



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta ampliada)

de 13 de diciembre de 2018*

«Ayudas de Estado — Acuerdos celebrados por la Cámara de Comercio e Industria de Nîmes-Uzès-Le Vigan con Ryanair y su filial Airport Marketing Services — Servicios aeroportuarios — Servicios de marketing — Decisión por la que se declara la ayuda incompatible con el mercado interior y se ordena su recuperación — Concepto de ayuda de Estado — Imputabilidad al Estado — Cámara de Comercio e Industria — Ventaja — Criterio del inversor privado — Recuperación — Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales — Derecho de acceso al expediente — Derecho a ser oído»

En el asunto T-53/16,

Ryanair DAC, anteriormente Ryanair Ltd, con domicilio social en Dublín (Irlanda),

Airport Marketing Services Ltd, con domicilio social en Dublín,

representadas por los Sres. G. Berrisch, E. Vahida e I.-G. Metaxas-Maranghidis, abogados, y el Sr. B. Byrne, Solicitor,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Flynn y S. Noë, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Consejo de la Unión Europea, representado por las Sras. S. Boelaert y S. Petrova y el Sr. J. Kneale, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación parcial de la Decisión (UE) 2016/633 de la Comisión, de 23 de julio de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited y de Airport Marketing Services Limited (DO 2016, L 113, p. 32),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta ampliada),

integrado por el Sr. G. Berardis, Presidente, y los Sres. S. Pappasavvas, D. Spielmann (Ponente) y Z. Csehi y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de octubre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia¹

I. Antecedentes del litigio

A. Medidas en cuestión

- 1 Las demandantes, a saber, Ryanair DAC, anteriormente Ryanair Ltd, y Airport Marketing Services Ltd (en lo sucesivo, «AMS»), son, la primera, una compañía aérea con domicilio social en Irlanda, que opera más de 1 800 vuelos diarios que unen 200 destinos en 31 países de Europa y el Norte de África, y, la segunda, una filial de Ryanair que proporciona soluciones en materia de estrategia de marketing, la mayor parte de su actividad consiste en vender espacios publicitarios en el sitio web de Ryanair.
- 2 El aeropuerto de Nimes-Garons (en lo sucesivo, «aeropuerto de Nimes»), del que es propietaria la República Francesa, está situado en el departamento del Gard en Francia. La explotación del referido aeropuerto corrió a cargo inicialmente de la Cámara de Comercio e Industria (CCI) de Nimes-Uzès-Le Vigan. Desde el 1 de febrero de 2006, la responsabilidad del acondicionamiento, mantenimiento explotación y desarrollo de la zona civil de dicho aeropuerto se confió al Sindicato Mixto para la ordenación y el desarrollo del aeropuerto de Nimes-Alès-Camarga-Cevenas (en lo sucesivo, «SMAN»), que es un organismo público que agrupa al Consejo Departamental del Gard, la Mancomunidad de Municipios de Nimes Métropole y la Mancomunidad de Municipios del Gran Alès en Cevenas. El SMAN confió, de manera transitoria, entre el 1 de febrero de 2006 y el 31 de diciembre de 2006, la explotación del aeropuerto en cuestión a la referida CCI mediante una delegación de servicio público. Tras un procedimiento de licitación, el SMAN optó por subcontratar, en el marco de un convenio de delegación de servicio público que entró en vigor el 1 de enero de 2007, la explotación del mismo aeropuerto a Veolia Transport, que fue sustituida por su filial al 100 %, Veolia Transport Aéroport Nîmes (en lo sucesivo, «VTAN»), para la ejecución del convenio.
- 3 La actividad de Ryanair en el aeropuerto de Nimes comenzó en junio de 2000. Al inicio operaba una sola ruta aérea entre el citado aeropuerto y el de Londres Stansted que se amplió hasta cuatro conexiones aéreas.
- 4 A este respecto, el 11 de abril de 2000, la CCI de Nimes-Uzès-Le Vigan celebró un contrato de servicios aeroportuarios con Ryanair, con una duración de diez años, por el que esta última se comprometió a establecer vuelos cotidianos entre el aeropuerto de Londres Stansted y el de Nimes (en lo sucesivo, «CSA de 2000»).
- 5 El CSA de 2000 fue modificado tras un intercambio de correspondencia a finales del año 2001 y en marzo de 2004, previendo un aumento de los pagos de la CCI de Nimes-Uzès-Le Vigan a Ryanair con vistas al desarrollo de rutas complementarias. El 10 de octubre de 2005, se celebró un nuevo contrato de servicios aeroportuarios entre la citada CCI y Ryanair, por un período inicial de cinco años, por el cual esta última se comprometía a operar algunas rutas aéreas al aeropuerto de Nimes. El mismo día

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

se celebró un contrato de servicios de marketing entre dicha CCI y AMS que consistía en prestaciones de servicios publicitarios en el sitio web de Ryanair y vía correo electrónico, en contrapartida a pagos anuales por la CCI en cuestión.

- 6 El 2 de enero de 2007, VTAN celebró un contrato de servicios aeroportuarios con Ryanair, que le concedía una contribución por pasajero en virtud de un régimen de incentivo al desarrollo del tráfico, y un contrato de servicios de marketing con AMS para la contratación de prestaciones a cambio de un importe determinado. Estos contratos estarían en vigor del 1 de enero de 2007 al 31 de octubre de 2007. El 1 de agosto de 2007, VTAN y AMS firmaron una cláusula adicional a este último contrato, previendo una contribución complementaria por VTAN. El 1 de noviembre de 2007, se celebraron dos nuevos contratos entre las mismas partes para seguir ejecutando los contratos mencionados anteriormente, que habían llegado a su vencimiento. Se aumentaron los pagos a Ryanair y AMS. Asimismo, el 27 de agosto de 2008, dos nuevos contratos celebrados por las mismas partes sustituyeron el marco contractual anterior a partir del 1 de noviembre de 2008, por un período de un año, renovable dos veces. El primero de estos contratos incluía el compromiso de Ryanair de efectuar algunas conexiones aéreas desde el aeropuerto de Nimes y un sistema de incentivos para el desarrollo del tráfico. Dos cláusulas adicionales de 25 de agosto de 2009 prorrogaron la ejecución de los referidos contratos hasta el 31 de diciembre de 2011. Por último, el 18 de agosto de 2010 y el 30 de noviembre de 2010, las mismas partes firmaron cláusulas adicionales al segundo de estos contratos que preveían un aumento de la contribución de VTAN.

[omissis]

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

- 24 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 5 de febrero de 2016, las demandantes interpusieron el presente recurso.
- 25 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 2 de marzo de 2016, las demandantes solicitaron diligencias de ordenación del procedimiento, con el fin de que la Comisión aportara determinados documentos.
- 26 La Comisión presentó sus observaciones dentro del plazo señalado.
- 27 Mediante escrito presentado el 26 de mayo de 2016, el Consejo de la Unión Europea solicitó intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante resolución de 5 de julio de 2017, el Presidente de la Sala Sexta del Tribunal estimó dicha solicitud.
- 28 Mediante resolución de 21 de junio de 2017, el Tribunal decidió atribuir el asunto a la Sala Sexta ampliada.
- 29 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal decidió iniciar la fase oral del procedimiento, solicitó a las partes que presentaran sus observaciones acerca de una eventual acumulación con los asuntos T-111/15 y T-165/15 a efectos de la fase oral e instó, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 de su Reglamento de Procedimiento, a las partes a responder a algunas preguntas.
- 30 Mediante resolución de 28 de agosto de 2017, el Presidente de la Sala Sexta ampliada del Tribunal, una vez oídas las partes, ordenó la acumulación de los asuntos T-111/15, T-65/15 y T-53/16 a efectos de la fase oral del procedimiento, de conformidad con el artículo 68, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.
- 31 En la vista de 26 de octubre de 2017 se oyeron los informes orales de las partes.

- 32 Las demandantes solicitan al Tribunal que:
- Anule los artículos 1 y 4 a 6 de la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.

- 33 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a las demandantes.

III. Fundamentos de Derecho

[omissis]

B. Sobre el segundo motivo, relativo a la imputabilidad de los contratos en cuestión a la República Francesa

[omissis]

1. Sobre la alegación relativa a la imputabilidad a la República Francesa de las decisiones de la CCI de Nimes-Uzès-Le Vigan

[omissis]

b) Sobre la supuesta motivación contradictoria

[omissis]

- 110 Por tanto, debe desestimarse la presente alegación.

2. Sobre la alegación relativa a la imputabilidad a la República Francesa de las decisiones del SMAN

- 111 Las demandantes alegan que la Comisión imputó erróneamente al Estado las decisiones del SMAN. A este respecto, sostienen que el SMAN está formado por organismos públicos y presta servicios aeroportuarios en su calidad de cogestor del aeropuerto. Dado que el SMAN era una empresa pública, la Comisión estaba obligada, a tenor de la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), a comprobar si las autoridades públicas intervinieron en la adopción de las medidas adoptadas por el SMAN en su favor. Ahora bien, sin tener en cuenta la referida sentencia, la Comisión basó, en el considerando 573 de la Decisión impugnada, su conclusión sobre la imputabilidad al Estado en un único criterio orgánico fundamentado en la propiedad, a saber, la composición del comité sindical del SMAN. Asimismo, la Comisión, incumpliendo las exigencias de dicha sentencia, no procedió a un examen, basado en múltiples criterios, de la participación de las autoridades públicas en las decisiones del SMAN.
- 112 Las demandantes estiman que el enfoque de la Comisión en la Decisión impugnada provoca que los criterios de la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), no se apliquen a ninguna empresa propiedad de entidades estatales ya sean centrales o locales. Ahora bien,

dichas autoridades pueden constituir una empresa y ser el accionista único sin que la referida empresa se convierta sin embargo en una autoridad pública. Este enfoque equivaldría a excluir sistemáticamente la autonomía de la personalidad jurídica de la persona jurídica, como si no existiesen sociedades públicas.

- 113 De entrada, procede señalar que, en su análisis de la imputabilidad al Estado de los contratos en cuestión, la Comisión se basa, en lo que concierne a los contratos celebrados con la CCI de Nimes-Uzès-Le Vigan, únicamente en el carácter de autoridad pública de esta última sin atribuir ningún papel al SMAN. Por consiguiente, la alegación de las demandantes carece de relevancia en tanto pretende criticar el análisis de la imputabilidad al Estado de estos últimos contratos. En cambio, respecto a los contratos celebrados con VTAN, debe subrayarse que la Comisión apreció, en el considerando 277 de la Decisión impugnada, que la política comercial de VTAN respecto a las demandantes se vio influida, en gran medida, por un marco fijado por el SMAN, lo que llevó a VTAN a apartarse de la actuación normal de un operador de aeropuerto libre de su política comercial y movido por perspectivas de rentabilidad. Al término de su análisis, la Comisión concluyó, en el considerando 299 de la citada Decisión, que los contratos celebrados con VTAN debían considerarse imputables al SMAN y, por tanto, a la República Francesa en sentido amplio.
- 114 Por ello, procede examinar la presente alegación en tanto las demandantes sostienen que la Comisión indebidamente no acreditó que las medidas adoptadas por el SMAN en su favor, en tanto la influencia de la política comercial de VTAN les resultaba favorable, eran imputables a la República Francesa en sentido amplio.
- 115 A este respecto, procede recordar, de entrada, la jurisprudencia conforme a la cual las medidas adoptadas por entes territoriales u otras entidades infraestatales, entran, al igual que las medidas adoptadas por el poder central, en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, si se cumplen los requisitos previstos por esta disposición (véase la jurisprudencia citada en el apartado 85 anterior).
- 116 En el presente caso, procede observar que la Comisión subrayó, en los considerandos 26 y 572 de la Decisión impugnada, que el SMAN era un organismo público formado por tres entes territoriales, a saber, el Consejo Departamental del Gard, la Mancomunidad de Municipios de Nimes Métropole y la Mancomunidad de Municipios del Gran Alès en Cevenas.
- 117 Por otro lado, la Comisión indicó, en los considerandos 572 y 573 de la Decisión impugnada, que las decisiones de las entidades locales debían considerarse imputables al Estado en sentido amplio y que esta conclusión era válida por extensión para una agrupación de entidades locales como el SMAN.
- 118 Asimismo, la Comisión observó, en el considerando 573 de la Decisión impugnada, que el SMAN estaba administrado por un comité sindical constituido únicamente por delegados que representan a las entidades territoriales miembros de este.
- 119 La Comisión dedujo de ello, en el considerando 573 de la Decisión impugnada, que todas las decisiones del SMAN eran imputables al Estado.
- 120 Habida cuenta de la jurisprudencia mencionada en el apartado 85 anterior, procede estimar esta conclusión.
- 121 Esta conclusión no queda desvirtuada por el argumento de las demandantes de que el SMAN es una empresa que presta servicios aeroportuarios y que, por ello, la Comisión debía apreciar la imputación al Estado de las decisiones del SMAN sobre la base de los criterios establecidos en la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294).

- 122 En efecto, procede destacar que la Comisión señaló en el considerando 277 de la Decisión impugnada que la actuación de VTAN con las demandantes no debía considerarse independientemente de la del SMAN, agrupación de entidades públicas que actúa como autoridad cedente en el marco de la concesión y aplicación de la delegación de servicio público y que, en particular, la política comercial de VTAN respecto a las demandantes se vio influida, en gran medida, por el marco fijado por el SMAN.
- 123 Si bien el SMAN puede desempeñar actividades empresariales, al igual que otros órganos del Estado pueden hacerlo, debe señalarse que constituye una agrupación de entes territoriales, que actúan, además, en el caso de autos, como autoridad cedente en el marco de la concesión de servicio público, y que, por tanto, no procedía, respecto a las medidas adoptadas por él, establecer la imputabilidad al Estado sobre la base del enfoque previsto por la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294).
- 124 Por consiguiente, procede desestimar la presente alegación.

3. Sobre la alegación relativa a la imputabilidad al Estado de las decisiones de VTAN

- 125 Las demandantes exponen que las decisiones de una empresa privada, como VTAN, no son imputables generalmente al Estado, en particular, a falta de toda propiedad del Estado en la empresa de que se trata. En cualquier caso, la Comisión no acreditó que las decisiones adoptadas por VTAN fueran imputables al Estado. Así, una mera influencia del SMAN, a través del convenio de delegación de servicio público, en la conducta de VTAN no basta a este respecto. Por otro lado, el SMAN sistemáticamente no ejerció su poder de influir en VTAN en sus negociaciones con Ryanair. Asimismo, según las demandantes, VTAN podía intentar libremente sustituir a Ryanair y disponía de un amplio margen para negociar los contratos con ellas.
- 126 La Comisión rebate la argumentación de las demandantes.
- 127 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, no cabe distinguir entre aquellos casos en los que el Estado concede directamente la ayuda y aquellos otros en los que la ayuda la conceden organismos públicos o privados que el Estado instituye o designa para gestionar la ayuda. En efecto, el Derecho de la Unión no puede admitir que el mero hecho de crear instituciones autónomas encargadas de la distribución de ayudas permita eludir las normas relativas a las ayudas de Estado (véase la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 128 Del mismo modo, la designación por el Estado de una entidad privada para conceder las ayudas no puede en sí hacer que las medidas adoptadas por dicha entidad eludan la aplicación de esas normas.
- 129 Por lo que se refiere al requisito de la imputabilidad de la medida, es preciso examinar si debe considerarse que las autoridades públicas intervinieron en la adopción de dicha medida (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 17 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, procede examinar si la Comisión tenía razones fundadas para considerar, al término de su análisis de imputabilidad estatal, que el SMAN intervino en la celebración de los contratos suscritos por VTAN con las demandantes.
- 130 A este respecto, debe señalarse que la Comisión identificó en los considerandos 278 a 299 de la Decisión impugnada una serie de indicadores que apoyan tal intervención por parte del SMAN.
- 131 En primer lugar, la Comisión indicó que el convenio de delegación de servicio público celebrado entre el SMAN y Veolia Transport, y cuya ejecución fue confiada a VTAN, no se limitaba a conceder a esta última la explotación comercial del aeropuerto de Nimes, sino que también le encargaba de una misión

de desarrollo del tráfico. Así, a su juicio, este convenio de delegación de servicio público condicionaba e incidía en la política comercial de VTAN respecto a las compañías aéreas, tanto más cuanto que el desarrollo del tráfico no es, en sí mismo, el objetivo último de un operador aeroportuario privado totalmente libre de su política comercial. El objetivo de dicho operador privado es maximizar su rentabilidad, lo que no es siempre compatible con el desarrollo del tráfico (considerandos 278 a 281 de la Decisión impugnada). Asimismo, la Comisión observó que la respuesta de Veolia Transport a la licitación se vio influida por el objetivo de desarrollo del tráfico fijado por el SMAN y, de forma más general, por los objetivos de desarrollo económico local deseados por el SMAN (considerandos 282 a 285 de la citada Decisión). En segundo lugar, la Comisión señaló que las diferentes afirmaciones de Veolia Transport, durante el proceso de licitación, confirmaban que era consciente de que la relación comercial con Ryanair podía gravar la rentabilidad de la explotación del aeropuerto de Nimes y que solo habría estado dispuesta a proseguir dicha relación, en condiciones similares a las anteriormente establecidas por la CCI de Nimes-Uzès-Le Vigan, por los objetivos del SMAN en materia de desarrollo del tráfico, por los compromisos asumidos ante este para conseguir la gestión de dicho aeropuerto y por la contribución a tanto alzado ofrecida por el SMAN y que garantizaba el equilibrio financiero de la concesión (considerando 287 de dicha Decisión). En tercer lugar, en relación con esta subvención de funcionamiento a tanto alzado, la Comisión indicó que la rentabilidad de la concesión de VTAN dependía de dicha contribución, que su importe se había calculado sobre la base de un presupuesto provisional y que incorporaba los gastos y los ingresos asociados a los contratos en cuestión y que, por tanto, el SMAN había concedido a VTAN una contribución diseñada para permitir la continuación de la actividad de Ryanair en condiciones similares a aquellas en las que dicha compañía ofrecía sus servicios con salidas desde el aeropuerto de Nimes cuando la CCI de Nimes-Uzès-Le Vigan lo explotaba. Además, la Comisión señaló que la modulación de la contribución a tanto alzado en función de la actividad de Ryanair reducía los incentivos de VTAN para adoptar decisiones que pudieran provocar una reducción del tráfico de Ryanair (considerandos 288, 289 y 291 de la misma Decisión).

- 132 Procede constatar que la Comisión ha demostrado de manera suficiente en Derecho que, como indicó en los considerandos 292 y 293 de la Decisión impugnada, el marco fijado por el SMAN a través del proceso de licitación, de los objetivos fijados en el convenio de concesión de servicio público celebrado entre el SMAN y Veolia Transport y de la contribución a tanto alzado, tuvo una influencia lo suficientemente determinante en la actuación de VTAN respecto a las demandantes para que los contratos en cuestión puedan considerarse imputables al Estado en el sentido de la jurisprudencia. Por tanto, debe aprobarse la conclusión de la Comisión que figura en el considerando 299 de la referida Decisión conforme a la cual el nexo causal entre los términos del citado convenio, el proceso de licitación y la contribución a tanto alzado, por una parte, y los contratos celebrados por VTAN con las demandantes, por otra, era suficientemente fuerte para demostrar una implicación clara del SMAN en las medidas en cuestión, de modo que dichas medidas debían considerarse imputables al SMAN.
- 133 Ninguna de los argumentos formulados por las demandantes puede rebatir esta conclusión.
- 134 En efecto, en primer lugar, las demandantes alegan que una mera influencia del SMAN en la actuación de VTAN a través del convenio de delegación de servicio público celebrado entre el SMAN y Veolia Transport no equivale a un control del Estado y no permite una imputación a este. Ahora bien, esta alegación interpreta erróneamente la Decisión impugnada, que se basa en una serie de indicadores para constatar que el SMAN ejerció una influencia determinante en las decisiones adoptadas por VTAN respecto a las demandantes. Por tanto, la Comisión no se limitó, en la referida Decisión, a constatar la existencia de una mera influencia del Estado en la actuación de una empresa para concluir la imputabilidad estatal.
- 135 En segundo lugar, las demandantes alegan que el SMAN sistemáticamente no ejerció su poder de influir en la actuación de VTAN en las negociaciones con Ryanair. Sin embargo, este argumento carece de pertinencia. En efecto, del considerando 296 de la Decisión impugnada resulta que la mera posibilidad de que el SMAN participase en esas negociaciones le confiere cierta influencia y el SMAN

habría podido intervenir si VTAN hubiera intentado imponer a Ryanair condiciones que hubieran podido incitar a esta última a reducir su tráfico en el aeropuerto de Nîmes. Como indica la Comisión, VTAN sabía que el SMAN podía intervenir y tenía buenas razones para tomar este elemento en consideración en sus propias decisiones, las cuales se inscribían además ya en el marco fijado por el SMAN.

- 136 En tercer lugar, las demandantes sostienen que VTAN disponía de un amplio margen de maniobra para negociar contratos con ellas. A este respecto, debe subrayarse que, si bien, en la Decisión impugnada, la Comisión indica que el convenio de delegación de servicio público celebrado entre el SMAN y Veolia Transport evoca «la total libertad» en favor de VTAN para negociar los contratos con los usuarios aeronáuticos, a continuación, explica que esa libertad solo podía ejercerse en el marco general establecido por el referido convenio y por los compromisos de Veolia Transport en respuesta a la licitación, que podían limitar e influir considerablemente en la actuación de VTAN. Asimismo, cabe observar que, a pesar de la existencia de un cierto margen de maniobra comercial en favor de VTAN para negociar los contratos (considerandos 292 y 299 de la referida Decisión), la Comisión demostró de manera suficiente en Derecho, basándose en los indicadores convergentes enumerados en el apartado 131 anterior, que este marco general había llevado a que el SMAN tuviese una influencia suficientemente determinante sobre las relaciones comerciales de VTAN con las demandantes para concluir la imputabilidad estatal. Las demandantes no aportaron ningún elemento que demuestre que la existencia de un margen de maniobra comercial en favor de VTAN cuestione este análisis de imputabilidad de la Comisión.
- 137 En cuarto lugar, las demandantes estiman que de la Decisión impugnada resulta que las autoridades francesas confirmaron la autonomía contractual de VTAN. Sin embargo, como indica acertadamente la Comisión, el considerando 92 de la referida Decisión en el que se basan las demandantes solo expone la información facilitada por el Estado miembro en cuanto al procedimiento seguido dentro del propio VTAN para la adopción de sus decisiones y, en ese considerando, la Comisión no se pronunció sobre la influencia del SMAN en el contenido de los contratos celebrados por VTAN.
- 138 En quinto lugar, las demandantes alegan que VTAN podía intentar sustituir a Ryanair libremente y que no se aplicaba ninguna sanción a ese tipo de decisión. Sin embargo, como indica justificadamente la Comisión, esta circunstancia no incide en la cuestión de la imputabilidad al Estado de los contratos de que se trata. En efecto, el SMAN podía igualmente confiar en otro transportista elegido por VTAN. No es menos cierto que, por el marco general fijado a través del proceso de licitación, los objetivos de desarrollo del tráfico establecidos en el convenio de delegación de servicio público celebrado entre el SMAN y Veolia Transport y la contribución a tanto alzado, el SMAN ejerció una influencia determinante en las condiciones propuestas por VTAN a las compañías aéreas. Por otro lado, como subraya la Comisión justificadamente, la posibilidad de sustituir la actividad de Ryanair mencionada en el considerando 411 de la Decisión impugnada solo se preveía a largo plazo, y no durante el período al que se refiere la citada Decisión.
- 139 En sexto lugar, las demandantes alegan que no estaba prevista ninguna sanción para el caso de que VTAN no cumpliera sus compromisos respecto al SMAN, sino que corría el riesgo de perder su buena reputación. No obstante, esta alegación se basa en una mala interpretación de la Decisión impugnada. En efecto, el considerando 286 de dicha Decisión no se refiere en absoluto a las sanciones, sino que señala que la actuación de VTAN respecto a las demandantes estaba fundamentalmente condicionada por el objetivo de desarrollo del tráfico fijado por el SMAN. En este contexto, la Comisión observó, en el referido considerando, que la oferta del proveedor, seleccionado al final, obligaba necesariamente a este para toda la duración de la concesión, desde un punto de vista jurídico pero también en otros aspectos, y consideró que una empresa que formulase objetivos y compromisos en respuesta a una licitación organizada por una entidad local y que actuase luego en contradicción con estos objetivos y compromisos correría el riesgo de perder su buena reputación entre las entidades locales. La Comisión dedujo de ello que Veolia Transport, que, en 2007, intentaba entrar en el mercado de la gestión aeroportuaria, no habría asumido semejante riesgo.

140 En séptimo y último lugar, respecto al argumento de las demandantes de que el SMAN solo había dado a lo sumo a VTAN garantías para cubrir algunas pérdidas en caso de que VTAN decidiese mantener una «situación heredada», es preciso destacar que la Comisión dedujo, en los considerandos 278 a 299 de la Decisión impugnada, la imputabilidad al Estado de los contratos en cuestión no solo de la concesión de la contribución a tanto alzado para garantizar el equilibrio del aeropuerto de Nimes, sino también de un conjunto de elementos, en particular, los compromisos de desarrollo del tráfico, los cuales podían penalizar la rentabilidad del mencionado aeropuerto y solo se habrían aceptado si se hubiese concedido una compensación financiera.

141 A la vista de lo anterior, procede desestimar la presente alegación y, por tanto, el segundo motivo.

C. Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido a que la Comisión consideró erróneamente que los recursos de VTAN eran fondos estatales

142 Las demandantes alegan que la Comisión no ha acreditado que se cumpliese el requisito de uso de fondos estatales. En efecto, la contribución a tanto alzado del SMAN en favor de VTAN está comprendida en el control de esta última, que tenía derecho a decidir libremente su uso y no transferirlo a las demandantes. Por tanto, los recursos de VTAN no permanecen constantemente bajo control público en el sentido de la jurisprudencia.

143 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que, para que unas ventajas puedan ser calificadas de ayudas en el sentido del 107 TFUE, apartado 1, es necesario, entre otros requisitos, que sean otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales (véanse, en este sentido las sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294 apartado 24, y de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 16).

144 A este respecto, el concepto de intervención mediante fondos estatales está destinado a incluir, además de las ventajas concedidas directamente por el Estado, las otorgadas por medio de organismos públicos o privados, designados o instituidos por el Estado para gestionar la ayuda (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 20 y jurisprudencia citada).

145 El Tribunal de Justicia también ha declarado que el artículo 107 TFUE, apartado 1, comprende todos los medios económicos que las autoridades públicas pueden efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Por consiguiente, aun cuando las sumas correspondientes a la medida que se discute no estén de manera permanente en poder de la Hacienda Pública, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique como fondos estatales (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 21 y jurisprudencia citada).

146 El hecho de que los fondos de que se trata estén administrados por entidades distintas de la autoridad pública carece de incidencia a este respecto (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, EU:C:1974:71, apartado 35).

147 En el presente caso, consta que se transfirieron fondos estatales del SMAN, en forma de contribución a tanto alzado a VTAN, que es una empresa privada que gestiona el aeropuerto.

148 Asimismo, debe observarse que la Comisión señaló, en el considerando 300 de la Decisión impugnada, remitiéndose al considerando 298 de la referida Decisión, que el equilibrio financiero de la explotación del aeropuerto de Nimes dependía de la contribución a tanto alzado concedida por el SMAN, cuyo importe se había determinado, en particular, en función de los parámetros de la relación comercial

entre la CCI de Nimes-Uzès-Le Vigan y las demandantes en 2006, y, por tanto, a fin de permitir a Ryanair continuar su actividad con salidas desde el aeropuerto de Nimes en las mismas condiciones que cuando la referida CCI explotaba dicho aeropuerto. La Comisión dedujo de ello, en el mismo considerando, que las ventajas que otorgaron a las demandantes dichos contratos fueron, pues, financiadas mediante esta contribución a tanto alzado y, por consiguiente, mediante recursos estatales.

- 149 La Comisión indicó, en el considerando 288 de la Decisión impugnada, que la rentabilidad de la concesión para VTAN dependía de la subvención a tanto alzado abonada por el SMAN, que participaba, por tanto, directamente en la financiación de la gestión del aeropuerto de Nimes. Explicó que la existencia de dicha subvención, concedida por el SMAN, demostraba la influencia de este en las relaciones comerciales de VTAN con las demandantes dado que, sin dicha subvención, era probable que ningún operador hubiera aceptado explotar el referido aeropuerto en el marco de una concesión cuyo modelo económico se basaba en un objetivo de desarrollo del tráfico y de las relaciones con una compañía aérea que podían generar un margen negativo a escala de la gestión aeroportuaria. Consideró que la concesión de la subvención en cuestión, era, por tanto, uno de los elementos que habían hecho posible la celebración de los contratos con las demandantes.
- 150 En estas condiciones, se cumplen los criterios establecidos por la jurisprudencia mencionada en el apartado 145 anterior. En efecto, de la Decisión impugnada resulta que el SMAN concedió a VTAN una contribución diseñada para permitir la continuación de la actividad de Ryanair en condiciones similares a aquellas vigentes cuando la CCI de Nimes-Uzès-Le Vigan explotaba el aeropuerto de Nimes (véase también el considerando 289 de la referida Decisión) y que, sin dicha contribución, VTAN habría soportado la totalidad de las ventajas conferidas a las demandantes en virtud de los contratos acordados.
- 151 La circunstancia de que VTAN haya tenido cierta libertad para negociar sus contratos con las demandantes y que no existiese una relación automática entre el importe de la contribución a tanto alzado y los parámetros de los contratos negociados no elimina la vinculación existente entre dicha contribución y la ventaja de la que disfrutaban las demandantes. En efecto, debe señalarse que, en términos económicos, la contribución a tanto alzado en favor de VTAN hizo posible la celebración de los contratos con las demandantes y permitió a VTAN no tener que soportar el coste de las ventajas conferidas a las demandantes en virtud de esos contratos. Así, estas ventajas son el resultado del pago de la contribución a tanto alzado a VTAN (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, EU:C:2000:467, apartados 26 y 27).
- 152 A la vista de lo anterior, debe desestimarse el tercer motivo.

D. Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido a que la Comisión no demostró la existencia de una ventaja selectiva

[omissis]

2. Sobre la segunda parte, basada en errores de apreciación y de falta de motivación por lo que respecta a la decisión de descartar, en el presente asunto, el análisis comparativo

[omissis]

b) Sobre las alegaciones relativas a la motivación invocada en la Decisión impugnada para descartar, en el presente asunto, el análisis comparativo

[omissis]

2) *Sobre la alegación basada en que la Comisión consideró erróneamente que el análisis comparativo debía basarse en una comparación de los contratos en cuestión conjuntamente considerados con otras transacciones similares*

3) *Sobre la alegación, basada en que la Comisión consideró erróneamente que los contratos en cuestión generaban gastos adicionales superiores a los ingresos adicionales*

4) *Sobre la alegación, basada en que la Comisión consideró erróneamente que las pruebas aportadas por Ryanair no demostraban que los aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012 fueran suficientemente comparables al aeropuerto de Nimes y por falta de motivación a ese respecto*

226 Las demandantes alegan, que la Comisión afirmó erróneamente que Ryanair no había demostrado que los cinco aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012 fueran suficientemente comparables al aeropuerto de Nimes. A este respecto, por un lado, sostienen que la Comisión no rebatió la «selección específica» de los aeropuertos de referencia ni los argumentos detallados en el citado estudio, completado por estudios adicionales. En estas circunstancias, la desestimación por la Comisión de los criterios de selección invocados en dicho estudio constituye un error manifiesto de apreciación y una falta de motivación. En la réplica, las demandantes sostienen que los argumentos formulados por la Comisión ante el Tribunal para cuestionar la elección de los aeropuertos de referencia realizada en el estudio de 28 de septiembre de 2012 no figura en la Decisión impugnada y no puede subsanarse *a posteriori* el error cometido ni la falta de motivación. Por otra parte, aducen que la Comisión no se dirigió nunca a un aeropuerto privado o explotado por un operador privado para informarse sobre los precios aplicados y, por consiguiente, no se esforzó por encontrar aeropuertos de referencia, a pesar de su manifiesta existencia.

227 A este respecto, en cuanto a la argumentación basada en que la Comisión consideró erróneamente que las pruebas aportadas por Ryanair no demostraban que los aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012 fueran suficientemente comparables al de Nimes, procede destacar que, como indica la Comisión, el hecho de no haber tenido en cuenta los contratos de servicios de marketing ya bastaba para excluir el método utilizado en el referido estudio (considerando 383 de la Decisión impugnada). En efecto, la aplicación del criterio del inversor privado en el caso de autos exigía que se analizaran conjuntamente todas las combinaciones de contrato de servicios aeroportuarios y de contrato de servicios de marketing correspondiente, las cuales debían considerarse en cada ocasión una transacción única (véanse los apartados 207 a 212 anteriores) Por tanto, debe desestimarse esta argumentación por inoperante.

228 Por otro lado, la circunstancia de que la Decisión impugnada no precise, para cada uno de los aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012, las razones por las que no podían utilizarse como elementos de comparación no permite concluir, como tal, una falta de motivación en el sentido del artículo 296 TFUE.

229 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias de la citada disposición debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino

también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 63 y jurisprudencia citada).

- 230 En el presente caso, la Comisión recordó, en el considerando 378 de la Decisión impugnada, sus dudas, expuestas en el punto 59 de las Directrices de 2014, de que sea posible definir actualmente un elemento de comparación apropiado a efectos de la fijación de un precio de mercado razonable para los servicios prestados por los aeropuertos. Además, refiriéndose a los parámetros enumerados en el punto 60 de las citadas Directrices, la Comisión constató, en el considerando 384 de la referida Decisión, que Ryanair no había demostrado en qué medida los aeropuertos que mencionaba eran suficientemente comparables, considerando el volumen y el tipo de tráfico, el tipo y el nivel de servicios aeroportuarios, la proximidad de una gran ciudad, el número de habitantes en la zona de influencia, la prosperidad en la zona vecina y la existencia de otras zonas geográficas que pudieran atraer pasajeros.
- 231 Es cierto que, en la Decisión impugnada, la Comisión no precisa de manera más detallada las razones por las cuales no tuvo en cuenta el panel de aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012 como elemento válido de comparación.
- 232 Sin embargo, respecto a la determinación de los aeropuertos de referencia, no puede discutirse que obedece a apreciaciones técnicas complejas. Dado que la Decisión impugnada recoge claramente el razonamiento seguido por la Comisión, permitiendo la impugnación posterior de su fundamentación ante el órgano jurisdiccional competente, sería excesivo exigir una motivación específica para cada una de las decisiones técnicas o cada uno de los elementos cuantificados en que se basaba este razonamiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 108, y de 27 de abril de 2017, Germanwings/Comisión, T-375/15, no publicada, EU:T:2017:289, apartado 45; véase también, por analogía, la sentencia de 12 de julio de 2005, Alliance for Natural Health y otros, C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449, apartado 134).
- 233 En consecuencia, no parecía necesaria una explicación, para cada uno de los aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012, de las razones por las que estos no podían utilizarse para que las demandantes pudieran comprender el razonamiento seguido por la Comisión.
- 234 De este modo, las demandantes podían impugnar ante el Tribunal la desestimación por la Comisión del panel de aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012.
- 235 Por tanto, debe desestimarse la argumentación basada en falta de motivación.
- 236 Asimismo, las demandantes no consiguen demostrar que la Comisión haya cometido un error manifiesto de apreciación sobre el método de selección de los aeropuertos de comparación. A este respecto, sostienen que la Comisión consideró erróneamente que Ryanair no había propuesto un panel de aeropuertos de referencia que incluyese aeropuertos suficientemente comparables al aeropuerto de Nimes. Afirman que el estudio de 28 de septiembre de 2012 presentado por Ryanair incluía una comparación sistemática entre las condiciones previstas por los contratos de servicios aeroportuarios firmados con otros aeropuertos, la mayoría de los cuales eran privados, explotados de manera privada o que desarrollan su actividad como un inversor en una economía de mercado, y que tenían varias características comunes que eran similares a las del aeropuerto de Nimes.
- 237 La Comisión replica que un examen en profundidad de los aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012 desmiente esta afirmación.

238 A este respecto, por una parte, la Comisión indicó que, en lo que concierne al establecimiento de elementos de referencia fiables, en primer lugar, el aeropuerto de Bournemouth pertenecía a una entidad en la que un Estado tenía una participación mayoritaria con una rentabilidad negativa en 2012, en segundo lugar, el aeropuerto de Prestwick era deficitario antes de que su propietario privado se lo cediese al gobierno escocés en noviembre de 2013, en tercer lugar, el aeropuerto de Maastricht había disfrutado de subvenciones sustanciales desde 2004 y, por su parte, también, había pasado a manos públicas en 2013 tras haber debido ser salvado aparentemente por el Estado neerlandés y, en cuarto lugar, que el aeropuerto de Knock, aunque era de propiedad privada, había recibido fondos públicos considerables, a saber, subvenciones de capital por un importe de 13 millones de euros entre 1997 y 2012.

239 Por otra parte, en lo que atañe a las características de los aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012 en el sentido del punto 60 de las Directrices de 2014, la Comisión explicó que, en cualquier caso, estas diferían ampliamente de las del aeropuerto de Nimes:

- del estudio de 28 de septiembre de 2012 resultaba que el volumen del tráfico total de pasajeros en el aeropuerto variaba significativamente de un aeropuerto a otro, y de manera aún más llamativa por lo que respectaba al volumen de pasajeros que viajaban con Ryanair en esos aeropuertos;
- las actividades del aeropuerto de Grenoble estaban fuertemente concentradas en la temporada de invierno;
- el aeropuerto de Maastricht desarrollaba importantes actividades de carga;
- las ciudades más cercanas a cada aeropuerto eran de tamaños muy diferentes; así, en cuanto al parámetro de la proximidad de una gran ciudad, el estudio de 28 de septiembre de 2012 mencionaba la ciudad de Nimes y, para el aeropuerto de Knock, la ciudad de Sligo (Irlanda), pero las distancias varían mucho;
- respecto al parámetro del número de habitantes en la zona de influencia del aeropuerto, el estudio de 28 de septiembre de 2012 hacía referencia únicamente a la población de la ciudad más grande en un radio de 150 kilómetros, y no al número de habitantes en la zona de influencia del aeropuerto;
- en lo que concierne al parámetro de la prosperidad de la zona vecina, los elementos de referencia de las regiones elegidas en el estudio de 28 de septiembre de 2012 no reflejan exactamente las zonas vecinas de los aeropuertos de que se trata y la prosperidad varía sustancialmente de una región a otra;
- el parámetro de la zona adyacente al aeropuerto no aparece en el estudio de 28 de septiembre de 2012, ya sea para los pasajeros que salen o para los pasajeros que llegan; pues bien, habida cuenta del atractivo turístico de la costa mediterránea, el aeropuerto de Nimes está orientado principalmente a los pasajeros que llegan, mientras que los aeropuertos de Prestwick y de Bournemouth ofrecen un mercado potencial para los pasajeros que salen.

240 De ello se deduce que, sobre la base de todos estos elementos, la Comisión pudo considerar, sin cometer un error manifiesto de apreciación, que los aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012 no eran suficientemente comparables al aeropuerto de Nimes.

241 Ninguno de los argumentos formulados por la demandante desvirtúan esta conclusión.

- 242 En primer lugar, en cuanto al argumento de que el aeropuerto de Bournemouth obtuvo beneficios entre 2001 y 2011 sin recibir subvenciones, es preciso observar que, si bien, efectivamente, ese elemento es pertinente para considerar la conducta de dicho aeropuerto como la de un operador en una economía de mercado, no es menos cierto que ese aeropuerto pertenecía a una entidad pública.
- 243 En segundo lugar, en cuanto al argumento de las demandantes de que el aeropuerto de Prestwick no solo era de propiedad privada, sino también rentable entre 2000 y 2008, debe observarse que, si bien estas circunstancias abogan en favor de una conducta de operador en una economía de mercado, no cuestionan la precisión hecha por la Comisión en sus escritos y en la vista, según la cual ese aeropuerto había pasado a ser deficitario y había tenido que ser cedido al gobierno escocés en 2013 y, por tanto, no constituía un elemento de comparación apropiado a efectos de la fijación de un precio de mercado razonable para los servicios aeroportuarios (véase el considerando 378 de la Decisión impugnada).
- 244 En tercer lugar, en relación con el argumento de las demandantes de que, por un lado, Ryanair había operado múltiples rutas estivales hacia el aeropuerto de Grenoble y con salida de este entre 2006 y 2009 y que, por otro lado, ese aeropuerto estaba gestionado por un operador privado que establecía las tasas aeroportuarias más elevadas de los aeropuertos de referencia, es preciso señalar que, aun cuando Ryanair operó algunas rutas fuera de la temporada invernal, dichas actividades no parecían haber llevado al mantenimiento de esos servicios a lo largo de todo el año. A este respecto, el argumento de las demandantes no contradice la afirmación de la Comisión de que la actividad del aeropuerto de Grenoble estaba muy concentrada en la temporada invernal, lo que difería de la situación del aeropuerto de Nimes en el que Ryanair había operado, al menos, un cierto número de rutas diarias durante todo el año, como resulta de la Decisión impugnada.
- 245 En cuarto lugar, respecto al argumento de las demandantes según el cual, conforme a la información facilitada por la Comisión, las aportaciones de capitales en favor del aeropuerto de Knock solo se elevaban al 6 % de los activos de dicho aeropuerto para el período comprendido entre 2002 y 2012, debe señalarse que la Comisión pudo considerar, sin incurrir en un error manifiesto de apreciación, que una aportación de fondos públicos de tal amplitud constituía un elemento pertinente en su evaluación del carácter apropiado de dicho aeropuerto como elemento de referencia.
- 246 En quinto lugar, respecto al argumento de las demandantes de que, entre los aeropuertos de referencia, cuatro aeropuertos eran similares al aeropuerto de Nimes en cuanto al parámetro del tráfico total o al tráfico de Ryanair, debe considerarse, como señala la Comisión, que las cifras mencionadas en el estudio de 28 de septiembre de 2012 muestran que el tráfico total de pasajeros de los aeropuertos y el tráfico de Ryanair en esos aeropuertos variaban de manera significativa de un aeropuerto a otro y en relación con el aeropuerto de Nimes. Así, del citado estudio resulta que existen notables diferencias entre el tráfico al aeropuerto de Nimes y el tráfico a los aeropuertos de Prestwick (para todo el período de que se trata), de Bournemouth y de Knock (para la última parte del período pertinente).
- 247 Del mismo modo, respecto al argumento de las demandantes según el cual el estudio de 28 de septiembre de 2012 expuso, en lo que concierne al parámetro de la prosperidad de la zona vecina, los datos para el aeropuerto de Knock a nivel regional para la comparación del producto interior bruto anual por habitante, incluso si la estimación relativa a los ingresos mensuales se presentó para la totalidad de Irlanda, debe constatar que dicho argumento no desvirtúa las apreciaciones de la Comisión en lo que atañe a algunos otros parámetros.
- 248 Por consiguiente, a pesar de las afirmaciones realizadas en los apartados 242 y 243 anteriores, procede concluir que, a la luz de todos los elementos de referencia fiables y de los diferentes parámetros evocados en el considerando 365 de la Decisión impugnada, la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al desestimar el panel de aeropuertos de comparación propuesto en el estudio de 28 de septiembre de 2012.

- 249 En cuanto al argumento de las demandantes basado en la falta de esfuerzos de la Comisión para informarse sobre aeropuertos privados o gestionados de manera privada para encontrar criterios de comparación, es preciso señalar que esta alegación se refiere al alcance de las obligaciones de investigación que incumben a la Comisión cuando debe aplicar el criterio del operador privado en una economía de mercado a los contratos en cuestión.
- 250 De conformidad con la jurisprudencia, la Comisión está obligada, en el marco de la aplicación del criterio del inversor privado, a tener en cuenta, al valorar una medida, todos los datos pertinentes y su contexto (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, EU:T:2008:585, apartado 59).
- 251 A este respecto, se ha de estimar pertinente toda información que pudiera influir de forma apreciable en el proceso decisorio de un operador privado en una economía de mercado, al que debe considerarse normalmente prudente y diligente, que se hallara en una situación lo más semejante posible a la del Estado miembro de que se trata (véase, por analogía, la sentencia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartado 60).
- 252 Asimismo, procede recordar igualmente que el juez de la Unión debe examinar la legalidad de una decisión en materia de ayudas de Estado en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó (sentencia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartado 70).
- 253 Pues bien, la información de que la Comisión «podía disponer» incluye aquella que parecía pertinente para la apreciación que había de llevarse a cabo de conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 251 anterior y que habría podido obtener, si lo hubiera solicitado, durante el procedimiento administrativo (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartado 71).
- 254 En el presente caso, en primer lugar, es preciso observar que la Comisión recordó, en el considerando 378 de la Decisión impugnada, sus dudas, expuestas en la Directrices de 2014, de que sea posible definir actualmente un elemento de comparación apropiado a efectos de la fijación de un precio de mercado razonable para los servicios prestados por los aeropuertos. Pues bien, la Comisión evoca en particular, en los puntos 56 a 58 de las citadas Directrices, el hecho de que la gran mayoría de los aeropuertos de la Unión gozan de financiación pública, que los aeropuertos públicos han sido considerados tradicionalmente por los poderes públicos como infraestructuras para facilitar el desarrollo local y no como empresas que operan siguiendo las reglas del mercado, que, por lo tanto, en general, los precios de los aeropuertos públicos no se han determinado teniendo en cuenta las exigencias del mercado, sino consideraciones de orden social o regional, y que incluso los precios de los aeropuertos privados pueden verse muy influidos por los cobrados por la mayoría de los aeropuertos que cuentan con subvenciones públicas. Por ello, aun cuando no cabe excluir que se pueda encontrar un número suficiente de aeropuertos de comparación apropiados, como explicó la Comisión en la vista, consideró que, de conformidad con el punto 61 de las Directrices de 2014, el análisis de rentabilidad adicional constituía el criterio más pertinente para evaluar los contratos en cuestión.
- 255 En segundo lugar, es preciso recordar que la Comisión mencionó, en la Decisión impugnada, la diferencia de las estructuras de los gastos y de los ingresos de los aeropuertos y la escasa comparabilidad de las transacciones entre aeropuertos como consideraciones que justificaban descartar el análisis comparativo (considerandos 362 y 363 de la Decisión impugnada).
- 256 En tercer lugar, debe señalarse que, en la Decisión de incoación, la Comisión instó a las partes interesadas a presentar observaciones indicando además en la referida Decisión que las autoridades francesas no habían aportado ningún referente de comparación que permitiese apreciar si el precio pagado por Ryanair correspondía al precio normal del mercado.

- 257 Así, durante el procedimiento administrativo, Ryanair, presentó el estudio de 28 de septiembre de 2012 con un panel de aeropuertos de comparación.
- 258 En respuesta a una pregunta del Tribunal en la vista, la Comisión explicó que, aun cuando las Directrices de 2014 preveían la posibilidad de realizar el análisis comparativo, los datos recogidos en el expediente no permitían realizar tal análisis de manera útil en este caso concreto.
- 259 En cuarto lugar, como indica la Comisión, para apreciar las tasas de los servicios aeroportuarios, es necesario tomar en consideración no solo los precios publicados, sino también la gran variedad de descuentos a medida acordados con cada compañía aérea así como todo contrato de servicios de marketing. De manera general, esta última información es confidencial y la Comisión no puede tener acceso libremente a la misma.
- 260 En estas condiciones, la Comisión pudo elegir, sin incurrir en error, en el presente caso, proceder al análisis de rentabilidad adicional en vez de al análisis comparativo, sin contactar, durante su investigación, con aeropuertos privados o gestionados de manera privada con el fin de identificar eventuales aeropuertos suficientemente comparables con el aeropuerto de Nimes y encontrar, en esos mismos aeropuertos, un panel de transacciones comparables.
- 261 A la vista de todo lo anterior, debe desestimarse, por tanto, la alegación de las demandantes basada en que la Comisión consideró erróneamente que las pruebas aportadas por Ryanair no demostraban que los aeropuertos seleccionados en el estudio de 28 de septiembre de 2012 fueran suficientemente comparables con el aeropuerto de Nimes y en falta de motivación a este respecto.

5) Sobre la alegación basada en que la Comisión erróneamente no realizó un análisis comparativo «común»

- 262 Las demandantes alegan que, aun suponiendo que los pagos a AMS en concepto de los servicios de marketing hubieran debido deducirse de las tasas aeroportuarias pagadas por Ryanair para el análisis comparativo, la Comisión, no obstante, cometió un error manifiesto de apreciación al no haber realizado tal análisis «común». Presentan un estudio de 2 de febrero de 2016 que incluye tal análisis, realizado por su asesor económico, según el cual las tasas netas pagadas por Ryanair al aeropuerto de Nimes teniendo en cuenta los pagos recibidos por AMS, en el marco de los contratos de servicios de marketing, eran superiores a la media de las tasas netas pagadas en los aeropuertos de comparación, tanto por pasajero como a la luz de las rotaciones.
- 263 A este respecto, cabe recordar que, según la jurisprudencia, no puede reprocharse a la Comisión no haber tenido en cuenta eventuales elementos de hecho o de Derecho que se le habrían podido presentar durante el procedimiento administrativo pero que no se le presentaron, puesto que la Comisión no está obligada a examinar de oficio qué elementos podrían habersele presentado (sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 60, y de 14 de enero de 2004, Fleuren Compost/Comisión, T-109/01, EU:T:2004:4, apartado 49). Además, según la jurisprudencia, el juez de la Unión debe examinar la legalidad de una decisión en materia de ayudas de Estado en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó (véase el apartado 252 anterior).
- 264 No obstante, la Comisión está obligada a proceder a un examen diligente e imparcial de las medidas controvertidas, con el fin de disponer, al adoptar la decisión final, de los elementos más completos y fiables posibles para ello (sentencias de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, apartado 90, y de 16 de marzo de 2016, Frucona Košice/Comisión, T-103/14, EU:T:2016:152, apartado 141).

- 265 En el caso de autos, cabe recordar que, en la Decisión de incoación, la Comisión indicó que consideraba, en ese momento, que era necesario, para aplicar el criterio del inversor privado, apreciar conjuntamente los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de marketing.
- 266 Sin embargo, las demandantes invocan un análisis comparativo común de las cargas aeroportuarias netas de pagos de marketing, realizado por su asesor económico en el estudio de 2 de febrero de 2016, que se presentó por primera vez ante el Tribunal. Por ello, no puede reprocharse a la Comisión no haberlo tenido en cuenta.
- 267 Asimismo, por las razones explicadas en los apartados 254 a 260 anteriores, la Comisión, en el presente asunto, no estaba obligada a adoptar otras medidas para conseguir datos con el fin de realizar un análisis comparativo común.
- 268 Por tanto, debe desestimarse la alegación de las demandantes basada en que la Comisión erróneamente no realizó un análisis comparativo «común».

[omissis]

3. Sobre la tercera parte, basada en errores manifiestos de apreciación y en una motivación insuficiente respecto al análisis de rentabilidad adicional

[omissis]

b) Sobre la alegación relativa a los motivos en que se basa la decisión del aeropuerto de Nimes de celebrar los contratos de servicios de marketing

c) Sobre la alegación basada en la negativa a tomar en consideración la posibilidad de que una parte de los servicios de marketing hayan podido adquirirse con fines de interés general

d) Sobre la alegación basada en la afirmación errónea según la cual el SMAN y VTAN constituyen una sola entidad

- 372 Las demandantes alegan que la Comisión consideró erróneamente que VTAN y el SMAN constituían una sola entidad para la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado. Al decidir que el vínculo de propiedad no era un requisito necesario y que otros vínculos económicos entre estas dos entidades eran suficientes, la Comisión, a su juicio, dio una interpretación errónea de la jurisprudencia y cometió un error manifiesto de apreciación.
- 373 A este respecto, cabe recordar que se ha declarado que, al aplicar el criterio del inversor privado, era necesario contemplar la transacción comercial en su conjunto, a fin de verificar si la entidad estatal y la entidad controlada por ella, consideradas conjuntamente, se habían comportado como operadores racionales en una economía de mercado. En efecto, al valorar las medidas controvertidas, la Comisión está obligada a tener en cuenta todos los datos pertinentes y su contexto, incluidos los relativos a la situación de la autoridad o autoridades que adoptaron las medidas controvertidas (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, EU:T:2008:585, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 374 En el presente caso, aun cuando no exista un vínculo de propiedad entre el SMAN y VTAN, la Comisión indicó, no obstante, en los considerandos 277 a 299 de la Decisión impugnada, que el SMAN había ejercido una influencia determinante en las decisiones adoptadas por VTAN respecto a las demandantes.

- 375 En estas circunstancias, debe señalarse que la Comisión consideró justificadamente que entre el SMAN y VTAN existían vínculos económicos lo suficientemente estrechos para que sus actuaciones se apreciaran conjuntamente en sus relaciones con las demandantes para la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado (considerandos 307 a 309 de la Decisión impugnada).
- 376 En consecuencia, debe desestimarse la alegación de las demandantes basada en la afirmación errónea de que el SMAN y VTAN constituyen una sola entidad.

f) Sobre la alegación basada en la negativa de tomar en consideración las ventajas más amplias derivadas de las relaciones del aeropuerto de Nimes con Ryanair

[omissis]

g) Sobre la alegación basada en que no se comprobaron los datos comunicados por el aeropuerto de Nimes y en la no comparación con un aeropuerto bien gestionado

- 415 Las demandantes alegan que la Comisión erróneamente no comprobó los datos de gastos comunicados por el aeropuerto de Nimes y no los comparó con los datos típicos de un aeropuerto correctamente gestionado. En el presente caso, los gastos de funcionamiento adicionales en que incurre el aeropuerto de Nimes, expuestos por la Comisión en la Decisión impugnada, son considerablemente superiores a los que la referida institución había establecido en otros asuntos, de modo que este último aeropuerto está gestionado de manera muy ineficiente. Por consiguiente, esos gastos no se corresponden con los gastos del mercado en que incurriría un aeropuerto gestionado eficazmente y, por tanto, no pueden servir de referencia para apreciar si Ryanair había disfrutado de una ventaja que no habría obtenido de un operador en una economía de mercado.
- 416 A este respecto, cabe recordar que, según la jurisprudencia, corresponde a la Comisión apreciar si un operador racional en una economía de mercado que se hallara en una situación lo más similar posible a la de la entidad pública afectada habría adoptado la medida en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 84). Por ello, procede tener en cuenta la estructura de los gastos e ingresos reales de la entidad pública cuya actuación se compara con la de un operador en una economía de mercado.
- 417 En el presente caso, se deduce que, contrariamente a lo que afirman las demandantes, no incumbía, en este asunto, a la Comisión comprobar, al aplicar el criterio del operador en una economía de mercado, si los gastos operativos adicionales y los ingresos no aeronáuticos del aeropuerto de Nimes correspondían a los que pueden esperarse de un aeropuerto medio o de un aeropuerto bien gestionado y eficaz. Por tanto, la Comisión podía, sin incurrir en error, tener en cuenta los gastos e ingresos estimados reales del aeropuerto de Nimes para apreciar si las demandantes habían obtenido una ventaja económica.
- 418 Por razones idénticas, la Comisión tampoco estaba obligada a tener en cuenta los gastos constatados en otros aeropuertos distintos al de Nimes.
- 419 Además, la revisión que dio lugar a las cifras reales de gastos e ingresos de una empresa pública es contraria al precepto del artículo 107 TFUE, apartado 1, que no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales de una entidad pública, sino que las define en función de sus efectos (sentencia de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 77).
- 420 Por consiguiente, la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al no comprobar si los gastos y los ingresos aportados por el aeropuerto de Nimes correspondían a los generalmente asociados a un aeropuerto bien gestionado o eficaz.

- 421 En consecuencia, debe desestimarse el cuarto motivo por infundado.
- 422 Por ello, procede desestimar el recurso en su conjunto sin que sea necesario pronunciarse sobre la solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento de las demandantes en tanto tienen por objeto diligencias distintas a las ya ordenadas.

IV. Costas

- 423 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de las demandantes, procede condenarlas a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a las pretensiones formuladas por esta última.
- 424 El Consejo cargará con sus propias costas, con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta ampliada)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar a Ryanair DAC y a Airport Marketing Services Ltd a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**
- 3) **El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas.**

Berardis

Papasavvas

Spielmann

Csehi

Spineanu-Matei

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

Firmas

[*omissis*]