de 2002 es conforme al principio del operador privado en una economía de mercado. No obstante, la Comisión no puede excluir que dicha ampliación de capital confiriera una ventaja económica a BSCA. En efecto, destaca que la ampliación de capital se efectuó poco tiempo después de la concesión de los convenios de 2002 y, además, que las pérdidas de BSCA, que hicieron necesaria la inyección de capital, se derivaron de la economía general del

⁽¹⁶⁸⁾ Informe presentado en nombre de la Comisión de ordenación del territorio, transportes, energía y vivienda del Parlamento valón por E. Stoffels el 6 de diciembre de 2007 sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto de 23 de junio de 1994 relativo a la creación y la explotación de aeropuertos y aeródromos dependientes de la Región valona.

⁽¹⁶⁹⁾ Por gestión única hay que entender el hecho de confiar a las empresa de explotación del aeropuerto el control total del trato al cliente, incluidas las tareas de protección y seguridad.

⁽¹⁷⁰⁾ Según el informe de Deloitte & Touche: «de este análisis se desprende que la rentabilidad anual media de los fondos invertidos, sobre la base del plan de negocios corregido y un período de diez años, se eleva al 27 % y «ese índice es comparable a un índice de riesgo del mercado para ese tipo de actividades del 15 % anual».

sistema definido por los convenios de 2002. Ahora bien, estos últimos confirieron una ventaja a BSCA. Por tanto, la Comisión no excluye que la inyección de capital de 2002 también pudiera conferir una ventaja económica a BSCA. Si tal ventaja existe, solo se confirió a BSCA y, por tanto, es selectiva.

6.1.3. Utilización de fondos estatales e imputabilidad de las medidas al Estado

(473) En esta sección, la Comisión examina si los convenios de 2002, la ampliación de capital de 2002 y la decisión de inversión de 2003 son medidas concedidas con fondos estatales. A tal fin, determinará: i) si los recursos de la Región y SOWAER son fondos estatales y ii) si las decisiones de SOWAER relativas a las medidas son imputables a los poderes públicos.

6.1.3.1. Fondos estatales

(474) Los recursos de que dispone la Región Valona como entidad territorial ⁽¹⁷¹⁾ son fondos estatales.

(475) Dado que SOWAER pertenece al 100 % a la Región y está bajo su control exclusivo, los fondos de los que dispone para realizar las misiones que le ha confiado la Región son fondos estatales.

(476) Por consiguiente, las medidas concedidas a BSCA se otorgaron con fondos estatales.

6.1.3.2. Imputabilidad de las medidas al Estado

(477) Dado que la Región Valona es una entidad territorial ⁽¹⁷²⁾, las decisiones que toma son imputables al Estado.

(478) En cuanto a las decisiones adoptadas por SOWAER, la Comisión considera, sobre la base en particular en la sentencia Stardust ⁽¹⁷³⁾, que se puede establecer la imputabilidad de dichas decisiones a partir de los siguientes elementos:

a) Elementos generales

- tal como se precisa en el considerando del Convenio SOWAER/BSCA de 2002, SOWAER es una «empresa especializada que actúa en el marco de una delegación de misiones en nombre de la Región Valona»,
- SOWAER es propiedad al 100 % de la Región Valona y se encuentra bajo su control exclusivo,
- el consejo de administración está integrado únicamente por representantes de la Región,
- la Región ha encargado, en particular, a SOWAER que ejecute por su cuenta y bajo su control los programas de inversiones aprobados por el Gobierno valón,
- tal como ha precisado Bélgica ⁽¹⁷⁴⁾, el Gobierno valón, como accionista al 100 % de SOWAER, aprueba el programa de inversiones y sigue su aplicación,
- SOWAER gestiona por cuenta de la Región Valona las participaciones financieras en las empresas gestoras de aeropuertos (entre ellas BSCA) a fin de garantizar la participación pública en las empresas de gestión y la conformidad de su estrategia con las directrices definidas por el Gobierno valón.

b) Elementos específicos de las medidas examinadas

i) Convenio SOWAER/BSCA de 2002

(479) Mediante decisión de 23 de mayo de 2001, el Gobierno valón aprobó el plan financiero de SOWAER. Dicho plan financiero incluía un programa de inversiones para el aeropuerto de Charleroi. Se trata del programa anexo al Convenio SOWAER/BSCA de 2002.

⁽¹⁷¹⁾ *Idem.*

⁽¹⁷²⁾ Sentencia del Tribunal General de 12 de mayo de 2011 en los asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, *Région Nord-Pas-de-Calais*, ECLI:EU:T:2011:209, apartado 108.

⁽¹⁷³⁾ Sentencia del Tribunal de 16 de mayo de 2002 en el asunto C-482/99, *República Francesa/Comisión Europea (Stardust Marine)*, Rec. 2002, p. I-04397, ECLI:EU:C:2002:294.

⁽¹⁷⁴⁾ Nota de Bélgica de 21 de septiembre de 2011 (pregunta 2).

(480) Por lo que respecta al canon que debe pagar BSCA por la puesta a disposición de la infraestructura y la prestación de determinados servicios, su importe depende de la subvención pagada por la Región a BSCA para cubrir el canon a tanto alzado.

ii) Decisión de inversión de 2003

(481) Mediante una decisión de 3 de abril de 2003, el Gobierno tomó nota del programa de inversiones de 2003.

iii) Ampliación de capital suscrita por SOWAER en 2002

(482) En su decisión de 23 de mayo de 2001 relativa al plan financiero de SOWAER, la Región aprobó el principio de efectuar sucesivas inyecciones de capital en las empresas gestoras de los aeropuertos valones ⁽¹⁷⁵⁾. En aquella fecha, el plan financiero de SOWAER preveía «una participación en BSCA de +/- 60 millones BEF [...] y, después, distribuida en tres años, tres veces 30 millones (capital de 600 millones y participación de SOWAER del 25 %, es decir 150 millones)», lo que representaba una inyección de capital de 3,718 millones EUR repartida en tres años.

(483) La Comisión concluye de lo que antecede que los convenios de 2002, la ampliación de capital de 2002 y la decisión de inversión de 2003 son medidas imputables al Estado.

6.1.4. *Falseamiento de la competencia y repercusión en los intercambios comerciales*

(484) BSCA, como gestora del aeropuerto de Charleroi, compite con las demás plataformas aeroportuarias de la misma zona de influencia. La Comisión observa, en particular, que el aeropuerto de Bruxelles-National se encuentra a 69 km por carretera, el de Lieja a 78 km, el de Lille-Lesquin a 121 km y el de Maastricht-Aachen a 126 km ⁽¹⁷⁶⁾. Los aeropuertos que compiten con Charleroi están situados en Bélgica o en otros Estados miembros.

(485) La página web de BSCA confirma el alcance internacional del aeropuerto de Charleroi: el aeropuerto de Charleroi «está situado a 45 minutos del centro de Bruselas, al sur de los Países Bajos, al noroeste de Francia y Luxemburgo y al oeste de Alemania, a dos horas por carretera de grandes ciudades como Colonia, París y Amsterdam»; su zona de influencia «abarca cinco millones de pasajeros potenciales a menos de una hora de carretera y a más de quince millones a menos de dos horas». ⁽¹⁷⁷⁾

(486) Las medidas en favor de BSCA, al conferir una ventaja económica a esta última, incitan a las compañías aéreas y a los pasajeros a elegir el aeropuerto de Charleroi —y, por tanto, su gestor, BSCA— en vez de otros aeropuertos de la misma zona de influencia, incluidos aeropuertos situados en otros Estados miembros. Por consiguiente, amenazan con falsear la competencia entre gestores de aeropuertos y afectan a los intercambios entre Estados miembros.

6.1.5. *Conclusión sobre la existencia de ayudas a BSCA*

(487) A la vista de lo que antecede, la Comisión considera que los convenios de 2002 y la decisión de inversión de 2003 constituyen ayudas Estatales en favor de BSCA. La Comisión no excluye que la ampliación de capital de BSCA suscrita por SOWAER en 2002 pueda constituir asimismo una ayuda estatal en favor de BSCA.

6.2. Existencia de ayudas estatales en favor de Ryanair

(488) Para determinar si las medidas en favor de Ryanair constituyen ayudas Estatales, la Comisión examinará en primer lugar si la cláusula adicional de 2010 es imputable al Estado (sección 6.2.1), y seguidamente, si las demás medidas en favor de Ryanair conceden a esta una ventaja (sección 6.2.2).

⁽¹⁷⁵⁾ El plan financiero indicaba que «el desarrollo previsto para BSCA y SAB va a requerir importantes ampliaciones del capital propio (aparte de la financiación exterior) y, por tanto, un seguimiento por parte de SOWAER».

⁽¹⁷⁶⁾ Distancias indicadas en el sitio <https://maps.google.com>.

⁽¹⁷⁷⁾ <http://www.charleroi-airport.com/laeroport/localisation-et-bassin-dattraction/index.html>

6.2.1. *Imputabilidad al Estado de la cláusula adicional de 2010*

(489) En la presente sección, la Comisión examinará si la celebración de la cláusula adicional de 2010 es imputable al Estado. Tal como ha establecido el Tribunal de Justicia en la sentencia *Stardust* ⁽¹⁷⁸⁾, «el mero hecho de que una empresa esté sometida al control estatal no basta para imputar al Estado medidas adoptadas por ella (...). Resulta necesario analizar además si resulta procedente la conclusión de que las autoridades públicas intervinieron de algún modo en la adopción de dichas medidas.» La misma sentencia establece que «la imputabilidad al Estado de una medida de ayuda adoptada por una empresa pública puede deducirse de un conjunto de indicios derivados de las circunstancias del asunto y del contexto en el que se produjo la medida».

a) Por lo que respecta a la propiedad del capital y los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa:

(490) El 6 de diciembre de 2010, en el momento en que se celebró la cláusula adicional de 2010 del contrato con Ryanair, el capital de BSCA pertenecía:

- en un 22,56 % a SOWAER, empresa propiedad de la Región al 100 % y situada bajo su control exclusivo,
- en un 27,65 % a Sogepa (*Société Wallonne de Gestion et de Participation*), el brazo financiero de la Región para ayudar a las empresas en proceso de reestructuración, perteneciente al 100 % a la Región y situada bajo su control exclusivo,
- en un 19,16 % a Sambrinvest, una empresa de capital riesgo perteneciente en un 50 % a la Región y situada bajo el control conjunto de la Región y accionistas privados ⁽¹⁷⁹⁾,
- en un 2,32 % a Igretec (*Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Etudes Techniques et Economiques*),
- en un 27,65 % a Belgian Airport, una empresa totalmente privada integrada por el grupo italiano SAVE y la empresa belga Holding Communal SA.

Dado que SOWAER y Sogepa poseían más de la mitad de las acciones de BSCA y pertenecían por completo a la Región, los poderes públicos poseían la mayoría del capital de BSCA y disponían de la mayoría de los votos correspondientes a esas acciones.

b) Por lo que respecta a la posibilidad de designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración:

(491) En el momento de la celebración de la cláusula adicional de 6 de diciembre de 2010, los estatutos de BSCA en vigor preveían ⁽¹⁸⁰⁾:

«El consejo de administración de BSCA estará integrado por un máximo de diecinueve miembros:

- i) doce administradores designados a propuesta de los accionistas de categoría A, ⁽¹⁸¹⁾
- ii) cuatro administradores designados a propuesta de los accionistas de categoría C ⁽¹⁸²⁾,
- iii) tres administradores independientes, dos de ellos designados a propuesta de los accionistas de categoría A, cuya candidatura debe contar con la aprobación previa de la Región, y un administrador independiente designado a propuesta de los accionistas de categoría C (...)

Por lo que respecta a los doce administradores contemplados en el punto i), dos serán propuestos por Sambrinvest, uno por Igretec y dos por Sogepa (...)

Las candidaturas propuestas por los accionistas de categoría A siempre deberán obtener la aprobación previa de la Región Valona, salvo las propuestas por Igretec, Sambrinvest y Sogepa».

⁽¹⁷⁸⁾ Sentencia del Tribunal de 16 de mayo de 2002 en el asunto *Stardust*, C-482/99, *Francia/Comisión*, Rec. 2002 p. I-04397, ECLI:EU:C:2002:294.

⁽¹⁷⁹⁾ Véase la nota de Bélgica de 13 de mayo de 2014 (respuesta a la pregunta 1).

⁽¹⁸⁰⁾ Artículo 11 de los estatutos de BSCA a 10 de diciembre de 2009.

⁽¹⁸¹⁾ El artículo 5 de los estatutos prevé que «los accionistas de categoría A no podrán ser otros que la Región Valona, cualquier empresa especializada y constituida por esta última, la sociedad anónima Sambrinvest, Sogepa o Igretec».

⁽¹⁸²⁾ El artículo 5 de los estatutos prevé que «los accionistas de categoría C no podrán ser otros que Belgian Airports y las entidades a las que Belgian Airports pueda ceder libremente sus acciones».

- (492) Por consiguiente, la mayoría de los administradores (doce de diecinueve) son nombrados:
- bien con la aprobación de la Región (nueve administradores, de los cuales siete de categoría A y dos independientes),
 - bien a propuesta de entidades situadas bajo el control exclusivo de la Región (tres administradores designados a propuesta de Igretec y Sogepa).
- (493) Incluso excluyendo a los dos administradores independientes, una mayoría de administradores (diez) son nombrados o bien con la aprobación de la Región (siete) o bien a propuesta de entidades situadas bajo el control exclusivo de la Región (tres).
- (494) Los tres criterios establecidos por la Directiva relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros se cumplían, pues, en el momento en que se celebró la cláusula adicional de 2010. No obstante, dichos criterios solo permiten presumir la influencia dominante de los poderes públicos. Tal como precisa el artículo 2 de la Directiva relativa a la transparencia, se deben examinar asimismo las normas en vigor para determinar si los poderes públicos tenían una influencia dominante.
- c) Por lo que respecta a las normas en vigor para determinar si los poderes públicos tenían una influencia dominante:
- (495) El artículo 4.2.3 del convenio de accionistas de junio de 2009 entre SOWAER, Sogepa, Sambrinvest e Igretec, por una parte, y Belgian Airports (Save), por otra, reflejado en el artículo 16 de los estatutos de BSCA vigentes en el momento de la celebración de la cláusula adicional de 2010, prevé que los administradores de categoría C, designados a propuesta de Belgian Airports, disponen de derecho de veto para determinadas categorías de decisiones:
- «(...) Las decisiones serán adoptadas por el consejo de administración por mayoría simple de los votos, salvo por lo que respecta a las decisiones relativas a las siguientes materias, que requerirán, además, el acuerdo de todos los administradores de categoría C:
- i) cualquier modificación del Plan de negocios,
 - ii) la adopción de nuevos planes de negocios a raíz del Plan de negocios 2009-2012, o cualquier modificación de estos,
 - iii) cualquier decisión que se aparte del Plan de negocios en vigor sin modificarlo formalmente,
 - iv) la adopción del presupuesto anual de la empresa (en especial por lo que respecta a los desarrollos, inversiones, proyectos, estudios, equipos, costes indirectos y de personal) y cualquier modificación de este por importe superior a 100 000 EUR,
 - v) la propuesta de presentar a la Junta General una modificación de la política de dividendos,
 - vi) la aprobación de cualquier contrato o acuerdo entre la empresa y la Región Valona o cualquier empresa controlada directa o indirectamente por esta última,
 - vii) la relación entre la empresa y Ryanair,
 - viii) la designación y la revocación del consejero delegado,
 - ix) cualquier decisión de la empresa relativa a hechos mencionados en una reclamación presentada por Belgian Airports a SOWAER de conformidad con el convenio de cesión de acciones,
 - x) cualquier decisión relativa a la relación entre BSCA y BSCA Security en materia de protección (security), y
 - xi) (...) la celebración, modificación de las condiciones, rescisión o abandono de cualquier empresa mixta o colaboración estratégica que no sea con los accionistas de Save o las sociedades vinculadas a esta».
- (496) La Comisión concluye que, en el momento de la celebración de la cláusula adicional de 2010, no se podía adoptar ninguna decisión importante relativa a la gestión de los asuntos de BSCA sin el consentimiento de Belgian Airports. BSCA estaba, pues, bajo el control conjunto de sus accionistas privados y públicos y no se encontraba, por consiguiente, bajo la sola influencia de los accionistas públicos.

- (497) A este respecto, hay que señalar que el derecho de veto de Belgian Airports abarca las relaciones entre BSCA y Ryanair [véase el inciso iv) en el considerando 495]. Sin el consentimiento de Belgian Airports, BSCA no podía aplicar posibles directrices de los poderes públicos en relación con la celebración de la cláusula adicional de 2010.
- (498) Además, el examen de las actas de los consejos de administración relativas a la celebración de la cláusula adicional de 2010, en particular las actas de las reuniones de 25 de febrero y 29 de abril de 2010, no acredita la existencia de tales directrices.
- (499) En su reunión de 25 de febrero de 2010, el consejo de administración de BSCA aprobó por unanimidad la propuesta de acuerdo con Ryanair.
- (500) La Comisión concluye que la decisión de BSCA de celebrar la cláusula adicional de 2010 al contrato con Ryanair no es imputable al Estado.

6.2.2. *Aplicación del criterio del operador en una economía de mercado*

- (501) Para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, procede determinar si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado ⁽¹⁸³⁾.
- (502) Para determinar si: i) los acuerdos de 2001, ii) el Decreto ministerial de 11 de junio de 2004 y la carta de BSCA de 24 de junio de 2004, iii) la cláusula adicional de 2005 y iv) la cesión por BSCA de sus participaciones en Promocy, conceden una ventaja a Ryanair, la Comisión examinó si, al adoptar dichas medidas, la entidad que las concedió se comportó como un operador en una economía de mercado.

6.2.2.1. *Determinación de la entidad que concedió las medidas*

- (503) En el apartado 102 de su sentencia de 17 de diciembre de 2008 relativa a la decisión de 2004, el Tribunal General concluyó que «la Comisión incurrió en un error de derecho al negarse a examinar conjuntamente las ventajas concedidas por la Región Valona y por BSCA y a aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por la Región Valona, a pesar de los vínculos económicos existentes entre ambas entidades».
- (504) Para aplicar el criterio del operador privado en una economía de mercado i) a los acuerdos de 2001, ii) al Decreto ministerial de 11 de junio de 2004 y la carta de BSCA de 24 de junio de 2004, iii) a la cláusula adicional de 2005 y iv) a la cesión por BSCA de sus participaciones en Promocy, la Comisión considerará que, habida cuenta de los vínculos económicos y orgánicos existentes entre la Región-SOWAER y BSCA en el momento en que se concedieron esas medidas ⁽¹⁸⁴⁾, la entidad que concede la medida es el conjunto formado por la Región, SOWAER y BSCA (en lo sucesivo, «Región-SOWAER-BSCA»).
- (505) Por consiguiente, los dos contratos de 2001 deben considerarse una medida única (en lo sucesivo, «los contratos de 2001»). Del mismo modo, el Decreto ministerial de 11 de junio de 2004 y la carta de BSCA de 24 de junio de 2004 (en lo sucesivo, el «marco comercial provisional de 2004»), deben considerarse una sola y única medida.
- (506) Por consiguiente, asimismo, para aplicar el criterio del operador en una economía de mercado, los flujos financieros entre las tres entidades se anularán y se consolidarán sus cuentas.

6.2.2.2. *Aplicación del criterio del operador en una economía de mercado*

- (507) Para determinar si las medidas definidas en la sección 3.2 cumplen el criterio del operador en una economía de mercado, la Comisión examinó, de conformidad con el punto 53 de las Directrices de la aviación ⁽¹⁸⁵⁾:
- a) si el precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponde con el precio de mercado, o

⁽¹⁸³⁾ Véase, en particular, la sentencia de 29 de abril de 1999 en el asunto C-342/96, España/Comisión, Rec. 1999, p. I-2459, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

⁽¹⁸⁴⁾ En particular, BSCA era una empresa pública en el momento en que se concedieron las medidas.

⁽¹⁸⁵⁾ Véase la nota 8 a pie de página.

- b) si se puede demostrar mediante un análisis *ex ante* que los acuerdos con Ryanair debían acarrear para el conjunto integrado por la Región-SOWAER-BSCA una aportación marginal positiva a los ingresos.
- a) Comparación de los precios facturados por los servicios aeroportuarios en Charleroi con el precio de mercado
- (508) La Comisión tiene serias dudas de que en la actualidad se pueda determinar un parámetro de referencia adecuado para establecer un «precio de mercado» fiable para los servicios prestados por los aeropuertos.
- (509) En efecto, la aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado tomando como referencia un precio medio observado en mercados similares puede ser concluyente cuando dicho precio pueda ser razonablemente identificado o deducido de otros indicadores de mercado. No obstante, este método no tiene la misma pertinencia en el caso de los servicios aeroportuarios. En efecto, la estructura de gastos e ingresos tiende a variar considerablemente de un aeropuerto a otro. Tales gastos e ingresos dependen del estado de desarrollo del aeropuerto, del número de compañías aéreas que lo utilizan, de su capacidad en términos de tráfico de pasajeros, del estado de las infraestructuras, del marco reglamentario, que puede variar de un Estado miembro a otro, así como del déficit y de las obligaciones contraídas por el aeropuerto en el pasado ⁽¹⁸⁶⁾.
- (510) Además, la liberalización del mercado del transporte aéreo dificulta cualquier análisis comparativo. Como demuestra el presente caso, las prácticas comerciales entre los aeropuertos y las compañías aéreas no se basan necesariamente en una lista de precios públicos para prestaciones individuales. En efecto, esas relaciones comerciales presentan una gran variedad. Incluyen un reparto de riesgos en términos de afluencia de pasajeros y responsabilidad comercial y financiera correlativas, una generalización de los mecanismos incentivo (por ejemplo, en forma de descuento en función del número de rutas o de pasajeros transportados), así como variaciones entre el reparto de riesgos a lo largo de la duración de los contratos. En consecuencia, las transacciones no son fácilmente comparables entre sí sobre la base de un precio por rotación o por pasajero.
- (511) Ryanair sostiene la tesis de que es posible aplicar el principio del operador en una economía de mercado a partir de una comparación con las prácticas comerciales de otros aeropuertos europeos. Ryanair se basa en un estudio de Oxera de 2 de octubre de 2011, en el que se toman como elementos de comparación los aeropuertos de Glasgow Prestwick y Liverpool John Lennon.
- (512) No obstante, la Comisión tiene serias dudas sobre la pertinencia de esos dos aeropuertos para evaluar la situación en el aeropuerto de Charleroi, ya que la estructura de gastos del aeropuerto de Glasgow Prestwick se basa en gran medida en el transporte de carga, que no existe en Charleroi. Además, los dos aeropuertos habrían recibido financiación pública en los últimos años.
- (513) Por ende, como se ha demostrado con anterioridad, las transacciones que deben analizarse comprenden varios «precios», en particular las distintas tasas aeroportuarias, el precio de los servicios de asistencia en tierra y, para determinadas medidas, las contribuciones a Promocy por las acciones de comercialización. Cada una de estas transacciones genera así un conjunto complejo de flujos financieros entre el gestor del aeropuerto y la compañía aérea y sus filiales.
- (514) De este modo, una comparación de las tasas aeroportuarias facturadas por BSCA a Ryanair con las tasas aeroportuarias facturadas en aeropuertos comparables no proporcionaría ninguna indicación válida sobre el respeto del principio del operador en una economía de mercado. Sería necesario, como mínimo, para aplicar un método comparativo válido a las transacciones que son objeto de la presente evaluación, encontrar en los aeropuertos de la muestra de comparación una serie de transacciones comparables, que incluyeran, en particular, prestaciones de comercialización equivalentes y servicios de asistencia en tierra equivalentes. La búsqueda de semejante muestra de transacciones comparables sería imposible, por la complejidad y peculiaridad de las transacciones que son objeto de la presente evaluación, tanto más cuanto que los precios de los servicios de asistencia en tierra y de los servicios de comercialización rara vez son datos públicos y son difícilmente accesibles para constituir una base de comparación.
- (515) Por último, aun suponiendo que pudiera demostrarse, basándose en un análisis comparativo válido, que los «precios» de referencia de las distintas transacciones que son objeto del presente examen son equivalentes o superiores al «precio de mercado» establecido mediante la muestra de transacciones comparables, la Comisión tampoco podría deducir de ello que dichas transacciones se ajustan al precio de mercado si se demuestra que, en el momento de su celebración, el gestor del aeropuerto podía esperar que produjeran gastos marginales superiores a los ingresos marginales. En efecto, un operador en una economía de mercado no tiene ningún interés en ofrecer bienes o servicios al «precio de mercado» si ello conduce a una pérdida incremental.

⁽¹⁸⁶⁾ Véase la Decisión 2011/60/UE de la Comisión, de 27 de enero de 2010, relativa a la ayuda estatal C 12/08 (ex NN 74/07) — Eslovaquia — Acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair, (DO L 27 de 1.2.2011, p. 24), considerandos 88 y 89.

(516) La Comisión considera oportuno recordar, a los fines de este análisis que, a raíz de la adopción de las Directrices de la aviación, tanto Bélgica como las partes interesadas fueron invitadas a presentar sus observaciones sobre la aplicación al presente caso de las disposiciones de dichas Directrices. En este caso, ni Bélgica ni las partes interesadas, salvo Ryanair, cuestionaron, en cuanto al fondo, la tesis de la Comisión según la cual, puesto que es imposible determinar un elemento de comparación apropiado a efectos de fijar un precio de mercado fidedigno para los servicios prestados por los aeropuertos a las compañías aéreas, el criterio más adecuado para evaluar los acuerdos celebrados entre ambas partes es un análisis *ex ante* de su rentabilidad adicional.

b) Análisis *ex ante* de la rentabilidad de las medidas

(517) A la vista de todo lo anterior, la Comisión considera que debe aplicarse al presente caso el enfoque preconizado en general en las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas para la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado a las relaciones entre aeropuertos y compañías aéreas, a saber, el análisis *ex ante* de la rentabilidad marginal. Este enfoque se justifica por el hecho de que un gestor aeroportuario puede tener un interés objetivo en formalizar una transacción con una compañía aérea a partir del momento en que puede esperar razonablemente que dicha transacción aumente sus beneficios (o reduzca sus pérdidas) en comparación con una situación contrafáctica en la que esta transacción no se celebraría ⁽¹⁸⁷⁾, con independencia de cualquier comparación con las condiciones propuestas a las compañías aéreas por otros gestores de aeropuertos o bien con las condiciones que propone el mismo gestor a otras compañías aéreas.

(518) Tal como precisa el punto 63 de las Directrices de aviación, «la Comisión considera que los acuerdos celebrados entre las compañías aéreas y un aeropuerto puede considerarse que superan la POPEM cuando contribuyen a incrementar, desde un punto de vista previo, la rentabilidad del aeropuerto. El aeropuerto deberá demostrar que cuando celebra un acuerdo con una compañía aérea (...) podrá cubrir todos los costes derivados de dicho acuerdo, durante la vigencia del mismo, con un margen de beneficios razonable y sobre la base de unas buenas perspectivas a medio plazo» ⁽¹⁸⁸⁾.

(519) La Comisión destaca que el criterio enunciado en el punto 63 de las Directrices de la aviación refleja la lógica del criterio del operador en una economía de mercado, pero que dicho criterio, que hace referencia a acuerdos celebrados entre aeropuertos y compañías aéreas concretas, más que a un plan de negocios general, como suele suceder para la aplicación del citado criterio, solo se ha precisado recientemente. Por consiguiente, la Comisión admite que fue difícil para los Estados miembros y los operadores afectados aportar documentos fechados en el momento en que se concedió la medida y que se correspondiesen exactamente con lo requerido en el punto 63 de las Directrices de la aviación, dado que esos acuerdos se celebraron hace varios años. La Comisión tendrá en cuenta estas consideraciones al aplicar el criterio del operador privado en una economía de mercado a los acuerdos con Ryanair.

(520) Según el punto 64 de las Directrices de la aviación, «para valorar si un acuerdo celebrado por un aeropuerto con una compañía aérea supera la POPEM, deben tenerse en cuenta los ingresos procedentes de las actividades no aeronáuticas relacionadas con las actividades de la compañía aérea, junto con las tasas aeroportuarias, netas de cualquier descuento, apoyo en materia de comercialización o sistemas de incentivos. Asimismo, deben tenerse en cuenta todos los costes adicionales contraídos por el aeropuerto en relación con las actividades de la compañía aérea en el aeropuerto (...). Por el contrario, los costes que el aeropuerto debe soportar de todos modos, independientemente del acuerdo con la compañía aérea, no deben tenerse en cuenta al realizar la POPEM». No se han reproducido las notas a pie de página.

(521) Por otra parte, según el punto 66 de dichas Directrices, «cuando proceda a la apreciación de los acuerdos entre aeropuertos y compañías aéreas, la Comisión también tendrá en cuenta en qué medida puede considerarse que dichos acuerdos forman parte de una estrategia global de los aeropuertos, que se supone los lleva hacia la rentabilidad, al menos a largo plazo». ⁽¹⁸⁹⁾

(522) Por consiguiente, la Comisión ha aplicado el criterio del operador privado en una economía de mercado, con arreglo a los principios anteriormente descritos, a las medidas siguientes:

i) Contratos de 2001

(523) Para determinar si los contratos de 2001 contribuían, desde un punto de vista *ex ante*, a la rentabilidad de la entidad que concedió la ayuda de conformidad con el punto 63 de las Directrices de la aviación, la Comisión

⁽¹⁸⁷⁾ Es decir, si la rentabilidad marginal esperada de la transacción es positiva.

⁽¹⁸⁸⁾ No se han reproducido las notas a pie de página.

⁽¹⁸⁹⁾ Punto 66.

determinó si el valor actualizado neto (en lo sucesivo, «VAN») de los contratos de 2001 era positivo para la entidad Región-SOWAER-BSCA. El escenario contrafáctico es una situación en la que no se habrían celebrado los contratos de 2001 y en la que la entidad Región-SOWAER-BSCA habría optado por renunciar a los ingresos generados por el tráfico adicional resultante de los contratos en cuestión, y no soportar los gastos generados por ese mismo tráfico.

Reconstrucción de un plan de negocios incremental

- (524) Con anterioridad a los acuerdos de 2001, BSCA elaboró un plan de negocios. Pero una parte de ese plan de negocios cubría no solo los ingresos percibidos gracias al tráfico generado por Ryanair, sino también los ingresos resultantes del tráfico generado por las demás compañías aéreas. Por otra parte, solo identificaba los ingresos y costes de BSCA, mientras que, para aplicar el criterio del operador en una economía de mercado, se debe considerar que la entidad que celebró los contratos de 2001 con Ryanair es la entidad Región-SOWAER-BSCA. Este plan de negocios puede utilizarse, por tanto, como fuente de datos, pero debe reelaborarse para poder aplicar el criterio del operador en una economía de mercado.
- (525) La Comisión ha reconstruido, por tanto, lo que habría sido un plan de negocios elaborado por la entidad Región-SOWAER-BSCA a fin de evaluar la rentabilidad esperada de esos contratos, incluyendo solo los ingresos y los costes de las actividades económicas marginales asociados a dichos contratos. A tal fin, la Comisión partió del plan de negocios general (es decir, el que abarca toda la actividad del aeropuerto y no el efecto concreto de los contratos de 2001) de BSCA disponible antes de la celebración de los contratos de 2001. A partir de ese plan de negocios general, la Comisión construyó un plan de negocios incremental incluyendo solo las actividades económicas marginales (es decir, tomando en consideración únicamente los ingresos y los costes vinculados al tráfico de Ryanair), aislando el tráfico, los costes y los ingresos que cabía esperar de los contratos con Ryanair en el momento de su celebración⁽¹⁹⁰⁾. La Comisión dedujo seguidamente un plan de negocios para la entidad Región-SOWAER-BSCA añadiendo los costes e ingresos marginales de la Región y de SOWAER vinculados a dichos contratos y neutralizando los flujos internos de la entidad Región-SOWAER-BSCA.

Costes marginales esperados

Costes marginales de inversiones esperados

- (526) A fin de determinar si se debía tener en cuenta una parte de los costes de inversiones en los costes marginales de inversiones esperados como resultado de los contratos de 2001, la Comisión examinó, de conformidad con el punto 64 de las Directrices de la aviación, si el programa de inversiones para el aeropuerto de Charleroi se decidió en conexión con los contratos de 2001 o bien de forma independiente a esos acuerdos.
- (527) La Comisión observa que, desde finales del decenio de 1990, es decir, antes de la firma de los contratos de 2001, la Región deseaba desarrollar el aeropuerto para incrementar la actividad económica en su territorio. Así, en su declaración de política regional aprobada el 15 de julio de 1999, el Parlamento valón reconocía que los aeropuertos regionales constituían importantes polos de desarrollo económico y de creación de empleo para la Región Valona⁽¹⁹¹⁾. En una nota de 8 de noviembre de 2000 al Gobierno valón (destinada a informar a este con vistas a la decisión de aprobación del programa de inversiones), el ministro de Economía resaltaba que es importante «para que el aeropuerto pueda desempeñar su función de palanca económica regional, dotarlo de una infraestructura completa en el marco de un desarrollo global».
- (528) Según Bélgica, desde finales del decenio de 1990 (y, por tanto, antes de los acuerdos de 2001), debido a exigencias técnicas derivadas de la infraestructura existente⁽¹⁹²⁾, ya era seguro que debía construirse una nueva terminal en la zona norte del emplazamiento. Intercommunale Igretec, encargada de la creación del parque de actividades «Aéropôle», había expropiado ya algunos terrenos. La Región había efectuado por sí misma expropiaciones a lo largo del decenio de 1990 y la Intercommunale le retrocedió, en 1999, los terrenos que había expropiado. Sobre esos terrenos se construyó la nueva terminal de pasajeros.

⁽¹⁹⁰⁾ Por lo que respecta a los costes de explotación incrementales (personal, compras varias), la Comisión utilizó los datos de costes totales de los planes de negocios y una regresión que permitía evaluar la evolución de esas partidas de gastos en función del tráfico.

⁽¹⁹¹⁾ Fuente: nota del Gobierno valón adjunta como anexo al acta de la reunión del Gobierno valón de 8 de noviembre de 2000.

⁽¹⁹²⁾ Véase la nota 22 a pie de página.

- (529) En una reunión de 20 de julio de 2000, la Región Valona aprobó las orientaciones de un acuerdo marco para un programa de inversiones plurianual en el aeropuerto de Charleroi, que mencionaba, en particular, «el concepto de una nueva terminal de pasajeros», con un presupuesto total de 113 740 000 EUR. El 8 de noviembre de 2000, la Región adoptó una decisión en ejecución de su decisión de 20 de julio de 2000, que modificaba las hipótesis del programa de inversiones plurianual. Aun cuando estas decisiones no obligaban jurídicamente a la Región, demuestran que esta había sentado las bases del programa de inversiones mucho antes de la firma de los contratos de 2001.
- (530) La decisión de 8 de noviembre de 2000 se basaba, en particular, en una nota del ministro de Economía relativa a dos estudios encargados por la Región y realizados entre finales del decenio de 1990 y principios del de 2000:
- un estudio realizado por International Air Transport Association (en lo sucesivo, «IATA»): en él se identificaban tres opciones de desarrollo del tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Charleroi, basadas en hipótesis de crecimiento del número de pasajeros para los vuelos regulares, chárter y de negocios;
 - un estudio realizado por Tractebel y concluido en abril de 2000: el objeto de este estudio era elaborar un plan de desarrollo de las infraestructuras sobre la base de las hipótesis comerciales («*high scenario*») del estudio IATA.

La síntesis de esos estudios presentada por el ministro al Gobierno valón hacía referencia a hipótesis de tráfico generales, no vinculadas a ninguna compañía ni futuro contrato en concreto.

- (531) El 31 de julio de 2001, se presentó al consejo de administración de BSCA una «nota de orientación estratégica», que acompañaba el plan de negocios de BSCA de 2001. Según dicha nota, BSCA debía centrarse en las compañías de bajo coste y, en su caso, las compañías aéreas de los países del este. En dicha nota se resaltaba que era imperativo para BSCA atraer a nuevas compañías aéreas (además de Ryanair) y que Charleroi debía posicionarse como destino potencial para las nuevas bases que establecieran en el futuro dichas compañías.
- (532) El plan de negocios de BSCA de 2001 acredita asimismo que las inversiones y, en particular, la construcción de la nueva terminal se habían previsto no solo para responder a las necesidades de Ryanair, sino a las necesidades de todas las compañías aéreas que pudiera atraer el aeropuerto de Charleroi. En efecto, según dicho plan de negocios se suponía que, con la compañía Ryanair, el número de pasajeros de salida únicamente se incrementaría de 360 000 a 700 000 hasta 2015 (véase el cuadro del considerando 536). Se suponía que ese incremento se realizaría esencialmente en 2001-2003, es decir, antes de la apertura de la nueva terminal, prevista entonces para 2005. La Región y BSCA esperaban, pues, que el aumento del tráfico propiciado por las inversiones fuera captado por compañías aéreas distintas de Ryanair.
- (533) Por tanto, la Región y BSCA no efectuaron las inversiones con la perspectiva de aumentar en concreto el número de pasajeros de Ryanair, sino para hacer posible la realización de un potencial de tráfico importante, no vinculado a ninguna compañía aérea en concreto. La Comisión concluye que estas inversiones no pueden atribuirse específicamente a Ryanair. Por tanto, no procede atribuir costes de inversión incrementales a los contratos de 2001.

Costes marginales operativos esperados

- (534) Los costes marginales operativos esperados debido a los contratos de 2001 son iguales a los costes operativos esperados directamente atribuibles a Ryanair, a los que la Comisión añadió una parte de los costes operativos indirectos esperados en la proporción correspondiente al número de pasajeros de Ryanair con respecto al número de pasajeros total. La Comisión destaca que, si en esta hipótesis el valor actualizado neto de los contratos de 2001 es positivo, con mayor razón lo sería si los costes marginales operativos esperados se hubieran determinado efectuando una regresión lineal, tal como se propone en el estudio presentado por Oxera a Ryanair.

Ingresos marginales esperados

- (535) En contra de la opinión de Ryanair, el análisis de la Comisión ha excluido cualquier valor residual del contrato con Ryanair, ya que el efecto a largo plazo de la publicidad en el tráfico total de Charleroi está poco documentado y es difícilmente medible.

Valor actualizado neto de los contratos de 2001

(536) Los resultados del cálculo del valor actualizado neto se presentan en el cuadro 21 y ponen de manifiesto una contribución incremental positiva de Ryanair para todos los años considerados.

Cuadro 21

Flujos de tesorería esperados de la medida de 2001

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de pasajeros de salida de Ryanair	360 000	600 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Número total de pasajeros de salida	384 400	627 800	732 800	797 800	867 800	931 034	1 078 275	1 208 523	1 333 779	1 459 042	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
Ingresos por pasajero de salida															
Tasa por pasajero	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Tasa de embarque	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Combustible	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0 3-0 7]
Tiendas libres de impuestos	[3-4]	[3-4]	[3-4]	[3-4]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otras tiendas	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0 5]
Hostelería	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0 5]
Aparcamiento	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]
Asistencia en tierra	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]
Comisión/venta	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Total	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]

- (537) Dado que la contribución incremental de Ryanair es positiva para todos los años considerados, el valor actualizado neto del contrato será necesariamente positivo, independientemente del coste medio ponderado del capital.
- (538) A modo de ejemplo, la Comisión ha calculado el VAN sobre la base de un coste medio comprendido entre 8,7 % y 9 %. El tipo de actualización utilizado para calcular el VAN de los contratos es el coste medio ponderado del capital de la entidad que concede la ayuda en el momento en que la concede. En el caso que nos ocupa, los ingresos y cargas vinculados al contrato con Ryanair afectan a las cuentas de BSCA. La Comisión ha optado, por tanto, por utilizar como tipo de actualización el coste del capital de BSCA. El cálculo del coste medio ponderado del capital para BSCA se basa en las siguientes hipótesis:
- una financiación exclusiva con fondos propios,
 - una prima de riesgo del 5,51 % ⁽¹⁹³⁾,
 - un beta de 0,69 ⁽¹⁹³⁾,
 - un coste antes de impuesto del capital colocado sin riesgo entre 4,9 % y 5,2 %,
 - un tipo impositivo del 40,2 %.
- (539) Así, a modo de ejemplo, sobre la base de un tipo medio situado entre 8,7 % y 9 %, es decir del 8,85 %, la Comisión ha concluido que el valor actualizado neto era positivo y ascendía a 19,5 millones EUR.

Cuadro 22

Valor actualizado neto (VAN) de la medida de 2001*(en millones EUR)*

	Tipo de actualización del 8,85 %
VAN	19,5

Este valor positivo del VAN, así como las contribuciones positivas para todos los años, demuestran que cabía esperar que los contratos de 2001 aumentasen la rentabilidad de la Región-SOWAER-BSCA.

- (540) Por lo que respecta al compromiso de la Región de indemnizar a Ryanair por las pérdidas que sufriera la compañía debido a una posible modificación de las tasas aeroportuarias o de los horarios de apertura del aeropuerto durante los años 2001 a 2016, la Comisión observa que dicha indemnización no puede exceder de la parte directamente soportada por Ryanair como consecuencia de tales cambios. Por tanto, en caso de que la Región pagase una indemnización a Ryanair en aplicación de esta disposición, esta última no estaría en una situación más favorable que aquella en la que habría estado si la Región hubiera respetado sus compromisos. Esta disposición no concede, por tanto, ninguna ventaja adicional a Ryanair.
- (541) Por otra parte, de conformidad con el apartado 66 de las Directrices de la aviación, estos acuerdos se inscriben en el marco de una estrategia general del aeropuerto conducente a la rentabilidad, al menos a largo plazo. La estrategia de BSCA consistía en desarrollar el tráfico en el aeropuerto de Charleroi a fin, en particular, de aumentar sus ingresos y, de ese modo, cubrir mejor sus costes fijos y resultar rentable. A tal fin, BSCA decidió especializarse en los vuelos de corta y media distancia de punto a punto, en particular los vuelos de bajo coste. BSCA basó esta estrategia en los estudios encargados a consultores externos a finales del decenio de 1990. Según algunos estudios ⁽¹⁹⁴⁾, el aeropuerto de Charleroi contaba con ciertas ventajas comparativas para desarrollarse en este segmento, en particular sus bajos costes. Así, según una «nota de orientación estratégica» de BSCA de 31 de julio de 2001, BSCA tenía por objetivo alcanzar de 2,5 a 3 millones de pasajeros ⁽¹⁹⁵⁾ en 2010, lo que, según la nota, «no parece utópico habida cuenta de la implantación de la base de Ryanair y del crecimiento del transporte aéreo». Los acuerdos de 2001 se inscriben, pues, en el marco de esta estrategia de crecimiento del tráfico y de los ingresos.

⁽¹⁹³⁾ Véase la nota 156 a pie de página.

⁽¹⁹⁴⁾ IATA, Roland Berger international, estudio encargado por Grands Travaux de Marseille.

⁽¹⁹⁵⁾ Incluidos los pasajeros de salida y de llegada.

- (542) Dado que respetan el criterio del operador privado en una economía de mercado, los contratos de 2001 no constituyen una ayuda estatal.
- ii) Marco comercial provisional de 2004
- (543) Para determinar si el marco comercial de 2004 contribuía, desde un punto de vista *ex ante* a la rentabilidad de la entidad que concedió la ayuda de conformidad con el punto 63 de las Directrices de la aviación, la Comisión determinó si el VAN del marco comercial de 2004 era positivo para la entidad Región-SOWAER-BSCA. El escenario alternativo a la decisión de adoptar el marco comercial de 2004 es la ausencia de contrato con Ryanair y, por tanto, la renuncia a los ingresos y los costes incrementales derivados del tráfico con esta compañía.
- (544) El 22 de enero de 2004, antes de la celebración del marco comercial provisional de 2004, BSCA actualizó su plan de negocios. Según Bélgica, el plan de negocios de 22 de enero de 2004 se elaboró a raíz de la decisión de 2004, para validar la nueva propuesta que debía presentarse a Ryanair ⁽¹⁹⁶⁾. Pero una parte de ese plan de negocios cubría no solo los ingresos percibidos gracias al tráfico generado por Ryanair, sino también los ingresos resultantes del tráfico generado por las demás compañías aéreas. Por otra parte, solo identificaba los ingresos y costes de BSCA, mientras que, para aplicar el criterio del operador en una economía de mercado, se debe considerar que la entidad que celebró el marco comercial provisional de 2004 con Ryanair es la entidad Región-SOWAER-BSCA.
- (545) La Comisión reconstruyó, por tanto, un plan de negocios para la entidad Región-SOWAER-BSCA que comprende únicamente los ingresos y los costes de las actividades económicas vinculadas al marco comercial de 2004. A tal fin, la Comisión partió del plan de negocios general de BSCA de 22 de enero de 2004 y aplicó el mismo método utilizado para los contratos de 2001 y descrito en el considerando 525.
- (546) A fin de determinar los costes marginales atribuibles al marco comercial provisional de 2004, la Comisión examinó, en particular, si la Región, SOWAER o BSCA esperaban tener que efectuar determinadas inversiones como resultado del marco comercial de 2004. A modo de recordatorio, el marco comercial de 2004 se adoptó para colmar el vacío jurídico generado por la anulación de los contratos de 2001 tras la Decisión de la Comisión de 2004. En aplicación de dicho marco comercial, el conjunto formado por la Región-SOWAER-BSCA no debía efectuar nuevas inversiones. Las inversiones del Convenio SOWAER/BSCA de 2002, así como las inversiones de 2003, se habían decidido ya y habían comenzado las obras. Además, tal como se ha indicado en el considerando 533, el programa de inversiones integrado en el Convenio SOWAER/BSCA de 2002 probablemente se habría adoptado igualmente en ausencia de los contratos con Ryanair. Lo mismo sucede con la revisión de 2003 del programa de inversiones, que se inscribía en la misma lógica de desarrollo del aeropuerto con una clientela —en términos de compañías aéreas— en la medida de lo posible diversificada. La Comisión concluye que no procede atribuir costes de inversión incrementales al marco comercial provisional de 2004.
- (547) Sobre la base de estas hipótesis, la Comisión determinó que los flujos de tesorería pertinentes para analizar la rentabilidad del marco comercial de 2004 son los siguientes:

⁽¹⁹⁶⁾ Respuesta de Bélgica remitida el 18 de marzo de 2014 a la Comisión (respuesta a la pregunta 10).

Flujos de tesorería esperados de la medida de 2004

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de pasajeros de salida de Ryanair	1 033 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941
Número total de pasajeros de salida	1 099 944	1 292 535	1 295 174	1 346 381	1 397 587	1 448 794	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
Ingresos por pasajero de salida												
Tasa por pasajero	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Tasa de embarque	1,00	1,00	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Asistencia en tierra	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]
Combustible	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]
Concesiones comerciales	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]
Total	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]
Costes por pasajero de salida												
Contribución promoción	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Otros bienes y servicios	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salarios y cargas sociales	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]
Subtotal	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Gastos de lanzamiento	0,34	0,18	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Ingreso total por pasajero de salida de Ryanair	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]
Coste total por pasajero de salida de Ryanair	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Contribución incremental por pasajero de Ryanair	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]
Contribución incremental total de Ryanair (en millones EUR)	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]

- (548) Estos flujos ponen de manifiesto una contribución incremental positiva de Ryanair para todos los años considerados. Así, el marco comercial tiene necesariamente un valor actualizado neto positivo, y ello cualquiera que sea el coste medio ponderado del capital elegido.
- (549) No obstante, para calcular el VAN de la medida de 2004, la Comisión ha determinado, a modo de ejemplo, el tipo de actualización que debe utilizarse. Dicho tipo es el coste medio ponderado del capital de la entidad que concede la ayuda en el momento en que la concede. Tal como se precisa en el considerando (538), la Comisión ha tenido en cuenta el coste medio ponderado del coste del capital de BSCA. La Comisión ha estimado que dicho coste ascendía a un 9,7 % sobre la base de las hipótesis siguientes:
- una financiación exclusiva con fondos propios,
 - una prima de riesgo del 5,72 % ⁽¹⁹⁷⁾,
 - un beta de 0,95 ⁽¹⁹⁷⁾,
 - un coste antes de impuestos del capital colocado sin riesgo comprendido entre 4,2 % y 4,4 %.
- (550) En el cuadro siguiente se presentan los resultados del cálculo del valor actualizado neto del marco comercial de 2004, sobre la base de un tipo de actualización del 9,7 %.

Cuadro 24

Valor actualizado neto (VAN) de la medida de 2004

(en millones EUR)

	Tipo de actualización del 9,7 %
VAN	53

Este VAN positivo confirma que cabía esperar que el marco comercial de 2004 aumentara la rentabilidad de la Región-SOWAER-BSCA.

- (551) El punto 66 de las Directrices de la aviación establece que los acuerdos deben inscribirse en el marco de una estrategia general del aeropuerto que conduzca a la rentabilidad, al menos a largo plazo. En este sentido, en su reunión de 15 de abril de 2004, el consejo de administración de BSCA tuvo conocimiento de las propuestas efectuadas a Ryanair y otorgó mandato «al administrador delegado para que proceda a una validación del plan de negocios de BSCA y calcule las posibles consecuencias de las propuestas consideradas». «El análisis global debe confirmar asimismo, desde todos los puntos de vista, que la permanencia y el futuro del aeropuerto no peligran en modo alguno y que BSCA dispone a largo plazo de suficiente margen de maniobra para proseguir su desarrollo». En su siguiente reunión, el 6 de mayo de 2004, el «consejo de administración observó que las propuestas recientemente debatidas en Dublín con los representantes de Ryanair podrán garantizar a Charleroi, habida cuenta del desarrollo previsible del aeropuerto, el mantenimiento de las operaciones de la compañía Ryanair en las condiciones del plan de negocios inicial (...)». Habida cuenta de que el plan de negocios inicial se inscribía en una estrategia de desarrollo a largo plazo, la Comisión concluye que el marco comercial de 2004 se inscribía en la misma estrategia.
- (552) Dado que respeta el criterio del operador privado en una economía de mercado, el marco comercial de 2004 no constituye una ayuda estatal.

iii) Contrato de 2005

- (553) Para determinar si el contrato de 2005 contribuía, desde un punto de vista *ex ante*, a la rentabilidad de la entidad que concedió la ayuda de conformidad con el punto 63 de las Directrices de la aviación, la Comisión determinó si el VAN del contrato de 2005 era positivo para la entidad Región-SOWAER-BSCA. El escenario alternativo era no mantener ningún acuerdo con Ryanair una vez expirada, en marzo de 2006, la validez de la carta de BSCA a Ryanair de 24 de junio de 2004.

⁽¹⁹⁷⁾ Véase la nota 156 a pie de página.

- (554) Para calcular el VAN, la Comisión reconstruyó, por tanto, un plan de negocios para la entidad Región-SOWAER-BSCA que comprende únicamente los ingresos y los costes de las actividades económicas vinculadas al contrato de 2005. A tal fin, la Comisión partió del plan de negocios general de BSCA de 24 de enero de 2004, que, según Bélgica, es el plan de negocios elaborado a raíz de la decisión de 2004 para validar la nueva propuesta que debía presentarse a Ryanair y que condujo a la propuesta enviada a dicha compañía el 9 de diciembre de 2005 ⁽¹⁹⁸⁾. La Comisión aplicó después el mismo método utilizado para los contratos de 2001 y descrito en el considerando 524.
- (555) A fin de identificar los costes marginales atribuibles al contrato de 2005, la Comisión examinó, en particular, si la Región, SOWAER o BSCA esperaban tener que efectuar determinadas inversiones como resultado del contrato de 2005. En aplicación de dicho contrato, el conjunto formado por la Región-SOWAER-BSCA no debía efectuar nuevas inversiones. Las inversiones del Convenio SOWAER/BSCA de 2002, así como la inversión de 2003, se habían decidido ya y habían comenzado las obras. Además, tal como se ha indicado en el considerando 533, el programa de inversiones integrado en el Convenio SOWAER/BSCA de 2002 probablemente se habría adoptado igualmente en ausencia de los contratos con Ryanair. Lo mismo sucede con la revisión de 2003 del programa de inversiones, que se inscribía en la misma lógica de desarrollo del aeropuerto con una clientela —en términos de compañías aéreas— en la medida de lo posible diversificada. La Comisión concluye que no procede atribuir costes de inversión incrementales al contrato de 2005.
- (556) Sobre la base de estas hipótesis, la Comisión determinó que los flujos de tesorería pertinentes para analizar la rentabilidad del contrato de 2005 son los siguientes:

⁽¹⁹⁸⁾ Véase la nota 198 a pie de página.

Flujos de tesorería esperados de la medida de 2005

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de pasajeros de salida de Ryanair	1 155 498	1 258 976	1 499 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999
Número total de pasajeros de salida	1 226 732	1 381 415	1 644 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635
Ingresos por pasajero de salida										
Tasa por pasajero	2,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tasa de aterrizaje	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]
Concesiones comerciales	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]
Asistencia en tierra	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]
Combustible	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]
Coste de acceso a la infraestructura	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Total	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]
Costes por pasajero de salida										
Contribución promoción	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Compras tiendas libres de impuestos										
Fondos para el medio ambiente										
Otros bienes y servicios	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salarios y cargas sociales	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]

- (557) Estos flujos ponen de manifiesto una contribución incremental positiva de Ryanair para todos los años considerados. Así, el contrato de 2005 tiene necesariamente un valor actualizado neto positivo, y ello cualquiera que sea el coste medio ponderado del capital elegido.
- (558) No obstante, para calcular el VAN de la medida de 2005, la Comisión ha determinado, a título ilustrativo, el tipo de actualización que debe utilizarse. Dicho tipo es el coste medio ponderado del capital de la entidad que concede la ayuda en el momento en que la concede. Tal como se precisa en el considerando 538, la Comisión ha tenido en cuenta el coste medio ponderado del coste del capital de BSCA. La Comisión ha estimado que dicho coste ascendía a un 9,3 % sobre la base de las hipótesis siguientes:
- una financiación exclusiva con fondos propios,
 - una prima de riesgo del 5,74 % ⁽¹⁹⁹⁾,
 - un beta de 0,97 ⁽¹⁹⁹⁾,
 - un coste antes de impuestos del capital colocado sin riesgo comprendido entre 3,5 % y 3,9 %.
- (559) En el cuadro siguiente se presenta el resultado del cálculo del valor actualizado neto del contrato de 2005, sobre la base de un tipo de actualización del 9,3 %.

Cuadro 26

Valor actualizado neto (VAN) de la medida de 2005

(en millones EUR)

	Tipo de actualización del 9,3 %
VAN	80,6

Este VAN positivo demuestra que cabía esperar que el contrato de 2005 aumentara la rentabilidad de la Región-SOWAER-BSCA.

- (560) Por lo que respecta a la condición indicada en el punto 66 de las Directrices de la aviación, según la cual el acuerdo debe ser parte de una estrategia general del aeropuerto conducente a la rentabilidad, una nota de 8 de diciembre de 2005 destinada a presentar al consejo de administración de BSCA la propuesta comercial de esta a Ryanair, precisa que dicha propuesta se basa en un plan de negocios para 2006-2015. Se pide al consejo de administración que se asegure de que dicho plan genere una rentabilidad aceptable y suficiente para absorber las variaciones esperadas en el futuro y derivadas de las estimaciones presupuestarias (una nota a pie de página indica que el plan de negocios se elaboró sobre la base de estimaciones aproximativas de costes e ingresos). BSCA recuerda que las tarifas practicadas para la asistencia en tierra (*handling*) «deben permitir cubrir los costes y generar un margen de beneficios razonable». Más adelante en la misma nota, BSCA precisa que «los costes relativos a la asistencia en tierra y su control constituyen la piedra angular de la propuesta efectuada a Ryanair. Una parte significativa de esos costes es fija o semivariable, por lo que el coste por pasajero depende del volumen de pasajeros tratados. En la propuesta comercial (con Ryanair) se prevé un número mínimo de rotaciones cuyo incumplimiento acarrearía con toda seguridad una pérdida en la actividad de asistencia en tierra para BSCA. Se han previsto penalizaciones para poner remedio a esa posibilidad». A partir de estos elementos, la Comisión concluye que, aun cuando la propuesta comercial de BSCA a Ryanair entrañaba algunos riesgos para BSCA —en particular una rentabilidad insuficiente en caso de que el tráfico de Ryanair fuera menor del previsto—, la propuesta descansaba en una estrategia de desarrollo mediante la cual BSCA contaba reducir sus costes por pasajero, gracias al tráfico aportado por Ryanair, y obtener así un margen de beneficios suficiente.
- (561) Dado que respeta el criterio del operador privado en una economía de mercado, el contrato de 2005 no constituye una ayuda estatal.

⁽¹⁹⁹⁾ Véase la nota 156 a pie de página.

iv) Cesión por BSCA a Ryanair de sus participaciones en Promocy

- (562) El 31 de marzo de 2010, BSCA cedió a Ryanair su participación del 50 % en Promocy. BSCA vendió las acciones a su valor contable (es decir, 100 EUR por acción) por un importe total de 31 100 EUR. Todos los riesgos y deberes de BSCA como accionista de Promocy se transfirieron a Ryanair.
- (563) En el momento de la cesión, la tesorería de Promocy ascendía a 261 073 EUR (saldo del activo, deducidos el capital y la reserva legal) ⁽²⁰⁰⁾. Por tanto, BSCA cedió a Ryanair su participación en Promocy por un importe inferior en 99 436 EUR a la mitad de la tesorería de Promocy en el momento de la cesión.
- (564) Sin embargo, Bélgica resalta que en el momento de la cesión existía un litigio fiscal. BSCA habría tenido que soportar la mitad de sus consecuencias si hubiera mantenido su participación en Promocy. Por esta razón, según Bélgica, BSCA decidió vender su participación a su valor contable.
- (565) Bélgica remitió un memorando de 24 de febrero de 2010 del director financiero de BSCA al consejo de administración de BSCA en el que recomendaba aprobar la cesión de sus participaciones en Promocy a su valor contable. En dicho memorando se recordaba que Promocy carecía de actividad desde la celebración en 2005 del nuevo contrato con Ryanair. Tras la apertura de una investigación y posteriormente un procedimiento judicial en relación con el litigio citado, se decidió cesar la actividad de Promocy. Después, habida cuenta de la poca evolución del expediente judicial, BSCA y Ryanair decidieron liquidar Promocy. Según el memorando, BSCA propuso entonces a Ryanair compartir el activo neto, que en aquel momento ascendía a unos 350 000 EUR. Ryanair indicó que prefería «vaciar» el activo neto realizando las últimas operaciones de comercialización. Dada la existencia del procedimiento judicial, BSCA se opuso a la reanudación de dichas operaciones. Para salir de ese punto muerto, BSCA propuso a Ryanair cederle su participación a su valor contable, es decir, 31 100 EUR, con la firma de un convenio que establecía la renuncia inmediata de BSCA como administrador de Promocy. El memorando indicaba que los auditores y el consejo jurídico de BSCA habían manifestado su acuerdo «conscientes, como todos nosotros, de que es sin duda la única salida». El autor del memorando recomendaba al consejo de administración que aprobara la operación de cesión, lo que este último hizo por unanimidad.
- (566) La Comisión considera que Bélgica aportó elementos suficientes sobre la existencia del litigio y su magnitud al transmitir a la Comisión los avisos de rectificación fiscal ⁽²⁰¹⁾.
- (567) Por tanto, la Comisión estima que BSCA se comportó como un operador en una economía de mercado al oponerse a la reanudación de las operaciones de comercialización y proponer a Ryanair la cesión de su participación a su valor contable para salir de ese punto muerto. La medida no implica, por tanto, ayuda estatal.

v) Cláusula adicional de 2010

- (568) En la sección 6.2.1, la Comisión demostró que, cuando se celebró la cláusula adicional de 2010, los recursos de BSCA no eran fondos públicos y, además, que la decisión de BSCA de celebrar dicha cláusula no era imputable al Estado.
- (569) No obstante, de considerar que esa conclusión de la Comisión carece de fundamento y que la cláusula adicional de 2010 se concedió en efecto con fondos estatales y la decisión de concederla es imputable al Estado, habría que examinar si dicha cláusula concedió alguna ventaja a Ryanair.
- (570) En tal caso, procedería considerar que la entidad que concedió la medida es la Región/SOWAER/BSCA. Habría que examinar, por tanto, si la Región/SOWAER/BSCA se comportó como un operador en una economía de mercado al celebrar la cláusula adicional de 2010.

⁽²⁰⁰⁾ Véase la nota 76 a pie de página.

⁽²⁰¹⁾ Bélgica remitió a la Comisión los avisos de rectificación fiscal el 22 de julio de 2014. Fueron recibidos por Promocy con posterioridad a la cesión. Afectan a los ejercicios 2003, 2004, 2005 y 2006 y a un importe total de unos 15 millones EUR.

(571) La cláusula adicional de 2010 establece:

- una excepción general de la tasa para las personas con movilidad reducida (PMR) en virtud de la cual Ryanair pagará [10-30] céntimos de euro por pasajero para el año comprendido entre el 1 de febrero de 2009 y el 31 de enero de 2010; además, las modalidades de indexación de la tasa PMR contemplan una reducción de la tarifa proporcional al aumento del tráfico generado por Ryanair ⁽²⁰²⁾,
- una reducción de [10-50] céntimos de euro por pasajero de Ryanair sobre las tarifas de la asistencia en tierra.

(572) Según Bélgica, esta cláusula adicional fue resultado de la negociación celebrada por BSCA y Ryanair a raíz de la reducción de los costes soportados por BSCA por los servicios de asistencia en tierra gracias a la introducción por Ryanair de nuevos procedimientos, como el pago del equipaje de bodega (que redujo de forma considerable el número de equipajes facturados) y la facturación obligatoria del equipaje por internet. Según Bélgica, BSCA decidió compartir con Ryanair el beneficio de esa reducción de los costes a cambio del compromiso de Ryanair de basar cuatro aviones más en Charleroi.

(573) La cláusula adicional de 6 de diciembre de 2010 se firmó a la vista de las siguientes circunstancias:

- Ryanair introdujo nuevos procedimientos, como la facturación obligatoria por internet (*web check-in*) y el pago del equipaje de bodega, lo que redujo el número de equipajes facturados y representó un ahorro para BSCA,
- en mayo de 2009, BSCA negoció con Ryanair un posible aumento del número de aviones y una reducción de las cargas de asistencia en tierra (*handling*) a raíz de la introducción por Ryanair de los nuevos procedimientos,
- el 30 de noviembre de 2009, Ryanair escribió a BSCA ⁽²⁰³⁾ para proponerle la celebración de un acuerdo de reducción de las cargas de asistencia en tierra de [10-50] céntimos de euro, correspondiente a la mitad del ahorro obtenido por BSCA gracias a la introducción por Ryanair de los nuevos procedimientos. Ryanair indicaba además que no quería pagar nada por los pasajeros con movilidad reducida (PMR). Además, confirmaba su voluntad de expansión en Charleroi,
- el 2 de diciembre de 2009, el presidente de BSCA escribió a Ryanair que, antes de examinar la posibilidad de asignarle nuevas franjas horarias, presentaría al consejo de administración de BSCA la petición de Ryanair de reducción de las cargas de asistencia en tierra,
- según Bélgica, a ello siguió un acuerdo oral sobre la expansión y las reducciones de costes (Bélgica indica que no hubo contrato escrito en esta fase debido a la necesidad de aprobar el expediente en el consejo de administración y la negociación todavía en curso sobre los PMR),
- el 8 de enero de 2010, el director financiero de BSCA remitió al consejo de administración de BSCA una nota interna y documentos financieros que mostraban el interés de acoger cuatro aviones más en las condiciones acordadas (es decir, una reducción de [10-50] céntimos de euro por pasajero para la asistencia en tierra). Dichos documentos comprendían:
 - una cuenta de resultados provisional que demostraba la repercusión sobre los resultados derivada del establecimiento por Ryanair de cuatro aviones más con base en Charleroi,
 - una hoja de cálculo que permitía a BSCA determinar su margen de negociación para conceder una rebaja adicional a Ryanair en las cargas de asistencia en tierra, manteniendo al mismo tiempo una rentabilidad suficiente de la asistencia en tierra y un aumento de los ingresos en las actividades no aeronáuticas (tiendas libres de impuestos, hostelería, aparcamientos, autobuses, etc.),
- el 24 de febrero de 2010, Ryanair aceptó finalmente pagar [10-30] céntimos de euro por pasajero de salida en concepto de la tasa PMR, a condición de que este importe se redujera en los años siguientes de forma proporcional al incremento del tráfico de Ryanair en Charleroi;

⁽²⁰²⁾ Véase la nota 74 a pie de página.

⁽²⁰³⁾ Carta de Ryanair a BSCA de 30 de noviembre de 2009, comunicada por Bélgica el 22 de julio de 2014.

- el 29 de abril de 2010, el proyecto de cláusula adicional se debatió en el consejo de administración de BSCA; el director general de BSA indicaba que la cláusula adicional estaba ya en aplicación (llegada de los cuatro aviones para la temporada de verano de 2010),
- el 6 de diciembre de 2010, BSCA y Ryanair avalaron la cláusula adicional de 2010, ya en aplicación.

1. Sobre la reducción de [10-50] céntimos de euro en las cargas de asistencia en tierra concedida por BSCA

- (574) En primer lugar, la Comisión resalta que dicha reducción solo representaba la mitad del ahorro obtenido por BSCA gracias a los procedimientos introducidos por Ryanair. La Comisión señala asimismo que Ryanair conocía ⁽²⁰⁴⁾ la magnitud del ahorro realizado por BSCA, lo que hacía más difícil la negociación para esta última.
- (575) En segundo lugar, la Comisión admite que era tanto más difícil para BSCA rechazar esta reducción cuanto que Ryanair tenía previsto establecer cuatro aviones más con base en Charleroi. Ahora bien, sabiendo que Ryanair representaba un tráfico de 3 289 725 pasajeros en 2009 y suponiendo que la mitad de ellos fueran pasajeros de salida, la reducción de [10-50] céntimos de euro por pasajero representaba un lucro cesante para BSCA de [500 000-2 000 000] EUR, es decir, mucho menos que el aumento del EBIT ⁽²⁰⁵⁾ de [3-7] millones que cabía esperar de los cuatro aviones adicionales según los cálculos de BSCA ⁽²⁰⁶⁾.

2. Sobre la reducción de la tasa PMR de [10-30] céntimos de euro concedida a Ryanair

- (576) Bélgica alega que el Reglamento (CE) n.º 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁰⁷⁾ prevé la posibilidad (y no la obligación) de establecer una tasa PMR para recuperar los costes generados a los aeropuertos ⁽²⁰⁸⁾. Según Bélgica, era extremadamente difícil para BSCA imponer dicha tasa a las compañías aéreas. BSCA intentó obtener de Ryanair una participación en el coste de organización del servicio PMR, pero Ryanair siempre se negó a pagar la tasa propuesta por BSCA, ya que discutía su importe por una serie de motivos ⁽²⁰⁹⁾. Según Bélgica, la cláusula adicional de 2010 permitió llegar a un acuerdo con Ryanair sobre el pago de una tasa PMR por un importe ciertamente más reducido que la tarifa general, pero no nulo.
- (577) La Comisión observa que, hasta 2010, Ryanair no pagaba tasa PMR y BSCA no parecía capaz de imponer a Ryanair el pago de la misma. Por consiguiente, un acuerdo, incluso por un importe reducido, mejoraba la rentabilidad de BSCA.
- (578) La Comisión señala además que una reducción de [10-30] céntimos de euro por pasajero de salida representaba para BSCA un lucro cesante de unos [100 000-300 000] EUR ⁽²¹⁰⁾. Sumada a la reducción de [10-50] céntimos de euro por pasajero de salida en las tasas de asistencia en tierra, el lucro cesante total de BSCA ascendía a unos [0,6-2,3] millones EUR, es decir, mucho menos que el aumento del EBIT ⁽²¹¹⁾ de [3-7] millones que cabía esperar de los cuatro aviones adicionales según los cálculos de BSCA ⁽²¹²⁾.

⁽²⁰⁴⁾ Véase la carta de Ryanair de 30 de noviembre de 2009.

⁽²⁰⁵⁾ Beneficio antes de intereses e impuestos (*earnings before interest and taxes*).

⁽²⁰⁶⁾ Véase la cuenta de resultados provisional remitida al Consejo de Administración de BSCA.

⁽²⁰⁷⁾ Reglamento (CE) n.º 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo (DO L 204 de 26.7.2006, p. 1).

⁽²⁰⁸⁾ El artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1107/2006 enuncia que «las entidades gestoras de los aeropuertos podrán imponer, con carácter no discriminatorio, una tarifa específica a los usuarios del aeropuerto para la financiación de la asistencia».

⁽²⁰⁹⁾ Esos motivos eran cuatro:

- Ryanair ha establecido un número máximo de cuatro PMR a bordo (sobre la base de las autorizaciones expedidas por las autoridades irlandesas responsables de la seguridad para el tipo de avión operado), mientras que las demás compañías que utilizan el aeropuerto de Bruxelles-Sud Charleroi no han fijado un número máximo de PMR por vuelo,
- Ryanair obliga a comunicar la presencia de un PMR a bordo con 48 horas de antelación, en cuyo defecto no se garantiza el servicio; las demás compañías no han impuesto ninguna obligación de este tipo, de forma que BSCA debe hacerse cargo de estos pasajeros a pesar de la inobservancia del anuncio previo, lo que acarrea costes adicionales para BSCA,
- la observancia de la hora de llegada y de salida por Ryanair permite organizar este servicio de un modo más eficaz;
- el procedimiento claro y ampliamente aplicado por Ryanair para los PMR (a los que se ruega llegar al aeropuerto como mínimo una hora y cuarenta minutos antes de la salida del vuelo) permite a BSCA optimizar este servicio y, por tanto, reducir los costes con respecto a las demás compañías aéreas.

⁽²¹⁰⁾ Habida cuenta de que Ryanair representaba un tráfico de 3 289 725 pasajeros en 2009 y suponiendo que la mitad de esos pasajeros fueran de salida.

⁽²¹¹⁾ Beneficio antes de intereses e impuestos (*earnings before interest and taxes*).

⁽²¹²⁾ Véase la cuenta de resultados provisional remitida al Consejo de Administración de BSCA.

- (579) Por lo que respecta a la condición indicada en el punto 66 de las Directrices según la cual el acuerdo debe formar parte de una estrategia general del aeropuerto conducente a la rentabilidad, la cláusula adicional de 2010 parece una modificación relativamente limitada del acuerdo de 2005 —y no una reforma del mismo—, que se basaba en una estrategia de desarrollo mediante la cual BSCA pensaba aumentar, mediante el tráfico aportado por Ryanair, sus ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos, al mismo tiempo que reducía sus costes por pasajero, y obtener así un margen de beneficio suficiente a más o menos largo plazo.
- (580) De considerar que la cláusula adicional de 2010 fue concedida con fondos estatales y que la decisión de conceder dicha cláusula es imputable al Estado, se debería concluir que la Región/SOWAER/BSCA se comportó como un operador en una economía de mercado al celebrar la cláusula adicional de 2010 y que esta última no constituye una ayuda estatal.

6.2.3. Conclusión sobre la existencia de ayudas estatales en favor de Ryanair

- (581) La Comisión concluye lo siguiente:

- la cláusula adicional de 2010 no se concedió con fondos estatales y la decisión de concederla no es imputable al Estado,
- i) los acuerdos de 2001, ii) el Decreto ministerial de 11 de junio de 2004 y la carta de BSCA de 24 de junio de 2004, iii) la cláusula adicional de 2005, y iv) la cesión por BSCA de sus participaciones en Promocy se ajustan al criterio del operador en una economía de mercado.

Por tanto, las medidas en favor de Ryanair no constituyen ayudas estatales.

6.3. Compatibilidad de las ayudas en favor de BSCA con el mercado interior

- (582) Tal como se ha concluido en el considerando 487, los convenios de 2002 y la decisión de inversión de 2003 constituyen ayudas estatales en favor de BSCA. Las ayudas consisten en que los convenios de 2002 y la decisión de inversión de 2003 establecen un canon de concesión demasiado bajo para las infraestructuras que pone a su disposición la Región-SOWAER, los servicios prestados y las subvenciones concedidas, y ello hasta la expiración de la subconcesión de propiedad pública otorgada a BSCA, es decir, hasta 2040. Esas ayudas permiten a BSCA reducir sus costes de funcionamiento, en este caso el canon de concesión. Constituyen, en consecuencia, ayudas de funcionamiento que se percibieron a partir de 2002 y se seguirán percibiendo hasta 2040 si no se adoptan medidas correctoras para modificar las modalidades de cálculo del canon de concesión. Conviene recordar, por otra parte, para descartar la tesis de que esas ayudas puedan constituir ayudas a la inversión, que corresponde a SOWAER y no a BSCA realizar y financiar el programa de inversiones anexo al Convenio SOWAER/BSCA y que SOWAER posee los edificios e infraestructuras en los que se efectúan dichas inversiones. Las ayudas identificadas por la Comisión no consisten, pues, en aligerar los costes de inversión que BSCA debería soportar normalmente ni constituyen, por tanto, ayudas a la inversión, sino que son ayudas de funcionamiento.
- (583) El objeto de la presente sección es determinar si esas ayudas de funcionamiento en favor de BSCA pueden ser compatibles con el mercado interior. Por otra parte, tal como se concluye en el considerando 487, la Comisión no excluye que la ampliación de capital de BSCA suscrita por SOWAER en 2002 pueda constituir asimismo una ayuda estatal en favor de BSCA. Al tratarse de una ampliación de capital, de constituir una ayuda, sería asimismo una ayuda de funcionamiento. Seguidamente, la Comisión incluirá dicha ampliación de capital en su análisis de compatibilidad, partiendo de la hipótesis de que constituye una ayuda.

6.3.1. Compatibilidad sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE

- (584) Según Bélgica (véase la sección 5.1.2.2), la subvención pagada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria, suponiendo que la Comisión considerase que constituye una ayuda, sería en todo caso compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE.
- (585) En el considerando 410, la Comisión expuso las razones por las que considera que los servicios de naturaleza económica por los que la Región paga una subvención no pueden calificarse de servicios económicos de interés general.

- (586) Además, la Comisión estima que se debe examinar la compatibilidad de la medida resultante de los convenios de 2002 en su conjunto (es decir, el canon de concesión inferior al canon al precio de mercado, habida cuenta de las subvenciones pagadas por la Región a BSCA) y no solo la compatibilidad de la subvención de la Región.
- (587) La Comisión concluye que las medidas en favor de BSCA no pueden considerarse compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 106, apartado 2, del Tratado, ni sobre la base de las decisiones y los marcos basados en el artículo 106, apartado 2, del TFUE.

6.3.2. Compatibilidad sobre la base del artículo 107, apartado 3, del TFUE

- (588) De acuerdo con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, podrán considerarse compatibles con el mercado interior 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.
- (589) En aplicación del punto 172 de las Directrices de la aviación que entraron en vigor el 4 de abril de 2014, la Comisión «aplicará los principios establecidos en las presentes Directrices a todos los casos de ayudas de funcionamiento (notificaciones pendientes y ayudas ilegales no notificadas) destinadas a aeropuertos, aunque la ayuda haya sido otorgada antes del 4 de abril de 2014 y del comienzo del período transitorio».
- (590) Según algunas partes, la aplicación de las Directrices de la aviación a una ayuda concedida antes de la entrada en vigor de las mismas es contraria a los principios generales del derecho [véase la sección 4.1.2.b)].
- (591) A este respecto, la Comisión resalta que, en su sentencia Vizcaya ⁽²¹³⁾, el Tribunal de Justicia observó que:
- la aplicación de nuevas normas a una ayuda ejecutada sin haber sido notificada no constituye una situación que haya adquirido carácter definitivo con anterioridad, sino que se trata de una situación en curso,
 - la aplicación eficaz de las normas de la Unión exige que la Comisión pueda en todo momento adaptar su evaluación a las necesidades de esta política, y
 - no es razonable que un Estado miembro que no ha notificado un régimen de ayudas a la Comisión espere que dicho régimen sea evaluado con arreglo a las reglas aplicables en el momento en que se adoptó.

El Tribunal de Justicia concluye que, en el asunto considerado, la Comisión no vulneró el principio de no retroactividad, ni el de seguridad jurídica, al aplicar nuevas normas para apreciar la compatibilidad de una ayuda ejecutada sin haber sido notificada.

- (592) La Comisión observa que, al igual que en el asunto Vizcaya, las ayudas en favor de BSCA se ejecutaron sin haber sido notificadas. Considera que la aplicación del punto 172 de las Directrices de la aviación a las medidas consideradas no es contraria a los principios generales del derecho.
- (593) En aplicación del punto 137 de las Directrices de la aviación, «la ayuda de funcionamiento otorgada antes del comienzo del período transitorio (incluida la desembolsada antes del 4 de abril de 2014) podrá ser declarada compatible por la totalidad de los costes de funcionamiento no cubiertos siempre que se cumplan las condiciones previstas en las letras a) a f) de la sección 5.1.2, excepto los puntos 115, 119, 121, 122, 123, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133 y 134. En particular, a la hora de evaluar la compatibilidad de la ayuda de funcionamiento otorgada antes del 4 de abril de 2014, la Comisión tendrá en cuenta los falseamientos de la competencia».
- (594) A fin de alentar la evolución del sector aeronáutico, las Directrices de la aviación distinguen, por tanto, las ayudas concedidas antes del comienzo del período de transición (incluidas las ayudas pagadas antes del 4 de abril de 2014) de las concedidas con posterioridad.

⁽²¹³⁾ Asuntos acumulados C-465/09 P a C-470/09 P Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2011:372.

(595) Las condiciones enunciadas en la sección 5.1.2 de las Directrices de la aviación son las siguientes:

- contribución a un objetivo de interés común claramente definido,
- necesidad de intervención estatal,
- idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político,
- existencia de efecto incentivador,
- proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario),
- prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio.

(596) La Comisión examinará, por tanto, si las ayudas concedidas a BSCA, es decir, los convenios de 2002, la decisión de inversión y la ampliación de capital de BSCA suscrita por SOWAER (suponiendo en adelante, por lo que respecta a esta última medida, que constituya una ayuda estatal) cumplen cada una de estas condiciones.

6.3.2.1. Contribución a un objetivo de interés común claramente definido

(597) El punto 113 de las Directrices de la aviación cita los siguientes objetivos de interés general:

- «a) incrementar la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones al establecer puntos de acceso para los vuelos en el interior de la Unión;
- b) contribuir a combatir la congestión del tráfico aéreo en los mayores centros de distribución de tráfico aéreo de la Unión; o
- c) facilitar el desarrollo regional.»

(598) En el caso que nos ocupa, las ayudas se concedieron para favorecer el desarrollo regional. En efecto, los informes aportados en apoyo de las decisiones del Gobierno justifican el interés de las inversiones tendentes a desarrollar el aeropuerto por su positivo impacto para la economía y el empleo en Charleroi y su región⁽²¹⁴⁾. Ante la problemática de la reconversión de la antigua cuenca industrial de la región de Charleroi, el emplazamiento aeroportuario se identifica como un nuevo polo de desarrollo que integra investigación y desarrollo, sectores de vanguardia y apertura a la economía europea. La nota del ministro al Gobierno precisa: «Mediante su declaración de política regional aprobada el 15 de julio de 1999, el Parlamento valón reconoce que los aeropuertos regionales constituyen polos de desarrollo económico y creación de empleo importantes para la Región Valona, que se deben contemplar tanto desde el punto de vista económico como desde el medioambiental, así como en términos de transporte.» Los principales objetivos son:

- prestar un apoyo especial al desarrollo de actividades económicas, preferiblemente en sinergia con las actividades aeroportuarias (...) para que la misión pública de construcción de infraestructuras sea relevada por la iniciativa privada, generadora de empleo,
- trabajar por una integración estratégica de las actividades aeroportuarias en las demás redes de transporte de pasajeros y mercancías,
- (...)
- intensificar la protección del medio ambiente y la lucha contra las molestias sonoras.

(...) Para que el aeropuerto pueda desempeñar su papel de palanca económica regional es importante, por tanto, dotarlo de una infraestructura completa en el marco de un plan global de desarrollo.

(599) La citada nota sintetiza también el resultado de varios estudios realizados a fin de orientar la política de desarrollo de los aeropuertos valones. El estudio realizado por Tractebel incluye una evaluación de las consecuencias económicas y el empleo generado por objetivos de un millón y dos millones de pasajeros. Según dicha evaluación, un millón de pasajeros generaría 6 364 empleos y dos millones, 8 090.

⁽²¹⁴⁾ Véase por ejemplo la nota al Gobierno valón adjunta como anexo a la decisión de 8 de noviembre de 2000, página 9 y siguientes.

- (600) Suponiendo que la ampliación de capital suscrita por SOWAER constituya una ayuda, dicha ampliación tenía por objeto evitar una posible quiebra de BSCA, de forma que pudiera proseguir su actividad y alcanzar así el objetivo de interés general descrito en el considerando anterior.
- (601) Sobre la base de los datos disponibles hasta el momento, la Comisión observa que las ayudas facilitaron en efecto el desarrollo de la región de Charleroi al permitir la transformación de un aeropuerto modesto en un gran aeropuerto regional con casi siete millones de pasajeros al año, lo que genera una actividad importante en el aeropuerto y en torno al mismo. En términos de puestos de trabajo, según un estudio del Banco Nacional de Bélgica basado en datos de 2009, el aeropuerto de Charleroi ha permitido la creación directa de 1 323 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo y la creación indirecta de 1 525.
- (602) La Comisión considera que la ayuda ha contribuido a un objetivo de interés general claramente definido, es decir, el desarrollo económico de Charleroi y su región.
- (603) No obstante, queda por verificar, en aplicación del punto 114 de las Directrices de la aviación, que las ayudas no favorezcan la multiplicación de aeropuertos deficitarios.
- (604) En el caso que nos ocupa, la Comisión considera que las perspectivas de utilización del aeropuerto, tal como se exponían en los estudios realizados en 2000-2001 ⁽²¹⁵⁾, es decir, poco antes de la adopción de las medidas, eran suficientes para justificar las inversiones. En efecto, de esos estudios se desprende que existía una demanda para el aeropuerto de Charleroi, en particular en el segmento de bajo coste, en el que el aeropuerto de Bruxelles-National no estaba activo por entonces. El desarrollo del aeropuerto de Charleroi y la rentabilidad de su gestor BSCA acreditaron *a posteriori* la existencia de esas perspectivas de desarrollo. Así, a finales de 2013, BSCA tenía un beneficio corriente antes de impuestos de 14,86 millones EUR, es decir, superior al importe de la ayuda estatal recibida ese año (los importes de las ayudas se indican en el cuadro 34).
- (605) Ciertamente, tal como se ha indicado en el considerando 484 y desarrollado en el considerando 626, la zona de influencia del aeropuerto de Charleroi se solapa en gran medida con la zona de influencia del aeropuerto de Bruxelles-National. Como se ha demostrado en los considerandos 627 a 641, las ayudas provocaron falseamientos de la competencia significativos y afectaron al número de pasajeros del aeropuerto de Bruxelles-National en el segmento de los vuelos de punto a punto de corta y media distancia. Ahora bien, el aeropuerto de Bruxelles-National dispone de capacidades no utilizadas (según Brussels Airport Company, el gestor del aeropuerto, las capacidades de Bruxelles-National son de 28 millones de pasajeros).
- (606) No obstante, desde la concesión de las ayudas a BSCA en 2002 y 2003, el tráfico del aeropuerto de Bruxelles-National siempre se ha mantenido por encima de 14 millones de pasajeros, es decir, la mitad de su capacidad teórica. Desde 2002 ⁽²¹⁶⁾, dicho tráfico ha crecido (salvo en 2009), si bien de forma moderada en comparación con el aeropuerto de Charleroi.

Cuadro 27

Evolución del número de pasajeros en Bruxelles-National y Charleroi*(en millones)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bruxelles-National	14,4	15,2	15,6	16,1	16,7	17,8	18,5	17	17,1	18,8	18,9	19,1
Charleroi	1,3	1,8	2,0	1,9	2,2	2,5	3,0	3,9	5,2	5,9	6,5	6,8

Fuentes: brusselsairport.be y charleroi-airport.com

⁽²¹⁵⁾ Estudio estratégico de Tractebel sobre el desarrollo del aeropuerto de Charleroi concluido en abril de 2000. Estudio de Roland Berger sobre el desarrollo de una estrategia aeroportuaria de Valonia de julio de 2000. Estudio encargado por «Grands travaux de Marseille» sobre el desarrollo potencial del aeropuerto de Charleroi.

⁽²¹⁶⁾ Tras la quiebra de Sabena a finales de 2001, el tráfico en Bruxelles-National pasó de 19,7 millones en 2001 a 14,4 millones en 2002.

El EBIT ⁽²¹⁷⁾ de BAC es positivo al menos desde 2006 [...].

- (607) La Comisión constata, pues, que, aunque las ayudas a BSCA han afectado al crecimiento del tráfico de pasajeros en Bruxelles-National y, debido a la existencia de economías de escala, reducido la rentabilidad de BAC, no han conducido sin embargo a una multiplicación de aeropuertos deficitarios. Ello se explica, en particular, por la alta densidad ⁽²¹⁸⁾ y la importante demanda de servicios aéreos ⁽²¹⁹⁾ de las zonas de influencia de los aeropuertos de Charleroi y Bruxelles-National, que permiten a los dos aeropuertos ser rentables.

6.3.2.2. Necesidad de intervención estatal

- (608) Tal como se precisa en los puntos 116 y 118 de las Directrices de la aviación, «la ayuda estatal debe ir dirigida a situaciones en las que pueda aportar una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo. (...) En las actuales condiciones del mercado, la necesidad de financiación pública para las infraestructuras variará, por lo elevado de los costes fijos, en función del tamaño del aeropuerto, y normalmente será mayor en el caso de los aeropuertos más pequeños.» La Comisión considera que «los aeropuertos con un tráfico anual de entre uno y tres millones de pasajeros deberían, en principio, poder cubrir la mayor parte de sus costes de funcionamiento» y que «los aeropuertos con un tráfico anual superior a tres millones de pasajeros normalmente son rentables y deberían poder cubrir sus costes de funcionamiento».
- (609) La Comisión observa, no obstante, que el punto 119 de las Directrices de la aviación, según el cual «la Comisión considera que para poder recibir ayuda de funcionamiento, el tráfico anual del aeropuerto no deberá superar los tres millones de pasajeros» ⁽²²⁰⁾, no es aplicable a las ayudas concedidas antes del 4 de abril de 2014.
- (610) En el momento en que se decidieron las medidas en 2002 y 2003, el tráfico del aeropuerto de Charleroi estaba comprendido entre uno y dos millones de pasajeros. El plan de negocios de BSCA de 2002 preveía que el tráfico superara los tres millones de pasajeros en 2011.
- (611) El plan de negocios para 2002 de BSCA preveía que, incluso con la ayuda, BSCA no sería rentable hasta 2005 (en realidad, BSCA empezó a ser rentable en 2004). Así, si el canon de concesión hubiera sido igual al canon a un precio de mercado, la Región y SOWAER habrían podido esperar que BSCA acumulase pérdidas de explotación al menos durante los primeros años y experimentara dificultades financieras, lo que habría amenazado el funcionamiento del aeropuerto de Charleroi y su desarrollo y, por consiguiente, la consecución del objetivo de desarrollo económico de la ayuda. Del mismo modo, sin la ampliación de capital de 2002, BSCA se habría enfrentado a dificultades financieras que habrían podido poner en peligro el funcionamiento y el desarrollo del aeropuerto de Charleroi. Además, a falta de ayuda, BSCA habría debido exigir a Ryanair y a las demás compañías aéreas unas tasas aeronáuticas muy superiores para garantizar su equilibrio financiero. En este caso, es posible que Ryanair, principal cliente de BSCA, hubiera decidido transferir su base de Charleroi a otro aeropuerto, incluso reducir de forma significativa su actividad en este aeropuerto, lo que también habría puesto en peligro el desarrollo del aeropuerto y los efectos esperados por la Región en términos de desarrollo económico.
- (612) Sobre la base del plan de negocios de 2002, la Comisión considera que las ayudas de 2002 y 2003 eran necesarias.

⁽²¹⁷⁾ Véase la nota 209 a pie de página.

⁽²¹⁸⁾ Las zonas de influencia de los dos aeropuertos abarcan la Región de Bruselas-Capital, que tiene 1,2 millones de habitantes y una densidad de 7 250 habitantes por km². La densidad de Bélgica (que, ciertamente, no se corresponde exactamente con las zonas de influencia de los dos aeropuertos) es una de las más altas del mundo, con 364 habitantes por km².

⁽²¹⁹⁾ Las zonas de influencia de los dos aeropuertos incluyen la Región de Bruselas-Capital. Esta última es la sede de instituciones europeas, organizaciones internacionales y empresas multinacionales, que generan una gran demanda de servicios aéreos. Además, el producto interior bruto por habitante en Bélgica (que, ciertamente, no se corresponde con exactitud con las zonas de influencia de los dos aeropuertos), expresado en niveles de poder adquisitivo, es superior en un 20 % a la media de la Unión Europea (fuente: Eurostat).

⁽²²⁰⁾ Tráfico medio anual de pasajeros durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se notifique o se otorgue la ayuda en el caso de las ayudas no notificadas. En el caso de un aeropuerto de nueva construcción, deberá utilizarse el tráfico medio anual de pasajeros previsto durante los dos ejercicios financieros posteriores al comienzo de la explotación del tráfico de pasajeros. Estas cifras se refieren a trayectos, es decir, un pasajero que vuela desde el aeropuerto y luego regrese al mismo se contabiliza dos veces; se aplica a rutas individuales. En caso de que un aeropuerto forme parte de un grupo de aeropuertos, el volumen de pasajeros se establecerá sobre la base de cada aeropuerto individual.

6.3.2.3. Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político

- (613) El punto 120 de las Directrices de la aviación prevé que «los Estados miembros deberán demostrar que la medida de ayuda es un instrumento político adecuado para lograr el objetivo previsto o resolver los problemas que la ayuda debería abordar. Una medida de ayuda no se considerará compatible con el mercado interior si otros instrumentos políticos o de ayuda menos falseadores permiten alcanzar el mismo objetivo».
- (614) En el espíritu de los puntos 121 a 123 de las Directrices de la aviación —aunque no se apliquen formalmente al caso que nos ocupa—, se puede examinar si existiría un instrumento político que permitiese alcanzar el mismo objetivo e incentivase más una gestión eficiente del aeropuerto. Los instrumentos que establecen de forma previa el importe de la ayuda de forma que cubra el déficit de financiación previsible son ejemplos de instrumentos que incentivan la gestión eficaz de un aeropuerto.
- (615) El canon de concesión pagado por BSCA se definió *ex ante* y, por tanto, incita a BSCA a gestionar el aeropuerto de forma eficaz. Si bien es cierto, en cambio, que la subvención pagada por la Región por los servicios depende de los costes soportados y no de un importe a tanto alzado definido *ex ante*, la parte de la subvención relativa a los servicios de naturaleza económica sigue siendo relativamente baja. Del mismo modo, aunque la ampliación de capital de 2002 es una intervención puntual y, en consecuencia, tampoco consiste en un importe a tanto alzado definido *ex ante*, representa un importe relativamente limitado con respecto a los importes de ayuda resultantes de los convenios de 2002 y de la decisión de inversión de 2003. Por consiguiente, la Comisión concluye que la ayuda a BSCA no le priva de incentivos para gestionar el aeropuerto de forma eficaz y constituye un instrumento político idóneo.

6.3.2.4. Existencia de efecto incentivador

- (616) El punto 124 de las Directrices de aviación precisa que «la ayuda de funcionamiento tiene un efecto incentivador si es plausible que, a falta de dicha ayuda 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».
- (617) Las ayudas a BSCA han hecho posible la modernización del aeropuerto de Charleroi y el aumento de su capacidad, manteniendo al mismo tiempo los costes de funcionamiento de BSCA a un nivel que le permite ofrecer y mantener unas condiciones atractivas para las compañías aéreas usuarias, en particular Ryanair, sin registrar dificultades financieras importantes. En efecto, tal como se ha indicado en el considerando 611, a falta de ayuda, BSCA habría debido exigir a Ryanair y otras compañías aéreas tasas aeronáuticas muy superiores. En ese caso, es posible que Ryanair, principal cliente de BSCA, decidiese trasladar su base de Charleroi a otro aeropuerto o reducir de forma significativa su actividad en este aeropuerto.
- (618) La Comisión concluye que, a falta de ayuda, el nivel de actividad económica del aeropuerto de Charleroi probablemente se habría reducido de forma significativa. La Comisión considera, por tanto, que la ayuda ha tenido un efecto incentivador.

6.3.2.5. Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario)

- (619) El punto 125 de las Directrices de la aviación precisa que «con el fin de que sea proporcional, la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos deberá limitarse al mínimo necesario para el desarrollo de la actividad ayudada».
- (620) Para determinar si las ayudas son proporcionadas, se debe examinar si el plan de negocios de BSCA (que integra las ayudas) permitía a esta esperar un beneficio no superior al razonable.
- (621) El plan de negocios de BSCA de 2002 pone de manifiesto un retorno sobre fondos propios anticipado en el periodo de 2002-2015 del 8,3 % y un retorno sobre el capital invertido del 9,6 %. Dado que, para aplicar el criterio del operador en una economía de mercado, la Comisión ha estimado que en 2002 cabía esperar un tipo de retorno sobre fondos propios del 9 % ⁽²²¹⁾, concluye que el beneficio previsto *ex ante* no excedía del razonable. En la medida en que la ayuda se proyectó para garantizar a BSCA la cobertura de esos costes y un beneficio que no excedía de un nivel razonable, las ayudas de 2002 y 2003 pueden considerarse proporcionadas.

⁽²²¹⁾ Más en concreto, se utilizó un tipo de actualización del 9 % (véase el considerando 437); este último se basaba en un coste medio ponderado del capital del 9 %, que a su vez se basaba en un tipo de retorno sobre fondos propios del 9 %, pues SOWAER no tiene deudas.

6.3.2.6. *Prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio.*

- (622) El punto 137 de las Directrices de la aviación destaca la importancia de tener en cuenta los efectos de la ayuda en términos de falseamiento de la competencia para las ayudas concedidas antes del 4 de abril de 2014. En efecto, precisa que «en particular, a la hora de evaluar la compatibilidad de la ayuda de funcionamiento otorgada antes del 4 de abril de 2014, la Comisión tendrá en cuenta los falseamientos de la competencia».
- (623) Por otra parte, según el punto 131 de las Directrices de la aviación, «al evaluar la compatibilidad de la ayuda de funcionamiento, la Comisión tendrá en cuenta los falseamientos de la competencia y los efectos en el comercio. Cuando un aeropuerto está situado en la misma zona de influencia que otro aeropuerto con exceso de capacidad, el plan de negocio, basado en unas previsiones adecuadas sobre el tráfico de pasajeros y mercancías, deberá analizar el posible efecto en el tráfico de los otros aeropuertos situados en dicha zona de influencia».
- a) Identificación de la zona de influencia y de los aeropuertos competidores
- (624) Según Bélgica, la zona de influencia del aeropuerto de Charleroi se sitúa a dos horas por carretera y engloba 15 millones de personas que pueden ser clientes de compañías de bajo coste. Dicha zona abarca Bélgica, el norte de Francia, el sur de los Países Bajos, el norte de Luxemburgo y el extremo oeste de Alemania.
- (625) Cerca de Charleroi se encuentran varios aeropuertos cuyas zonas de influencia se solapan con la de Charleroi: Lieja (a cuarenta y nueve minutos por carretera y 78 km de distancia) —hay que precisar, no obstante, que el aeropuerto de Lieja está especializado en el transporte de carga—, Lille (a una hora y doce minutos y 121 km) y sobre todo Bruxelles-National (a cuarenta y seis minutos y 69 km ⁽²²²⁾) ⁽²²³⁾.
- (626) La zona de influencia del aeropuerto de Charleroi se solapa en buena parte con la zona de influencia del aeropuerto de Bruxelles-National. La zona de solapamiento incluye, en particular, la Región de Bruselas-Capital, que es la más densamente poblada de dicha zona con 1,2 millones de habitantes. Incluso si el aeropuerto de Charleroi está más distante de Bruselas que el aeropuerto de Bruxelles-National, el tiempo de trayecto desde el centro de Bruselas a Charleroi por carretera solo supera en unos treinta minutos el tiempo de trayecto a Bruxelles-National.

Cuadro 28

Distancias y tiempos de trayecto entre el centro de Bruselas y los aeropuertos de Charleroi y Bruxelles-National

Del centro de Bruselas a	Charleroi	Bruxelles-National
Distancia	46 km	12 km
En coche	45 min	16 min
En autobús	45 min	18 min
En tren	50 min (vía Charleroi Sud)	17 min

Fuente: Decisión de la Comisión relativa a Ryanair/Aer Lingus de 27 de febrero de 2013

⁽²²²⁾ Por hacer una comparación, la distancia entre el aeropuerto de Fráncfort-Hahn y el aeropuerto principal de Fráncfort es de 120 km.

⁽²²³⁾ Tiempos y distancias indicadas en el sitio <https://maps.google.com>.

b) Análisis de los falseamientos de la competencia generados por la ayuda

(627) Los falseamientos de la competencia inducidos por la ayuda pueden producirse porque:

- BSCA atrae a Charleroi a compañías aéreas que este aeropuerto no habría podido atraer sin la ayuda y que habrían podido asignar sus recursos (aviones, tripulaciones) a otros aeropuertos, en particular los más próximos, como Bruxelles-National,
- la ayuda puede influir en el comportamiento de algunos pasajeros, que, por sus imperativos de origen y destino, pueden elegir entre un servicio que tenga como origen o destino Charleroi y un servicio que tenga como origen o destino Bruxelles-National. En efecto, esos pasajeros pueden verse atraídos por las bajas tarifas ofrecidas por las compañías aéreas que operan en Charleroi (tarifas que habrían podido ser más altas a falta de la ayuda a BSCA) en detrimento de las compañías que operan en Bruxelles-National.

i) Examen de la sustituibilidad de las ofertas de servicios de los aeropuertos de Charleroi y Bruxelles-National

(628) Según Bélgica, por lo que respecta a la ausencia o la evitación de efectos negativos indebidos en la competencia, la Comisión debe situarse en la fecha de concesión de la financiación pública para evaluar si se cumple esta condición. También según Bélgica, el desarrollo del aeropuerto de Charleroi se deriva de la creación de un nuevo mercado en un segmento concreto que no estaba desarrollado o lo estaba muy poco en el aeropuerto de Bruxelles-National en el momento de la concesión de la ayuda, es decir, el segmento de bajo coste. Además, dos estudios realizados por expertos independientes, Roland Berger International Management Consultant y GTM, habían establecido la proximidad a la saturación del aeropuerto de Bruxelles-National y la ausencia de superposición en términos de clientela entre los dos aeropuertos. Las compañías que utilizaban el aeropuerto de Bruselas no tenían ningún interés en el aeropuerto de Charleroi, mientras que Ryanair, principal usuario de este último, no tenía por entonces ninguna estrategia de instalación en aeropuertos principales. En 2000, el aeropuerto de Charleroi adolecía de un déficit de imagen importante, como indicaban los estudios de GTM y Roland Berger International Management Consultant. La infraestructura era exigua y la afluencia, baja. El aeropuerto solo ofrecía una línea regular y algunos vuelos chárter en verano. Por consiguiente, según Bélgica, no se puede considerar que, por aquel entonces, el aeropuerto de Charleroi pudiera competir con el aeropuerto de Bruxelles-National. Por último, el aeropuerto de Bruxelles-National se encontraba en una situación privilegiada en términos de infraestructuras (varias terminales, varias pistas, etc.) y de accesibilidad, gracias a su localización cerca de la capital y al enlace ferroviario, del que carece el aeropuerto de Charleroi.

(629) Por lo que respecta a estos comentarios de Bélgica, la Comisión desea hacer las siguientes observaciones:

- aun suponiendo que, a efectos del análisis de compatibilidad, el examen de los efectos de la ayuda en términos de falseamiento de la competencia deba considerar el momento en que se concedió la ayuda, habría que considerar, no obstante, los efectos de la ayuda a corto y a largo plazo, tal como podían preverse en el momento en que se concedió esta. En el momento de la concesión de la ayuda, cabía prever que permitiera a BSCA ofrecer tarifas muy ventajosas para los servicios que estaría en condiciones de prestar, en particular gracias a las inversiones realizadas por SOWAER, ya que esas inversiones tenían por efecto incrementar de forma considerable la capacidad del aeropuerto de Charleroi. A este respecto, cabe recordar que el plan de negocios de 2002 preveía un importante aumento del tráfico en el aeropuerto de Charleroi, que debía pasar de 1,2 millones de pasajeros en 2002 a casi tres millones en 2010. Por tanto, estaba claro en el momento de la concesión de las ayudas a BSCA que estas le permitirían desarrollarse mucho y no se podía descartar que ese desarrollo se realizara en parte en detrimento de aeropuertos competidores, en particular el de Bruxelles-National,
- Bélgica indica que, en el momento en que se realizaron los estudios de Roland Berger International Management Consultant y GTM, el aeropuerto de Bruxelles-National estaba próximo a la saturación. La Comisión observa, sin embargo, que en el momento en que se concedieron las medidas, es decir, en abril de 2002 y abril de 2003, la compañía aérea Sabena había quebrado y el tráfico en Bruxelles-National se había visto muy afectado por ello, disminuyendo de 19,7 millones de pasajeros en 2001 a 14,4 millones en 2002. Por tanto, en el momento de la concesión de las medidas, el aeropuerto de Bruxelles-National no estaba próximo a la saturación.

- (630) Por lo que respecta a la cuestión de la sustituibilidad de las ofertas de servicios de los aeropuertos de Charleroi y Bruxelles-National, la Comisión reconoce que los dos aeropuertos no son perfectamente sustituibles:
- debido a la relativa lejanía de Charleroi con respecto a la aglomeración bruselense y su perfil de bajo coste (tanto por su infraestructura como por las compañías aéreas que lo utilizan y los servicios que ofrece), el aeropuerto de Charleroi no constituye una alternativa al de Bruxelles-National para determinadas categorías de pasajeros (en particular, los viajeros de negocios más sensibles al factor tiempo),
 - el aeropuerto de Charleroi presenta el perfil de un aeropuerto «de punto a punto», reservado a los vuelos de corta distancia, de modo que no constituye una alternativa válida a Bruxelles-National para compañías aéreas como Brussels Airlines, que operan vuelos de larga distancia y/o utilizan un sistema radial, consistente en alimentar una red de larga distancia con salida de un aeropuerto principal con pasajeros en tránsito trasladados al mismo mediante una red de corta y media distancia,
 - no es fácil que el aeropuerto de Bruxelles-National constituya una alternativa creíble al aeropuerto de Charleroi para determinadas categorías de pasajeros muy sensibles al precio.
- (631) No es menos cierto que las ofertas se solapan en parte. Aunque este solapamiento era menor en el momento de la concesión de la ayuda, con todo ya existía. Además, cabía prever que, como resultado de la ayuda, las ofertas de los dos aeropuertos competirían aún más. Así, el aeropuerto de Charleroi ofrece vuelos que pueden interesar a una parte de la clientela del aeropuerto de Bruxelles-National que utiliza vuelos de corta y media distancia. Los datos siguientes muestran la evolución del número de rutas operadas con salida desde el aeropuerto de Charleroi y, entre ellas, aquellas para las que ya existía una salida desde el aeropuerto de Bruxelles-National con el mismo destino.

Cuadro 29

Rutas con salida desde el aeropuerto de Charleroi y, entre ellas, aquellas para las se opera el mismo destino con salida desde el aeropuerto de Bruxelles-National

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de rutas con salida desde el aeropuerto de Charleroi	7	9	11	17	14	26	33	52	67	84	91	97	102
de las cuales, rutas con el mismo destino con salida desde el aeropuerto de Bruxelles-National	5	5	7	9	9	16	21	32	38	53	60	63	63

Fuente: Anexo 11 de la carta de Bélgica de 7 de febrero de 2014.

- (632) Las rutas equivalentes operadas desde el aeropuerto de Charleroi y desde el aeropuerto de Bruxelles-National aumentaron mucho (pasando de cinco en 2002 a sesenta y tres en 2013), lo que generó una fuerte presión competitiva para el aeropuerto de Bruxelles-National.

ii) Examen de los efectos de la ayuda

- (633) Según el gestor del aeropuerto de Bruxelles-National (BAC), habida cuenta del importante solapamiento de las rutas operadas con salida desde el aeropuerto de Charleroi y los destinos operados con salida desde el aeropuerto de Bruxelles-National, el efecto de la ayuda, que permitió a BSCA ofrecer a las compañías aéreas tarifas especialmente atractivas, sería muy acusado en el aeropuerto de Bruxelles-National. El falseamiento de la competencia sería especialmente grave para los vuelos de corta distancia, ya que el canon tiene una repercusión relativa más importante en el precio de los vuelos de corta distancia que en los vuelos largos.

(634) El cuadro 30 muestra la evolución del número de pasajeros de salida y llegada en vuelos de corta distancia en Charleroi y Bruxelles-National (estos dos aeropuertos no compiten en vuelos de larga distancia, ya que no se ofrecen en Charleroi).

Cuadro 30

Evolución del número de pasajeros (en millones) de vuelos de corta distancia con salida y llegada en Bruxelles-National (BRU) y Charleroi (CRL)

	BRU		CRL		BRU+CRL	
	Mercado de vuelos de corta distancia (número de pasajeros, en millones)	Evolución anual (%)	Mercado de vuelos de corta distancia (número de pasajeros, en millones)	Evolución anual (%)	Mercado de vuelos de corta distancia (número de pasajeros, en millones)	Evolución anual (%)
2004	11,8		2,0		13,8	
2005	12,2	4	1,9	-5	14,1	2
2006	12,5	3	2,2	16	14,7	4
2007	13,4	8	2,4	9	15,8	7
2008	13,2	-1	2,9	21	16,1	2
2009	11,7	-11	3,9	35	15,6	-3
2010	11,3	-3	5,2	33	16,5	6
2011	12,2	7	5,9	14	18,1	9
2012	12,1	-1	6,5	10	18,6	3
2013	12,4	3	6,8	4	19,2	3

Fuente: Observaciones de BAC de 8 de mayo de 2014.

(635) El cuadro del considerando 634 muestra que, si bien en 2004 el tráfico en Charleroi solo representaba el 17 % del tráfico de Bruxelles-National en el segmento de corta distancia, en 2013 ascendía a cerca del 55 %. El crecimiento del aeropuerto de Charleroi fue especialmente acusado en los años 2008 a 2010, mientras simultáneamente decrecía el tráfico de vuelos de corta distancia en Bruxelles-National. Este importante desarrollo del aeropuerto de Charleroi en los años 2008 a 2010 se explica en parte por la apertura de la nueva terminal en 2008, que fue financiada por SOWAER y por la cual BSCA no pagó un precio de mercado, tal como se ha establecido en la presente Decisión.

(636) Según BAC, esta situación condujo a un lucro cesante de 2,5 millones de pasajeros, lo que representa una pérdida anual de 50 millones EUR. BAC calcula que, de los cuatro millones de pasajeros adicionales de Charleroi en 2011 con respecto a 2005, es probable que solo 1,5 millones sean nuevos clientes, mientras que los 2,5 millones restantes son pasajeros que, en otras circunstancias, habrían utilizado Bruxelles-National.

iii) Conclusión

(637) La Comisión constata lo siguiente:

- los aeropuertos de Charleroi y Bruxelles-National compiten en determinados vuelos de punto a punto de corta y media distancia y por lo que respecta a determinados usuarios,
- el aeropuerto de Bruxelles-National no está congestionado,
- la ayuda permitió a BSCA ofrecer a las compañías aéreas unas tarifas especialmente atractivas por sus servicios aeroportuarios. La Comisión considera indudable que, sin la ayuda, BSCA no habría conseguido que Ryanair basara un número importante de vuelos en el aeropuerto de Charleroi. El desarrollo del aeropuerto de Charleroi fue tanto más importante cuanto que la Región decidió efectuar inversiones considerables en el aeropuerto y aumentar así su capacidad: el aeropuerto pasó así de una capacidad teórica de un millón de pasajeros antes de la realización de las inversiones en aplicación de las medidas de 2002 y 2003 a una capacidad teórica de tres millones de pasajeros tras las inversiones (observamos que la capacidad real es, de hecho, superior, como acreditan las cifras relativas al tráfico del aeropuerto de Charleroi, pues por lo general es posible superar la capacidad nominal de una terminal reduciendo el nivel de comodidad de los pasajeros o efectuando ciertos arreglos que no requieren inversiones importantes).

(638) La Comisión concluye que las ayudas generaron importantes falseamientos de la competencia en perjuicio de los aeropuertos que compiten con el aeropuerto de Charleroi, en primer lugar el aeropuerto de Bruxelles-National. Por lo que respecta a la ampliación de capital de 2002, en caso de constituir una ayuda, contribuyó a dichos falseamientos en la medida en que evitó dificultades financieras a BSCA y le permitió desarrollar el aeropuerto de Charleroi. No obstante, esta contribución al falseamiento de la competencia es modesta, ya que se trata de una intervención puntual, por un importe limitado en comparación con los importes de ayuda resultantes de las medidas objeto del presente examen, y que tuvo lugar además en la fase de desarrollo del aeropuerto, cuando el tráfico de este era aún bastante modesto con respecto al del aeropuerto de Bruxelles-National.

(639) La Comisión constata que el tráfico en el aeropuerto de Charleroi se multiplicó por más de cinco desde la concesión de las ayudas ⁽²²⁴⁾ (un aumento muy superior al crecimiento medio de los aeropuertos), cuando el tráfico en el aeropuerto de Bruxelles-National en el segmento de los vuelos de punto a punto de corta y media distancia se estancó desde 2004. Esta constatación confirma *a posteriori* que parte del crecimiento del aeropuerto de Charleroi se realizó en detrimento del de Bruxelles-National. La Comisión observa asimismo que el impacto competitivo del aeropuerto de Charleroi fue especialmente acusado a partir de 2008 debido al aumento de la capacidad autorizada, en particular gracias a las inversiones realizadas por SOWAER.

(640) La Comisión observa asimismo que, desde principios de 2014, el aeropuerto de Bruxelles-National acoge a Ryanair y se está desarrollando en el segmento de bajo coste. Ya acogía a Vueling. Por tanto, es posible que la competencia entre los dos aeropuertos aumente aún más en el futuro, ya que ambos pueden atraer a las mismas compañías aéreas y a los mismos segmentos de clientela.

(641) Sobre la base de estos elementos, la Comisión concluye que las ayudas provocaron falseamientos de la competencia significativos al disminuir los costes de funcionamiento de BSCA mediante la aplicación de cánones de concesión anormalmente bajos. Dichos falseamientos fueron ciertamente limitados en los primeros años que siguieron a la concesión de las medidas consideradas, es decir, en 2002 y 2003, pues las inversiones todavía no se habían ejecutado por completo y el aeropuerto de Charleroi todavía registraba un tráfico limitado, pero se incrementaron después y son hoy muy significativos.

6.3.2.7. *Conclusión sobre la compatibilidad de las ayudas en favor de BSCA sobre la base del artículo 107, apartado 3, del TFUE*

(642) La Comisión concluye que las ayudas en favor de BSCA contribuyeron al desarrollo económico regional, pero tuvieron efectos importantes y crecientes en los aeropuertos competidores de Charleroi, y en particular en el aeropuerto de Bruxelles-National.

⁽²²⁴⁾ Cuadro 4: estadísticas anuales de tráfico del aeropuerto de Charleroi.

- (643) La Comisión señala que, si las ayudas se hubieran concedido tras la entrada en vigor de las Directrices de la aviación, es decir, después del 4 de abril de 2014, no podrían considerarse compatibles con el mercado interior. En efecto, el punto 119 de las Directrices de la aviación establece que «para poder recibir ayuda de funcionamiento, el tráfico anual del aeropuerto no deberá superar los tres millones de pasajeros».
- (644) Dado que las ayudas consideradas se concedieron antes del 4 de abril de 2014, el punto 119 de las Directrices de la aviación no es aplicable. No obstante, según las Directrices de la aviación, la Comisión debe analizar las ayudas de funcionamiento ilegales concedidas a los aeropuertos teniendo en cuenta los falseamientos de la competencia inducidos por las mismas ⁽²²⁵⁾. Según la Comisión, esta exigencia impone analizar las ayudas consideradas a la luz, por una parte, de sus efectos positivos con vistas al objetivo de interés general perseguido y, por otra, de sus efectos negativos sobre la competencia y el comercio. En el caso que nos ocupa, se ha establecido que las ayudas tuvieron un importante efecto positivo en el desarrollo económico de Charleroi y su región, que cabe considerar como un objetivo de interés general justificativo de una ayuda de funcionamiento, al mismo tiempo que tuvieron efectos negativos que se acrecentaron con el tiempo y llegaron a ser muy importantes.
- (645) En este caso, dado que los efectos negativos de las ayudas, inicialmente limitados, se acrecentaron de forma constante con el tiempo para alcanzar una magnitud excesiva, la Comisión estima que la Región-SOWAER habría debido exigir, a partir de una determinada fecha, que BSCA pagara un canon de concesión acorde con el nivel que se habría determinado en el momento de la concesión de las medidas, 2002 y 2003, si la Región-SOWAER se hubiera comportado ante BSCA como un operador en una economía de mercado que pone a disposición sus infraestructuras con una perspectiva de rentabilidad. BSCA se habría beneficiado así de una ayuda de funcionamiento en la forma de un canon de concesión demasiado bajo hasta dicha fecha, de forma transitoria, y no más allá.
- (646) La Comisión considera que, para reducir los efectos negativos de las ayudas sobre la competencia y el comercio a un nivel aceptable, de forma que las ayudas sean compatibles con el mercado interior, es necesario aplicar este enfoque *a posteriori*, en la forma de: i) una recuperación de BSCA de los importes de ayuda percibidos a partir de la fecha considerada y ii) un ajuste de las modalidades de cálculo del canon de concesión para el período posterior a la adopción de la presente Decisión y hasta la expiración de la concesión de la que goza BSCA, de tal modo que, durante este período, BSCA pague a la Región-SOWAER un canon de concesión conforme al nivel que se habría determinado en el momento de la concesión de las medidas, 2002 y 2003, si la Región-SOWAER se hubiera comportado ante BSCA como un operador en una economía de mercado.
- (647) Dado que la fecha en cuestión es resultado de una ponderación de los efectos positivos sobre el desarrollo económico local y los efectos negativos sobre la competencia, no puede determinarse mediante la mera aplicación de un método de análisis económico, sino que requiere el uso por parte de la Comisión del importante margen de apreciación de que dispone en materia de compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior.
- (648) A este respecto, la Comisión señala que la entrada en vigor de las Directrices de la aviación, el 4 de abril de 2014, constituye una evolución importante en materia de apoyo público a los aeropuertos, puesto que, según estas, a partir de esa fecha, los Estados miembros ya no pueden conceder nuevas ayudas de funcionamiento a los aeropuertos que tengan más de tres millones de pasajeros. El objetivo de esta disposición es claramente limitar, a partir del 4 de abril de 2014, los efectos negativos de las ayudas de funcionamiento concedidas a los aeropuertos. La Comisión estima que esta fecha constituye asimismo una referencia adecuada en el presente asunto y que puede considerarse el momento a partir del cual BSCA habría debido dejar de pagar un canon de concesión demasiado bajo en aplicación de las medidas de 2002 y 2003. Por lo que respecta a la ampliación de capital de 2002, a la vista de las consideraciones expuestas en el considerando 638 y dado que esta medida se concedió antes del 4 de abril de 2014, la Comisión considera que, en caso de constituir una ayuda estatal, sería compatible con el mercado interior.
- (649) En conclusión, la Comisión considera que:
- las medidas ejecutadas por Bélgica en favor de BSCA en virtud de los convenios de 2002 y de la decisión de inversión de 2003 son ayudas estatales compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE hasta el 3 de abril de 2014 y ayudas estatales incompatibles con el mercado interior a partir del 4 de abril de 2014,

⁽²²⁵⁾ Véanse los puntos 131 y 137 de las Directrices de la aviación.

- la ampliación de capital de BSCA suscrita el 3 de diciembre de 2002 por SOWAER, de constituir una ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, sería una ayuda estatal compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

6.4. Aplicabilidad del plazo de prescripción a las ayudas en favor de BSCA

- (650) El artículo 15 del Reglamento de procedimiento prevé que la recuperación de ayudas estatales está sujeta a un plazo de prescripción de diez años. El plazo de prescripción se cuenta a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda ilegal al beneficiario.
- (651) Según Bélgica, la subvención pagada por la Región a BSCA por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria prestados por BSCA se beneficia de la prescripción prevista en el artículo 15 del Reglamento de procedimiento. En efecto, según Bélgica, dicha subvención se habría concedido el 9 de julio de 1991, fecha de la celebración del Convenio Región/BSCA y del pliego de condiciones anexo al mismo. Según Bélgica, a partir de esa fecha y a pesar de la adopción de distintas disposiciones sin repercusión sobre el principio de reembolso obligatorio de esos gastos por la Región, el pago de esta subvención incumbe a la Región. Solo no se beneficiarían de esta prescripción algunos servicios no económicos contemplados en la cláusula adicional n.º 6 de 15 de enero de 2008.
- (652) En primer lugar, la Comisión recuerda que, tal como ha expuesto en el considerando 415, considera que debe examinar la subvención por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria en conjunción con los demás elementos de la economía de la concesión (puesta a disposición de las infraestructuras y canon de concesión).
- (653) Aun suponiendo que la subvención pagada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria pudiera examinarse independientemente del Convenio SOWAER/BSCA, la Comisión refuta el análisis según el cual la medida mediante la cual se concedió esta subvención no habría sido objeto de ninguna modificación sustancial. Al contrario, la Comisión estima que cada una de las tres enmiendas siguientes modificaron dicha medida de forma sustancial:

6.4.1. Cláusula adicional n.º 3 de 29 de marzo de 2002

- (654) La Comisión observa que, en aplicación del artículo 25 del pliego de condiciones anexo al Convenio Región/BSCA de 9 de julio de 1991, la Región se hacía cargo del coste de los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento solo durante un período transitorio.
- (655) Dicho período se prorrogó hasta el 1 de enero de 2000 en aplicación de la cláusula adicional n.º 2 del pliego de condiciones anexo al Convenio.
- (656) Para los años 2000 y 2001, la Región Valona pagó a BSCA subvenciones por los gastos de «lucha contra incendios y mantenimiento» sobre bases jurídicas distintas del Convenio Región/BSCA ⁽²²⁶⁾, pues los actos en cuestión no comprometían a la Región más allá de los años 2000 y 2001.
- (657) Por lo que respecta al año 2002, Bélgica alega que, si bien la Región pretendía seguir concediendo una compensación por dichos costes, la creación de SOWAER y el establecimiento de un nuevo marco jurídico retrasaron la formalización de la prórroga de dicha compensación. Según Bélgica, el mantenimiento de la asunción de este gasto se confirmó mediante carta de 5 de julio de 2001 dirigida por BSCA a la administración valona de transportes y equipos, en la que se detallan las líneas generales del presupuesto de 2002 de BSCA consagradas a los costes de estos servicios, tras una conversación telefónica en cuyo curso, según Bélgica, la Región habría confirmado la asunción de estos servicios en 2002.

⁽²²⁶⁾ Para el año 2000: Decreto de 16 de diciembre de 1999 que contiene el presupuesto general de gastos de la Región Valona para el ejercicio presupuestario de 2000 y Ordenanza del Gobierno valón de 27 de septiembre de 2000 que concede una subvención de explotación a BSCA destinada a cubrir los gastos relativos a los servicios contra incendios y de mantenimiento del aeropuerto de Charleroi para el año 2000.

Para el año 2001: Decreto de 14 de diciembre de 2000 que contiene el presupuesto general de gastos de la Región Valona para el ejercicio presupuestario de 2001 y Ordenanza del Gobierno valón de 4 de octubre de 2001 que concede una subvención de explotación a BSCA destinada a cubrir los gastos relativos a los servicios contra incendios y de mantenimiento del aeropuerto de Charleroi para el año 2001.

- (658) Tal como se precisa en los considerandos 71 y 72, la cláusula adicional n.º 3 de 29 de marzo de 2002 del Convenio de concesión Región/BSCA modifica el artículo 3.2 del Convenio Región/BSCA y prevé que la Región Valona reembolse los gastos (cargas e inversiones) inherentes a los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento. La cláusula adicional n.º 3 modifica asimismo el artículo 25 del pliego de condiciones y prevé que el concesionario someta a la autoridad otorgante el presupuesto correspondiente a las partidas de lucha contra incendios y mantenimiento y que lleve una cuenta de explotación separada que pueda ser analizada y controlada en cualquier momento por dicha autoridad.
- (659) La Comisión considera que la cláusula adicional n.º 3 de 29 de marzo de 2002 del Convenio de concesión Región/BSCA afecta de forma sustancial a la medida. En efecto, dicha cláusula insta a la Región de asumir los costes vinculados a los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento, cuando ya no existía ningún compromiso escrito de la Región aplicable a los importes soportados por BSCA desde el 1 de enero de 2002.
- (660) Además, la cláusula adicional n.º 3 modifica el artículo 3.2 del Convenio Región/BSCA y prevé que la Región reembolse los gastos (cargas e inversiones) inherentes a los servicios de lucha contra incendios y mantenimiento. Modifica asimismo el artículo 25 del pliego de condiciones y prevé que el concesionario someta a la autoridad otorgante el presupuesto correspondiente a las partidas de lucha contra incendios y mantenimiento y que lleve una cuenta de explotación separada que pueda ser analizada y controlada en cualquier momento por dicha autoridad. A este respecto, la Comisión resalta que la cláusula adicional n.º 3 prevé la inclusión en esa cuenta de explotación de los costes de las inversiones y/o cargas de amortización de las inversiones, cuando antes no era así.
- (661) Sobre la base de estos elementos, la Comisión considera que la subvención pagada por la Región a BSCA por determinados servicios de esta última vinculados a la actividad aeroportuaria se instauró, o en todo caso se modificó sustancialmente, mediante la cláusula adicional n.º 3 de 29 de marzo de 2002 del Convenio Región/BSCA.

6.4.2. Cláusula adicional n.º 5 del Convenio Región/BSCA de 10 de marzo de 2006

- (662) Con las disposiciones siguientes, la cláusula adicional n.º 5 del Convenio Región/BSCA de 10 de marzo de 2006 modificó de forma sustancial la cláusula adicional n.º 3:

— en aplicación del artículo 3.2.2 del Convenio Región/BSCA, tal como fue modificado por la cláusula adicional n.º 5, la Región compensa los gastos soportados por BSCA por «los servicios vinculados a la protección contra incendios, la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario», mientras que, anteriormente, la Región compensaba los gastos soportados por BSCA por los servicios de «mantenimiento y lucha contra incendios». Según Bélgica, esta nueva formulación tenía por objeto definir de un modo más preciso los costes asumidos por la Región Valona, pero no afecta de forma sustancial al perímetro de los servicios asumidos. La Comisión observa, sin embargo, que, aun ignorando el cambio de redacción de los servicios por los que BSCA recibe una compensación, el detalle de los gastos asumidos en aplicación del artículo 25 del pliego de condiciones, tal como fue modificado por la cláusula adicional n.º 5, difiere en que incluye determinados gastos que anteriormente no se mencionaban, a saber «los servicios relativos a la seguridad del tráfico en tierra y del emplazamiento aeroportuario incluido el mantenimiento corriente de dicho emplazamiento, (...) pequeños trabajos de asfaltado, mantenimiento corriente y reparación de la pista y los accesos, la reparación y el mantenimiento operativo de la iluminación y las luces de pista, los trabajos de siega, el desgomado y marcado de la pista, la retirada de nieve y cualquier otro servicio que garantice la seguridad del tráfico en tierra, del emplazamiento aeroportuario y de las infraestructuras, a excepción de los espacios comerciales de la zona aeroportuaria»,

— la subvención se somete a un límite máximo, cuando antes no existía; dicho límite máximo es de aplicación a partir de la entrada en vigor de la cláusula adicional n.º 5 y repercute, por tanto, en el importe de la subvención pagada por la Región a BSCA desde el primer año,

— el importe de la subvención debe revisarse antes de julio de 2009 ⁽²²⁷⁾.

⁽²²⁷⁾ Dicha revisión no tuvo lugar hasta 2013. Pero no es menos cierto que la introducción de una fecha de revisión modificaba de forma importante la medida.

- (663) Sobre la base de estos elementos, la Comisión considera que la medida se modificó de forma sustancial con la adopción de la cláusula adicional n.º 5 de 10 de marzo de 2006 del Convenio Región/BSCA.

6.4.3. Cláusula adicional n.º 6 del Convenio Región/BSCA de 15 de enero de 2008

- (664) La cláusula adicional n.º 6 del Convenio Región/BSCA de 15 de enero de 2008 modificó de forma sustancial la cláusula adicional n.º 5 al ampliar de forma significativa el perímetro de los servicios por los que la Región abona una subvención a BSCA, ya que en adelante dichos servicios incluyen el seguimiento y el registro de los vuelos, la planificación de los vuelos previstos, la guía en tierra de aeronaves (*marshaling*) y la protección. Ahora bien, tal como se expuso en la sección 6.1.1, la Comisión estima que esos servicios, exceptuados los servicios de protección, son servicios de carácter económico.

6.4.4. Conclusión

- (665) La Comisión concluye que la subvención pagada por la Región a BSCA por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria no puede considerarse una medida que haya estado en vigor de forma continuada y no haya registrado ninguna modificación sustancial desde 1991. El pago de esta subvención se fundamenta en varias medidas nuevas aplicables de forma sucesiva. Las examinadas en la presente Decisión son: a) la cláusula adicional n.º 3 del Convenio Región/BSCA de 29 de marzo de 2002, b) la cláusula adicional n.º 5 del Convenio Región/BSCA de 10 de marzo de 2006 y c) la cláusula adicional n.º 6 del Convenio Región/BSCA de 15 de enero de 2008.
- (666) Las medidas a) a c) no pueden beneficiarse de la prescripción decenal, ya que entre el momento de su concesión y el 20 de abril de 2011, fecha en que la Comisión remitió su primera petición de información a Bélgica sobre las ayudas en favor de BSCA, transcurrieron menos de diez años. Ahora bien, tal como precisa el artículo 15 del Reglamento de procedimiento, cualquier medida adoptada por la Comisión o un Estado miembro, actuando a petición de la Comisión, en relación con la ayuda ilegal interrumpe el plazo de prescripción. La Comisión concluye que la prescripción prevista por el artículo 15 del Reglamento de procedimiento no es aplicable a las ayudas en favor de BSCA examinadas en la presente Decisión.

6.5. Aplicabilidad del principio de confianza legítima a la subvención pagada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria

- (667) El artículo 14, apartado 1, del Reglamento de procedimiento establece que «la Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del derecho comunitario». En particular, la Comisión no podrá requerir la recuperación de las ayudas que, a pesar de haber sido concedidas en el período de diez años definido en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento de procedimiento, estén amparadas por la existencia de una confianza legítima —por parte del beneficiario— resultante de actos o posiciones adoptados por la Comisión en el pasado.
- (668) Tal como se indica en la sección 5.4 de la presente Decisión, Bélgica sostiene que la recuperación de la subvención pagada por la Región por determinados servicios vinculados a la actividad aeroportuaria sería contraria al principio de confianza legítima.
- (669) El Tribunal de Justicia ha establecido, sin embargo, que el beneficiario de una ayuda ilegal no puede, por lo general, invocar la confianza legítima ⁽²²⁸⁾. En efecto, el beneficiario habría debido verificar que la ayuda que se le concedía había sido notificada y aprobada por la Comisión. A este respecto, la Comisión recuerda que las ayudas en favor de BSCA no fueron notificadas a la Comisión.

6.5.1. Ausencia de garantías concretas

- (670) Además, tal como ha precisado el Tribunal de Justicia ⁽²²⁹⁾, «nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le dio garantías concretas».

⁽²²⁸⁾ Asunto C-5/89 Comisión/Alemania, Rec. 1990, p. I-3437, ECLI:EU:C:1990:320, apartado 14. asunto C-169/95 España/Comisión, Rec. 1997, p. ECR I-135, ECLI:EU:C:1997:10, apartado 51. asunto C-148/04 Unicredito Italiano, Rec. 2005, p. ECR I-11137, ECLI:EU:C:2005:774, apartado 104.

⁽²²⁹⁾ Asuntos acumulados C-182/03 y C-217/03, Bélgica y Forum 187 ASBL/Comisión, Rec.2006, p. I-5479, ECLI:EU:C:2006:416, apartado 147.

- (671) Bélgica sostiene que, dada la ausencia de censura por parte de la Comisión en su Decisión de 2004, BSCA contaba con garantías concretas de que la subvención no podía constituir una ayuda estatal. Bélgica se basa, en particular, en el considerando 214 de la Decisión de 2004, en el que la Comisión indica que «no pone en duda la posibilidad legítima de que las autoridades valonas continuaran asumiendo los costes de mantenimiento/lucha contra incendios». Y señala que esta confianza legítima se vio reforzada por la práctica decisoria de la Comisión en lo concerniente a la distinción entre actividades económicas y no económicas, tal como se reitera en particular en la Decisión de la Comisión relativa al aeropuerto de Leipzig-Halle.
- (672) La Comisión estima que la ausencia de censura sobre las ayudas en favor de BSCA en su Decisión de 2004 no puede constituir una «garantía concreta». Recuerda que, ni la Decisión de incoación de 2002, ni la Decisión final de 2004, abordaban las medidas en favor de BSCA. Por lo que respecta al considerando 214 de la Decisión de 2004, la Comisión resalta que debe leerse en su contexto. En dicho contexto, el considerando en cuestión no puede entenderse como una aprobación de la medida con arreglo a las normas sobre ayudas estatales, sino tan solo como una explicación del razonamiento según el cual no es la conformidad de la medida con dichas normas lo que examina la Comisión, sino la incertidumbre sobre la asunción financiera por la Región de determinados servicios en el plan de negocios de BSCA, a efectos de la aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado a los contratos de 2001.
- (673) Tal como se expone en los considerandos 397 a 399 de la presente Decisión, la Comisión discute que se pueda deducir de los considerandos 182 y 183 de la Decisión relativa al aeropuerto de Leipzig-Halle que la Comisión considerase en el pasado que misiones comparables al mantenimiento y la seguridad del tráfico, tal como se definen en el Convenio Región/BSCA, correspondían a prerrogativas del poder público.

6.5.2. Previsibilidad del cambio de la línea de conducta

- (674) Tal como ha precisado el Tribunal de Justicia ⁽²³⁰⁾, «cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida comunitaria que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de tal principio si dicha medida se adopta» ⁽²³¹⁾.
- (675) Según Bélgica, ningún elemento permitía a BSCA pensar que la Comisión iba a reexaminar, en 2012, una medida sobre la que no había formulado ninguna reserva en 2004, y que el Tribunal de Justicia no puso en entredicho en 2008.
- (676) La Comisión refuta haber tomado una posición respecto de las medidas en favor de BSCA al adoptar la Decisión de 2004. Por tanto, la Decisión de 2012 no representa un cambio en su línea de conducta.
- (677) La Comisión refuta asimismo que la presente Decisión constituya un cambio en su práctica decisoria relativa a la distinción entre actividades económicas y no económicas. Por lo que respecta a la Decisión relativa al aeropuerto de Leipzig-Halle, citada por Bélgica para demostrar el supuesto cambio en la línea de conducta de la Comisión, esta niega que se pueda deducir de dicha Decisión que hubiera considerado en el pasado que misiones comparables al mantenimiento/seguridad del tráfico correspondían al ejercicio del poder público (véanse los considerandos 397 a 399).
- (678) En conclusión, la Comisión considera que la recuperación de la ayuda ilegal e incompatible concedida a BSCA no es contraria al principio de confianza legítima.

7. CONCLUSIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS QUE DEBEN RECUPERARSE DE BSCA

7.1. Ayudas ejecutadas ilegalmente en beneficio de BSCA

- (679) La Comisión constata que, con la adopción de los convenios de 2002 y la decisión de inversión de 2003, Bélgica ejecutó ilegalmente ayudas en beneficio de BSCA infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Dichas ayudas están constituidas por la diferencia entre el canon que habría exigido un operador en una economía de mercado (en lo sucesivo, «canon conforme al precio de mercado») y los cánones efectivamente pagados por BSCA a la Región-SOWAER.

⁽²³⁰⁾ *Idem.*

⁽²³¹⁾ Sentencia de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens et Van Dijk Food Products Lopik/Comisión, 265/85, Rec. p. 1155, ECLI:EU:C:1987:121, apartado 44.

- (680) El canon conforme al precio de mercado es el que habría debido pagar BSCA de forma que cada una de las dos medidas (los convenios de 2002 y la decisión de inversión de 2003) presenten un valor actualizado neto nulo para la Región-SOWAER. La Comisión ha determinado el canon conforme al precio de mercado de forma coherente con el razonamiento expuesto en la sección 6.1.2.2, en la que se estableció que los convenios de 2002 y la decisión de inversión de 2003 habían dado lugar a un canon de concesión inferior al que habría exigido un operador en una economía de mercado motivado por perspectivas de rentabilidad.
- (681) La Comisión ha estimado que un operador prudente no habría exigido que, desde el momento de la firma del Convenio SOWAER/BSCA de 2002, BSCA pagase un canon que reflejase las inversiones que SOWAER se había comprometido a efectuar con arreglo a dicho convenio, ya que las inversiones todavía no se habían realizado y BSCA no disponía de los ingresos esperados de las mismas. En efecto, un operador prudente habría aceptado que el canon solo se incrementase cuando el gestor pudiese explotar las nuevas inversiones. En su defecto, el gestor podría registrar dificultades de tesorería durante los años en que todavía no pudiese obtener ingresos de explotación de la nueva infraestructura. La Comisión señala, por otra parte, que el convenio de subconcesión SOWAER/BSCA de 2002 preveía un aumento del canon de concesión en 2007, es decir, dos años después de la entrada en funcionamiento prevista de la nueva terminal (2005). En consecuencia, la Comisión considera que un operador prudente habría aceptado que BSCA pagase el canon fijado por el Convenio SOWAER/BSCA de 2002 hasta dos años después de finalizado el año de entrada en funcionamiento de la nueva terminal (es decir, 2007), pero habría exigido que, a partir de esa fecha, BSCA pagase un canon conforme al precio de mercado, es decir, un canon que permitiese a la entidad Región-SOWAER obtener un valor actualizado neto nulo para todo el período.
- (682) En el cuadro 31 figuran:
- a) los cánones de concesión variables esperados de BSCA en aplicación de las disposiciones en vigor en el momento de la concesión de la medida de 2002 ⁽²³²⁾;
- b) el canon de concesión adicional, concebido como un importe fijo anual indexado a un tipo del 2 % anual para reflejar la inflación ⁽²³³⁾, que habría debido pagar BSCA a partir de 2007 para que los cánones de concesión adeudados por BSCA se correspondiesen con el canon de concesión conforme al precio de mercado como contrapartida de los convenios de 2002 ⁽²³⁴⁾;
- c) el canon de concesión adicional, concebido como un importe fijo anual indexado a un tipo del 2 % anual para reflejar la inflación, que habría debido pagar BSCA a partir de 2008 para que los cánones de concesión adeudados por BSCA se correspondiesen con el canon de concesión conforme al precio de mercado como contrapartida de los convenios de 2003 ⁽²³⁵⁾.

La suma (a + b + c) representa los cánones de concesión conformes al precio de mercado: sus valores son tales que el valor actualizado neto de los convenios de 2002 y la decisión de inversión de 2003 es nulo.

Cuadro 31

Cánones de concesión previstos conformes al precio de mercado

(EUR)

	a) Cánones de concesión esperados de BSCA en el momento de la concesión de la medida de 2002	b) Cánones de concesión que deben sumarse a a) para que el VAN de la medida de 2002 sea igual a 0	c) Cánones de concesión que deben sumarse para que el VAN de la decisión de inversión de 2003 sea igual a 0	(a + b + c) Cánones de concesión conformes al precio de mercado
2002	883 689	0	0	883 689
2003	901 363	0	0	901 363

⁽²³²⁾ Estos cánones corresponden a la parte variable del canon de concesión, dado que la parte fija que debía pagar BSCA está compensada por un pago de la Región Valona a BSCA.

⁽²³³⁾ El 2 % es el objetivo del Banco Central Europeo en términos de inflación.

⁽²³⁴⁾ Estos cánones de concesión adicionales se calcularon sobre la base de la hipótesis de un aumento del 2 % anual.

⁽²³⁵⁾ Idem.

(EUR)

	a) Cánones de concesión esperados de BSCA en el momento de la concesión de la medida de 2002	b) Cánones de concesión que deben sumarse a a) para que el VAN de la medida de 2002 sea igual a 0	c) Cánones de concesión que deben sumarse para que el VAN de la decisión de inversión de 2003 sea igual a 0	(a + b + c) Cánones de concesión conformes al precio de mercado
2004	919 390	0	0	919 390
2005	937 778	0	0	937 778
2006	956 533	0	0	956 533
2007	2 651 067	8 301 157	0	10 952 224
2008	2 704 088	8 467 180	2 391 141	13 562 409
2009	2 758 170	8 636 524	2 438 964	13 833 658
2010	2 813 334	8 809 254	2 487 743	14 110 331
2011	2 869 600	8 985 440	2 537 498	14 392 538
2012	2 926 992	9 165 148	2 588 248	14 680 388
2013	2 985 532	9 348 451	2 640 013	14 973 996
2014	3 045 243	9 535 420	2 692 814	15 273 477
2015	3 106 148	9 726 129	2 746 670	15 578 947

(683) Dado que las obras se retrasaron y la terminal entró finalmente en funcionamiento en 2007, la Comisión estima que BSCA habría debido pagar un canon conforme al precio de mercado a partir de finales de 2009, es decir desde el 1 de enero de 2010. La Comisión ha estimado que el retraso de dos años en las obras debía ser asumido por la Región y SOWAER, y no por BSCA, ya que esas entidades se encargaban de realizar las inversiones. Por tanto, la Comisión ha estimado que BSCA debía pagar el canon de concesión conforme al precio de mercado solo a finales de 2009, sin que dicho canon se viera incrementado sobre la base de que debería haberlo pagado a finales de 2007, tal como estaba previsto en aplicación del Convenio SOWAER/BSCA de 2002.

(684) Para determinar los cánones de concesión conformes al precio de mercado que habría debido pagar BSCA y que deberá pagar en el futuro, deben tenerse en cuenta los cánones variables efectivamente adeudados por BSCA [a los que hay que añadir los cánones b) y c) presentados en el cuadro 31]. Resulta que, aun cuando el tráfico fue muy superior al previsto en 2002, los cánones efectivamente debidos [que se presentan en la columna a) del cuadro 32] corresponden a los cánones de concesión variables esperados [que se presentan en la columna a) del cuadro 31] debido al límite máximo fijado para el canon de concesión variable desde 2002.

(685) En el cuadro 32 se presentan los elementos constitutivos del canon de concesión conforme al precio de mercado:

Cuadro 32

Cánones de concesión conformes al precio de mercado habida cuenta del retraso de las obras ⁽¹⁾

(EUR)

	a) Cánones de concesión esperados de BSCA en el momento de la concesión de la medida de 2002	b) Cánones de concesión que deben sumarse a a) para que el VAN de la medida de 2002 sea igual a 0	c) Cánones de concesión que deben sumarse para que el VAN de la decisión de inversión de 2003 sea igual a 0	(a+b+c) Cánones de concesión conformes al precio de mercado
2002	883 689	0	0	883 689
2003	901 363	0	0	901 363
2004	919 390	0	0	919 390
2005	937 778	0	0	937 778
2006	956 533	0	0	956 533
2007	2 651 067	0	0	2 651 067
2008	2 704 088	0	0	2 704 088
2009	2 758 170	0	0	2 758 170
2010	2 813 334	8 809 254	2 487 743	14 110 331
2011	2 869 600	8 985 440	2 537 498	14 392 538
2012	2 926 992	9 165 148	2 588 248	14 680 388
2013	2 985 532	9 348 451	2 640 013	14 973 996
2014	3 045 243	9 535 420	2 692 814	15 273 477
2015	3 106 148	9 726 129	2 746 670	15 578 947

⁽¹⁾ El cuadro que figura a continuación se basa en la hipótesis de que el tráfico en el aeropuerto de Charleroi es tal que el canon de concesión variable a) seguirá estando sujeto a un límite máximo en 2014 y 2015 en aplicación de las disposiciones en vigor. De no verificarse esta hipótesis, habría que reemplazar los importes indicados en la columna a) para 2014 y 2015 por los importes debidos por BSCA por el canon de concesión variable. Ello no afectaría a las columnas b) y c).

(686) Más en general, a partir de 2013, por ejemplo para el año (2013 + n), el canon de concesión conforme al precio de mercado asciende a: $(a) + (9\,348\,451 + 2\,640\,013) \times (1,02)^n$, es decir $(a) + 11\,988\,464 \times (1,02)^n$, donde (a) es la parte variable del canon de concesión debido por BSCA para el año (2013 + n). Como se ha explicado en el considerando 685, para los años 2014 y 2015, la parte (a) probablemente estará sujeta al límite máximo. En estos cálculos del valor actualizado neto y del canon de concesión conforme al precio de mercado para las medidas de 2002 y 2003, la Comisión ha supuesto que el límite máximo desaparecería a partir de 2015. Desde 2016, la parte (a) del canon conforme será igual, por tanto, al 35 % de los ingresos aeronáuticos.

(687) Sobre la base de las hipótesis y los métodos anteriormente descritos y suponiendo que el canon de concesión pagado por BSCA se mantenga inalterado, la Comisión concluye que, mediante los convenios de 2002 y la decisión de inversión de 2003, BSCA percibió y percibirá hasta el 31 de diciembre de 2015 los importes de ayuda (sin intereses) correspondientes a la suma de las columnas b) y c) del cuadro 32. Los importes de ayuda se indican en el cuadro siguiente:

Cuadro 33

Importes de ayuda percibidos por BSCA hasta el 31 de diciembre de 2015 (excluidos intereses) en caso de que el canon de concesión de BSCA se mantenga inalterado hasta el 31 de diciembre de 2015

(EUR)

	Ayuda vinculada a la medida de 2002 (sin intereses)	Ayuda vinculada a la medida de 2003 (sin intereses)	Ayuda total (sin intereses)
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	8 809 254	2 487 743	11 296 997
2011	8 985 440	2 537 498	11 522 938
2012	9 165 148	2 588 248	11 753 396
2013	9 348 451	2 640 013	11 988 464
2014	9 535 420	2 692 814	12 228 234
2015	9 726 129	2 746 670	12 472 799
Total	55 569 842	15 692 986	71 262 828

- (688) A 1 de octubre de 2014, fecha de la presente Decisión, BSCA ha percibido, como resultado de los convenios de 2002 y de la decisión de inversión de 2003, los siguientes importes de ayuda ⁽²³⁶⁾ (sin intereses):

Cuadro 34

Importes de ayuda percibidos por BSCA hasta el 30 de septiembre de 2014 (sin intereses)

(EUR)

	Ayuda vinculada a la medida de 2002 (sin intereses) recibida a 30 de septiembre de 2014	Ayuda vinculada a la medida de 2003 (sin intereses) recibida a 30 de septiembre de 2014	Ayuda total (sin intereses) recibida a 30 de septiembre de 2014
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	8 809 254	2 487 743	11 296 997
2011	8 985 440	2 537 498	11 522 938
2012	9 165 148	2 588 248	11 753 396
2013	9 348 451	2 640 013	11 988 464
30.9.2014	7 131 972	2 014 077	9 146 049
Total	43 440 265	12 267 579	55 707 844

7.2. Ayudas que deben recuperarse

- (689) Habida cuenta de las conclusiones de la sección 6.3.2 sobre la compatibilidad de las ayudas en favor de BSCA, la ayuda que se debe recuperar es únicamente la diferencia entre el canon conforme al precio de mercado, calculado con los métodos descritos en los considerandos 680 a 683, y el canon pagado por BSCA desde el 4 de abril de 2014.
- (690) Dado que el período del 4 de abril al 1 de octubre de 2014 consta de 180 días, la ayuda que debe recuperarse (sin intereses) a fecha de 1 de octubre de 2014 asciende a $(180/365) \times 12\,228\,234$ EUR, es decir, 6 030 362 EUR.

⁽²³⁶⁾ Estos importes son los mismos que los del cuadro anterior hasta 2013 incluido. Para 2014, se ha aplicado una ratio de $(273/365)$, pues el período del 1 de enero al 30 de septiembre comprende 273 días.

- (691) Además, en tanto el canon de concesión adeudado por BSCA no se ajuste al canon conforme al precio de mercado, BSCA seguirá percibiendo ayudas ilegales e incompatibles, cuyos importes deberán recuperarse.
- (692) En caso de que en el año 2014 el canon de concesión pagado por BSCA se ajustara al canon de concesión conforme al precio de mercado indicado en el cuadro 32, el importe de la ayuda que debe recuperarse (sin intereses) se calculará con arreglo a la siguiente fórmula:

siendo N el número de días comprendido entre el 4 de abril de 2014 y la fecha en que el canon de concesión pagado por BSCA se haya ajustado al canon de concesión conforme al precio de mercado,

Importe de la ayuda que debe recuperarse (sin intereses) = $(N/365) \times$ importe de la ayuda para 2014

= $(N/365) \times 12\,228\,234$ EUR

- (693) En caso de que en el año 2015 el canon de concesión pagado por BSCA se ajustara al canon de concesión conforme al precio de mercado indicado en el cuadro 32, el importe de la ayuda que debe recuperarse (sin intereses) se calculará con arreglo a la siguiente fórmula:

siendo N' el número de días comprendido entre el 1 de enero de 2015 y la fecha en que el canon de concesión pagado por BSCA se haya ajustado al canon de concesión conforme al precio de mercado;

Importe de la ayuda que debe recuperarse (sin intereses)

= importe de la ayuda que debe recuperarse para 2014 (sin intereses) + importe de la ayuda que debe recuperarse para 2015 (sin intereses)

= $((\text{número de días desde el 4 de abril hasta el 31 de diciembre de 2014})/365) \times$ importe de la ayuda para 2014 + $(N'/365) \times$ importe de la ayuda para 2015

= $(272/365) \times 12\,228\,234 + (N'/365) \times 12\,472\,799$

= $9\,112\,547 + N' \times 34\,172$ EUR

- (694) Las autoridades belgas deberán recuperar el importe calculado de conformidad con las fórmulas indicadas en los considerandos 692 y 693 en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.
- (695) Las autoridades belgas deberán añadir al importe que debe recuperarse los intereses de recuperación, que empiezan a devengar a partir de la fecha en que la ayuda en cuestión se puso a disposición de las empresas, es decir, en cada fecha efectiva de pago de las ayudas y hasta su recuperación efectiva ⁽²³⁷⁾, de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión ⁽²³⁸⁾. La Comisión considera que la fecha de puesta a disposición de la ayuda corresponde a las fechas de pago de los cánones inferiores al precio de mercado, tal como fueron fijados en los convenios SOWAER/BSCA en vigor en el momento del pago en cuestión.
- (696) La presente Decisión no afectará a la recuperación de otras posibles ayudas estatales concedidas a BSCA y no contempladas en la presente Decisión.
- (697) Mediante escrito de 7 de mayo de 2014, Bélgica aceptó que, en el marco del presente asunto y habida cuenta del compromiso contraído por los servicios de la Comisión de remitirle lo antes posible una traducción de la Decisión en lengua neerlandesa, la Comisión pudiera, de forma excepcional, notificarle la Decisión en lengua francesa en virtud del artículo 297 del TFUE. Bélgica aceptó que la versión en lengua francesa de la Decisión fuese la única auténtica y surtiese efecto mediante su notificación en dicha lengua.

⁽²³⁷⁾ Véase el artículo 14, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 659/99, anteriormente citado.

⁽²³⁸⁾ Reglamento n.º (CE) 794/2004 de la Comisión, del 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Las medidas en favor de Ryanair Ltd (en lo sucesivo, «Ryanair»), es decir, el compromiso del Gobierno valón con Ryanair de 6 de noviembre de 2001, el contrato entre BSCA y Ryanair de 2 de diciembre de 2001, el convenio con Promocy de 12 de diciembre de 2001, el contrato entre Promocy y Leading Verge de 31 de enero de 2002, el Decreto ministerial de 11 de junio de 2004, la carta de BSCA a Ryanair de 24 de junio de 2004, el acuerdo comercial entre BSCA y Ryanair de 9 de diciembre de 2005, la cláusula adicional de 6 de diciembre de 2010 del contrato entre BSCA y Ryanair y la cesión de las participaciones de BSCA en Promocy el 31 de marzo de 2010, no constituyen ayudas estatales en favor de Ryanair con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2. Las medidas en favor de Brussels South Charleroi Airport (en lo sucesivo, «BSCA») integradas por: el Convenio entre la Société wallonne des aéroports (en lo sucesivo, «SOWAER») y BSCA de 4 de abril de 2006, la cláusula adicional n.º 5 del Convenio entre la Región Valona y BSCA de 10 de marzo de 2006 y la cláusula adicional n.º 6 del Convenio entre la Región Valona y BSCA de 15 de enero de 2008, no constituyen ayudas estatales en favor de BSCA con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 2

1. Las medidas ilegalmente ejecutadas por Bélgica en favor de BSCA, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en virtud del Convenio de subconcesión de 15 de abril de 2002 entre SOWAER y BSCA y de la cláusula adicional n.º 3 de 29 de marzo de 2002 del Convenio entre la Región Valona y BSCA, así como de la decisión de inversión de la Región Valona de 3 de abril de 2003, constituyen, hasta el 3 de abril de 2014, ayudas estatales compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2. La ampliación de capital de BSCA suscrita el 3 de diciembre de 2002 por SOWAER, suponiendo que sea una ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es una ayuda estatal compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 3

Las medidas ilegalmente ejecutadas por Bélgica en favor de BSCA, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en virtud del Convenio de subconcesión de 15 de abril de 2002 entre SOWAER y BSCA y de la cláusula adicional n.º 3 de 29 de marzo de 2002 del Convenio entre la Región Valona y BSCA, así como de la decisión de inversión de la Región Valona de 3 de abril de 2003, constituyen, desde el 4 de abril de 2014, ayudas estatales incompatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 1, de dicho Tratado.

Artículo 4

1. Bélgica deberá poner fin a las ayudas contempladas en el artículo 3 elevando el canon de concesión adeudado por BSCA como mínimo al nivel del canon de concesión conforme al precio de mercado y recuperando del beneficiario los importes de ayuda percibidos en concepto de las medidas contempladas en el artículo 3 a partir del 4 de abril de 2014.

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

3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 794/2004.

4. Bélgica cancelará todos los pagos pendientes de las ayudas mencionadas en el artículo 3 con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

Artículo 5

1. La recuperación de las ayudas mencionadas en el artículo 3 será inmediata y efectiva.
2. Bélgica garantizará que la presente Decisión se aplique en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

Artículo 6

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Bélgica presentará la siguiente información a la Comisión:
 - a) las fechas en las que BSCA abonó los cánones de concesión correspondientes a 2014 y el cálculo de los intereses de recuperación;
 - b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
 - c) documentos que demuestren que se ha ordenado al beneficiario que reembolse la ayuda.
2. Bélgica mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta la plena recuperación de las ayudas mencionadas en el artículo 3. 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 ayuda y los intereses ya recuperados de los beneficiarios.

Artículo 7

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de Bélgica.

Hecho en Bruselas, el 1 de octubre de 2014.

Por la Comisión
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente

ANEXO

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

Identidad del beneficiario	Importe total de ayuda recibida (*)	Importe total de ayuda que debe recuperarse (*) (Principal)	Importe total ya recuperado (*)	
			Principal	Intereses

(*) En millones EUR.