DECISIÓN (UE) 2015/1584 DE LA COMISIÓN**de 1 de octubre de 2014****relativa a la ayuda estatal SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) ejecutada por Italia en beneficio de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero SoGeAAL S.p.A. y de varias compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Alghero***[notificada con el número C(2014) 6838]***(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

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

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) El 22 de diciembre de 2003, la Comisión recibió una denuncia de la compañía aérea italiana Air One SpA (en lo sucesivo denominada «Air One») alegando que los gestores de varios aeropuertos italianos habían concedido ayudas ilegales a la compañía aérea Ryanair Ltd. (en lo sucesivo denominada «Ryanair») a través de varios acuerdos que establecían las condiciones de explotación de los aeropuertos. Los aeropuertos afectados eran Alghero, Pescara y Roma, respectivamente gestionados por Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero SoGeAAL S.p.A. (en lo sucesivo denominada «SoGeAAL»), SAGA S.p.A. y Aeroporti di Roma S.p.A., así como los de Treviso, Pisa y Bérgamo (Orio al Serio).
- (2) Por carta de 11 de junio de 2004, Air One requirió a la Comisión para que definiera su posición sobre su denuncia de conformidad con el artículo 265 del Tratado, e introdujo un recurso por omisión ante el Tribunal General. Este Tribunal desestimó dicho recurso ⁽²⁾.
- (3) Por carta de 9 de julio de 2004, la Comisión envió una versión no confidencial de la denuncia a Italia. Después de que la Comisión acordase una prórroga del plazo, Italia presentó comentarios sobre la denuncia mediante cartas de 5 de octubre y 5 de noviembre de 2004.
- (4) La Comisión solicitó información adicional por carta de 14 de marzo de 2005. Después de que la Comisión acordase una prórroga del plazo, Italia presentó la información solicitada por carta de 17 de junio de 2005. Por carta de 30 de junio de 2005, Italia presentó información adicional a la Comisión.
- (5) Por carta de 21 de noviembre de 2005, Air One requirió a la Comisión que ampliase su investigación a los aeropuertos de Bari y Brindisi. Por carta de 18 de mayo de 2006, Air One requirió formalmente a la Comisión que definiera su posición en virtud del artículo 265 del Tratado. La Comisión respondió mediante carta de 14 de julio de 2006.
- (6) Por cartas de 26 de octubre de 2006 y 10 de enero de 2007, Air One limitó sus objeciones a la presunta ayuda concedida en virtud de los acuerdos firmados entre el gestor aeroportuario de Alghero, SoGeAAL, y Ryanair. El 12 de febrero de 2007, Air One requirió a la Comisión que se atuviese al artículo 265 del Tratado.

⁽¹⁾ DO C 38 de 12.2.2008, p. 19, y DO C 40 de 12.2.2013, p. 15.⁽²⁾ Sentencia de 10.5.2006 en el asunto T-395/04, Air One SpA/Comisión, Rec. 2006, p. II-1347.

- (7) Por cartas de 27 de junio y 30 de noviembre de 2006, la Comisión solicitó más información a Italia. Esta solicitud fue parcialmente respondida por Italia en su carta de 17 de enero de 2007. La Comisión solicitó información complementaria a Italia por carta de 19 de febrero de 2007. Italia respondió a esta solicitud mediante cartas de 16 y 26 de marzo de 2007.
- (8) Tras examinar la información facilitada por Italia, el 12 de septiembre de 2007 la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado (en lo sucesivo denominada «Decisión de 2007»). La Decisión de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽³⁾. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas objeto de investigación.
- (9) Mediante cartas de 15 y 22 de octubre de 2007, Italia solicitó a la Comisión una prórroga del plazo para presentar sus observaciones sobre la evaluación de la Decisión de 2007. La Comisión concedió una prórroga del plazo por carta de 23 de octubre de 2007. El 14 de noviembre de 2007 Italia presentó sus observaciones sobre la Decisión de 2007.
- (10) El 12 de febrero de 2008, la Comisión publicó una corrección de errores de la Decisión de 2007 ⁽⁴⁾.
- (11) El 18 de febrero de 2008, Ryanair presentó sus observaciones sobre la evaluación efectuada en la Decisión de 2007. SoGeAAL presentó sus observaciones en la misma fecha. SoGeAAL presentó información adicional por carta de 16 de junio de 2008. El 20 de febrero de 2008, Italia remitió a la Comisión las observaciones de la Región de Cerdeña (en lo sucesivo denominada «RAS»).
- (12) Las observaciones de Ryanair y SoGeAAL se enviaron a Italia por carta de 28 de febrero de 2008.
- (13) Por carta de 20 de junio de 2008, Air One complementó su denuncia original. El 10 de diciembre de 2008, la Comisión envió esta información complementaria a Italia para que presentase sus observaciones. Por carta de 15 de enero de 2009, las autoridades italianas solicitaron una prórroga del plazo para presentar sus observaciones sobre las alegaciones de Air One. La Comisión aceptó prorrogar el plazo por carta de 20 de enero de 2009. El 13 de febrero de 2009, Italia presentó sus observaciones a la Comisión.
- (14) El 1 de septiembre de 2008, la Comisión se puso en contacto con Ecorys Netherlands BV (en lo sucesivo denominada «Ecorys») para llevar a cabo una valoración económica en relación con varias investigaciones de ayuda estatal en curso, incluida la relativa al aeropuerto de Alghero. El análisis abordó, entre otros aspectos, el comportamiento del gestor aeroportuario SoGeAAL y las autoridades locales con respecto a los acuerdos celebrados entre las compañías aéreas y SoGeAAL, así como el grado en que los acuerdos con las compañías aéreas que operan en Alghero eran conformes con el principio del operador privado en una economía de mercado (en lo sucesivo denominado «POPEM»). Ecorys presentó su informe final el 30 de marzo de 2011 (en lo sucesivo denominado «informe Ecorys»).
- (15) Por carta de 5 de marzo de 2010, Ryanair presentó a la Comisión información adicional sobre todas las investigaciones en curso de ayuda estatal a Ryanair, entre ellas la relativa al aeropuerto de Alghero.
- (16) El 30 de marzo de 2011, la Comisión envió una solicitud de información complementaria a Italia. En el mismo escrito, la Comisión remitió a Italia la versión inglesa del informe Ecorys.
- (17) La Comisión envió una solicitud de información a Ryanair el 8 de abril de 2011. Ryanair respondió a esta solicitud mediante carta de 22 de julio de 2011.
- (18) Por cartas de 23 y 30 de mayo de 2011, Italia solicitó una prórroga del plazo para presentar la información solicitada por la Comisión el 30 de marzo de 2011. Asimismo, Italia solicitó la traducción al italiano de la versión inglesa del informe Ecorys. El 1 de junio de 2011, Italia confirmó la solicitud de traducción. El 1 de agosto de 2011, la Comisión remitió a Italia la traducción al italiano del informe Ecorys.
- (19) Por cartas de 31 de agosto y 9 de septiembre de 2011, Italia (tanto la RAS como el Ministerio de Transportes italiano) respondieron a la solicitud de información de la Comisión de 30 de marzo de 2011.
- (20) Por carta de 19 de octubre de 2011, la Comisión transmitió a Italia la respuesta de Ryanair de 22 de julio de 2011. Por carta de 16 de noviembre de 2011, Italia solicitó una prórroga del plazo para presentar observaciones.

⁽³⁾ DO C 12 de 17.1.2008, p. 7.

⁽⁴⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

En la misma carta, Italia solicitó la traducción al italiano de la evaluación económica del principio del operador privado en una economía de mercado (en lo sucesivo denominado «informe POPEM 2011») adjunto a la respuesta de Ryanair. Por carta de 17 de noviembre de 2011, la Comisión acordó prorrogar el plazo. El 23 de enero de 2012, la Comisión envió a Italia la versión italiana del informe POPEM 2011. El 15 de febrero de 2012, Italia presentó sus comentarios sobre las observaciones de Ryanair, en particular sobre el informe POPEM 2011.

- (21) El 17 de febrero de 2012, la Comisión envió una solicitud de información a Ryanair sobre una serie de investigaciones sobre ayudas estatales en curso, incluida la relativa al aeropuerto de Alghero. Ryanair respondió a esta solicitud mediante carta de 16 de abril de 2012.
- (22) El 27 de junio de 2012, la Comisión amplió el procedimiento de investigación formal para incluir las medidas adicionales adoptadas por Italia que no fueron objeto de la denuncia de Air One (en lo sucesivo denominada «Decisión de 2012») ⁽⁵⁾. La Decisión de 2012 fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas objeto de investigación.
- (23) Italia presentó sus observaciones sobre la Decisión de 2012 el 31 de agosto, el 3 de octubre, el 19 de octubre y el 22 de octubre de 2012, y el 20 de febrero de 2013. La Comisión recibió observaciones de cuatro partes interesadas: SoGeAAL, Ryanair, Airport Marketing Services Ltd. (en lo sucesivo denominada «AMS») y Unioncamere. La respuesta de Ryanair incluyó un informe POPEM actualizado (en lo sucesivo denominado «informe POPEM 2013»). La Comisión transmitió las observaciones de las partes interesadas a las autoridades italianas, que tuvieron oportunidad de comentarlas. Los comentarios de Italia sobre dichas observaciones se recibieron el 6 de septiembre y el 13 de noviembre de 2013.
- (24) Se recibieron varias observaciones de Ryanair el 20 de diciembre de 2013 y el 17, 24 y 31 de enero de 2014. La Comisión transmitió todas las observaciones relativas al aeropuerto de Alghero a Italia el 9 de enero y el 5 de febrero de 2014. El 24 de febrero de 2014, Italia solicitó la traducción al italiano de las observaciones de Ryanair que le habían sido remitidas mediante carta de la Comisión de 5 de febrero de 2014. Por carta de 8 de abril de 2014, la Comisión transmitió a Italia la versión italiana de las observaciones de Ryanair, conforme a lo solicitado.
- (25) Por carta de 23 de diciembre de 2013, la Comisión solicitó más información a Italia sobre las medidas objeto de investigación. Tras una prórroga del plazo inicial fijado, Italia facilitó una respuesta parcial a la solicitud de la Comisión el 18 de febrero de 2014. El 4 de marzo de 2014, se recordó a Italia su obligación de aportar una respuesta completa a las preguntas que se le habían planteado en la carta de la Comisión de 23 de diciembre de 2013. Italia facilitó la información solicitada mediante carta de 25 de marzo de 2014.
- (26) El 14 de marzo de 2014, la Comisión informó a Italia y a las partes interesadas en el procedimiento de que las Directrices de la Comisión sobre las ayudas estatales a los aeropuertos y las compañías aéreas (en lo sucesivo denominadas «Directrices de aviación de 2014») ⁽⁶⁾ habían sido adoptadas el 20 de febrero de 2014 e invitó a Italia a presentar sus observaciones en el plazo de 20 días hábiles a partir de la publicación de dichas Directrices. Italia no respondió a la carta de la Comisión de 14 de marzo de 2014.
- (27) La Comisión solicitó más información a Italia por carta de 21 de marzo de 2014. Tras una prórroga del plazo inicial fijado, Italia facilitó la información solicitada el 25 de abril y el 8 de mayo de 2014.
- (28) Las Directrices de aviación de 2014 se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 4 de abril de 2014. Sustituyeron a las Directrices de 2005 sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (en lo sucesivo denominadas «Directrices de aviación de 2005») ⁽⁷⁾.
- (29) El 15 de abril de 2014, se publicó un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* invitando a los Estados miembros y a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre la aplicación de las Directrices de aviación de 2014 en el presente caso, en el plazo de un mes a partir de la fecha de publicación. SoGeAAL presentó sus observaciones el 8 de mayo de 2014; dichas observaciones fueron transmitidas a Italia el 22 de mayo de 2014.
- (30) La Comisión solicitó más información a Italia por carta de 26 de mayo de 2014. Italia facilitó la información solicitada el 10 de junio, el 28 de julio, el 20 y 27 de agosto y el 1 y 19 de septiembre de 2014.

⁽⁵⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁶⁾ DO C 99 de 4.4.2014, p. 3.

⁽⁷⁾ DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

- (31) Por carta de 11 de septiembre de 2014, Italia informó a la Comisión de que acepta excepcionalmente que la presente Decisión sea adoptada únicamente en lengua inglesa.

2. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL AEROPUERTO DE ALGHERO

- (32) El aeropuerto de Alghero está situado en el noroeste de la isla italiana de Cerdeña. Alghero se creó inicialmente como aeropuerto militar y fue abierto al tráfico civil en 1974. Sus infraestructuras e instalaciones son propiedad del Estado, a través del Ente Nazionale Aviazione Civile (en lo sucesivo denominado «ENAC»), el organismo nacional de aviación civil.
- (33) Por lo que se refiere a la distancia entre el aeropuerto y los demás aeropuertos de Cerdeña, Alghero está situado a 128 km del aeropuerto de Olbia, 133 de Oristano, 225 de Tortolì-Arbatax y 235 de Cagliari ⁽⁸⁾. Según Italia, habida cuenta de su posición geográfica y de las características específicas de la red de transporte (carretera y ferrocarril), Alghero no es sustituible por ninguno de los aeropuertos vecinos.
- (34) El tráfico de pasajeros en el aeropuerto pasó de 663 570 en 2000 a más de un millón en 2005 y a casi 1,6 millones en 2013.

Cuadro 1

Tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Alghero

Año	Pasajeros
2000	663 570
2001	680 854
2002	803 763
2003	887 127
2004	997 674
2005	1 078 671
2006	1 069 595
2007	1 299 047
2008	1 379 791
2009	1 506 080
2010	1 387 287
2011	1 513 245
2012	1 512 954
2013	1 563 020

- (35) Ryanair ha sido la principal compañía aérea usuaria del aeropuerto desde 2000. Sin embargo, otras compañías aéreas, incluidas otras de bajo coste, también han operado en el aeropuerto desde 2000 (Germanwings, Air Italy, Air Dolomiti, Air Vallée, Meridiana, Alpi Eagles, bmibaby, easyJet, Air One, Volare y Alitalia) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Véase <http://servizi.aci.it/distanze-chilometriche-web>

⁽⁹⁾ En el curso de la investigación, Italia informó a la Comisión de que el sucesor legal de Volare es CAI Second (Compagnia Aerea Italiana) SpA, filial de Alitalia. Del mismo modo, Air One SpA se fusionó con Alitalia-Compagnia Aerea Italiana S.p.A.

- (36) En Alghero, las tasas aeroportuarias que se cobran a las compañías aéreas se establecen generalmente sobre la base de las tasas publicadas, que incluyen los siguientes elementos: tasa de aterrizaje y despegue, tasa por pasajero, tasa de seguridad, tasa por inspección de equipajes y tasa por servicios de asistencia en tierra.

3. GESTIÓN DEL AEROPUERTO DE ALGHERO

3.1. SoGeAAL

- (37) SoGeAAL fue creada en 1994 como gestor aeroportuario de Alghero. La empresa tenía un capital inicial de 200 millones ITL (103 291,4 EUR), íntegramente suscrito por organismos públicos locales. La mayoría del capital era de titularidad, directa o indirectamente (a través de la Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna — SFIRS S.p.A; en lo sucesivo denominada «SFIRS») por RAS. SFIRS se creó como sociedad de inversión de RAS ⁽¹⁰⁾.
- (38) Aunque la composición del capital de SoGeAAL ha variado con el transcurso de los años, desde 1994 la empresa siempre ha sido, en su totalidad, propiedad de organismos públicos: Cámara de Comercio de Sassari, Provincia de Sassari, Ayuntamiento de Sassari, Municipio de Alghero, RAS y SFIRS.
- (39) En 2010 las acciones de SoGeAAL eran propiedad al 80,20 % de RAS y al 19,80 % de SFIRS.

3.2. CONCESIÓN DE LA GESTIÓN

- (40) El 28 de mayo de 2007, SoGeAAL firmó con ENAC un convenio, por un período de 40 años, relativo a una concesión «general» de gestión ⁽¹¹⁾ del aeropuerto de Alghero (en lo sucesivo denominado «Convenio») ⁽¹²⁾. Hasta 2007, el aeropuerto era gestionado por SoGeAAL sobre la base de una concesión «temporal» otorgada el 11 de febrero de 1999.
- (41) En Italia la gestión de un aeropuerto es concedida por ENAC sobre la base de la evaluación de la viabilidad de un plan de negocio que incluye un plan de acción, un plan de inversiones y un plan económico-financiero. En el plan de acción, el gestor aeroportuario resume sus estrategias de programación económica, así como la estructura organizativa. El plan de inversiones consta de un breve informe sobre las acciones previstas y su viabilidad técnica, económica y administrativa. El plan económico-financiero ilustra el equilibrio financiero de la gestión del aeropuerto.
- (42) Según el artículo 8 del Convenio, los ingresos de SoGeAAL consisten en:
- tasas aeroportuarias aplicadas a los pasajeros con arreglo a la Ley italiana n° 324, de 5 de mayo de 1976, y sus posteriores modificaciones;
 - tasas de carga y descarga de mercancías transportadas por vía aérea con arreglo a la Ley italiana n° 117, de 16 de abril de 1974;

⁽¹⁰⁾ RAS posee el 100 % del capital social de SFIRS. SFIRS elabora planes y programas, y prepara directrices orientadas al desarrollo social y económico de la región.

⁽¹¹⁾ Las infraestructuras aeroportuarias son propiedad de ENAC, que o bien las explota directamente o las asigna a terceros a través de concesiones. Tradicionalmente, en Italia han existido cuatro modelos de gestión aeroportuaria: i) aeropuertos gestionados directamente por el Estado como encargado de la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras, que soportaba todos los costes y recibía todos los ingresos; ii) aeropuertos gestionados en virtud de una concesión *temporal*, en cuyo caso el gestor aeroportuario, mediante una autorización temporal, explotaba la infraestructura aeroportuaria y se quedaba con los ingresos procedentes de las actividades comerciales; iii) aeropuertos gestionados en virtud de una concesión *parcial*, en cuyo caso el gestor se quedaba con todos los ingresos derivados de la utilización de las terminales de pasajeros y de mercancías y los principales servicios del aeropuerto (por ejemplo, asistencia en tierra), mientras que el Estado, a través de ENAC, se quedaba con todos los ingresos procedentes de las tasas aeroportuarias (tasas de aterrizaje y despegue, de estacionamiento de aeronaves y de embarque de pasajeros); iv) aeropuertos gestionados en virtud de una concesión *general*, en cuyo caso el gestor era responsable de la gestión de todas las infraestructuras (incluida la zona de operaciones), de prestar todos los servicios aeroportuarios y de cobrar todos los ingresos derivados de las operaciones aeroportuarias por un período de hasta 40 años. A partir de 2007, ENAC puede confiar provisionalmente a los titulares de concesiones *parciales* (incluidos aquellos a los que únicamente se ha encargado de forma *temporal* la gestión de la infraestructura) la gestión del aeropuerto en virtud de un régimen *general* de gestión, limitando el derecho a utilizar los ingresos por derechos de uso a las medidas urgentes necesarias para que el gestor pueda realizar su actividad con arreglo a lo establecido en un plan de intervenciones (*piano di interventi*).

⁽¹²⁾ El Decreto Interministerial 125 T de adjudicación de la concesión a SoGeAAL se aprobó el 3 de agosto de 2007.

- c) cánones de concesión para los servicios de seguridad determinados con arreglo a Ley italiana 248/2005 y sus posteriores modificaciones;
- d) ingresos derivados directa o indirectamente de la gestión del aeropuerto, así como de la utilización de zonas e instalaciones aeroportuarias por terceros, previstas en el Decreto legislativo italiano nº 18/1999.
- (43) Los gestores aeroportuarios deben pagar un canon de concesión anual a ENAC por el derecho a gestionar el aeropuerto, según la cuantía y los procedimientos definidos por la legislación vigente (para más detalles sobre la determinación de los cánones de concesión, véanse los considerandos 155 a 157).
- (44) Sobre la base del artículo 12 de la Convención, anualmente a partir del año de adjudicación de la concesión, el gestor aeroportuario debe presentar a ENAC un informe sobre la aplicación del plan de acción. Además, debe presentar a ENAC, para su aprobación, no más de 6 meses antes de la expiración de cada período de 4 años de la concesión, el plan de negocio (incluyendo el plan de inversiones y el plan de acción) para el siguiente período de 4 años. Se prevén sanciones en caso de incumplimiento de estas obligaciones por el gestor aeroportuario.
- (45) Con arreglo al artículo 14 bis del Convenio, la concesión será revocada y el Convenio será jurídicamente rescindido en caso de: i) no aplicación en los plazos establecidos de las medidas descritas en el considerando 44; ii) retraso de más de 12 meses en el pago del canon de concesión adeudado por el gestor aeroportuario; iii) quiebra; iv) no consecución del equilibrio económico-financiero antes de que finalice el primer período de 4 años.

3.3. COMPETENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS

- (46) Por carta de 18 de febrero de 2014, Italia alegó que SoGeAAL no realiza actividades incluidas en el ámbito de las competencias de los poderes públicos ⁽¹³⁾.
- (47) No obstante, SoGeAAL pondría a disposición las instalaciones del aeropuerto para la prestación de determinados servicios por el Estado en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público y asumiría los costes de mantenimiento y administración de dichas instalaciones.
- (48) Por carta de 10 de junio de 2014 ⁽¹⁴⁾, Italia reconsideró su postura y alegó que los gastos soportados para la administración de las instalaciones del aeropuerto entrarían en el ámbito de competencia de los poderes públicos. En cuanto al marco jurídico, Italia informó de que existen normas jurídicas estrictas que imponen dichos costes a los gestores aeroportuarios. En particular, el gestor aeroportuario está obligado a poner a disposición de ENAC y otras entidades públicas (Policía de Fronteras; Aduanas; Guardia de Finanzas; Oficina de Sanidad Exterior, Marítima y Aérea; Cruz Roja Italiana; servicios de bomberos y policía) determinadas zonas del aeropuerto y a soportar los correspondientes costes de administración y mantenimiento ⁽¹⁵⁾. La obligación de los gestores aeroportuarios de poner a disposición de las entidades públicas las instalaciones del aeropuerto y de sufragar los costes correspondientes fue establecida por el Convenio Marco para la concesión de la gestión de los aeropuertos italianos contemplado por el Decreto nº 12479, de 20 de octubre de 1999, del Ministerio de Transportes y Navegación, adoptado en aplicación del Decreto Ministerial nº 521 de 1997. Las disposiciones pertinentes fueron incorporadas en el Convenio, que establece, en su artículo 4.1.c), la obligación del gestor de «adoptar las medidas necesarias para apoyar las actividades correspondientes a la responsabilidad del Estado y de los servicios de urgencia y sanitarios en las instalaciones del aeropuerto». Según Italia, el total de los gastos de funcionamiento contraídos por SoGeAAL para el mantenimiento de dichas zonas en el período 2000-2010 fue de 2 776 073 EUR ⁽¹⁶⁾.
- (49) Además, Italia alegó que de los costes totales de inversión en la nueva terminal, 1 284 133 EUR representarían el coste de construcción de zonas que SoGeAAL está obligada a poner a disposición de las entidades públicas y, por tanto, también pueden considerarse costes incurridos en la prestación de actividades que entran en el ámbito de competencia de los poderes públicos (véase también el considerando 86).

⁽¹³⁾ A este respecto, la Comisión recuerda que el Tribunal ha establecido que las actividades que incumben normalmente al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público no son de carácter económico y, en general, no están incluidas en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales. Véase en este sentido los asuntos C-118/85, Comisión/Italia, Rec. 1987, p. 2599, apartados 7 y 8; C-30/87, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, Rec. 1988, p. I-2479, apartado 18; C-364/92, SAT/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43, apartado 30; y C-113/07, P Selex Sistemi Integrati/Comisión, Rec. 2009, p. I-2207, apartado 71.

⁽¹⁴⁾ En respuesta a la solicitud de información de la Comisión de 26 de mayo de 2014.

⁽¹⁵⁾ Artículo 4, apartados 7 y 8, y artículo 11 del Convenio de 2007.

⁽¹⁶⁾ Anexo 22 de la carta de Italia de 10 de junio de 2014.

3.4. CÁNONES DE CONCESIÓN PAGADOS POR SOGEAAL

- (50) Los cánones de concesión (gestión y seguridad) pagados por SoGeAAL entre 2000 y 2010 figuran en el cuadro 2 ⁽¹⁷⁾.

Cuadro 2

Cánones de concesión pagados por SoGeAAL durante 1998-2010 (EUR)

Descripción	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Canon de concesión de gestión pagado al Ministerio	139 572	166 505	243 880	266 205	312 950	371 912	418 358
Canon de concesión de seguridad	—	—	—	—	—	—	—
Total	139 572	166 505	243 880	266 205	312 950	371 912	418 358
Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Canon de concesión de gestión	473 836	119 197	171 019	232 130	267 009	171 005	2 643 514
Canon de concesión de seguridad	7 092	37 324	45 439	48 205	52 618	48 571	239 249
Total	480 928	156 539	216 458	280 335	319 627	219 575	2 882 763

3.5. SITUACIÓN FINANCIERA DE SOGEAAL

- (51) Los resultados financieros de SoGeAAL fueron negativos en el período 2000-2010. Según Italia, ello fue consecuencia del retraso en la adjudicación de la concesión «general» de la gestión del aeropuerto. Tras la adjudicación, la crisis económica provocó un acusado descenso del número de pasajeros, lo que afectó negativamente a la actividad del aeropuerto.
- (52) En agosto de 2011, Italia presentó a la Comisión un informe en el que evaluaba la situación financiera del aeropuerto de Alghero en el período 2000-2010 (en lo sucesivo denominado «informe Accuracy») ⁽¹⁸⁾. Según dicho informe, los resultados financieros SoGeAAL fueron los siguientes:

Cuadro 3

Resultados financieros de SoGeAAL durante 2000-2010 (en miles EUR)

Año	Resultado
2000	(32,2)
2001	(790,7)
2002	(47,3)
2003	(951,0)
2004	(2 981,7)

⁽¹⁷⁾ Además del canon de concesión pagado por la gestión del aeropuerto, desde 2005 SoGeAAL también paga un «canon de concesión de seguridad» por el derecho a ofrecer servicios de seguridad en el aeropuerto y cobrar tasas por dichos servicios.

⁽¹⁸⁾ «Proyecto Nuraghe. El caso SoGeAAL», de 29 de agosto de 2011, elaborado por Accuracy y presentado a la Comisión por carta de Italia de 31 de agosto de 2011, anexo 1.

Año	Resultado
2005	(2 064,7)
2006	(1 108,2)
2007	(1 800,8)
2008	(4 577,3)
2009	(12 404,1)
2010	(1 847,2)

- (53) En el curso de la investigación, Italia presentó a la Comisión los informes anuales de SoGeAAL («Relazione sulla gestione del bilancio») para el período 2000-2010 ⁽¹⁹⁾.
- (54) SoGeAAL informó de unas pérdidas de 1 530 960 048 ITL en 2001 y cifras negativas en 2002 y 2003.
- (55) SoGeAAL cerró 2004 con una pérdida de 2 981 688 EUR, siguió registrando pérdidas en 2005 y 2006 y registró otra de 1 801 000 EUR en 2007, pese a que el 3 de agosto de 2007 le fue adjudicada la concesión general de gestión del aeropuerto. Según el informe anual de 2007, acontecimientos imprevistos empeoraron los resultados de SoGeAAL en 2007.
- (56) SoGeAAL registró pérdidas por valor de 4 577 000 EUR en 2008 y de 12 404 126 EUR en 2009.
- (57) En su informe anual de 2009, SoGeAAL tomó nota de que, sobre la base del Convenio de 2007, tenía que alcanzar el punto de equilibrio en el plazo de 4 años a partir de la adjudicación de la concesión. Habida cuenta de la mala situación financiera en 2009, SoGeAAL propuso la preparación y adopción de un plan de negocio actualizado que describió como necesario para ajustar más las previsiones a la evolución del mercado. En ese sentido, el plan de negocio elaborado por Roland Berger (véanse los considerandos 64 a 70) se consideró poco fiable.
- (58) Una pérdida de 1 847 165 EUR fue notificada para 2010. Las cifras de tráfico comunicadas continuaron evolucionando de forma positiva, incluso en un difícil entorno económico influido por la crisis de las cenizas volcánicas, que provocó el cierre temporal del espacio aéreo europeo.

4. PLANES DE NEGOCIO

- (59) Desde 1999, SoGeAAL ha elaborado varios planes de negocio que se resumen en los considerandos 60 a 75.

4.1. PLAN DE NEGOCIO DE 1999

- (60) El plan de negocio de 1999 cubre el período 1999-2007 en dos fases sucesivas:
- 1999-2001: durante ese período, SoGeAAL preveía, en particular, un aumento de capital, el lanzamiento de su privatización, la adjudicación de la concesión «general», inversiones en las infraestructuras del aeropuerto, la puesta en marcha de nuevos vuelos regulares operados por dos compañías aéreas y la elaboración de un plan de comercialización y desarrollo comercial;
 - 2002-2007: esta fase se dedicaría al desarrollo de la actividad sobre la base de la mejora de las infraestructuras del aeropuerto.
- (61) El plan de negocio partía de la adjudicación de la concesión «general» en 1999, como consecuencia de un aumento de capital de SoGeAAL hasta los 6 000 millones ITL.

⁽¹⁹⁾ Cartas de Italia de 26 de octubre de 2012 y 18 de febrero de 2014.

- (62) El plan de negocio presuponía una diversificación de las rutas aéreas, especialmente atrayendo a dos compañías aéreas de bajo coste en rápido crecimiento. Una debía cubrir la ruta Alghero-Milán en 1999 y la segunda, poner en marcha la ruta Alghero-Londres en 2000, con 3 vuelos semanales a precios de promoción durante el primer año.
- (63) Las previsiones de tráfico mostraban que Alghero alcanzaría un millón de pasajeros en 2004 y 1,1 millones en 2007 a raíz de la puesta en marcha de nuevas rutas por las dos compañías aéreas, que en el momento en que se elaboró el plan de negocio estaban negociando acuerdos de servicios aeroportuarios con SoGeAAL.

4.2. PLAN ROLAND BERGER

- (64) El plan de 2004 elaborado por la asesoría Roland Berger para SoGeAAL (en lo sucesivo denominado «plan Roland Berger») preveía detalladamente el período 2004-2008 y sus elementos principales eran los siguientes:
- a) Aumento del tráfico de bajo coste del aeropuerto del 20 al 44 %, hasta 620 000 pasajeros en 2008.
 - b) Crecimiento de los ingresos no aeronáuticos desde 2,2 hasta 5 EUR/pasajero ⁽²⁰⁾.
 - c) Crecimiento de los ingresos aeronáuticos desde 6,8 EUR/pasajero en 2003 hasta 7,47/7,75 en 2008.
 - d) Inversión de 42,6 millones EUR en infraestructuras y equipos, de ellos 41,3 correspondientes a financiación pública.
- (65) Para comprender el comportamiento de Alghero con respecto a otros aeropuertos, sus resultados fueron comparados con los de aeropuertos comparables:
- a) los ingresos por asistencia en tierra y los procedentes de fuentes no aeronáuticas, como aparcamientos, coches de alquiler, combustible y tiendas y restauración se encontraban por debajo de la media del sector; el gasto por pasajero variaba entre la mitad y un tercio del registrado por los aeropuertos pequeños y era inferior a un quinto del de los aeropuertos más grandes;
 - b) estos malos resultados de ingresos en términos de gasto por pasajero estaban en línea con los del aeropuerto de Puglia, que registró un resultado neto de explotación negativo;
 - c) sin embargo, los costes de explotación eran similares a los de los aeropuertos italianos más eficaces.
- (66) Las proyecciones desarrolladas en el plan Roland Berger mostraban los ingresos y gastos de explotación futuros del gestor aeroportuario a partir de dos hipótesis: desarrollo del aeropuerto en un escenario de concesión «temporal» o de concesión «general». En el primer supuesto, se preveía que el aeropuerto seguiría registrando pérdidas hasta 2008, mientras que en el segundo, alcanzaría el equilibrio financiero ya en 2005 sobre la base de unos ingresos anuales medios superiores en un 7 %, en la hipótesis «general», en comparación con la «temporal» (debido principalmente a un aumento de los ingresos no aeronáuticos, pues se esperaba que una publicidad más eficaz, la explotación de los aparcamientos y las ventas de combustible incrementarían los ingresos comerciales). Se preveía que los resultados financieros de las actividades aeronáuticas fuesen negativos incluso en la hipótesis «general».
- (67) El plan Roland Berger indicaba unos ingresos por asistencia en tierra poco satisfactorios debido principalmente a los vuelos de las compañías de bajo coste. La asistencia en tierra se preveía que seguiría generando pérdidas a medio plazo, incluso siendo optimistas. Se estimó que la pérdida de ingresos derivados de la asistencia en tierra a las compañías de bajo coste sería de 3,2 millones EUR en 2008.

⁽²⁰⁾ Los aeropuertos tienen dos tipos de ingresos clave: los ingresos aeronáuticos procedentes de las tasas cobradas a las compañías aéreas por el uso de las instalaciones por los aviones y pasajeros, y los ingresos comerciales derivados de actividades comerciales como tiendas y restaurantes, aparcamientos de vehículos y alquileres de oficinas e instalaciones.

- (68) Sobre la base del plan Roland Berger, el objetivo principal del aeropuerto con el fin de frenar su descenso y de alcanzar el umbral de rentabilidad era impulsar los ingresos comerciales hasta que el gasto por pasajero igualase al de aeropuertos comparables (de 2,2 a 5 EUR por pasajero). Se esperaba que el tráfico de bajo coste fuera el principal generador de ingresos no aeronáuticos en el período 2004-2008 y que mitigase las pérdidas en el negocio aeronáutico. Las proyecciones estimaban que en 2008 habría 620 000 pasajeros de bajo coste.
- (69) El plan Roland Berger señalaba también que una continuación de la gestión del aeropuerto en el marco de una concesión temporal podría requerir la recapitalización de SoGeAAL para cubrir las pérdidas de explotación.
- (70) El plan Roland Berger fue actualizado en dos ocasiones, en 2007 y 2008, a fin de tener en cuenta la evolución de la situación en el sector. Las actualizaciones propusieron medidas concretas para el desarrollo del aeropuerto en el período 2008-2011, aumentando tanto los ingresos aeronáuticos (en particular los derivados de la asistencia en tierra) como los no aeronáuticos.

4.3. PLAN DE NEGOCIO PARA LA ADJUDICACIÓN DE LA CONCESIÓN

- (71) El plan de negocio de SoGeAAL elaborado con vistas a la adjudicación de la concesión general fue aprobado en septiembre de 2005 y presentaba una previsión de ingresos y costes para los 40 años de duración de la concesión del aeropuerto, en la hipótesis de que la concesión fuese adjudicada a SoGeAAL en 2006.
- (72) Las previsiones de tráfico anual mostraban un constante incremento interanual del 4,5 % hasta 2010, del 2,6 % de 2011 a 2025 y del 3,78 % en el período 2006-2025, hasta alrededor de 2 800 000 millones de pasajeros hacia 2045. Se preveía que los ingresos no aeronáuticos aumentarían desde 2 929 000 EUR anuales en 2006 a 8 814 000 EUR en 2045. Del mismo modo, se esperaba que aumentasen los ingresos aeronáuticos desde 9 288 000 EUR en 2006 a 29 587 000 al final del período de 40 años. Las previsiones estimaban una reducción del 20 % en los ingresos aeronáuticos cuando el aeropuerto alcanzase los 2 millones de pasajeros con la consiguiente entrada en el mercado de un nuevo proveedor de servicios de asistencia en tierra de conformidad con las normas de la UE sobre asistencia en tierra en los aeropuertos europeos ⁽²¹⁾.
- (73) Se preveían 143,3 millones EUR de gastos de capital entre 2006 y 2045. El plan incluía un programa detallado de inversiones anuales en capital durante el período 2006-2045 y enumeraba las fuentes de financiación (privadas o públicas) para dichas inversiones.

4.4. PLAN DE REORGANIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE 2010

- (74) El plan de reorganización y reestructuración de 2010 fue aprobado por RAS en septiembre de 2010. El plan preveía un análisis exhaustivo de la situación económica de SoGeAAL para el período 2000-2010 y el restablecimiento de la viabilidad de la empresa en 2012, teniendo también en cuenta una recapitalización prevista para 2010.
- (75) Según el plan, los malos resultados SoGeAAL hasta 2010 fueron el resultado de una gestión inadecuada de la actividad de asistencia en tierra, ineficaz e insuficiente, de deficiencias de infraestructura y de insuficiencia de ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos.

5. MEDIDAS OBJETO DE INVESTIGACIÓN

- (76) Las siguientes medidas son objeto de la investigación abierta y prorrogada por las decisiones de 2007 y 2012, respectivamente:
- a) medidas en favor del gestor aeroportuario SoGeAAL:
- aportaciones de capital de RAS y otros accionistas públicos,
 - financiación por RAS de accesorios y obras,
 - financiación de infraestructuras aeroportuarias y equipos por el Estado.
- b) posible ayuda recogida en diversos acuerdos celebrados con las compañías aéreas usuarias del aeropuerto a partir de 2000.

⁽²¹⁾ 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).

5.1. MEDIDAS EN FAVOR DE SoGeAAL

5.1.1. Medida 1 — Aportaciones de capital

- (77) La legislación italiana obliga a los gestores aeroportuarios a mantener un nivel mínimo de capital en función del volumen de tráfico ⁽²²⁾; para los aeropuertos con tráfico de entre 300 000 y 1 millón de pasajeros, el capital mínimo exigido se fijó en 3 millones EUR, mientras que para un tráfico de entre 1 y 2 millones de pasajeros, el umbral se fijó en 7,5 millones EUR. En el curso de la investigación, Italia afirmó que las aportaciones de capital de los accionistas públicos de SoGeAAL se destinaban principalmente a restablecer el capital de la empresa, mermado por pérdidas, al nivel previsto por la normativa nacional.
- (78) Sobre la base de la información aportada por Italia, entre 2000 y 2010, los accionistas públicos de SoGeAAL inyectaron capital en la empresa en varias ocasiones ⁽²³⁾:

Cuadro 4

Operaciones relativas al capital de SoGeAAL

Año	Descripción	Reunión de la junta de accionistas de SoGeAAL	Aportación de capital (EUR)
2003	Aportación para restablecer el capital erosionado por las pérdidas y aumentarlo hasta 7 754 000 EUR	9 de mayo de 2003	5 198 000
2005	Aportación de 3 933 372,17 EUR para restablecer el capital erosionado por las pérdidas	29 de abril de 2005	3 933 372,17
2007	Aportación de 3 797 185 EUR para restablecer el capital erosionado por las pérdidas	31 de octubre de 2007	3 797 185
2009	Aportación de 5 649 535 EUR para restablecer el capital erosionado por las pérdidas	26 de enero de 2009	5 649 535
2010	Aportación de EUR 12 508 306 para restablecer el capital erosionado por las pérdidas	21 de mayo de 2010	12 508 306

5.1.2. Medida 2 — Financiación de accesorios y obras

- (79) Según la información facilitada por Italia, entre 1998 y 2009, SoGeAAL recibió contribuciones de RAS para accesorios y obras por un total de 6 540 269 EUR.
- (80) En sus observaciones sobre la Decisión de 2012 Italia aclaró que el principal objetivo de las medidas relativas a accesorios y obras era reforzar las infraestructuras aeroportuarias. Italia se remitió a la definición general de obras públicas («lavoro pubblico») recogida en el artículo 2.1 de la Ley n° 109, de 11 de febrero de 1994 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) ⁽²⁴⁾, a saber, «actividades de construcción, demolición, restauración, renovación y mantenimiento de obras e instalaciones, incluida la defensa del medio ambiente y de bioingeniería» ⁽²⁵⁾. Italia precisó que la financiación se utilizó finalmente para obras en la terminal de pasajeros, mejora de las conexiones viarias externas y mejora en las zonas de estacionamiento de aeronaves, así como para el material necesario para el funcionamiento del aeropuerto.

⁽²²⁾ Véase, en particular, el artículo 3 del Decreto Ministerial 521/1997.

⁽²³⁾ Carta de Italia de 31 de agosto de 2011, anexos 7 y 23. Para el desglose de la financiación pública entre los accionistas públicos, incluidas las contribuciones de SFIRS para 2007, 2009 y 2010, véase el anexo 1 (Informe Accuracy) de dicha carta, p. 40.

⁽²⁴⁾ Carta de Italia de 22 de octubre de 2012.

⁽²⁵⁾ Esta definición fue introducida por el artículo 3, apartado 8, del Decreto legislativo n° 163, de 12 de abril de 2006 («Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e furniture»).

- (81) Sobre la base de estas aclaraciones, en la evaluación realizada en la presente Decisión, la Comisión analizó conjuntamente la financiación de accesorios y obras (medida 2) y las subvenciones para inversiones en infraestructuras (medida 3) como una serie de medidas destinadas a financiar la creación y mejora de infraestructuras y equipamientos.

5.1.3. Medida 3 — Financiación de infraestructuras aeroportuarias y equipos

- (82) El cuadro 5 detalla las inversiones en infraestructuras realizadas durante 2000-2010, parcialmente financiadas por fondos públicos ⁽²⁶⁾.

Cuadro 5

Inversiones en infraestructuras durante 2000-2010

Inversión	Fecha de compromiso vinculante para la financiación pública	Costes de inversión (EUR)	Financiación pública (EUR)	Fuente de financiación pública
Nueva zona de salidas	1994	109 773,59	109 774	RAS
Reestructuración de la zona de llegadas	1996	1 442 990,23	1 350 812	RAS
Nueva terminal	1997	17 325 483,05	15 012 344,72	ENAC
Mejora del pavimento de la pista de rodaje	1997	4 175 608,09	3 861 392	ENAC
Zonas de seguridad laterales	1998	429 894,54	417 102	RAS
Total	n.d.	23 483 749,50	20 751 424,72	ENAC
Sistema de control de equipajes por rayos X	2003	208 782,99	191 082,99	ENAC
Reestructuración de la antigua terminal de pasajeros	2003	2 406 862,57	1 623 967	ENAC
Mejora de la plataforma	2003	7 499 177,02	6 905 599	ENAC
Mejora de la pista de rodaje	2003	7 287 065,75	6 755 162	ENAC
Mejora de la pista	2003	6 702 055,64	6 323 883	ENAC
Sistema de control perimetral	2003	6 073 054,61	5 951 919	ENAC
Equipos antiexplosivos	2004	76 001,29	76 000	ENAC
Total	n.d.	53 736 749,37	48 579 036,23	n.d.

⁽²⁶⁾ Carta de Italia de 8 de mayo de 2014.

- (83) Además, en 2000-2010 RAS concedió subvenciones directas a SoGeAAL para la adquisición de equipos (dispositivos de comunicación interna, programas informáticos, vehículos, etc.) por un importe de 4 680 281,44 EUR.
- (84) Según Italia ⁽²⁷⁾, un importe de 25 431 706,16 EUR de financiación pública había sido comprometido legalmente antes de 2000, es decir, de la fecha de la sentencia *Aéroports de Paris* ⁽²⁸⁾. En concreto:
- a) financiación estatal prevista por la Decisión del CIPE ⁽²⁹⁾ de 29 de agosto de 1997: se utilizó para construir la nueva terminal de pasajeros y mejorar la pista de rodaje;
 - b) financiación regional concedida a SoGeAAL basada en el acuerdo marco entre RAS y el Ministerio de Transportes italiano de 5 de agosto de 1996 (leyes regionales n° 2, de 29 de enero de 1994, y n° 9, de 15 de febrero de 1996) para la reforma de la antigua terminal y la construcción de zonas de seguridad laterales. Además, de conformidad con dichas leyes regionales, se concedió a SoGeAAL financiación regional para los equipos.
- (85) Según Italia, antes de la adjudicación de la concesión general en 2007, el Estado retenía la competencia residual para las inversiones en infraestructuras, mientras que el gestor aeroportuario era un mero ejecutor de las obras de infraestructura autorizadas por el Estado.
- (86) Por carta de 10 de junio de 2014 ⁽³⁰⁾, Italia alegó también que, de los costes totales de inversión en la nueva terminal, 1 284 133 EUR podrían considerarse costes incurridos en la prestación de actividades que entran en el ámbito de competencia de los poderes públicos, correspondientes a costes de construcción de la zona de la terminal que SoGeAAL está obligada a poner a disposición de las entidades públicas (véase también el considerando 49).

5.2. MEDIDAS EN FAVOR DE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS QUE UTILIZAN EL AEROPUERTO

- (87) La investigación abarca varios acuerdos suscritos por SoGeAAL con diversas compañías aéreas que vuelan desde Alghero y que, en las Decisiones de 2007 y 2012, la Comisión consideró que podrían constituir ayuda estatal a las compañías aéreas.
- (88) Según Italia, estos acuerdos con las compañías aéreas fueron negociados por el director general de SoGeAAL, que comunicó al consejo de administración la situación de las negociaciones y el contenido de los acuerdos. Dicho consejo de administración aprobó los acuerdos antes de su firma ⁽³¹⁾.

5.2.1. Medida 4 — Acuerdos firmados por SoGeAAL con Ryanair/AMS

- (89) Desde 2000, Ryanair ha sido la principal compañía aérea que opera en Alghero. Dos tipos de acuerdos han sido firmados entre Ryanair y su filial AMS, por una parte, y SoGeAAL, por otra.
- i. Acuerdos de servicios aeroportuarios (en lo sucesivo denominados «ASA»)
- (90) Los ASA firmados desde 2000 entre Ryanair y SoGeAAL establecen las condiciones de operación de Ryanair en Alghero y el nivel de las tasas debidas por la compañía aérea. Ryanair se comprometió a cumplir objetivos predefinidos en términos de vuelos y pasajeros, que en caso de ser alcanzados serían objeto de un pago por SoGeAAL. Se establecían sanciones en caso de que tales objetivos no se alcanzasen plenamente.
- ii. Acuerdos de servicios de comercialización
- (91) Los acuerdos de servicios de comercialización se refieren a publicidad sobre Alghero como destino en el sitio web oficial de Ryanair. Desde 2006, fueron firmados con AMS, filial al 100 % de Ryanair, y se concluyeron en las mismas fechas que los ASA firmados por Ryanair.

⁽²⁷⁾ Carta de Italia de 8 de mayo de 2014.

⁽²⁸⁾ Asunto T-128/89, *Aéroports de Paris/Comisión*, Rec. 2000, p. II-3929.

⁽²⁹⁾ Comitato interministeriale per la programmazione economica.

⁽³⁰⁾ En respuesta a la solicitud de información de la Comisión de 26 de mayo de 2014.

⁽³¹⁾ Carta de Italia de 18 de febrero de 2014, anexo A.

- (92) En los considerandos 93 a 109, la Comisión resume las principales disposiciones de ambos tipos de acuerdos firmados por SoGeAAL y Ryanair/AMS.

5.2.1.1. *ASA de 2000 con Ryanair*

- (93) El primer ASA entre Ryanair y SoGeAAL fue concluido el 22 de junio de 2000 por 10 años.
- (94) En virtud de dicho acuerdo, Ryanair operaría al menos un vuelo diario de ida y vuelta entre Londres y Alghero y pagaría un importe de [...] (*) ITL a SoGeAAL por rotación. Ryanair también debía presentar anualmente un plan de ventas y comercialización, e indicar los resultados obtenidos en la explotación de la ruta, así como las perspectivas de desarrollo.
- (95) SoGeAAL se comprometió a prestar servicios de terminal y de asistencia en tierra a Ryanair. El gestor aeroportuario pagaría o abonaría un importe mensual equivalente al importe a pagar por Ryanair por las tasas de asistencia en tierra, con un límite máximo para el primer año del acuerdo. SoGeAAL también se comprometió a pagar anualmente a Ryanair un importe fijo y un importe adicional en caso de que se añadiese un segundo vuelo de ida y vuelta.

5.2.1.2. *ASA y acuerdo de comercialización de 2002 con Ryanair*

- (96) El 25 de enero de 2002 Ryanair firmó con SoGeAAL un segundo ASA que sustituyó al de 2000 y que abarcaba el período del 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2012. En virtud de dicho acuerdo, Ryanair debía pagar a SoGeAAL [...] EUR por rotación por los servicios de asistencia en tierra. Ryanair pagaría las tasas aeroportuarias y las de seguridad con arreglo a la tarifa publicada.
- (97) En la misma fecha se firmó un acuerdo de comercialización entre SoGeAAL y Ryanair que abarcaba el mismo período que el ASA de 2002. Ryanair se comprometía a llevar a cabo, a su discreción, actividades publicitarias y promocionales en su página de internet y otros medios de comunicación para promover la ruta Alghero-Londres en consulta con SoGeAAL. Sobre la base de este acuerdo, SoGeAAL pagaría contribuciones de comercialización de [...] EUR por la primera rotación diaria anual en cada ruta y [...] EUR por la segunda rotación diaria solo en la temporada de verano, en cada ruta.

5.2.1.3. *ASA y acuerdo de comercialización de 2003 con Ryanair*

- (98) El 1 de septiembre de 2003, SoGeAAL firmó un nuevo ASA con Ryanair, por un período de 11 años (con posibilidad de prórroga por un período adicional de 10 años) que sustituía al ASA de 2002.
- (99) Sobre la base del ASA de 2003 Ryanair seguiría volando a Londres y, en función del éxito de los acuerdos anteriores en términos de tráfico, establecería un nuevo vuelo diario a Francfort-Hahn u otros puntos de su red. Ryanair pagaría a SoGeAAL [...] EUR por rotación por los servicios de asistencia en tierra. Además, pagaría las tasas aeroportuarias y las de seguridad con arreglo a las tarifas publicadas.
- (100) El 1 de septiembre de 2003 se firmó también un acuerdo de servicios de comercialización que cubría el mismo período que el ASA de 2003. En virtud de dicho acuerdo, SoGeAAL pagaría contribuciones de comercialización de: (i) [...] EUR anuales por la primera rotación diaria anual en cada ruta internacional; (ii) [...] EUR por la segunda rotación diaria, solo en temporada de verano, en cada ruta, y (iii) una contribución única de comercialización de [...] EUR en el primer año de funcionamiento de cada ruta internacional distinta de la ruta de Londres y otros [...] EUR en el segundo y tercer años de funcionamiento de esta nueva ruta.
- (101) Ryanair proseguiría sus servicios diarios regulares de pasajeros entre Alghero y Londres e inauguraría rutas diarias suplementarias entre Alghero y Frankfurt-Hahn u otros puntos de su red (en lo sucesivo denominados

(*) Cubierto por la obligación de secreto profesional.

«servicios»). Ryanair también desarrollaría, en consulta con SoGeAAL, cualquier servicio o actividad de los habitualmente ofrecidos por empresas de publicidad, promoción de ventas y relaciones públicas que trabajan en el mismo sector, tales como (aunque no exclusivamente):

- diseñar, organizar, producir, desarrollar, probar, aplicar, mantener y actualizar enlaces web y el sitio web de Ryanair y tomar cualesquiera otras medidas consideradas oportunas por Ryanair para generar, mantener y promover los esfuerzos publicitarios con respecto a las reservas de los clientes a través de internet desde y hacia el aeropuerto de Alghero;
- diseñar publicidad en inglés u otra lengua (en su caso) adaptada a internet y realizar acciones de promoción de ventas y relaciones públicas para generar, mantener y fomentar el conocimiento entre los clientes de los servicios a través de internet;
- diseñar, organizar y presentar material publicitario o cualquier otro método de promoción de sus servicios;
- diseñar, organizar y producir material publicitario o cualquier otro método relevante de promoción del aeropuerto de Alghero en el Reino Unido y en cualquier otro país en el que Ryanair inaugurase una ruta incluida en los servicios;
- informar a la prensa sobre los servicios y, de este modo, influir en el público en general, familiarizándolo con la región en que está situado el aeropuerto de Alghero, y animarle a utilizar estas rutas;
- enlazar un sitio web propuesto por SoGeAAL y acordado con Ryanair con el sitio internet de Ryanair, siempre que dicho sitio no contuviese una función directa de reserva en línea de hoteles o vehículos.

5.2.1.4. ASA de 2006 con Ryanair y acuerdo de comercialización con AMS

- (102) El 3 de abril de 2006, se alcanzó un nuevo ASA entre SoGeAAL y Ryanair, que sustituyó al de 2003 y que tendría vigencia desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2010, con la posibilidad de una prórroga por 5 años.
- (103) Asociado a dicho ASA existía un acuerdo adicional firmado el 3 de abril de 2006 para el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2010 que establecía los objetivos en términos de número de pasajeros de Ryanair y la prima por objetivos pagadera por SoGeAAL en caso de que Ryanair los alcanzase. Preveía también sanciones para Ryanair en caso de incumplimiento de los objetivos.
- (104) El acuerdo de comercialización de 2006 fue firmado con AMS (en lugar de Ryanair) el 3 de abril de 2006 y abarcaba el mismo período que el ASA. El acuerdo se basaba en el compromiso de Ryanair de operar determinadas rutas hacia la UE y cumplir determinados objetivos en términos de número de pasajeros. AMS ofreció a SoGeAAL servicios de publicidad en línea a cambio de [...] EUR al año.

5.2.1.5. ASA de 2010 con Ryanair y acuerdo de comercialización con AMS

- (105) A principios de 2010, SoGeAAL y Ryanair expresaron su intención de renovar los términos de su relación existente mediante la negociación de un nuevo acuerdo y el 10 de marzo de 2010 firmaron un memorando de acuerdo que establece que «a partir de marzo de 2010 Ryanair y SoGeAAL negociarán de buena fe con el fin de redefinir los términos y las disposiciones de su colaboración».
- (106) Sobre esta base, el 20 de octubre de 2010 fue firmado un nuevo ASA entre SoGeAAL y Ryanair, que sustituyó al ASA de 2006. El acuerdo establecía nuevas tasas y la estructura de incentivos para el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, con la posibilidad de una prórroga de 5 años a partir de la expiración de su período de vigencia inicial.
- (107) SoGeAAL se comprometía a pagar primas por objetivos para determinados vuelos y determinados niveles de tráfico de pasajeros, mientras que Ryanair se comprometía a pagar las tasas aeroportuarias y las de asistencia en tierra, y a desarrollar actividades de promoción de ventas y relaciones públicas.

- (108) Un acuerdo de comercialización fue firmado el mismo día con una duración de 4 años con posibilidad de prórroga por un nuevo período de 4 años. AMS ofreció a SoGeAAL un paquete en línea de servicios publicitarios en línea a cambio de las siguientes cantidades anuales: [...] EUR para 2010, [...] EUR para 2011, [...] EUR para 2012 y [...] EUR para 2013. Al igual que en 2006, el acuerdo de comercialización se basaba en el compromiso de Ryanair de operar determinadas rutas hacia la UE y de cumplir objetivos de pasajeros.
- (109) A petición de la Comisión, Italia reconstruyó el análisis de rentabilidad previo de los acuerdos con Ryanair sobre la base de los costes e ingresos adicionales que un operador en una economía de mercado que actuase en lugar de SoGeAAL podría esperar para obtener en el momento de la conclusión de cada uno de estos acuerdos durante el período objeto de la investigación, es decir, 2000-2010 (en lo sucesivo denominado «informe POPEM 2014») ⁽³²⁾. Según Italia, SoGeAAL esperaba que en el momento de su conclusión los acuerdos con Ryanair fueran beneficiosos para el aeropuerto.

5.2.2. Medida 5 — Acuerdos con otras compañías aéreas

- (110) En el momento en que se adoptó la Decisión de 2012, la Comisión indicó que parecía que SoGeAAL también había concedido descuentos en las tasas aeroportuarias a otras compañías aéreas distintas de Ryanair. Si bien la Comisión era consciente de que SoGeAAL había celebrado acuerdos de comercialización con otras compañías, en esa fase del procedimiento no disponía de suficiente información sobre dichos acuerdos.
- (111) Por carta de 18 de febrero de 2014, Italia facilitó a la Comisión un análisis de rentabilidad basado en datos *a posteriori* sobre los acuerdos con Alitalia, Meridiana y Volare, para demostrar que estaba económicamente justificado desde la perspectiva del aeropuerto celebrar acuerdos con las compañías aéreas. Hasta ese momento no se había facilitado ningún análisis del acuerdo con Germanwings.
- (112) Posteriormente, por carta de 25 de marzo de 2014, Italia transmitió a la Comisión un análisis de la rentabilidad de los acuerdos celebrados por SoGeAAL con Air One/Alitalia, Meridiana, Volare y Germanwings que pretendía demostrar que se había previsto que dichos acuerdos serían rentables para SoGeAAL.
- (113) Por último, el 10 de junio de 2014 Italia presentó a la Comisión un análisis de la rentabilidad esperada de los acuerdos de asistencia en tierra celebrados por SoGeAAL con Bmibaby, Air Vallée y Air Italy.
- (114) Los acuerdos celebrados por SoGeAAL con compañías aéreas distintas de Ryanair sujetos a investigación en el presente asunto se analizan en los considerandos 115 a 132.

5.2.2.1. Acuerdos con Germanwings, Volare, Meridiana y Alitalia

- (115) SoGeAAL celebró acuerdos de asistencia en tierra y comercialización con Germanwings, Volare, Meridiana y Alitalia.

i. Germanwings

- (116) El acuerdo de asistencia en tierra entre Germanwings y SoGeAAL se firmó el 19 de marzo de 2007 y se preveía que fuese aplicable a partir del 25 de marzo de 2007. En virtud del mismo, Germanwings debía pagar a SoGeAAL [...] EUR por rotación por los servicios de asistencia en tierra.
- (117) El 25 de marzo de 2007 se firmó un acuerdo de comercialización entre Germanwings y SoGeAAL por el que la compañía aérea se comprometía a efectuar determinadas rutas hacia la UE y cumplir objetivos en términos de pasajeros y frecuencias. El acuerdo era aplicable del 25 de marzo de 2007 al 31 de octubre de 2009. No obstante, Germanwings solo voló desde Alghero en 2007. Según Italia, la compañía decidió poner fin a sus operaciones en Alghero porque no podía generar suficiente tráfico para alcanzar la rentabilidad financiera.
- (118) El acuerdo de comercialización establecía una contribución de puesta en marcha por importe de [...] EUR de SoGeAAL a Germanwings «a fin de promover el aeropuerto de Alghero e incrementar el volumen de pasajeros de salida mediante la apertura de una nueva ruta».

⁽³²⁾ Carta de Italia de 18 de febrero de 2014.

(119) El acuerdo de comercialización también establecía primas por objetivos pagaderas por SoGeAAL a Germanwings en caso de que esta alcanzase los objetivos en términos de tráfico. El acuerdo también especificaba las sanciones que Germanwings debería pagar a SoGeAAL en caso de que la compañía aérea cancelase más del 10 % de sus vuelos o no alcanzase los objetivos de tráfico establecidos.

ii. Volare

(120) El 29 de noviembre de 2007 Volare firmó un acuerdo de asistencia en tierra y comercialización con SoGeAAL.

(121) El acuerdo de asistencia en tierra establecía objetivos que la compañía debía alcanzar en términos de número de pasajeros y vuelos al año y las correspondientes primas por objetivos que en ese caso debería pagar SoGeAAL.

(122) El acuerdo de comercialización establecía una tasa anual de comercialización de [...] EUR pagadera al gestor aeroportuario como «ayuda a la publicidad para el primer año de actividad». El acuerdo era aplicable desde el 28 de octubre de 2007 hasta el 31 de octubre de 2010.

iii. Meridiana

(123) Meridiana voló desde el aeropuerto de Alghero en 2000, 2001 y 2010.

(124) En 2000 y 2001, Meridiana no operó vuelos regulares desde Alghero, sino solo vuelos chárter. Por ello, no firmó ningún acuerdo formal de asistencia en tierra con SoGeAAL. La compañía abonó a SoGeAAL todos los servicios aeroportuarios con arreglo a las tasas aeroportuarias publicadas.

(125) Meridiana no voló desde el aeropuerto entre 2002 y 2010. En 2010 comenzó las operaciones desde el aeropuerto y firmó un acuerdo de comercialización y de asistencia en tierra con SoGeAAL.

(126) El acuerdo de asistencia en tierra fue firmado el 28 de abril de 2010 y abarcaba el período comprendido entre abril de 2010 y abril de 2011. En virtud de dicho acuerdo Meridiana debía pagar a SoGeAAL [...] EUR por rotación por los servicios de asistencia en tierra.

(127) El acuerdo de comercialización fue firmado el 20 de octubre de 2010 y abarcaba el período comprendido entre junio y octubre de 2010. El acuerdo especificaba un pago único de [...] EUR (excluido el IVA) de SoGeAAL a Meridiana para la puesta en marcha de rutas con Milán, Verona y Bari en el verano de 2010. El pago estaba supeditado a que Meridiana cumpliera determinados objetivos de tráfico. Según Italia, durante el tiempo en que el acuerdo con Meridiana se aplicó retroactivamente, SoGeAAL había negociado con la compañía condiciones similares, que finalmente se incluyeron en el acuerdo firmado. En este sentido, Italia facilitó a la Comisión un proyecto de acuerdo que estaba siendo negociado en aquel momento por Meridiana y SoGeAAL, datado el 7 de junio de 2010.

iv. Air One/Alitalia

(128) Hasta 2010, Air One/Alitalia no firmó ningún acuerdo formal con SoGeAAL y pagó a SoGeAAL las tasas aeroportuarias publicadas por todos los servicios aeroportuarios. Hasta 2010, SoGeAAL no prestó servicios de asistencia en tierra a Air One/Alitalia.

(129) En 2010, SoGeAAL comenzó a prestar servicios de asistencia en tierra a Air One/Alitalia. Esto llevó a Air One/Alitalia a firmar un acuerdo de asistencia en tierra con SoGeAAL. Ambas partes también firmaron un acuerdo de comercialización relativo a la puesta en marcha por Air One/Alitalia de rutas internacionales desde Alghero.

(130) El acuerdo de comercialización fue firmado el 20 de octubre de 2010 y abarcaba el período comprendido entre el 7 de junio y el 30 de septiembre de 2010. En mayo de 2010 Italia transmitió a la Comisión el proyecto de acuerdo negociado en aquel momento por Alitalia y SoGeAAL. El acuerdo de comercialización firmado especifica un pago único de [...] EUR a Air One/Alitalia por la prestación a SoGeAAL de servicios de comercialización en ese período, con la posibilidad de que el acuerdo se ampliara a 2011 y 2012.

- (131) El acuerdo de asistencia en tierra fue firmado entre Air One/Alitalia y SoGeAAL el 30 de noviembre de 2010 por un período de 6 años y especificaba las tasas de asistencia en tierra que serían pagadas por Air One/Alitalia a SoGeAAL por las rutas nacionales e internacionales.

5.2.2.2. Acuerdos de asistencia en tierra con otras compañías aéreas

- (132) La Comisión también investigó los acuerdos de asistencia en tierra celebrados por SoGeAAL con Air Italy, Bmibaby y Air Vallée. Los acuerdos se celebraron por una duración de entre un mes (Air Vallée) y más de dos años (Air Italy) y especificaban las tasas de asistencia en tierra a cargo de las compañías aéreas.

Cuadro 6

Acuerdos de asistencia en tierra con Air Italy, Bmibaby y Air Vallée

Fecha de celebración	Compañía aérea	Duración
28.5.2008	Air Italy	1.6.2008-31.12.2010
29.7.2010	Bmibaby	29.5.2010-30.9.2010
2010	Air Vallée	9.8.2010-30.8.2010

6. INFORME ECORYS

- (133) En el curso de la investigación, la Comisión encargó a Ecorys elaborar un informe sobre los resultados financieros de SoGeAAL y determinar si el gestor aeroportuario actuó como un operador privado en una economía de mercado al celebrar acuerdos con las compañías aéreas. El informe Ecorys se publicó el 30 de marzo de 2011.
- (134) El informe concluye que el comportamiento de SoGeAAL superó la prueba del operador privado en una economía de mercado. Ecorys consideró que la estrategia comercial perseguida por SoGeAAL dio sus frutos. Dicha estrategia implicaba que el gestor aeroportuario presentaba una solicitud de concesión general para la gestión del aeropuerto, que la capacidad de la terminal se ampliaba y que se firmaban acuerdos con compañías aéreas de bajo coste para impulsar los flujos de tráfico internacionales. Ecorys concluía que, desde la perspectiva de un operador privado en una economía de mercado, la celebración de los acuerdos con Ryanair era una decisión racional ya que garantizaban un considerable aumento del tráfico que se esperaba impulsase las actividades aeronáuticas y no aeronáuticas. Según Ecorys, SoGeAAL podía esperar razonablemente que, a largo plazo, los beneficios obtenidos de tales acuerdos compensasen los costes adicionales.

7. RAZONES PARA LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

7.1. EXISTENCIA DE AYUDA A SoGeAAL

- (135) Por lo que se refiere a la ayuda potencial al gestor aeroportuario, la Comisión constató que antes de la sentencia *Aéroports de Paris*, el desarrollo y la explotación de infraestructuras aeroportuarias no podía calificarse como actividad económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado ⁽³³⁾. Dado que parte de las medidas evaluadas se adoptaron antes de 2001, la Comisión señaló que habría que evaluar si se habían derivado de compromisos jurídicamente vinculantes adoptados antes de dicha sentencia, a saber, el 12 de diciembre de 2000 ⁽³⁴⁾ y, por lo tanto, si quedaban fuera del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

⁽³³⁾ Sentencia *Aéroports de Paris* ya citada. Véanse también las directrices de la Comisión sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo EEE a las ayudas estatales en el sector de la aviación (DO C 350 de 10.12.1994, p. 5).

⁽³⁴⁾ Véase la Decisión de la Comisión, de 21 de marzo de 2012, en el asunto C76/2002, Prestaciones acordadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a Ryanair, y la Decisión de la Comisión, de 25 de abril de 2012, en el asunto SA. 33961 Air France-Aeropuerto de Nîmes.

- (136) La Comisión recordó también que, en la medida en que la financiación de actividades que normalmente entran dentro de las competencias del Estado en el ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública se limite a cubrir los costes y no se utilice para financiar otras actividades económicas ⁽³⁵⁾, dicha financiación no está sujeta a las normas sobre ayudas estatales. En el momento de la adopción de la Decisión de 2012, la Comisión no disponía de información suficiente sobre la naturaleza (económica o no) de las actividades realizadas por SoGeAAL y de los costes relacionados con la infraestructura financiados por las medidas objeto de la investigación, ni sobre si determinados costes estaban intrínsecamente vinculados a actividades del ámbito de competencia de los poderes públicos. La Comisión invitó a Italia a aclarar qué actividades debían considerarse de naturaleza no económica y qué costes vinculados a dichas actividades, en su caso, habían sido financiados por las medidas objeto de la investigación de la Comisión.

7.1.1. Medida 1 — Aportaciones de capital

- (137) La Comisión expresó serias dudas sobre si las aportaciones de capital cumplirían el criterio del inversor privado en una economía de mercado. Señaló que SoGeAAL había registrado pérdidas constantemente desde 2000 y que sus resultados financieros parecían haber empeorado tras la adjudicación de la concesión general. Esto parece contradecir la afirmación de Italia de que los pobres resultados de la empresa se debían básicamente a la imposibilidad de explotar plenamente las actividades relacionadas del aeropuerto gracias a la concesión parcial o temporal.
- (138) La Comisión observa, además, que en ese momento Italia solo había aportado consideraciones *a posteriori* en apoyo de sus alegaciones de que las medidas se guiaban por perspectivas de rentabilidad. Además, dicho análisis parecía guardar relación con los beneficios obtenidos por RAS de un aumento de los niveles de tráfico aéreo y, por consiguiente, con los ingresos que un inversor privado no habría tenido en cuenta en el análisis de la rentabilidad de su inversión. Sobre esta base, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que las aportaciones de capital otorgaban al gestor aeroportuario una ventaja y constituían una ayuda de funcionamiento.
- (139) Por último, la Comisión observó que incluso si SoGeAAL cumpliera las condiciones para poder ser considerada como una empresa en crisis con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración y salvamento de empresas en crisis, Italia no había presentado ningún elemento a la Comisión que apoyase la conclusión de que dicha ayuda cumpliría los requisitos de las Directrices en materia de compatibilidad ⁽³⁶⁾.

7.1.2. Medida 2 — Contribuciones para accesorios y obras

- (140) La Comisión no recibió suficiente información sobre las contribuciones para equipos y obras por valor de 6 540 269 EUR concedidas por RAS a SoGeAAL entre 1998 y 2009. Se invitó a Italia a precisar la naturaleza exacta de los costes subvencionados por RAS.

7.1.3. Medida 3 — Inversiones en infraestructuras aeroportuarias y equipos

- (141) La Comisión constató que entre 2001 y 2010 SoGeAAL pagó al Estado 3 042 887 EUR en tasas por la utilización de la infraestructura del aeropuerto, mientras que el Estado financió inversiones en infraestructuras por 46 940 534 EUR y en equipos por 284 782 EUR entre 2004 y 2010.
- (142) La Comisión observó, además, que la adjudicación de la concesión general a SoGeAAL en 2007 no parecía haber provocado un aumento del nivel de los cánones de concesión. Sobre esta base, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que el canon de concesión era manifiestamente desproporcionado en relación con la financiación pública aportada por el Estado para inversiones en infraestructura. Por tanto, la Comisión consideró preliminarmente que SoGeAAL podría haber obtenido una ventaja gracias al pago de un canon de concesión inferior al precio de mercado.

⁽³⁵⁾ Véase la 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; Decisión de la Comisión, de 19 de marzo de 2003, en el asunto N309/2002, *Seguridad aérea-Compensación de costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001*, y Decisión de la Comisión, de 16 de octubre de 2002, en el asunto N438/2002, *Subvenciones a las autoridades portuarias para la ejecución de las misiones correspondientes a los poderes públicos*.

⁽³⁶⁾ DO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

- (143) Se invitó a Italia a facilitar cualquier plan de negocio previo que demostrase las perspectivas de rentabilidad de las inversiones en infraestructuras realizadas por entidades públicas en Alghero, que corroborase la alegación de que tales inversiones cumplían el criterio del inversor privado en una economía de mercado.

7.2. CONCLUSIONES PRELIMINARES SOBRE LA COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA A SoGeAAL

- (144) La Comisión expresó dudas en cuanto a la compatibilidad, en virtud del artículo 107, apartado 3, del Tratado, de las ayudas destinadas a SoGeAAL con arreglo a las Directrices de aviación de 2005.
- (145) Aunque las medidas parecían cumplir un objetivo de interés general claramente definido, no se comunicó suficiente información para que la Comisión pudiese evaluar si las infraestructuras del aeropuerto de Alghero eran necesarias y proporcionadas al objetivo contemplado. Además, la Comisión no disponía de suficientes elementos para evaluar las perspectivas de utilización de las infraestructuras a medio plazo. La Comisión también tenía dudas sobre si las infraestructuras se ponían a disposición de las compañías aéreas en condiciones no discriminatorias.
- (146) Por último, dado que en esa fase algunas inversiones en infraestructuras parecían derivarse de obligaciones contractuales de SoGeAAL con respecto a Ryanair, la Comisión tenía dudas sobre la necesidad de ayudas para financiar esas inversiones.

7.3. AYUDA POTENCIAL A LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

- (147) La Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que las decisiones relativas a las condiciones de explotación de las compañías aéreas en el aeropuerto de Alghero podían implicar recursos estatales y ser imputables al Estado.

7.3.1. Medida 4 — Acuerdos firmados por SoGeAAL con Ryanair/AMS

- (148) La Comisión observó en primer lugar que AMS es una filial al 100 % de Ryanair, establecida con el objetivo específico de facilitar servicios de comercialización a través del sitio internet de Ryanair y que no ofrece ningún otro servicio. Sobre esa base, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que para evaluar la presencia de una ventaja selectiva, Ryanair y AMS debían considerarse como una única entidad. La Comisión consideró que, al evaluar si las medidas en relación con Ryanair/AMS eran conformes con el mercado, el comportamiento de SoGeAAL debía evaluarse junto con el de RAS u otros accionistas públicos de SoGeAAL durante el período de investigación. La Comisión consideró que, a efectos de la POPEM, los acuerdos ASA y de comercialización y sus consecuencias financieras no podían separarse y, por tanto, debían ser objeto de una evaluación conjunta.
- (149) La Comisión recordó que las consideraciones de desarrollo regional no podían ser tenidas en cuenta para la aplicación del POPEM. Asimismo, observó que, según la información de la que disponía en esa fase, no se había preparado ningún plan de negocio o análisis previo de los acuerdos firmados con Ryanair/AMS como base para la decisión de SoGeAAL de participar en dichos acuerdos.
- (150) Sobre esa base, la Comisión expresó sus dudas de que SoGeAAL y RAS se hubiesen comportado como un inversor privado en una economía de mercado en su relación con Ryanair/AMS.

7.3.2. Medida 5 — Acuerdos con compañías aéreas distintas de Ryanair

- (151) La Comisión constató que SoGeAAL aplicó importantes descuentos en las tasas aeroportuarias a compañías aéreas distintas de Ryanair, por ejemplo en función de la puesta en marcha de nuevas rutas y del aumento de los niveles de tráfico. La Comisión invitó a Italia a presentar cualquier plan de negocio previo, estudio o documento que evaluase la rentabilidad para el gestor aeroportuario de cada uno de los acuerdos con las compañías aéreas que operan en el aeropuerto o, en caso de que dichos documentos no estuvieran disponibles, las últimas previsiones presupuestarias preparadas por SoGeAAL antes de la celebración de dichos acuerdos. Sobre esta base, la Comisión manifestó dudas de que RAS y SoGeAAL se hubiesen comportado como un inversor privado en una economía de mercado en sus relaciones con las compañías aéreas que operan en el aeropuerto.

8. COMENTARIOS DE ITALIA

- (152) La Comisión observa que, además de las respuestas a las solicitudes de información de la Comisión, en el curso de la investigación Italia presentó varias alegaciones. Sin embargo, aunque la Comisión aceptó una prórroga de un mes del plazo establecido por el artículo 6, apartado 1, del Reglamento de procedimiento ⁽³⁷⁾ para que los Estados miembros presentasen sus observaciones a raíz de la Decisión de incoación por la Comisión, solo una de las observaciones de Italia se presentó en dicho plazo ampliado, a saber, la carta de Italia de 31 de agosto de 2012. Las observaciones de Italia de 3 de octubre, 19 de octubre y 22 de octubre de 2012 y de 20 de febrero de 2013 fueron presentadas una vez expirado el plazo.
- (153) Por tanto, la presente sección solo aborda las observaciones de Italia en su carta de 31 de agosto de 2012. Las alegaciones formuladas en cartas posteriores de Italia que son pertinentes a efectos de la evaluación en el presente asunto se exponen en los apartados 3 a 5.

8.1. POSIBLE AYUDA AL AEROPUERTO

i. Compensación de pérdidas y aportaciones de capital

- (154) Italia recordó que los gestores aeroportuarios tienen la obligación legal de respetar determinados umbrales de capital. Según Italia, las aportaciones de capital en cuestión pretendían que SoGeAAL restableciese el capital para adaptarse a dichas normas.

ii. Financiación pública de equipos y obras

- (155) Italia explicó que antes de 2003 los cánones de concesión que deben pagar los gestores aeroportuarios que hayan obtenido una concesión general se fijaron en el 10 % de los cánones de usuario con arreglo a la Ley italiana nº 324, de 5 de mayo de 1976, con sus modificaciones posteriores, y la tasa de carga y descarga de mercancías transportadas por vía aérea, por la Ley nº 117, de 16 de abril de 1974.
- (156) Desde 2003 las tasas de concesión anual se determinaron con referencia a las unidades de carga de trabajo del aeropuerto (una unidad de carga corresponde a un pasajero o 100 kg de carga o correo ordinario), que a su vez se determinaron sobre la base de los datos de tráfico publicados anualmente por el Ministerio de Infraestructuras y Transporte-ENAC.
- (157) En virtud de la Ley italiana nº 296, de 27 de diciembre de 2006, el canon de concesión anual de los gestores aeroportuarios se incrementó para asegurar unos ingresos a las arcas del Estado italiano de 3 millones EUR en 2007, 9,5 millones en 2008 y 10 millones en 2009.

8.2. AYUDA POTENCIAL A LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

- (158) En el plazo establecido en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento de procedimiento para que los Estados miembros presenten sus observaciones a raíz de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal por la Comisión, Italia no formuló ningún comentario sobre las posibles ayudas en favor de las compañías aéreas que operan en Alghero.

9. OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS

- (159) La Comisión señala que las observaciones de las partes interesadas cubren una amplia gama de argumentos. Por ejemplo, en sus múltiples escritos a la Comisión, Ryanair estableció los principios subyacentes y las hipótesis que considera deben servir de base para que la Comisión realice el análisis del POPEM de los acuerdos con las compañías aéreas. SoGeAAL alegó que hay numerosas razones por las que las medidas en su favor objeto de evaluación podrían ser declaradas compatibles con el mercado interior.

⁽³⁷⁾ Reglamento nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

9.1. OBSERVACIONES DE SoGeAAL

9.1.1. Ayuda potencial al gestor aeroportuario

i. Actividad económica

- (160) SoGeAAL subraya que la financiación pública concedida para cubrir los costes ocasionados por la prestación de servicios que entran en el ámbito de competencia de los poderes públicos no constituye una ayuda estatal. SoGeAAL no detalló la naturaleza ni el importe de dichos costes.
- (161) SoGeAAL considera que todas las medidas objeto de evaluación en el presente caso relativas a la financiación de infraestructuras, equipos y accesorios y obras habían sido comprometidas legalmente antes de la sentencia *Aéroports de Paris* y por tanto deben ser excluidas del control de las ayudas estatales. Por lo que se refiere al período posterior al 12 de diciembre de 2000, SoGeAAL recuerda que Italia ya había presentado pruebas de la naturaleza no económica de determinadas actividades del gestor aeroportuario. Sobre esta base, la Comisión debería asignar parte de la financiación pública en cuestión a costes incurridos en la prestación de actividades no económicas.
- (162) SoGeAAL observa además que la Decisión de 2012 no es clara en cuanto a la naturaleza y el alcance de la supuesta ayuda al gestor aeroportuario. En particular, cabría preguntarse si la intención de la Comisión era calificar la totalidad de la financiación de las obras de infraestructura como ayuda estatal o, alternativamente, considerar que solo la diferencia entre el canon de concesión en función del mercado, que SoGeAAL habría tenido que pagar al Estado por la mejora de la infraestructura, y el canon de concesión pagado realmente por el gestor aeroportuario pueden calificarse como ayuda. Alegó que la primera opción no puede conciliarse con el hecho de que el Estado conserve en todo momento la propiedad de las infraestructuras aeroportuarias. Por ello, SoGeAAL no puede ser considerado beneficiario de ayuda a la inversión. En cualquier caso, SoGeAAL sostiene que no se habría beneficiado de ninguna ventaja económica indebida incluso aunque se seleccionase la segunda opción.

ii. Ausencia de falseamiento de la competencia

- (163) SoGeAAL subraya que no puede producirse ningún falseamiento de la competencia como consecuencia de la financiación pública que se le ha concedido. Dada la lejanía del aeropuerto de Alghero, su zona de influencia ⁽³⁸⁾ no se solapa con la de ningún otro aeropuerto italiano o de otros Estados miembros. Además, el aeropuerto tampoco compite con los otros aeropuertos de la isla, dada la distancia entre ellos y la falta de conexiones terrestres fiables. SoGeAAL añade que los tres aeropuertos corsos operan diferentes tipos de tráfico. Por otra parte, el transporte aéreo no compite con otros modos de transporte para el tráfico de la isla.
- (164) SoGeAAL no acepta el argumento aducido por la Comisión en la Decisión de 2012 de que varios gestores aeroportuarios compiten por la gestión de la infraestructura del aeropuerto. SoGeAAL recibió la primera concesión parcial para la gestión del aeropuerto en 1995, es decir, mucho antes de la sentencia *Aéroports de Paris* ⁽³⁹⁾. A partir de 1995, SoGeAAL se habría limitado meramente a actuar como gestor de la infraestructura del aeropuerto de Alghero, y por tanto su actividad no competiría con la de ningún otro gestor aeroportuario.

iii. Ausencia de ventaja económica para SoGeAAL

- (165) SoGeAAL sostiene que las aportaciones de capital cumplirían el criterio del inversor privado en una economía de mercado. Según SoGeAAL, la lógica económica de las medidas debe evaluarse por separado e independientemente para dos períodos: el previo y el posterior a la adjudicación de la concesión general a SoGeAAL en 2007.
- (166) SoGeAAL afirma que las recapitalizaciones de 2007 se guiaron por la necesidad de salvaguardar su negocio, habida cuenta, en particular, de la adjudicación de la concesión «general» que ya le había sido otorgada el 18 de enero de 1999. Sobre la base de la información disponible en el momento en que se tomaron las

⁽³⁸⁾ Definida por las Directrices de aviación de 2014 como la zona situada en un radio de 100 kilómetros o 60 minutos de desplazamiento en automóvil, autobús, ferrocarril o tren de alta velocidad desde el aeropuerto.

⁽³⁹⁾ El 10 de mayo de 1995 SoGeAAL recibió la primera concesión «parcial» para la prestación de servicios de asistencia, sobre la base de contratos a celebrar con compañías aéreas. Una segunda concesión «parcial» le fue adjudicada para los servicios de restauración el 20 de octubre de 1995. El 11 de febrero de 1999, se le concedió el derecho temporal para gestionar el aeropuerto en el marco de una concesión «general».

decisiones de aportar capital a la empresa, la perspectiva de obtener la concesión general revestía una crucial importancia para los accionistas de SoGeAAL, en la medida que habría permitido a la entidad gestora del aeropuerto aprovechar plenamente las actividades aeroportuarias y, por tanto, aumentar los ingresos procedentes de actividades aeronáuticas u otras. Los accionistas públicos no habría tenido ninguna alternativa viable, sino recapitalizar la empresa y ello se justificaba en este caso dado que el retraso en la adjudicación de la concesión fue causado por acontecimientos externos que no podían imputarse a la empresa. SoGeAAL alega que la Comisión debe tenerlo en cuenta en su evaluación a la luz del POPEM, y añade que las medidas también estarían justificadas sobre la base de la previsión de aumento del volumen de pasajeros como consecuencia de la estrategia de bajo coste aplicada desde 1999.

- (167) Las aportaciones de capital realizadas en 2009 y 2010 fueron impulsadas por la necesidad de garantizar la capacidad de funcionamiento del gestor aeroportuario, especialmente teniendo en cuenta la mejora de las perspectivas de viabilidad resultantes de la adjudicación de la concesión «general». El hecho de que SoGeAAL no recuperase su rentabilidad tras la adjudicación de la concesión se debió a una situación del mercado que difería significativamente de la prevista, lo que afectó considerablemente al desarrollo del tráfico aéreo en ese momento, a saber, la recesión económica y los consiguientes retos económicos a los que se enfrentaron las compañías aéreas. En este sentido SoGeAAL sufrió una caída del 1,8 % en los niveles de tráfico. Además, SoGeAAL alega que el tráfico no pudo desarrollarse como se había previsto debido a la demora en la ejecución de las obras de infraestructura (que deberían haber comenzado ya en 2004, pero todavía no se habían iniciado en 2009). Por último, debe tenerse en cuenta el incumplimiento por parte de ENAC de la revisión al alza las tasas de aeroportuarias, independientemente de la petición formal introducida en ese sentido por SoGeAAL.
- (168) En este contexto, SoGeAAL tomó medidas correctoras para alcanzar el equilibrio económico, como la reorganización de sus actividades, el recorte de costes de explotación y medidas de inversión en infraestructuras. Estas acciones se evalúan en detalle en el plan de reorganización y reestructuración de 2010.
- (169) SoGeAAL rechaza la alegación de la Comisión de que no se llevó a cabo un análisis previo antes de la entrada en vigor de las medidas. Los accionistas públicos de SoGeAAL presumiblemente adoptaron las medidas en cuestión sobre la base de planes de negocio elaborados previamente. Pruebas a tal efecto serían los documentos presentados a la Comisión en el curso de la investigación, en particular:
- a) el plan de negocio de SoGeAAL, de 15 de marzo de 1999;
 - b) el acta de la reunión del consejo de administración de SoGeAAL de 8 de abril de 2000;
 - c) el plan de negocio para la adjudicación de la concesión a 40 años de septiembre de 2005;
 - d) el plan Roland Berger, actualizado en 2007 y 2009;
 - e) el programa de reorganización y reestructuración de 2010-2012;
 - f) el informe Accuracy.
- (170) SoGeAAL recuerda además que la conformidad de las aportaciones de capital con el POPEM ya se había establecido en el informe Ecorys, el informe Accuracy y el plan Roland Berger.
- (171) La Comisión no habría prestado la debida atención a las características específicas del sector del tráfico aéreo en Italia a la luz de la normativa italiana aplicable. En su evaluación de la situación antes y después de la adjudicación de la concesión general a SoGeAAL, la Comisión debería haber tenido en cuenta el hecho de que las recapitalizaciones se debieron a una obligación jurídica cuyo incumplimiento habría provocado la revocación de la concesión. Los accionistas de SoGeAAL eligieron pues la opción más rentable al decidir recapitalizar la empresa.
- (172) SoGeAAL considera que, al realizar las aportaciones de capital, su accionariado público actuó de la misma manera en que un operador privado en una economía de mercado habría actuado en tales circunstancias, pues las aportaciones de los inversores públicos garantizaban una rentabilidad positiva a medio y largo plazo. Según SoGeAAL, las actividades aeroportuarias generan ingresos fiscales superiores a la financiación pública concedida.

- (173) SoGeAAL alega también que las aportaciones de capital al gestor aeroportuario no le confirieron una ventaja económica en el sentido de la jurisprudencia *Altmark* ⁽⁴⁰⁾. La gestión general del aeropuerto puede calificarse como servicio de interés económico general (SIEG) habida cuenta de la necesidad de garantizar la accesibilidad de la isla y, por tanto, las aportaciones de capital constituirían una compensación por la prestación de un SIEG por el aeropuerto.
- (174) A SoGeAAL le fue confiada la prestación del SIEG por el Convenio. Las concesiones parciales adjudicadas a SoGeAAL antes de 2007 también pueden considerarse como actos de atribución. SoGeAAL observa además que desde un punto de vista puramente jurídico los gestores aeroportuarios están obligados a respetar determinadas obligaciones respecto de la gestión de los aeropuertos que, inevitablemente, tienen en cuenta el interés público. Tales obligaciones se refieren a la garantía de un nivel suficiente de calidad de los servicios, el respeto de las normas de seguridad y la continuidad y regularidad de los servicios.
- (175) La segunda y tercera condiciones derivadas de la sentencia *Altmark* también se habrían cumplido puesto que SoGeAAL solo fue compensada al nivel necesario para cubrir pérdidas, más concretamente en la medida necesaria para aportar capital en consonancia con los requisitos legales después de que dichas pérdidas fueron cubiertas. SoGeAAL añade, además, que los gestores aeroportuarios están jurídicamente obligados a llevar una contabilidad separada entre actividades principales y accesorias.
- (176) Por último, SoGeAAL alega que el cuarto criterio de la sentencia *Altmark* también se cumple, pero no aporta ninguna prueba a este respecto.

iv. Compatibilidad

- (177) Según SoGeAAL, la compatibilidad de la potencial ayuda a los aeropuertos debe ser evaluada por la Comisión con arreglo a:
- las Directrices sobre ayudas regionales;
 - las Directrices de salvamento y reestructuración;
 - el artículo 106, apartado 2, del Tratado;
 - las Directrices de aviación de 2014.
- (178) En primer lugar, SoGeAAL alega que las medidas se acordaron en favor del aeropuerto de Alghero para compensar la desventaja derivada de la insularidad de Cerdeña. Sobre esta base, la Comisión debería declarar la ayuda compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra a), del Tratado.
- (179) En segundo lugar, SoGeAAL alega que todas las medidas objeto de evaluación fueron autorizadas para permitir la reestructuración de SoGeAAL con el fin de garantizar su retorno a la viabilidad. En este sentido SoGeAAL alegó que, por lo que se refiere a las aportaciones de capital de 2009 y 2010, SoGeAAL elaboró un plan de reestructuración, el plan de reorganización y reestructuración de 2010, en el que se describen los factores que tenían un impacto negativo sobre la empresa y las acciones correctoras propuestas para reducir los costes y una revisión de la política comercial. Dicho plan preveía una contribución propia significativa a la reestructuración de SoGeAAL.
- (180) En tercer lugar, por lo que se refiere a la compatibilidad de la ayuda con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Tratado, SoGeAAL alega que la compensación concedida por la prestación de los SIEG se encontraba constantemente por debajo del límite máximo previsto en el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión SIEG de 2005, es decir, 30 millones EUR al año, y que su volumen de negocios era inferior a 100 millones EUR ⁽⁴¹⁾. SoGeAAL añade que antes de 2004 también se respetaba el límite máximo de 1 millón de pasajeros del artículo 2, apartado 1, letra d), de la Decisión SIEG de 2005. Las disposiciones de los artículos 4, 5 y 6 de la Decisión SIEG de 2005 también se respetaban, dado que la compensación se concedía a la empresa en relación con servicios de interés económico general correctamente definidos y confiados a SoGeAAL por uno o más actos de atribución, y que tal compensación no excedía de lo necesario para la prestación de dichos servicios.

⁽⁴⁰⁾ Asunto C 280/00, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, Rec. 2003, p. I-7747.

⁽⁴¹⁾ Decisión 2005/842/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 312 de 29.11.2005, p. 67).

- (181) En cuarto lugar, SoGeAAL sostiene que la ayuda concedida al aeropuerto para inversiones en infraestructuras, equipos, accesorios y obras debería considerarse compatible sobre la base de las Directrices de aviación de 2005. La infraestructura en cuestión sería proporcional al objetivo perseguido y tendría perspectivas de utilización a medio plazo en el sentido de las Directrices de aviación de 2014. La infraestructura también fue puesta a disposición de las compañías aéreas en condiciones no discriminatorias. Por otra parte, los intercambios no resultaron afectados en una medida contraria al interés común y la financiación pública era necesaria y proporcionada.

9.1.2. Medidas en favor de las compañías aéreas que operan en el aeropuerto

- (182) La Comisión tendría razón al considerar conjuntamente a SoGeAAL y RAS a efectos de la aplicación del POPEM. Al adoptar las medidas en cuestión RAS y SoGeAAL se comportaron de la misma forma en que lo habría hecho un operador en una economía de mercado en circunstancias similares. SoGeAAL no habría obtenido ninguna ventaja económica de las contribuciones de comercialización concedidas por RAS en favor de las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Alghero. Estas contribuciones solo transitaron por el gestor aeroportuario para ser concedidas finalmente a las compañías aéreas.
- (183) SoGeAAL afirma que cualquier ayuda a las compañías aéreas que operaban en el aeropuerto de Alghero en forma de una reducción de las tasas aeroportuarias o contribuciones de comercialización debe considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letras a) o c), del Tratado CE y a las Directrices de aviación de 2005.
- (184) En apoyo de esta conclusión, SoGeAAL alega que la posible ayuda se concedió a empresas autorizadas a prestar servicios aéreos por un Estado miembro para rutas entre un aeropuerto regional de categoría C o D, tal como se define en las Directrices de aviación de 2005, y otro aeropuerto de la Unión. La financiación no afectó a rutas sujetas a obligaciones de servicio público (OSP) en el sentido del Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴²⁾, y los acuerdos celebrados con las compañías aéreas establecieron sanciones en caso de incumplimiento de sus compromisos por parte de las compañías aéreas.
- (185) Aunque admite que las subvenciones fueron concedidas a compañías aéreas para un período más largo y con una intensidad superior a la permitida en virtud de las Directrices de aviación de 2005, SoGeAAL subraya que los acuerdos con las compañías aéreas no tenían una duración superior a 3 años, y que dichas Directrices permiten excepciones en los niveles de intensidad en el caso de las regiones desfavorecidas.

9.1.3. Aplicabilidad de las Directrices de aviación de 2014

- (186) En sus observaciones sobre la aplicabilidad de las Directrices de aviación de 2014, SoGeAAL recuerda que ninguna de las medidas en favor del aeropuerto equivale a una ayuda estatal. No obstante, si la Comisión concluyese que cualquiera de las medidas constituye una ayuda de explotación a SoGeAAL, consideraría que se cumplen todas las condiciones de compatibilidad establecidas en las Directrices de aviación de 2014.

10. OBSERVACIONES DE OTRAS PARTES INTERESADAS

- (187) Ryanair, AMS y Unioncamere presentaron observaciones en el curso de la investigación.

10.1. OBSERVACIONES DE RYANAIR

- (188) El 12 de marzo de 2013, Ryanair presentó sus observaciones sobre la Decisión de 2012. Ryanair se remitió a sus anteriores observaciones en el presente asunto antes de la adopción de la Decisión de 2012, así como a otras observaciones sobre una serie de investigaciones en materia de ayudas estatales relativas a posibles ayudas a Ryanair.
- (189) Las principales observaciones de Ryanair fruto de dichas observaciones se resumen en los considerandos 190 a 226.

⁽⁴²⁾ Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

i. Sobre AMS

- (190) Ryanair rechaza la conclusión preliminar de la Comisión de que Ryanair y AMS deben ser consideradas como una única entidad y que los acuerdos de servicios aéreos y los servicios de comercialización, así como sus consecuencias financieras deben evaluarse conjuntamente a efectos de evaluar la ventaja económica.
- (191) Ni la estructura de propiedad de AMS ni su finalidad apoyarían este enfoque. Los ASA celebrados con Ryanair y los acuerdos de servicios de comercialización celebrados con AMS serían separados e independientes, se referirían a distintos servicios y no estarían sujetos a ningún nexo contractual o de otro tipo entre ellos que justificasen su consideración como un único conjunto de medidas.
- (192) Los acuerdos de servicios de comercialización han beneficiado a SoGeAAL como comprador de servicios de publicidad. Dichos acuerdos constituyeron una inversión para mejorar la marca del aeropuerto y habrían dado lugar a un incremento del número de pasajeros y, por tanto, de los ingresos no aeronáuticos. No estaban destinados a mejorar el factor de carga o el rendimiento en las rutas de Ryanair, ni estaban supeditados a ningún supuesto beneficio que dicha publicidad del aeropuerto en Ryanair.com ofrecería a Ryanair.
- (193) Además, la celebración de un acuerdo de servicios de comercialización con AMS no es una condición para la explotación por Ryanair de las rutas del aeropuerto. De hecho, muchos aeropuertos en los que opera Ryanair no celebran acuerdos con AMS. En general, la necesidad de una comercialización específica para consolidar la marca de un aeropuerto e influir en la proporción de pasajeros de llegada se da en aeropuertos menos conocidos y se dirige a estimular el tráfico de llegada.
- (194) En consecuencia, sería perfectamente racional que un aeropuerto de este tipo gastase fondos con este fin, y el hecho de que Ryanair se beneficiase o no de la publicidad sería comercialmente irrelevante para el aeropuerto. Un inversor privado no se abstendría de efectuar una inversión simplemente por el hecho de que otras partes puedan también beneficiarse del incremento de su actividad.
- (195) Los acuerdos de Ryanair con SoGeAAL eran acuerdos comerciales normales y se ajustaban al POPEM, al igual que los acuerdos de AMS con SoGeAAL, puesto que AMS concluye acuerdos de comercialización con las mismas tarifas y volúmenes comparables con aeropuertos privados y públicos, agencias de turismo, empresas de alquiler de vehículos, sitios web de reserva de hoteles, aseguradoras o proveedores de servicios de telecomunicaciones ⁽⁴³⁾.
- (196) Este enfoque es coherente con la línea adoptada por Ryanair en otras alegaciones que presentó a la Comisión en el curso de la investigación. En dichas alegaciones Ryanair muestra su desacuerdo con que la Comisión considere los pagos a AMS como costes para el aeropuerto. Según Ryanair, este planteamiento negaría el valor de los servicios prestados por AMS al aeropuerto ⁽⁴⁴⁾. Mediante la compra de espacio publicitario, los aeropuertos pueden aumentar el número de pasajeros que llegan en vuelos de Ryanair, que tienden a gastar más que los pasajeros de salida en bienes y servicios no aeronáuticos. Esto tiene sentido para los aeropuertos desde el punto de vista comercial ⁽⁴⁵⁾. Ryanair considera que la compra de servicios de comercialización a precio de mercado debe ser separada de cualquier otro acuerdo contractual entre aeropuertos y compañías aéreas a efectos de la evaluación a la luz del POPEM. En caso de que la Comisión insistiese en incluir los acuerdos con AMS y los acuerdos con Ryanair sobre servicios aeroportuarios en una evaluación común a la luz del POPEM, el valor de los servicios que AMS presta al aeropuerto no debería ser tenido en cuenta.

ii. Sobre la imputabilidad y los recursos del Estado

- (197) Ryanair considera que la opinión de la Comisión de que las autoridades públicas estuvieron implicadas en la adopción de las medidas que afectan a Ryanair y AMS no está respaldada por pruebas. No puede asumirse (y todavía tiene que demostrarse) que las autoridades públicas participaron realmente en la adopción de las medidas.

⁽⁴³⁾ Carta de Ryanair de 22 de julio de 2011.

⁽⁴⁴⁾ Carta de Ryanair de 20 de diciembre de 2013.

⁽⁴⁵⁾ Carta de Ryanair de 15 de septiembre de 2009.

- (198) El argumento de que SoGeAAL es propiedad en su totalidad de autoridades públicas que interfieren en su proceso decisorio no estaría suficientemente acreditado, en la medida en que se basa únicamente en el único criterio orgánico de nombramiento del consejo de administración de SoGeAAL por sus accionistas públicos. Tampoco el acuerdo de 2002, por el que Cerdeña se comprometió a cooperar con Ryanair para desarrollar el turismo y la tasa de empleo en la región, demostraría la intervención de las autoridades públicas, de un modo u otro, en la adopción de las medidas tomadas por SoGeAAL con respecto a Ryanair o AMS tras la firma de dicho acuerdo. Por otra parte, la circunstancia de que SoGeAAL y Cerdeña firmaron posteriormente acuerdos (en 2004, 2005, 2006 y 2007) para las contribuciones de comercialización conjunta, apoyaría el punto de vista de que Cerdeña financiaba a SoGeAAL, pero no que condicionaba las decisiones de SoGeAAL con respecto a Ryanair o AMS.
- (199) Ryanair no tiene conocimiento ni es responsable de los acuerdos entre SoGeAAL y RAS, no ha dado pie ni solicitado tales acuerdos y, en consecuencia, los acuerdos de Ryanair y AMS con SoGeAAL no deberían verse afectados por los acuerdos entre SoGeAAL y RAS.
- (200) Ryanair tampoco debería ser considerada como beneficiario indirecto de ayuda estatal. La Comisión no puede presumir simplemente que se ha concedido ayuda estatal a las compañías aéreas que operan en el aeropuerto, sin pruebas que demuestren la existencia real de una ventaja derivada de ayudas estatales. Siempre que las condiciones de la relación comercial entre Ryanair y un aeropuerto puedan justificarse de conformidad con el POPEM, ninguna obligación de recuperación puede afectar a Ryanair. Ryanair reprocha a la Comisión que considere que cualquier incentivo concedido por un aeropuerto público a una compañía aérea pueda considerarse automáticamente como ayuda estatal, incluso aunque solo una parte haya sido financiada mediante fondos públicos. Ryanair alega que la reticencia de la Comisión a investigar la cuestión de la imputabilidad de las medidas al Estado no refleja las Directrices de aviación de 2005, que implican que la decisión de redistribuir los citados recursos a una compañía aérea debe ser imputable a las autoridades públicas para que constituya ayuda ⁽⁴⁶⁾.

iii. Sobre el análisis comparativo

- (201) Ryanair alega que, según la jurisprudencia ⁽⁴⁷⁾, un análisis comparativo debe ser el principal criterio utilizado para verificar la presencia de ayuda a las compañías aéreas y la prueba basada en los costes solo debería utilizarse si es imposible comparar la situación del presunto otorgante de la ayuda con la de un grupo privado de empresas. Ryanair añade que al evaluar los acuerdos celebrados por los gestores aeroportuarios con compañías aéreas, también deberían tenerse en cuenta los efectos externos de red resultantes de los acuerdos. En una alegación separada Ryanair está de acuerdo en que tanto el método de comparadores como el de costes son una práctica comercial normal ⁽⁴⁸⁾.

iv. Sobre la rentabilidad previa

- (202) Ryanair alega esencialmente que todo el razonamiento de la Comisión en la Decisión de 2012 estaba viciado por una aplicación errónea del POPEM, debido a la presunción errónea de que se requería un plan de negocio previo para concluir que se supera el POPEM. Los planes de negocio no son una condición *sine qua non* para las acciones comerciales de los inversores privados ⁽⁴⁹⁾. Si bien estos planes pueden demostrar más allá de toda duda que un organismo público se comportó como un inversor privado, la inexistencia de dicho plan no sería suficiente para concluir que un organismo público no actuaba como inversor privado.
- (203) En cualquier caso, en el presente asunto la Comisión ya habría admitido en la Decisión de 2012 que el aeropuerto de Alghero aportó un análisis previo básico, que debería considerarse suficiente. La Comisión no está en posición de evaluar qué constituye un plan empresarial «aceptable» y no debería intentar hacerlo.
- (204) Ryanair añade que la Comisión obtuvo un análisis a la luz del POPEM de Ecorys, que concluía que los acuerdos con Ryanair superaban el POPEM y que las pérdidas de SoGeAAL se debían a retrasos significativos e imprevisibles del Estado en la adjudicación de la concesión «general». Las ineficacias y retrasos imprevisibles deberían

⁽⁴⁶⁾ Carta de Ryanair de 15 de diciembre de 2009.

⁽⁴⁷⁾ Cartas de Ryanair de 12 de marzo de 2013 y de 15 de diciembre de 2009.

⁽⁴⁸⁾ *Evaluación de las ayudas estatales a compañías aéreas de bajo coste*, 26 de octubre de 2011, preparada para Ryanair por Simon Pilsbury, asesor de Oxera.

⁽⁴⁹⁾ Carta de Ryanair de 22 de julio de 2011.

neutralizarse en el análisis del POPEM, pues también pueden darse en los aeropuertos privados en el curso de sus actividades normales, ya sea por fallos del Estado o actos de otras empresas privadas de las que depende el aeropuerto.

- (205) Por otra parte, Ryanair presentó una serie de notas elaboradas por Oxera, y un análisis redactado por el profesor Damien P. McLoughlin.

Nota 1 de Oxera — Identificación de las referencias de mercado en un análisis comparativo a efectos de la aplicación del POPEM. Asuntos de ayuda estatal. Elaborada por Oxera para Ryanair, 9 de abril de 2013

- (206) Oxera considera erróneo el enfoque de la Comisión de aceptar solo aeropuertos comparables en la misma zona de influencia que el aeropuerto investigado.

- (207) Oxera alegó que los precios de las referencias de mercado obtenidos a partir de aeropuertos comparables no están contaminados por ayudas estatales ofrecidas a aeropuertos próximos. Por tanto, es posible estimar con una base sólida un mercado de referencia para el POPEM.

- (208) Esto se debe a que:

- a) los análisis comparativos se utilizan frecuentemente para el POPEM fuera del ámbito de las ayudas estatales;
- b) las empresas influyen en las decisiones en materia de fijación de precios de otras empresas solo en la medida en que sus productos son sustitutivos o complementarios;
- c) los aeropuertos de la misma zona de influencia no necesariamente compiten entre sí, y los aeropuertos comparables utilizados en los informes presentados se enfrentan a una competencia limitada de los aeropuertos estatales en su zona de influencia (menos de un tercio de los aeropuertos comerciales dentro de la zona de influencia de aeropuertos comparables son totalmente de propiedad estatal y ninguno de los aeropuertos de la misma zona de influencia de aeropuertos comparables era objeto, en abril de 2013, de ningún procedimiento relativo a ayudas estatales);
- d) aun en el caso de que los aeropuertos comparables sufriesen una competencia de aeropuertos de propiedad estatal en la misma zona de influencia, hay motivos para creer que su comportamiento es acorde con el principio del operador privado en una economía de mercado (por ejemplo, cuando existe un gran porcentaje de participación privada o el aeropuerto es de gestión privada);
- e) los aeropuertos gestionados por un operador privado en una economía de mercado no fijarán los precios por debajo del coste adicional.

Nota 2 de Oxera — Principios subyacentes al análisis de rentabilidad a efectos del POPEM. Asuntos de ayuda estatal. Elaborada por Oxera para Ryanair, 9 de abril de 2013

- (209) Oxera alegó que los análisis de rentabilidad realizados en los informes que presentó a la Comisión siguen los principios que habría adoptado un inversor privado racional y reflejan el enfoque constatado en asuntos previos tratados por la Comisión.

- (210) Los principios en los que se basa el análisis de rentabilidad son:

- a) la evaluación se lleva a cabo en etapas adicionales;
- b) no es obligatorio un plan de negocio previo;
- c) en el caso de un aeropuerto no saturado, el enfoque basado en la caja única es el método de fijación de precios adecuado;

- d) solo deben tenerse en cuenta los ingresos derivados de la actividad económica del aeropuerto en activo;
- e) debe tenerse en cuenta la duración total del acuerdo, incluidas sus posibles prórrogas;
- f) los flujos financieros futuros deben actualizarse a fin de evaluar la rentabilidad de los acuerdos;
- g) la rentabilidad adicional de los acuerdos de Ryanair con los aeropuertos debe evaluarse sobre la base de estimaciones de la tasa interna de rendimiento o del valor actual neto (VAN).

Análisis del profesor Damien P. McLoughlin — Valorización de la marca: ¿por qué y cómo las pequeñas marcas deben invertir en comercialización? Elaborado para Ryanair, 10 de abril de 2013

- (211) El documento tiene como fin establecer la lógica comercial en que se basan las decisiones de los aeropuertos regionales de comprar publicidad en Ryanair.com a través de AMS.
- (212) El documento afirma que hay un gran número de aeropuertos muy sólidos, bien conocidos y de uso habitual. Los competidores más débiles deben superar los hábitos estáticos de compra de los consumidores para desarrollar su negocio. Los aeropuertos regionales más pequeños deben encontrar el modo de hacer llegar sistemáticamente su marca a una audiencia lo más amplia posible. Las formas tradicionales de comunicación comercial exigen gastos que sobrepasan sus recursos.

Notas 3 y 4 de Oxera — ¿Cómo deberían tratarse los acuerdos con AMS en el marco del análisis de rentabilidad como parte de la prueba del operador privado? 17 y 31 de enero de 2014

- (213) Ryanair presentó otros informes de la consultora Oxera. En ellos, Oxera explica los principios que, según la compañía aérea, deben tenerse en cuenta al analizar la rentabilidad de los acuerdos de servicios aéreos entre Ryanair y los aeropuertos y, por otro lado, de los acuerdos de comercialización entre AMS y los mismos aeropuertos como parte del POPEM ⁽⁵⁰⁾. Ryanair destacó que dichos informes no modifican en absoluto su posición presentada anteriormente en los acuerdos y que los acuerdos de comercialización deberían analizarse mediante pruebas de cumplimiento del POPEM separadas.
- (214) Los informes indicaban que los beneficios generados por AMS deben incluirse como ingresos en un análisis conjunto de la rentabilidad, mientras que los gastos de AMS deberían incluirse en los costes. Para ello, los informes sugirieron la aplicación de una metodología de flujo de caja al análisis común de rentabilidad, lo que significa que los gastos de los aeropuertos en AMS podrían ser tratados como gastos de explotación adicionales.
- (215) Los informes subrayaban que las actividades de comercialización contribuyen a la creación y apoyo al valor de la marca, lo que puede generar efectos y beneficios, no solo durante la vigencia del acuerdo con una compañía aérea, sino también después de finalizado. Este sería especialmente el caso si, debido al hecho de que Ryanair hubiese celebrado un acuerdo con un aeropuerto, otras compañías aéreas se estableciesen en el aeropuerto, lo que a su vez atraería más tiendas para instalarse en él y, por tanto, se aportarían más ingresos no aeronáuticos al aeropuerto. Según Ryanair, si la Comisión procede a realizar un análisis conjunto de la rentabilidad, esos beneficios deben tenerse en cuenta tratando los gastos de AMS como costes de funcionamiento adicionales, netos de los pagos a AMS.
- (216) Por otra parte, Ryanair consideraba que en los beneficios adicionales previstos debería incluirse un valor terminal al final del acuerdo de servicios aeroportuarios para tener en cuenta el valor generado tras la finalización del acuerdo. El valor terminal podría adaptarse sobre la base de una probabilidad de «renovación», es decir, midiendo la esperanza de que los beneficios se mantendrían una vez finalizado el acuerdo con Ryanair o en el caso de acordarse condiciones similares con otras compañías aéreas. Ryanair consideraba que entonces se podría calcular un límite inferior de beneficios generados conjuntamente por el acuerdo con AMS y el acuerdo de servicios aeroportuarios, lo que reflejaría la incertidumbre de los beneficios adicionales tras la expiración del acuerdo de servicios aeroportuarios.

⁽⁵⁰⁾ Documento de Oxera «¿Cómo deben tratarse los acuerdos de AMS en el análisis de la rentabilidad como parte de la prueba del operador en una economía de mercado?», elaborado para Ryanair, 17 de enero de 2014.

- (217) En apoyo de este planteamiento, el informe sintetizaba los resultados de estudios sobre los efectos de la comercialización en el valor de una marca. Estos estudios afirman que la comercialización puede apoyar el valor de una marca y puede contribuir a crear una base de clientes. Según los informes, la comercialización de un aeropuerto a través de Ryanair.com aumenta especialmente la visibilidad de la marca del aeropuerto. Por otra parte, los informes afirmaban que en especial los pequeños aeropuertos regionales que deseen aumentar su tráfico podrían incrementar el valor de su marca celebrando acuerdos de comercialización con AMS.
- (218) Por último, los informes indicaban que un enfoque basado en el flujo de caja era preferible con respecto al método de capitalización, en el que los gastos en AMS serían considerados como gastos de capital en un activo intangible (es decir, el valor de la marca) ⁽⁵¹⁾. El método de capitalización solo tendría en cuenta la proporción de gastos de comercialización atribuibles a los activos intangibles de un aeropuerto. Los gastos de comercialización serían tratados como activos intangibles y luego se amortizarían durante el período de vigencia del acuerdo, teniendo en cuenta un valor residual en el momento previsto de finalización del ASA. Este enfoque no tendría en cuenta el incremento de los beneficios derivado de la celebración de un ASA con Ryanair. También es difícil calcular el valor del activo inmaterial debido a los gastos de la marca y el período de uso del activo. El método del flujo de caja es más adecuado que un planteamiento de capitalización, puesto que este no reflejaría los beneficios positivos para el aeropuerto esperados como resultado de la firma de un ASA con Ryanair.

v. Informes POPEM 2011 y 2013

- (219) Ryanair pidió a Oxera que realizase una prueba basada en el POPEM que se presentó a la Comisión en nombre de Ryanair en julio de 2011 (en lo sucesivo denominado «informe POPEM 2011») ⁽⁵²⁾ y resumía los resultados de un análisis de rentabilidad de los ASA de 2000 y 2010 celebrados entre SoGeAAL y Ryanair, sobre la base de información que, según Ryanair, habría estado a disposición de SoGeAAL en el momento en que se celebraron dichos acuerdos. El informe POPEM 2011 no incluía un análisis de la rentabilidad esperada de los ASA de 2002, 2003 y 2006.
- (220) Sobre la base del informe POPEM 2011, en marzo de 2013 se presentó a la Comisión un informe actualizado («informe POPEM 2013») ⁽⁵³⁾, que calcula la rentabilidad esperada de los ASA no considerados en el informe POPEM 2011 (a saber los ASA de 2002, 2003 y 2006).
- (221) Según Ryanair, la evaluación previa de la rentabilidad de los ASA de 2000, 2002, 2003, 2006 y 2010 sugiere que se esperaba que todos estos acuerdos fuesen rentables para el aeropuerto en el momento en que se firmaron. La rentabilidad prevista de cada acuerdo entre SoGeAAL y Ryanair se evaluó teniendo en cuenta las previsiones de incremento de ingresos y gastos aeronáuticos y no aeronáuticos y los costes de los incentivos financieros ofrecidos a Ryanair. El hecho de que los VAN resultantes sean todos positivos probablemente confirmaría que era lógico concluir los acuerdos con Ryanair.
- (222) Al aplicar la prueba del POPEM en relación con los ASA, los informes POPEM 2011 y 2013 no consideran los acuerdos entre SoGeAAL y AMS para la prestación de servicios de comercialización. Según Ryanair, los acuerdos con AMS son independientes de los ASA de Ryanair con el aeropuerto, ya que los primeros se refieren a la prestación de servicios de comercialización para los aeropuertos (en lugar de vuelos y pasajeros) a un precio de mercado y, por consiguiente, no deben ser considerados.

vi. Sobre la no selectividad de las tasas aeroportuarias cobradas a Ryanair

- (223) Ryanair rechaza la opinión de la Comisión de que cualquier descuento concedido por el aeropuerto de Alghero debe considerarse ayuda estatal, aun cuando todas las compañías aéreas podrían beneficiarse de los descuentos. En primer lugar, según Ryanair, si todas las compañías aéreas obtuviesen descuentos, entonces el precio de contraste adecuado podría ser el nivel más bajo de descuento, en vez de las tarifas publicadas. En segundo lugar, este planteamiento no tiene en cuenta ningún elemento de diferencia de costes y beneficios entre diferentes compañías aéreas. Una evaluación que refleje los costes es un paso necesario para evaluar si un descuento a una

⁽⁵¹⁾ Documento de Oxera «¿Cómo deben tratarse los acuerdos de AMS en el análisis de la rentabilidad como parte de la prueba del operador en una economía de mercado? — Aplicación práctica», elaborado para Ryanair, 31 de enero de 2014.

⁽⁵²⁾ Documento de Oxera, «Evaluación económica POPEM, aeropuerto de Alghero», elaborado para Ryanair, 22 de julio de 2011.

⁽⁵³⁾ Documento de Oxera «Evaluación económica POPEM: Análisis de rentabilidad actualizados, aeropuerto de Alghero», elaborado para Ryanair, 12 de marzo de 2013.

compañía aérea determinada constituye ayuda estatal. Unas tasas relativamente bajas, por sí mismas, no constituyen necesariamente una ayuda estatal y, en consonancia con las conclusiones de Ecorys, las menores tasas reflejan los menores niveles de servicio solicitados por Ryanair.

- (224) En este caso, los descuentos que Ryanair recibió fueron ofrecidos en reconocimiento del importante riesgo comercial que Ryanair asumió al establecer operaciones durante todo el año en un aeropuerto desconocido en aquel momento ⁽⁵⁴⁾.

vii. Sobre el falseamiento de la competencia

- (225) La Comisión no parece excluir la competencia entre los aeropuertos de Alghero y Cagliari u Olbia, a pesar de que los separan 235 y 128 kilómetros, respectivamente, de un relieve montañoso y de la falta de autopistas en Cerdeña. Según Ryanair, no está claro que una ayuda estatal al aeropuerto de Alghero pudiese falsear la competencia, ni lo que la Comisión considera como el alcance de dicho falseamiento.

viii. Sobre la compatibilidad

- (226) Ryanair considera que los acuerdos entre Ryanair y el aeropuerto no implicaron ayuda estatal. En este sentido, Ryanair considera que la eventual aplicación de las Directrices de aviación de 2005 en este caso es irrelevante.

10.2. OBSERVACIONES DE AMS

i. Sobre AMS y el sitio web de Ryanair

- (227) AMS apoya las observaciones de Ryanair relativas a AMS. La suposición de la Comisión de que las tasas pagadas a AMS a cambio de servicios de comercialización constituyen ayuda (a Ryanair) y considerar a AMS y Ryanair como un único beneficiario de ayudas estatales es erróneo. AMS ofrece servicios de comercialización que están justificados por su propia finalidad separada y que se cobran a su valor de mercado.
- (228) Por otra parte, la decisión de Ryanair de contratar a un intermediario para vender espacio publicitario en su sitio web no sería inusual. AMS ha tenido éxito a la hora de promover y vender espacios publicitarios a numerosas empresas en toda Europa, tanto privadas como públicas.
- (229) El sitio web de Ryanair presenta características especialmente deseables a efectos de la comercialización: se trata de uno de los sitios web de viajes más populares del mundo; la duración media de cada visita al sitio web de Ryanair es muy larga; la publicidad de un aeropuerto en el sitio web de Ryanair solo se dirige a pasajeros potenciales de ese aeropuerto, lo que garantiza que solo se desperdicia un porcentaje muy pequeño del gasto en publicidad o incluso ninguno, contrariamente a la publicidad en prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación destinados al público en general.

ii. Sobre la inexistencia de ventajas para AMS o Ryanair

- (230) AMS concluye acuerdos de comercialización con aeropuertos privados y públicos, agencias de turismo, grupos de alquiler de vehículos, sitios de reserva de hoteles, aseguradoras y sitios web de proveedores de servicios de telecomunicaciones.
- (231) Las tasas cobradas por AMS por los espacios publicitarios y los volúmenes en que se adquieren no discriminan entre anunciantes públicos y privados. Ryanair y AMS no obligan a los aeropuertos a comprar servicios de comercialización y, de hecho, muchos aeropuertos deciden no anunciarse en el sitio web de Ryanair. No existen ayudas estatales en los acuerdos de AMS con aeropuertos públicos o sus gestores, como SoGeAAL, cuando AMS podría vender fácilmente espacio en su sitio web a una empresa privada a un precio comparable.

⁽⁵⁴⁾ Carta de Ryanair de 22 de julio de 2011.

- (232) AMS expuso varias razones que justificarían la compra por SoGeAAL de servicios de comercialización a AMS para hacer publicidad de Ryanair.com, que se resumen a continuación.
- (233) En primer lugar, la publicidad en el sitio web de Ryanair es una inversión en reconocimiento de la marca. Los gestores de aeropuertos periféricos se enfrentan a importantes problemas a la hora de conseguir que su «marca» sea reconocida por pasajeros, compañías aéreas y gestores comerciales no pertenecientes al sector de la aviación, todos los que constituyen fuentes potenciales de ingresos para los aeropuertos. Un mayor reconocimiento de la marca puede beneficiar a los aeropuertos de una serie de formas interrelacionadas y complementarias ya que, en particular, puede atraer a: i) viajeros que llegan con la compañía aérea en cuya página internet se anuncia el aeropuerto; ii) clientes potenciales que navegan por la web de una compañía aérea en la que se anuncian vuelos a dicho aeropuerto en otra compañía aérea que tiene rutas a dicho aeropuerto; iii) otras compañías aéreas que vuelen al aeropuerto; iv) gestores comerciales (por ejemplo, cadenas de tiendas instaladas en aeropuertos).
- (234) En segundo lugar, la publicidad en la página web de Ryanair aumenta la proporción de viajeros de llegada. Existe una tendencia de los aeropuertos a generar casi la mitad de sus ingresos con actividades no aeronáuticas. Desde la perspectiva de un aeropuerto regional, los viajeros de llegada, que luego serán pasajeros de partida, es mucho más probable que generen ingresos no aeronáuticos para el aeropuerto que los pasajeros locales que utilizan el aeropuerto para volar a destinos en el extranjero.
- (235) En tercer lugar, la comercialización y la publicidad en los sitios web de las compañías aéreas se ha convertido en una práctica generalizada. El sitio web de Ryanair tiene un valor excepcional como útil de comercialización de una amplia gama de productos y servicios relacionados con los viajes. Se ha convertido en una práctica generalizada que los aeropuertos realicen una parte de la promoción de su marca en los sitios web de compañías aéreas. En este caso, el aeropuerto de Alghero parece haber adquirido servicios de publicidad no solo a AMS, sino también a Meridiana y Alitalia.
- (236) En cuarto lugar, los servicios de AMS se cobran a su valor de mercado. Una serie de clientes privados que no son aeropuertos y pertenecen a sectores distintos adquieren servicios de comercialización a AMS. Las rutas de Ryanair no se ofrecen a esos clientes, a pesar de lo cual están dispuestos a proporcionar una contraprestación por los servicios de AMS. Esos clientes privados, que actúan como inversores en una economía de mercado, otorgan claramente valor comercial autónomo a los servicios de AMS, al igual que lo hacen aeropuertos públicos y privados en toda la Unión. Esos elementos de comparación privados serían suficientes por sí solos para demostrar que los precios de AMS son precios reales de mercado.

iii. Sobre la financiación de SoGeAAL por Cerdeña

- (237) La Comisión considera que SoGeAAL es un mero intermediario a través del cual se canaliza financiación regional a Ryanair/AMS que se utiliza abiertamente con fines de comercialización. Sin embargo, según AMS la Comisión no pudo aportar pruebas de que SoGeAAL no dispusiese de ninguna autonomía en lo que respecta a la utilización de los fondos concedidos por RAS, y que, por tanto, no podía utilizarlos para otros fines.
- (238) Parece que SoGeAAL ha estado pagando al Estado un canon por la concesión y que no compartió sus ingresos con el Estado. El propietario de SoGeAAL, RAS, tenía un interés directo en incrementar la rentabilidad a largo plazo de SoGeAAL, por ejemplo, subvencionando sus esfuerzos de comercialización para mejorar su imagen de marca. Tal comportamiento sería acorde con la prueba del POPEM y beneficiaría a RAS.
- (239) AMS añade que sería posible que parte de la financiación de SoGeAAL pudiera considerarse una compensación por la prestación de un SIEG. El aeropuerto de Alghero facilita la prestación de servicios aéreos en una región aislada y de difícil acceso.

iv. Conclusión

- (240) AMS concluyó que no fue el beneficiario de ayuda estatal y que SoGeAAL y RAS actuaron en consonancia con el POPEM con respecto a AMS.

10.3. OBSERVACIONES DE UNIONCAMERE

- (241) Unioncamere subraya que, sin poner en tela de juicio el concepto de actividad económica establecido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una actividad que sea, por sí misma, económica no siempre puede considerarse que se ejerce *en* un mercado, en el sentido de que dicha actividad es o podría realísticamente realizarse en competencia con otros operadores.
- (242) Unioncamere admite que, en circunstancias similares, un inversor privado probablemente no habría tomado las mismas medidas en relación con el aeropuerto. No obstante, la Comisión debería tener en cuenta que una inversión pública en un aeropuerto se ve a menudo impulsada por consideraciones que no son similares a las de un inversor privado. Un inversor público tiene diferentes expectativas de las relativas a la rentabilidad de la inversión, y persigue al mismo tiempo objetivos de carácter más general, como la salvaguardia de la economía y el desarrollo regional. Aun admitiendo que, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal, tales consideraciones no pueden tenerse en cuenta a efectos del análisis a la luz del POPEM, Unioncamere alega que la financiación pública del aeropuerto de Alghero no pretendía mantener a flote una empresa que de otro modo no sería competitiva, sino más bien fomentar el desarrollo regional. Habida cuenta de la geografía específica de Cerdeña, la presencia de un aeropuerto es una prioridad para las autoridades públicas.
- (243) Unioncamere concluye que la Comisión debería aplicar el POPEM teniendo en cuenta el objetivo de la medida de apoyar el desarrollo regional y económico, «en otras palabras, debe considerar las medidas adoptadas en el ejercicio de los poderes públicos».
- (244) Unioncamere considera que la compatibilidad de las medidas en favor de SoGeAAL debe evaluarse con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

11. COMENTARIOS DE ITALIA SOBRE LAS OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS

- (245) Italia solo formuló comentarios sobre las observaciones de Ryanair y Unioncamere.

11.1. OBSERVACIONES DE RYANAIR

- (246) Por lo que se refiere a las medidas en favor de Alghero, Italia alegó que el aeropuerto opera en una región remota y, por tanto, una misión SIEG del aeropuerto «no podía excluirse».
- (247) Italia apoya la afirmación de Ryanair de que los aeropuertos más pequeños solo tienen la opción de invertir en su imagen a fin de garantizar perspectivas de viabilidad. En este sentido, la publicidad en los sitios web de las compañías aéreas de bajo coste sería una práctica común. Italia también subraya que el aeropuerto ha adquirido servicios similares a otras compañías aéreas como Germanwings, Volare, Meridiana y Alitalia.
- (248) Italia confirma que los servicios de AMS se cobran a precio de mercado. Los precios están disponibles en el sitio web de AMS y las tarifas aplicadas a SoGeAAL correspondían a las publicadas.
- (249) Italia concluye que AMS no se benefició de ayuda estatal y que SoGeAAL y RAS actuaron en consonancia con el POPEM.

11.2. OBSERVACIONES DE UNIONCAMERE

- (250) Italia está de acuerdo en que la inversión pública en un aeropuerto a menudo está justificada por consideraciones que no son similares a las de un inversor privado, ya que los inversores públicos persiguen objetivos de carácter más general, como el desarrollo económico y regional.

12. EVALUACIÓN

12.1. MEDIDAS EN FAVOR DE SoGeAAL

12.1.1. Existencia de ayuda a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado

- (251) Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado, «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (252) Los criterios que figuran en el artículo 107, apartado 1, del Tratado son acumulativos. Por tanto, para determinar si las medidas investigadas constituyen ayuda estatal en el sentido de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, deben cumplirse todas las condiciones mencionadas en el considerando 251. En concreto, la ayuda financiera debe:
- a) ser otorgada por un Estado miembro o mediante fondos estatales;
 - b) favorecer a determinadas empresas o producciones;
 - c) falsear o amenazar con falsear la competencia;
 - d) afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

12.1.1.1. Actividad económica y concepto de empresa

- (253) Según reiterada jurisprudencia, la Comisión debe establecer en primer lugar si SoGeAAL es una empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. El concepto de empresa abarca cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación ⁽⁵⁵⁾. Constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado.
- (254) En su sentencia sobre el aeropuerto de Leipzig/Halle, el Tribunal de Justicia confirmó que la explotación de un aeropuerto con fines comerciales y la construcción de infraestructuras aeroportuarias constituyen una actividad económica ⁽⁵⁶⁾. Una vez que un gestor aeroportuario realiza actividades económicas ofreciendo servicios aeroportuarios a cambio de una remuneración, independientemente de su estatuto jurídico o de su modo de financiación, constituye una empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, y las normas del Tratado en materia de ayudas estatales son, por tanto, aplicables a las ventajas concedidas por el Estado o mediante recursos estatales a dicho gestor aeroportuario ⁽⁵⁷⁾.
- (255) En cuanto al momento en que la construcción y explotación de un aeropuerto se convirtió en una actividad económica, la Comisión recuerda que el desarrollo progresivo de las fuerzas del mercado en el sector aeroportuario no permite determinar una fecha precisa. Sin embargo, los Tribunales Europeos han reconocido la evolución de la naturaleza de las actividades aeroportuarias y en el asunto aeropuerto de Leipzig/Halle, el Tribunal General declaró que, a partir de la fecha de la sentencia en el asunto *Aéroports de Paris* (12 de diciembre de 2000), la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la financiación de infraestructuras aeroportuarias no podía excluirse. Por consiguiente, a partir del 12 de diciembre de 2000, la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias debe considerarse como una actividad comprendida en el ámbito del control de las ayudas estatales. Por el contrario, la Comisión no puede cuestionar, sobre la base de las normas sobre ayudas estatales, las medidas de financiación acordadas antes del 12 de diciembre de 2000 en favor de los gestores aeroportuarios ⁽⁵⁸⁾.
- (256) En consecuencia, la Comisión considera que a partir del 12 de diciembre de 2000, SoGeAAL, realiza una actividad económica y constituye una empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Por consiguiente, en los siguientes apartados la Comisión evaluará el carácter de ayuda pública y, en el caso de las medidas que constituyen ayuda estatal, la compatibilidad con el mercado interior de las medidas acordadas a partir del 12 de diciembre de 2000. No obstante, la Comisión no pone en cuestión las medidas decididas antes del 12 de diciembre de 2000 y, por tanto, no es necesario evaluar estas medidas en la presente Decisión.

⁽⁵⁵⁾ Asunto C-41/90, *Höfner y Elser*, Rec. 1991, p. I-1979, apartado 21; asunto C-160/91, *Poucet y Pistre/AGF y Cancava*, Rec. 1993, p. I-637, apartado 17; y asunto C-35/96, *Comisión/Italia*, Rec. 1998, p. I-3851, apartado 36.

⁽⁵⁶⁾ Asunto C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión*, 2012, todavía no publicado. Véase también los asuntos T-128/89, *Aéroports de Paris/Comisión*, Rec. 2000, p. II-3929, confirmado por el asunto C-82/01P, *Aéroports de Paris/Comisión*, Rec. 2002, p. I-9297, y T-196/04, *Ryanair/Comisión*, Rec. 2008, p. II-3643.

⁽⁵⁷⁾ Asuntos C-159/91 y C-160/91, *Poucet/AGV y Pistre/Cancave*, Rec. 1993, p. I-637.

⁽⁵⁸⁾ Directrices de aviación de 2014, punto 29.

(257) Italia ha facilitado datos sobre los gastos de capital (incluida la financiación de infraestructuras, equipos y accesorios y obras) comprometidos antes del 12 de diciembre de 2000 (véase el considerando 84). Sobre esta base, la Comisión concluye que no está facultada para examinar y cuestionar un importe de 25 431 706,16 millones EUR decidido antes de esa fecha.

12.1.1.2. Competencia de los poderes públicos

(258) Si bien SoGeAAL debe considerarse que constituye una empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, al menos a partir del 12 de diciembre de 2000, debe recordarse que no todas las actividades de un gestor aeroportuario son necesariamente de carácter económico ⁽⁵⁹⁾.

(259) El Tribunal de Justicia ha mantenido que las actividades que incumben normalmente al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público no son de carácter económico ni entran en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

(260) Por tanto, la financiación de actividades que entran en el ámbito de competencia de los poderes públicos o de infraestructuras directamente vinculadas a esas actividades, en general no constituye ayuda estatal ⁽⁶⁰⁾. En un aeropuerto, las actividades como el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, los servicios contraincendios 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 ⁽⁶¹⁾.

(261) Sin embargo, la financiación pública de actividades no económicas no deberá dar lugar a una discriminación indebida entre compañías aéreas y gestores aeroportuarios. De hecho, es jurisprudencia reiterada que existe una ventaja cuando las autoridades públicas eximen a las empresas de los costes inherentes a sus actividades económicas ⁽⁶²⁾. Por consiguiente, si en un sistema jurídico determinado, es normal que las compañías aéreas o los gestores aeroportuarios asuman los costes de determinados servicios, mientras que otras compañías aéreas o gestores aeroportuarios que prestan los mismos servicios por cuenta de las mismas autoridades públicas no tienen que soportar dichos costes, estos pueden disfrutar de una ventaja, aun en caso de que dichos servicios sean considerados en sí mismos como no económicos ⁽⁶³⁾.

(262) Como se menciona en el considerando 49, por carta de 10 de junio de 2014, Italia alegó que SoGeAAL realizaba determinadas actividades que entran en el ámbito de competencia de los poderes públicos. En particular, alegó que los costes (costes de inversión o gastos de funcionamiento) derivados de la obligación que tienen los aeropuertos de poner a disposición de ENAC y otras entidades públicas locales (Policía Aérea de Fronteras, Aduanas, Cruz Roja, bomberos, policía) las instalaciones del aeropuerto y soportar los gastos de administración y mantenimiento de dichas instalaciones debe considerarse que entran en el ámbito de competencia de los poderes públicos. Dicha obligación se establece en la legislación nacional y se aplica a todos los gestores aeroportuarios italianos. Según Italia, el importe de los costes totales soportados por SoGeAAL para el mantenimiento de dichas zonas en el período 2000-2010 fue de 2 776 073 EUR ⁽⁶⁴⁾.

(263) La Comisión considera que, en general, estos costes pueden considerarse relacionados con actividades del ámbito de competencia de los poderes públicos. Sin embargo, en el presente caso, la Comisión constata que la legislación nacional no prevé ningún derecho de los gestores aeroportuarios a compensación por los costes soportados por dichas actividades. Por tanto, en el marco del régimen jurídico aplicable, los aeropuertos italianos deben soportar normalmente los correspondientes gastos. Así pues, los costes relacionados con la puesta a disposición y el mantenimiento de los espacios e instalaciones necesarios para realizar las actividades enumeradas en el considerando 262 deben considerarse gastos normales de funcionamiento de los gestores aeroportuarios ⁽⁶⁵⁾. En consecuencia, los costes de funcionamiento (a que se refiere el considerando 48) así como los costes de inversión (a que se refiere el considerando 49) relacionados con la puesta a disposición y el mantenimiento de los locales reservados para las actividades mencionadas en el considerando 262 no se consideran costes correspondientes a los poderes públicos y la financiación de estos costes por los poderes públicos puede constituir una ayuda estatal a SoGeAAL.

⁽⁵⁹⁾ Asunto C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43; Directrices de aviación de 2014, punto 34.

⁽⁶⁰⁾ Decisión de la Comisión de 19 de marzo de 2003 en el asunto N 309/2002, antes citado.

⁽⁶¹⁾ Véase, en particular, el asunto C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43, apartado 30, y asunto C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati/Comisión, Rec. 2009, p. I-2207, apartado 71; Directrices de aviación de 2014, punto 35.

⁽⁶²⁾ Véase el asunto C-172/03, Wolfgang Heise/Finanzamt Innsbruck, Rec. 2005, p. I-1627, apartado 36, y la jurisprudencia citada.

⁽⁶³⁾ Directrices de aviación de 2014, punto 37.

⁽⁶⁴⁾ Carta de Italia de 10 de junio de 2014, anexo 22.

⁽⁶⁵⁾ Véanse las Directrices de aviación de 2014, punto 37.

12.1.1.3. *Recursos estatales e imputabilidad al Estado*

- (264) Como el Tribunal señaló en su sentencia *Stardust Marine*, el concepto de ayuda estatal se aplica a cualquier ventaja concedida a través de fondos estatales por el propio Estado o por organismos intermedios que actúen en virtud de los poderes conferidos por el Estado ⁽⁶⁶⁾. Los fondos de entidades intraestatales (descentralizadas, federadas, regionales, locales, etc.) de los Estados miembros son, a efectos de la aplicación del artículo 107 del Tratado, recursos estatales ⁽⁶⁷⁾. Además, las medidas adoptadas por dichas entidades, cualesquiera que sean su naturaleza jurídica y denominación, están comprendidas, del mismo modo que las medidas adoptadas por la autoridad central, en el ámbito de aplicación del artículo 107 ⁽⁶⁸⁾.
- (265) En el presente asunto, las subvenciones de RAS para accesorios y obras (medida 2) se concedieron a SoGeAAL directamente con cargo al presupuesto regional y, por tanto, suponen fondos estatales y son imputables al Estado. Asimismo, la cofinanciación por el Estado de la infraestructura y por RAS de equipos en el aeropuerto de Alghero (medida 3) se realizó directamente mediante recursos del Estado.
- (266) En cuanto a las cinco aportaciones de capital que tuvieron lugar en el período 2000-2010, por un importe total de 31 086 398 EUR (medida 1), puesto que fueron llevadas a cabo y, por tanto, financiadas por los accionistas públicos de SoGeAAL, a saber, la Cámara de Comercio de Sassari, la Provincia de Sassari, el Municipio de Sassari, el Municipio de Alghero, RAS y SFIRS, deben considerarse financiadas mediante fondos estatales.
- (267) Una cuestión aparte que debe examinarse es si esas transferencias de fondos estatales también son imputables al Estado. Las decisiones adoptadas por la Cámara de Comercio de Sassari, la Provincia de Sassari, el Municipio de Sassari, el Municipio de Alghero y RAS, como autoridades públicas u organismos públicos autónomos locales de Derecho público que los considera parte de la Administración Pública y tienen encomendadas tareas públicas (como, por ejemplo, la Cámara de Comercio de Sassari) son imputables al Estado.
- (268) Por lo que se refiere a SFIRS, es jurisprudencia reiterada que la imputabilidad al Estado de una medida de ayuda adoptada por una empresa pública puede establecerse bien mediante indicadores «orgánicos» o «estructurales» o mediante indicios de que el Estado ha participado, o es poco probable que esté ausente, en la decisión que dio lugar a la medida. El Tribunal estableció una serie no exhaustiva de posibles indicadores pertinentes para la cuestión de la imputabilidad al Estado, tales como ⁽⁶⁹⁾:
- a) el hecho de que la empresa a través de la que se ha concedido la ayuda debía tener en cuenta las instrucciones de los organismos gubernamentales;
 - b) la integración de la empresa pública en la estructura de la Administración Pública;
 - c) la naturaleza de las actividades de la empresa y su ejercicio en el mercado en condiciones normales de competencia con operadores privados;
 - d) el estatuto jurídico de la empresa (Derecho público o Derecho de sociedades común);
 - e) la intensidad de la supervisión ejercida por las autoridades públicas sobre la gestión de la empresa;
 - f) cualquier otro indicador que muestre, en este caso particular, una implicación de los poderes públicos en la adopción de una medida o la improbabilidad de que no estuviesen implicados, teniendo en cuenta también el ámbito de la medida, su contenido o las condiciones que conlleva.
- (269) La investigación en este caso confirmó la evaluación inicial de la Comisión de que las aportaciones de capital deben considerarse el resultado de un comportamiento imputable al Estado y que SFIRS no realizó las aportaciones de capital investigadas solo sobre la base de consideraciones destinadas a maximizar sus beneficios.
- (270) SFIRS se creó como sociedad de inversión de RAS, con la tarea de preparar planes y elaborar directrices dirigidas al desarrollo económico y social de la región. El principal objetivo de SFIRS no es pues maximizar sus beneficios sino más bien actuar como un instrumento de RAS para favorecer el desarrollo económico de Cerdeña. Asimismo, en el marco de una reunión de la junta de accionistas de SoGeAAL celebrada el 30 de abril de 2004,

⁽⁶⁶⁾ Asunto C-482/99, Francia/Comisión (*Stardust Marine*), Rec. 2002, p. I-4397.

⁽⁶⁷⁾ Asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, 2011, pendiente de publicación, apartado 108.

⁽⁶⁸⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 6 de marzo de 2002, asuntos acumulados T-127/99, T-129/99 y T-140/99, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, Rec. 2002, p. II-1330, apartado 142.

⁽⁶⁹⁾ Sentencia *Stardust Marine*, ya citada.

el representante de RAS minimizó las pérdidas de explotación registradas por el gestor aeroportuario en 2003 a la luz de la «función estratégica asumida por el aeropuerto a nivel regional» ⁽⁷⁰⁾. Esto indica que RAS atribuía una especial importancia al desarrollo del aeropuerto, un objetivo que persiguió a través de su instrumento de inversión SFIRS junto con los otros accionistas públicos de SoGeAAL. Además, la intervención de SFIRS era concomitante con la intervención de los demás accionistas públicos.

- (271) Por ello, la Comisión concluye que las aportaciones de capital implican recursos estatales y son imputables al Estado. La Comisión señala además que Italia no ha impugnado esta constatación en el marco de la investigación.

12.1.1.4. Ventaja económica

- (272) Una ventaja en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, es cualquier beneficio económico que una empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin intervención estatal ⁽⁷¹⁾. A este respecto, la financiación de gastos efectuados en las disposiciones del SIEG no confiere una ventaja económica a su beneficiario, en la medida en que se respetan los requisitos establecidos por el Tribunal en el asunto Altmark ⁽⁷²⁾ (véanse los considerandos 273 a 278). Solo es pertinente el efecto de la medida en la empresa, no la causa ni el objetivo de la intervención estatal ⁽⁷³⁾. A continuación la Comisión evaluará en primer lugar si las medidas en cuestión (medidas 1, 2 y 3) cumplen las condiciones de la sentencia Altmark y, en segundo lugar, analizará si se adoptaron en condiciones de mercado normales de conformidad con el POPEM.

12.1.1.4.1. Incumplimiento de los criterios Altmark

- (273) Durante la investigación SoGeAAL alegó que estaba encargada de la prestación de un SIEG y que cumplió las OSP consagradas en el Convenio (véanse los considerandos 173 a 176).

- (274) Por el contrario, en sus observaciones sobre la Decisión de 2012, Italia no había alegado que la gestión general del aeropuerto, o de parte de sus actividades, pudiera considerarse como SIEG y, por tanto, que las medidas en cuestión constituyesen una compensación por el cumplimiento de obligaciones de servicio público. En respuesta a las observaciones presentadas en el transcurso de la investigación por Ryanair, Italia se limitó a afirmar que «no podía excluirse que el gestor aeroportuario prestase un servicio público» (véase el considerando 246). Al final del procedimiento de investigación, en respuesta a una solicitud de información de la Comisión, Italia (en nombre de RAS) afirmó que SoGeAAL prestaría de hecho los SIEG que se le habían confiado:

- a) en lo que respecta a la gestión del aeropuerto, a través de distintos convenios firmados por SoGeAAL con el Estado;
- b) por lo que se refiere a la infraestructura aeroportuaria, por medio de diferentes actos que establecen su financiación con fondos públicos.

- (275) En el caso de empresas a las que se ha encomendado la prestación de un SIEG, a fin de concluir si las medidas constituyen una ventaja en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, la Comisión debe examinar la observancia de los requisitos establecidos por el Tribunal en su sentencia en el asunto Altmark. Los requisitos pueden resumirse como sigue:

- a) la empresa beneficiaria ha sido efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas obligaciones deben estar claramente definidas (en lo sucesivo denominado «Altmark 1»);
- b) los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente (en lo sucesivo denominado «Altmark 2»);
- c) la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de dichas obligaciones (en lo sucesivo denominado «Altmark 3»);

⁽⁷⁰⁾ Carta de Italia de 18 de febrero de 2014, anexo 17.

⁽⁷¹⁾ Asunto C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros/La Poste y otros, Rec. 1996, p. I-3547, apartado 60, y asunto C-342/96, Reino de España/Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1999, p. I-2459, apartado 41.

⁽⁷²⁾ Sentencia Altmark, ya citada.

⁽⁷³⁾ Asunto 173/73, República Italiana/Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1974, p. 709, apartado 13.

- d) en caso de que no se le encomiende una misión SIEG a una empresa mediante un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios para satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de dichas obligaciones (en lo sucesivo denominado «Altmark 4»).
- (276) La Comisión evaluará en primer lugar el cumplimiento del criterio Altmark 2. Dado que los criterios Altmark deben cumplirse de forma acumulativa, el incumplimiento de una de estas condiciones podría llevar a la conclusión de que no puede excluirse la existencia de una ventaja sobre la base de dicha prueba, aun en el caso de que los servicios prestados por SoGeAAL sean considerados como SIEG.
- (277) En este caso, los parámetros para calcular la compensación al gestor aeroportuario por la prestación del SIEG no se fijaron por adelantado. De hecho, en el Convenio no se incluye ninguna referencia explícita a las compensaciones concedidas por el Estado al gestor por la prestación de los servicios aeroportuarios. Esto por sí solo es suficiente para concluir que el criterio 2 de la sentencia Altmark no se cumple en el presente caso.
- (278) Dado que los cuatro criterios Altmark no se cumplen acumulativamente en el presente asunto, la Comisión concluye que no puede excluirse la existencia de una ventaja sobre la base de dicha prueba, incluso en la medida en que los servicios prestados por SoGeAAL pudieran considerarse como SIEG.

12.1.1.4.2. Conformidad con el POPEM

- (279) La Comisión recuerda además que «los capitales que el Estado pone, directa o indirectamente, a disposición de una empresa, en circunstancias que se corresponden con las condiciones normales de mercado, no pueden ser considerados como ayudas de Estado» ⁽⁷⁴⁾.
- (280) En el presente asunto, para determinar si la financiación pública del aeropuerto de Alghero otorgó a SoGeAAL una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado, la Comisión tiene que comparar el comportamiento de las autoridades públicas que aportaron la financiación con el de un inversor privado en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad ⁽⁷⁵⁾.
- (281) La evaluación debería dejar de lado toda incidencia positiva en la economía de la región en que esté situado el aeropuerto, más allá de las que afectan a los beneficios esperados por las entidades públicas que adoptan las medidas. En efecto, el Tribunal ha aclarado que la cuestión pertinente para aplicar el POPEM es si «en circunstancias similares, un socio privado habría procedido a una aportación de capital semejante, basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social, o de política regional o sectorial» ⁽⁷⁶⁾.
- (282) En la sentencia Stardust Marine, el Tribunal afirmó «[...] para determinar si el Estado adoptó o no el comportamiento de un inversor prudente en una economía de mercado, es preciso volver a situarse en el contexto de la época en que se adoptaron las medidas de apoyo financiero para valorar la racionalidad económica del comportamiento del Estado, absteniéndose pues de toda apreciación basada en una situación posterior» ⁽⁷⁷⁾.
- (283) Además, el Tribunal afirmó en el asunto EDF que «en cambio, las evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la referida ventaja, la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado o las justificaciones posteriores de la elección del procedimiento efectivamente seguido no pueden bastar para acreditar que dicho Estado haya adoptado la aludida decisión en su condición de accionista, antes o al mismo tiempo de conceder la ventaja» ⁽⁷⁸⁾.
- (284) Por tanto, con el fin de poder aplicar el POPEM, la Comisión tiene que volver a situarse en el momento en que se adoptó cada decisión de aportar fondos públicos a SoGeAAL. Además, en principio la Comisión debe basar su

⁽⁷⁴⁾ Sentencia Stardust Marine, ya citada, apartado 69.

⁽⁷⁵⁾ Asunto C-305/89, Italia/Comisión (Alfa Romeo), Rec. 1991, p. I-1603, apartado 23; asunto T-296/97, Alitalia/Comisión, Rec. 2000, p. II-03871, apartado 84.

⁽⁷⁶⁾ Asunto 40/85, Bélgica/Comisión, Sentencia Stardust Marine, antes citada, Rec. 1986, p. I-2321, apartado 71.

⁽⁷⁷⁾ Sentencia Stardust Marine, ya citada, apartado 71.

⁽⁷⁸⁾ Asunto C-124/10 P, Comisión Europea/Electricité de France (EDF), 2012, pendiente de publicación, apartado 85.

evaluación del carácter lucrativo de las decisiones de inversión en la información y los supuestos de los que disponían las autoridades públicas en el momento en que se tomaron las decisiones de financiar SoGeAAL. El punto 63 de las Directrices de aviación establece que los acuerdos concluidos entre compañías aéreas y un aeropuerto pueden considerarse que cumplen el POPEM cuando contribuyen a incrementar, desde una perspectiva previa, la rentabilidad del aeropuerto. Si bien este criterio refleja la lógica del POPEM, no se ha explicitado hasta recientemente y se refiere a disposiciones individuales en lugar de a la actividad de la empresa en su conjunto, como suele ocurrir más frecuentemente al aplicar el POPEM. Por tanto, la Comisión reconoce que puede ser difícil para el Estado miembro y los operadores afectados ofrecer todas las pruebas contemporáneas de acuerdos celebrados hace muchos años y lo tendrá en cuenta al aplicar el criterio en cuestión en el presente asunto.

i. Financiación de infraestructuras aeroportuarias (incluidos accesorios y obras) y equipos

- (285) Como se explica en el considerando 81, en la evaluación realizada en la presente Decisión, la Comisión analizó conjuntamente las subvenciones para infraestructuras y equipamientos (medida 3) y la financiación de accesorios y obras (medida 2), así como una serie de medidas de financiación de la creación y mejora de infraestructuras y equipos.
- (286) Los costes relativos a la construcción y al funcionamiento de un aeropuerto, incluidos los de inversión, son normalmente soportados por el operador aeroportuario, de forma que si dichos costes están cubiertos ello le libera de una carga que normalmente habría debido soportar.
- (287) Debe determinarse si, al prestar ayudas a la inversión para financiar infraestructuras, equipos, accesorios y obras en el aeropuerto de Alghero, los poderes públicos podían esperar razonablemente un rendimiento de la inversión en cualquier forma y en un grado tal que hiciera la inversión rentable para ellos.
- (288) Italia no sostuvo explícitamente que las subvenciones a la inversión superasen el POPEM ni presentó un plan de negocio con cálculos relativos a la rentabilidad esperada de las ayudas a la inversión, ya fuera previamente o mediante su reconstrucción a partir de la información disponible y de la evolución previsible en aquel momento.
- (289) Por lo que se refiere a las subvenciones concedidas por el Estado, cabe señalar que a cambio del derecho a gestionar la infraestructura aeroportuaria, SoGeAAL paga un canon de concesión al Estado. Italia afirmó que los cánones de concesión pagados por los gestores aeroportuarios se fijan en función de los volúmenes de tráfico y, por tanto, no tienen por objeto remunerar las inversiones públicas en infraestructuras aeroportuarias. No hay ningún indicio de que, al financiar determinadas inversiones en el aeropuerto de Alghero, el Estado pudiese esperar un aumento del tráfico y un incremento correspondiente de los cánones de concesión de magnitud suficiente para rentabilizar sus gastos.
- (290) La Comisión considera que, habida cuenta de las inherentes y significativas incertidumbres en relación con los proyectos de infraestructura, las subvenciones del Estado para inversiones no coinciden con el tipo de análisis que un inversor prudente habría asumido para dichos proyectos. Como no existe ninguna indicación de que se esperase que la financiación en cuestión ofreciese un rendimiento normal, la Comisión considera que la financiación concedida por el Estado con posterioridad al 12 de diciembre de 2000 se ajustó al POPEM y otorgó una ventaja al gestor aeroportuario.
- (291) La financiación pública de equipos no supera el POPEM puesto que no existía ni un plan de negocio previo ni un análisis de sensibilidad de ninguna hipótesis de rentabilidad subyacente que mostrase el rendimiento financiero que RAS podría razonablemente esperar obtener de las subvenciones a la inversión que había concedido a SoGeAAL. Ni siquiera está claro que RAS pudiese esperar ningún beneficio ya que, a diferencia del Estado, no recibió ningún canon de concesión de SoGeAAL.
- (292) Por otra parte, aun cuando pudiera considerarse que los dividendos que podría recibir y el aumento potencial en el valor de las participaciones que posee en SoGeAAL, como principal accionista, son una posible fuente de ingresos financieros que pueden tenerse en cuenta al aplicar el POPEM en este contexto ⁽⁷⁹⁾, basta señalar que

⁽⁷⁹⁾ La Comisión no ha adoptado una posición definitiva a este respecto en la presente Decisión.

SoGeAAL había generado anualmente importantes pérdidas en el período objeto de investigación (a partir de 2000). Por tanto, ni el Estado ni RAS podían esperar razonablemente que su financiación de infraestructuras o equipos en el aeropuerto de Alghero en ese período mejorase la situación financiera de SoGeAAL hasta el punto de que este pagaría dividendos suficientes, o de que el valor de las acciones de SoGeAAL aumentaría como consecuencia de dicha financiación hasta el punto de poder hacer rentable la financiación pública. Ni Italia ni los terceros han aportado elementos que indiquen que este es el caso.

(293) Por consiguiente, las medidas 2 y 3 no cumplan el POPEM y han conferido una ventaja económica a SoGeAAL.

ii. Aportaciones de capital entre 2000 y 2010

(294) Tanto Italia como SoGeAAL han alegado que las aportaciones de capital realizadas por los accionistas públicos de SoGeAAL en el período 2000-2010 cumplen el POPEM. A pesar de que el gestor aeroportuario siempre ha registrado pérdidas desde 2000, es legítimo suponer que la actividad produciría un beneficio, teniendo en cuenta en particular la inminente adjudicación a SoGeAAL de la concesión «general». En el momento de la adopción de cada una de las medidas, los accionistas públicos habrían actuado como inversores prudentes en una economía de mercado.

(295) Dado que en el momento en que las aportaciones de capital fueron decididas SoGeAAL se encontraba en una situación financiera precaria, la opinión preliminar de la Comisión en la Decisión de 2012 fue que un inversor en una economía de mercado habría exigido la ejecución de un plan para restablecer la viabilidad de la empresa. La Comisión estimó que un inversor privado solo podría inyectar nuevo capital en una sociedad cuyo capital había descendido por debajo del nivel legalmente obligatorio, como fue el caso de SoGeAAL, si podía esperar que la empresa volviese a ser viable en unos plazos razonables. En ese momento no se facilitó a la Comisión ningún plan de este tipo y, tal como se explica en los considerandos 301 a 311, los diferentes planes de negocio preparados por o para SoGeAAL durante el período en el que se realizaron las aportaciones de capital no constituyen una base sólida que unos accionistas guiados por perspectivas de rentabilidad habrían considerado suficientes para lograr un rendimiento razonable.

(296) En el curso de la investigación, Italia facilitó a la Comisión varios documentos que, a su entender, deberían considerarse como los planes de negocio en que se basaron las decisiones de recapitalizar SoGeAAL. Italia alegó también que desde la perspectiva de un inversor privado, la compensación de las pérdidas de SoGeAAL podría estar válidamente justificada no solo por la presencia de un programa de reestructuración estratégica con buenas expectativas de beneficio a largo plazo, sino también por consideraciones distintas de la simple rentabilidad financiera, en particular objetivos de interés público más generales, como el desarrollo regional. Los planes de negocio presentados por Italia se detallan en los considerandos 59 a 75.

(297) A este respecto, las medidas aplicadas por el Estado, RAS y SFIRS no corresponden al comportamiento de un inversor en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad. A lo largo de todo el período 2000-2010, el Estado, RAS y SFIRS ofrecieron constantemente el apoyo financiero necesario para mantener viva a SoGeAAL. La Comisión considera que la situación financiera de SoGeAAL era tal que ningún operador privado habría cubierto sus pérdidas durante tanto tiempo sin una evaluación creíble y realista previa que evidenciase que resultaba más ventajoso seguir cubriendo las pérdidas que reestructurar la empresa.

(298) La Comisión tampoco puede aceptar el argumento de Italia de que los objetivos de interés público deben tenerse en cuenta al evaluar la lógica empresarial de un inversor público. Según jurisprudencia reiterada, si los accionistas públicos actuasen como un inversor privado en una economía de mercado, no estarían guiados por objetivos de interés público y la inversión tendría que ser rentable en sí misma.

(299) Dado que en el transcurso de la investigación SoGeAAL alegó que la justificación económica de las medidas debía evaluarse por separado antes y después de la adjudicación de la concesión general en 2007, la Comisión evalúa, a su vez, las aportaciones de capital realizadas en los períodos 2000-2007 y 2008-2010.

Aportaciones de capital en el período 2000-2007

- (300) SoGeAAL declaró que las recapitalizaciones llevadas a cabo antes de 2007 se guiaron por la necesidad de salvaguardar la actividad de la empresa, teniendo en cuenta en particular la inminente adjudicación de la concesión general. Sobre la base de la información disponible en el momento en que se decidió aportar capital a la empresa, la perspectiva de la adjudicación de la concesión general era de vital importancia para los accionistas de SoGeAAL.
- (301) En este sentido, la Comisión considera que los planes de negocio de SoGeAAL no pueden considerarse como una base realista para predecir la futura evolución de la empresa en el período 2000-2010. Dichos planes hacían referencia aislada a las aportaciones de capital necesarias para adecuar el capital a los requisitos legales. Además, no contenían ningún indicio de que, en el momento en que se decidieron las aportaciones de capital investigadas los accionistas públicos de SoGeAAL esperasen el restablecimiento de la viabilidad de la empresa y un rendimiento de la inversión (en términos de dividendos o de aumento del valor de las acciones) que compensase el importe del capital invertido. Los planes tampoco incluían un análisis de escenarios alternativos que un inversor privado diligente requeriría antes de proceder a estas importantes aportaciones de capital.
- (302) La Comisión observa que solo uno de los documentos citado por Italia como plan de negocio es anterior a la fecha de la primera Decisión de aportación de capital. Aunque el plan de negocio de 1999 menciona que SoGeAAL tendría que ser recapitalizada, no preveía una evaluación que pudiese de manifiesto que sería más rentable para los accionistas de la empresa cubrir las pérdidas del gestor aeroportuario en vez de adoptar medidas de reestructuración destinadas a aumentar la eficacia del gestor aeroportuario en un plazo aceptable para un inversor privado. Por otra parte, el plan de negocio de 1999 no indica que SoGeAAL sería rentable tras las aportaciones de capital.
- (303) Además, el plan de negocio de 1999 se basaba en la hipótesis de que SoGeAAL obtendría la concesión general ese mismo año. La Comisión considera que un inversor privado prudente habría reconsiderado la estrategia y considerado las opciones de reestructuración cuando se hizo evidente que la adjudicación de la concesión se aplazaba y que no se alcanzaría el objetivo de restablecimiento de la rentabilidad.
- (304) Tampoco en el plan Roland Berger se propusieron medidas para reestructurar SoGeAAL, pese a que fue el único plan de negocio que evaluó la situación financiera de SoGeAAL en dos hipótesis: concesión «general» o concesión «temporal». El plan Roland Berger concluía que SoGeAAL seguiría registrando pérdidas en un escenario de concesión temporal, aunque no proponía ninguna medida correctora. Esta falta de información habría disuadido a cualquier inversor privado de aplicar la estrategia, en particular dada la falta de seguridad jurídica en relación con la fecha de adjudicación de la concesión general a SoGeAAL. La Comisión también constata que el plan Roland Berger fue considerado poco fiable por la propia SoGeAAL (véase el considerando 57).
- (305) El plan de negocio de 2005 fue elaborado con vistas a la adjudicación de la concesión general. Aunque contaba con una previsión de ingresos y gastos para los 40 años de duración de la concesión de gestión del aeropuerto, en la hipótesis de que la concesión se adjudicase a SoGeAAL en 2006, no proponía medidas para abordar los malos resultados del negocio de asistencia en tierra, que en el plan Roland Berger de 2004 se consideraba que estaba por debajo de la media del sector y que se preveía seguiría generando pérdidas a medio plazo.
- (306) Sobre esta base, la Comisión considera que ninguno de los planes citados constituye lo que un operador prudente en una economía de mercado habría considerado como una base fiable para llevar a cabo las inversiones.

Aportaciones de capital en el período 2008-2010

- (307) En cualquiera caso, un inversor privado habría reevaluado la estrategia en el plan de negocio de 2010, en particular habida cuenta de que, en virtud del artículo 14 del Convenio, la concesión sería revocada si SoGeAAL no alcanzase la viabilidad en un plazo de 4 años desde la fecha en que la concesión entró en vigor, a saber, 2011. Sin embargo, el plan de 2010 preveía el restablecimiento de la viabilidad de la empresa solamente un año más tarde de 2011, es decir, en 2012, teniendo también en cuenta una recapitalización de la empresa prevista para 2010.

- (308) La decisión de los accionistas de SoGeAAL de seguir cubriendo las pérdidas sin ningún programa de reestructuración, incluso cuando el rendimiento económico a raíz de la adjudicación de la concesión general puso de manifiesto que una mejora de la rentabilidad en los plazos impuestos por el Convenio era poco probable, no puede asimilarse al comportamiento de un inversor privado.
- (309) Además, SoGeAAL declaró que acontecimientos imprevistos habían tenido un impacto negativo sobre sus resultados a partir de 2007 y se refirió, en particular, a los efectos en su volumen de negocios de la recesión económica como consecuencia de la cual la empresa habría registrado una caída del 1,8 % del tráfico de pasajeros. Además, alegó que el tráfico no evolucionó como se había previsto debido al retraso en la ejecución de las obras de infraestructura en el aeropuerto y a la falta de una revisión por ENAC del nivel de las tasas aeroportuarias.
- (310) A este respecto, la Comisión observa que Italia no ofreció medios para evaluar los efectos de dichos acontecimientos imprevistos. No hay pruebas de que la caída del 1,8 % del tráfico pudiera imputarse a la crisis económica.
- (311) Sobre esta base, las decisiones de recapitalizar SoGeAAL no parecen haberse basado en evaluaciones económicas comparables a las que, en estas circunstancias, habría procedido previamente un inversor privado racional en una situación similar con el fin de determinar la rentabilidad futura.
- (312) La Comisión también toma nota de que tanto Italia como SoGeAAL confirmaron que las aportaciones de capital se realizaron principalmente a fin de cumplir los requisitos normativos. No obstante, la Comisión considera que el cumplimiento de los requisitos de capital reglamentario no puede justificar por sí solo que un inversor privado en una economía de mercado aporte capital adicional en la empresa. A menudo, los inversores están obligados por imperativo legal a aportar capital adicional a las empresas cuya base de capital ha sido erosionada, debido a pérdidas continuas, por debajo de un nivel predeterminado. Los inversores privados enfrentados a este tipo de situación también considerarían todas las otras opciones (incluida la liquidación o reducción⁽⁸⁰⁾) y escogerían la que fuese económicamente más ventajosa.
- (313) Por consiguiente, la Comisión concluye que las decisiones sobre aportación de capital de SoGeAAL no cumplieron el POPEM y por tanto otorgaron a SoGeAAL una ventaja económica.

12.1.1.5. *Selectividad*

- (314) Para corresponder al ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, una medida estatal debe favorecer a «determinadas empresas o producciones». Por tanto, únicamente las medidas a favor de empresas que les conceden una ventaja selectiva pueden considerarse ayuda estatal.
- (315) En el caso que nos ocupa, la Comisión señala que las medidas 1, 2 y 3 solo se adoptaron en favor de SoGeAAL y son por lo tanto selectivas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

12.1.1.6. *Incidencia en el comercio y falseamiento de la competencia*

- (316) Para ser considerada ayuda estatal, una medida debe afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falsear o amenazar con falsear la competencia. En su evaluación de ambas condiciones, la Comisión no está obligada a acreditar que la ayuda tiene una incidencia real en el comercio entre los Estados miembros y en el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente a examinar si tal ayuda puede, dadas las circunstancias, afectar a dichos intercambios y falsear la competencia⁽⁸¹⁾. Una ayuda concedida por un Estado miembro afecta al comercio dentro de la Unión si refuerza la posición de una empresa frente a las empresas competidoras dentro de la Unión.
- (317) Tal y como se detalla en los considerandos 253 a 257, la explotación de un aeropuerto es una actividad económica. La competencia se produce, por un lado, entre aeropuertos para atraer a compañías aéreas y el correspondiente tráfico (pasajeros y mercancías), y, por otra, entre gestores aeroportuarios, que pueden competir entre sí para que se les encomiende la gestión de un aeropuerto determinado. A este respecto, la Comisión subraya que, especialmente en lo que se refiere a operadores chárter y compañías aéreas de bajo coste, aeropuertos no situados en la misma zona de influencia y en distintos Estados miembros pueden también competir entre sí para atraer a compañías aéreas.

⁽⁸⁰⁾ Véase la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros (DO C 307 de 31.11.1993, p. 3), apartado 36.

⁽⁸¹⁾ Véase, por ejemplo, el asunto C-372/97, Italia/Comisión, Rec. 2004, p. I-3679, apartado 44.

- (318) Según se indica en el punto 40 de las Directrices de aviación de 2005 y se confirma en el punto 45 de las Directrices de aviación de 2014, no es posible excluir a los pequeños aeropuertos del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado por el hecho de que su financiación por los poderes públicos no puede falsear la competencia o afectar al comercio entre Estados miembros. Además, el punto 45 de las Directrices de aviación de 2014 dispone expresamente que «el tamaño relativamente pequeño de la empresa beneficiaria de la financiación pública no excluye la posibilidad de que los intercambios entre Estados miembros puedan verse afectados».
- (319) Actualmente, el aeropuerto de Alghero totaliza unos 1,5 millones de pasajeros al año. El plan de negocio de 2005 facilitado por Italia preveía aumentar constantemente el número de pasajeros en un 4,5 % hasta 2010, un 2,6 % de 2011 a 2025 y un 3,78 % durante el período 2006-2025, hasta unos 2 800 000 hacia 2045. Además, desde 2000 el aeropuerto sirve distintos destinos internacionales. Por ello, debe considerarse que la ventaja económica conferida a SoGeAAL mediante las diversas medidas en cuestión falseaba o amenazaba falsear la competencia y, como mínimo, podía afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

12.1.1.7. Conclusión sobre la existencia de ayuda

- (320) Por tanto, la Comisión considera que las aportaciones de capital y la financiación pública de las infraestructuras, incluidos los accesorios y obras y los equipos constituyen ayudas a SoGeAAL.

12.1.2. Legitimidad de la ayuda

- (321) De conformidad con el artículo 108, apartado 3, del Tratado, los Estados miembros están obligados a informar de todo proyecto dirigido a conceder o modificar ayudas y no podrán ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.
- (322) Las medidas en cuestión han sido ejecutadas sin haber sido autorizadas por la Comisión. Por otra parte, partiendo de la evaluación de los considerandos 323 a 327, las medidas de ayuda objeto de investigación en favor de SoGeAAL no pueden considerarse exentas del requisito de notificación sobre la base de la Decisión SIEG de 2005, aplicable a las ayudas concedidas antes del 31 de enero de 2012.
- (323) La Decisión SIEG de 2005 eximía de la obligación de notificación las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a empresas en conexión con servicios de interés económico general que se ajustasen a las condiciones establecidas. En particular, la Decisión SIEG de 2005 declaraba compatibles las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público para aeropuertos: i) cuyo tráfico anual no supere 1 000 000 pasajeros; ii) cuyo volumen anual de negocios antes de impuestos sea inferior a 100 millones EUR durante los dos ejercicios financieros precedentes a aquel en que el SIEG fue asignado, y que reciben una compensación anual inferior a 30 millones EUR.
- (324) La Decisión SIEG de 2005 solo se aplicaba a las ayudas en forma de compensación por servicio público para un auténtico SIEG. Con el fin de acogerse a una exención, la compensación por servicio público para la gestión de un SIEG tenía que cumplir también las condiciones establecidas en los artículos 4, 5 y 6.
- (325) El artículo 4 de la Decisión SIEG de 2005 establece que el SIEG se encomendará a la empresa mediante uno o varios actos oficiales que deberán indicar, entre otras cosas, la naturaleza y duración de las obligaciones de servicio público, los parámetros de cálculo, control y revisión de la compensación, y las modalidades para evitar y reembolsar cualquier exceso de compensación. El artículo 5 establece que el importe de la compensación no superará lo necesario para cubrir los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos y un beneficio razonable. Por último, el artículo 6 exige que los Estados miembros lleven a cabo controles periódicos que garanticen que las empresas no reciban una compensación excesiva con respecto al importe determinado con arreglo al artículo 5.

- (326) Según Italia y SoGeAAL, en el presente caso la cualificación de la gestión del aeropuerto de Alghero como SIEG se deduce del Convenio. No obstante, en dicho Convenio no se recoge ninguna definición explícita de la supuesta misión de SIEG encomendada a SoGeAAL, ni las normas que regulan el derecho de SoGeAAL a compensación. SoGeAAL tampoco facilitó a la Comisión ningún otro documento que definiese el alcance de la presunta OSP. Por tanto, la Comisión considera que el supuesto acto de atribución no impuso una verdadera OSP al gestor aeroportuario. Tampoco estableció los parámetros de cálculo, control y revisión de la compensación, ni las modalidades para evitar y reembolsar el exceso de compensación. En consecuencia, no se cumplen los requisitos de los artículos 4, 5 y 6 de la Decisión SIEG de 2005 relativos al contenido de los actos de atribución.
- (327) La Comisión considera que, sobre esta base, no se puede concluir que la ayuda a SoGeAAL estuviese exenta de la obligación de notificación en virtud de la Decisión SIEG de 2005.
- (328) Por ello, la Comisión concluye que Italia no respetó la obligación de suspensión establecida en el artículo 108, apartado 3, del Tratado y que por tanto las medidas en cuestión constituyen estatales ilegales.

12.1.3. Compatibilidad de la ayuda

- (329) Dado que las medidas 1, 2 y 3 constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, su compatibilidad puede evaluarse a la luz de las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo y en el artículo 106, apartado 2, del Tratado.

12.1.3.1. Aplicabilidad de las Directrices sobre aviación

- (330) El artículo 107, apartado 3, del Tratado CE contempla excepciones a la norma general establecida en el artículo 107, apartado 1, de que las ayudas estatales son incompatibles con el mercado interior. En este caso, la ayuda puede evaluarse sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, que establece que 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».
- (331) Las Directrices de aviación de 2014 establecen un marco para evaluar si la ayuda a los aeropuertos puede ser declarada compatible con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.
- (332) Con arreglo a las Directrices de aviación de 2014, la Comisión considera que la «Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales»⁽⁸²⁾ se aplica a las ayudas ilegales a la inversión en aeropuertos. A este respecto, si la ayuda ilegal a la inversión se concedió antes del 4 de abril de 2014, la Comisión aplicará las normas de compatibilidad vigentes en el momento en que se concedió. En consecuencia, la Comisión aplicó los principios establecidos en las Directrices de aviación de 2005 en el caso de ayudas ilegales a la inversión en aeropuertos otorgadas antes del 4 de abril de 2014. Para las ayudas ilegales concedidas antes de la entrada en vigor de las Directrices de aviación de 2005, cuando no existían criterios de compatibilidad de las ayudas a la inversión para los aeropuertos, la Comisión debe evaluar la compatibilidad basándose directamente en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, teniendo en cuenta su práctica de toma de decisiones. A este respecto, la Comisión considera que, a efectos de la evaluación de la compatibilidad de la ayuda a la inversión concedida a SoGeAAL antes de la entrada en vigor de las Directrices de aviación de 2005, deben aplicarse por analogía los criterios establecidos en estas Directrices.
- (333) Con arreglo a las Directrices de aviación de 2014, la Comisión considera que las disposiciones de la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales no deben aplicarse a los casos pendientes de ayudas de funcionamiento ilegales a aeropuertos concedidas antes del 4 de abril de 2014. En su lugar la Comisión aplicará los principios establecidos en las Directrices de aviación de 2014 a todos los casos de ayudas de funcionamiento a los aeropuertos (notificaciones pendientes y ayudas ilegales), aunque la ayuda hubiera sido concedida antes del 4 de abril de 2014.

⁽⁸²⁾ DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

12.1.3.2. Ayudas a la inversión o de funcionamiento

- (334) De conformidad con el punto 25 (18) de las Directrices de aviación de 2014, la ayuda a la inversión se define como la «ayuda para financiar activos fijos, en concreto para cubrir el déficit de financiación de los costes de capital». De conformidad con dicho punto, la ayuda a la inversión puede referirse tanto al importe de la ayuda inicial (es decir, la cobertura de los costes de inversión iniciales) como a la ayuda en forma de pagos periódicos (para cubrir los costes de capital, en términos de amortización anual y costes de financiación).
- (335) La ayuda de funcionamiento significa que cubre la totalidad o a parte de los costes de funcionamiento de un aeropuerto, que se definen como «los costes subyacentes de un aeropuerto con respecto a la prestación de los servicios aeroportuarios, incluyendo categorías de costes tales como los de personal, servicios contratados, comunicaciones, residuos, energía, mantenimiento, alquileres, administración, pero excluyendo los costes de capital, apoyo a la comercialización o cualquier otro incentivo otorgado a las compañías aéreas por el aeropuerto, y los costes que correspondan a los poderes públicos» ⁽⁸³⁾.
- (336) En el curso de la investigación ⁽⁸⁴⁾, Italia alegó que la financiación pública de infraestructuras aeroportuarias puede evaluarse, de forma general:
- a) como ayuda a la inversión con respecto a la totalidad del importe de los fondos puestos a disposición para cubrir los costes de inversión de SoGeAAL, o bien
 - b) como ayuda de funcionamiento, por importe de la diferencia entre un canon de concesión basado en el mercado, en su caso, y el canon de concesión efectivamente debido por el gestor aeroportuario por el derecho a gestionar el aeropuerto.
- (337) Italia sostuvo que, en el presente asunto, la financiación pública no debe calificarse como ayuda a la inversión a SoGeAAL porque, en primer lugar, el Estado conservó la propiedad de la infraestructura y, en segundo, porque antes de la fecha de adjudicación de la concesión general en 2007, el gestor aeroportuario no era responsable de las inversiones en infraestructuras en el aeropuerto de Alghero, sino que, más bien, actuaba en nombre del Estado para el mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria.
- (338) Habida cuenta de la posición defendida por Italia y de las definiciones establecidas en las Directrices de aviación de 2014, puede considerarse que:
- a) las aportaciones de capital posteriores al 12 de diciembre de 2006, que se utilizaron para cubrir pérdidas de explotación anual de SoGeAAL, son ayudas de funcionamiento en favor de SoGeAAL;
 - b) la financiación estatal de infraestructuras, accesorios y obras y equipos hasta la adjudicación de la concesión general en 2007 constituye ayuda de funcionamiento en favor de SoGeAAL. De hecho, antes de esta concesión no era SoGeAAL la que financiaba las inversiones en Alghero, sino el Estado en calidad de propietario del aeropuerto. Por tanto, la financiación estatal de infraestructuras, accesorios y obras y equipos no eximió a SoGeAAL de los costes de inversión que normalmente debería haber soportado. A fin de actuar de conformidad con el POPEM, el Estado debería haber exigido un incremento del canon de concesión debido por SoGeAAL para garantizar la rentabilidad de sus inversiones. De ello se deduce que la ayuda toma la forma de un canon de concesión (que para un gestor aeroportuario como SoGeAAL constituye un coste de funcionamiento) inferior al que debería haberse aplicado. Dado que, tras la adjudicación de la concesión general para la gestión de las infraestructuras aeroportuarias las inversiones correspondían a SoGeAAL, la financiación pública de tal inversión constituye una ayuda a la inversión. No obstante, en cualquier caso, a continuación la Comisión ha evaluado la compatibilidad con el mercado interior de la financiación de las inversiones en infraestructuras en Alghero (i) partiendo de la hipótesis de que se trataba de una ayuda a la inversión (véanse los considerandos 339 a 367), así como (ii) en el supuesto de que constituyesen ayuda de funcionamiento (véanse los considerandos 368 a 374). Como parte de su evaluación de conformidad con (ii), la Comisión también analizó la compatibilidad con el mercado interior de las aportaciones de capital (medida 1), que claramente constituyen ayudas de funcionamiento.

12.1.3.3. Compatibilidad de la ayuda a las infraestructuras y equipos (medidas 2 y 3) en virtud de la presunción de que se trata de ayuda a la inversión

- (339) La Comisión señala, en primer lugar, que, con arreglo a las Directrices de aviación de 2005, los costes subvencionables de las inversiones en un aeropuerto deben limitarse a la construcción de infraestructuras y equipos aeroportuarios (pistas, terminales, plataformas, torres de control) o instalaciones de apoyo directo (instalaciones

⁽⁸³⁾ Punto 25, inciso v), de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁸⁴⁾ Carta de Italia de 8 de mayo de 2014.

contraincendios, equipos de seguridad o de protección). Los costes elegibles deberán excluir los no directamente relacionados con las actividades básicas del aeropuerto, incluidas la construcción, financiación, explotación y alquiler de terrenos e inmuebles, no solo para oficinas y almacenes, sino también para hoteles y empresas industriales situados en el aeropuerto, así como tiendas, restaurantes y aparcamientos para automóviles.

- (340) En este caso los fondos públicos se destinaron a financiar la nueva terminal de pasajeros, renovar la antigua terminal, modernizar la pista de rodaje, ampliar las zonas de estacionamiento de aeronaves, acondicionar la pista, construir el sistema de control del equipaje y aplicar un sistema de control en el perímetro. Esos costes de inversión son subvencionables en virtud de las Directrices de aviación de 2005.
- (341) Por lo que se refiere a la compatibilidad con el mercado interior de la financiación pública investigada, de acuerdo con el punto 61 de las Directrices de aviación de 2005, la Comisión examina, en particular, si:
- a) la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.);
 - b) la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado;
 - c) la infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de infraestructuras existentes;
 - d) a la infraestructura puede acceder todo posible usuario en condiciones de igualdad y no discriminación;
 - e) el desarrollo del comercio no se ve afectado de forma contraria al interés de la Unión.
- (342) Además de la obligación de cumplir los criterios de compatibilidad especificados en las Directrices de aviación de 2005, las ayudas estatales a los aeropuertos, como cualquier otra medida de ayuda estatal, deben tener un efecto incentivador y ser necesarias y proporcionadas en relación con el objetivo legítimo que se persigue para ser declaradas compatibles ⁽⁸⁵⁾. Por tanto, además de los criterios enumerados en el considerando 341, la Comisión evaluó el efecto incentivador y la necesidad y proporcionalidad de la ayuda.
- i. Objetivo bien definido de interés general
- (343) Las medidas evaluadas se destinaban, entre otras cosas, a financiar la construcción de una nueva terminal con una capacidad de 2 000 000 pasajeros, pues la antigua (capacidad de 800 000 pasajeros) estaba congestionada ya en 2003 ⁽⁸⁶⁾. Además, la ayuda a la inversión se utilizó para financiar una serie de medidas que contribuyeron a adaptar el aeropuerto a los nuevos requisitos de seguridad y protección, con el fin de mantener su pleno funcionamiento.
- (344) Según Italia, el objetivo general de la financiación de la infraestructura en el aeropuerto de Alghero era el desarrollo seguro y viable de las infraestructuras de transporte y de la conectividad regional. Según Italia, los aeropuertos regionales desempeñan un papel fundamental en el fomento de la accesibilidad de sus zonas de influencia y las inversiones de que se trata mejorarán la seguridad y la eficiencia aeroportuaria, contribuyendo al mismo tiempo a la consecución de objetivos de desarrollo regional más amplios.
- (345) Además, Italia subraya que el PIB medio per cápita en Cerdeña es mucho más bajo que en Italia, y la tasa de paro supera sustancialmente la media italiana. Por ejemplo, entre 2003 y 2012, la tasa media de desempleo en Cerdeña fue del 13,3 %, frente a un 7,9 % en Italia. Por tanto, cualquier aumento en los flujos de tráfico generados por el desarrollo de infraestructuras en el aeropuerto de Alghero puede producir beneficios sociales y económicos asociados en Cerdeña, tanto en términos de cohesión económica y social como de desarrollo de la isla.
- (346) Estas observaciones son coherentes con las conclusiones del informe Accuracy, que reconoció que el desarrollo del sector del transporte aéreo en Cerdeña es especialmente importante para el desarrollo regional. El informe pone de relieve un ejemplo de la posible magnitud de los beneficios económicos derivados del desarrollo de la infraestructura de aviación en Cerdeña. Según un estudio mencionado en el informe, el desarrollo de la infraestructura de transporte aéreo en el aeropuerto de Cagliari (Cerdeña) produjo efectos económicos positivos de aproximadamente 140 millones EUR al año.

⁽⁸⁵⁾ Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión en el asunto SA. 34586, Grecia-Modernización del aeropuerto de Chania, considerando 49.

⁽⁸⁶⁾ La «reconstrucción» de la antigua terminal mencionada en el cuadro 5 se refiere a la ampliación y construcción de la nueva terminal y, por tanto, se incluye en la descripción de la ayuda para la nueva terminal.

- (347) Además, el único modo de transporte cómodo desde y hacia Cerdeña es el aéreo, aparte de los servicios de transbordador, que suponen tiempos de viaje considerablemente mayores. Por ejemplo, pese a que Cerdeña cuenta con varias líneas de transbordadores desde España e Italia continental, la duración media de un trayecto es superior a 9 horas.
- (348) Por tanto, el desarrollo de la infraestructura del aeropuerto de Alghero formaba parte de los planes de mejora de la conectividad mediante el desarrollo de los aeropuertos regionales. Por consiguiente, la Comisión puede concluir que la financiación pública para la modernización de la infraestructura en el aeropuerto de Alghero cumple los objetivos claramente definidos de mejora de infraestructuras de transporte seguras y viables y de accesibilidad de la región. Por tanto, el desarrollo de las infraestructuras en el aeropuerto de Alghero perseguía un interés común, puesto que se esperaba que las inversiones generasen efectos externos positivos en términos de desarrollo económico y social.

ii. Necesidad y proporcionalidad de la infraestructura en relación con el objetivo perseguido

- (349) La ayuda a la inversión solo puede ser declarada compatible cuando es necesaria y proporcionada en relación con el objetivo de interés general. Tal es el caso, en particular, cuando la inversión no constituye la duplicación de una infraestructura infrautilizada.
- (350) La ayuda estatal para financiar las inversiones en Alghero fue necesaria para aumentar la capacidad del aeropuerto y, por lo tanto, garantizar su viabilidad a largo plazo. Antes de que las inversiones se llevaran a cabo, la capacidad del aeropuerto era de solo 800 000 pasajeros y ya la había alcanzado en 2003 y 2004, y por tanto se precisaban inversiones para que pudiera gestionar más pasajeros. Además, se aplicaron algunas de las mejoras necesarias para cumplir las normas de seguridad, lo que facilitó una mejor utilización de las infraestructuras existentes, contribuyendo así al desarrollo regional y a la conectividad de su zona de influencia.
- (351) Las inversiones dieron lugar a un aumento de la capacidad del aeropuerto, desde 800 000 pasajeros en 2003 a 2 000 000 en 2004. Desde 2011, el tráfico de pasajeros alcanzó aproximadamente el 70 % de la capacidad del aeropuerto. Según Italia, es previsible que el tráfico habría alcanzado niveles más elevados si no se hubiera producido la crisis financiera.
- (352) El informe Ecorys reconoce que el desarrollo del turismo exigía la ampliación de capacidad de la terminal del aeropuerto para tener en cuenta el crecimiento previsto del tráfico. Como se mencionó anteriormente, según el informe Ecorys, antes de la inversión en el aeropuerto el desarrollo del sector turístico se veía dificultado por la falta de conexiones internacionales. De hecho, el plan de negocio de 2004 de SoGeAAL predecía que el total de pasajeros del aeropuerto aumentaría aproximadamente un 30 % en 2008 en comparación con los niveles anteriores a la ampliación de capacidad en 2004. Este nivel de tráfico no habría podido registrarse sin las inversiones.
- (353) Además, las nuevas inversiones no constituían una duplicidad de infraestructuras existentes no rentables puesto que los 3 aeropuertos más cercanos no están situados en la misma zona de influencia (véase el considerando 33). Aunque Alghero es uno de los 3 aeropuertos sardos (junto con Cagliari y Olbia) abiertos a las compañías aéreas comerciales, ninguno de los otros 2 está situado en la misma zona de influencia. Olbia y Cagliari están situados, respectivamente, a 128 y 235 km de Alghero. En su Decisión de 2007, la Comisión concluyó que el aeropuerto de Alghero no era sustituible por ambos aeropuertos, debido a su ubicación y a las características de la red de transporte de Cerdeña. En consecuencia, las inversiones no constituyeron una duplicación de una infraestructura no rentable existente.
- (354) Así pues, la Comisión puede concluir que las inversiones que recibieron la ayuda eran necesarias y proporcionales a los objetivos de conexiones y desarrollo económico regional, a cuya consecución contribuyen efectivamente.

iii. Perspectivas de uso a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de las infraestructuras existentes

- (355) Las inversiones permitieron al aeropuerto de Alghero conformarse a los requisitos de seguridad aeroportuaria y adaptarse a las necesidades de transporte de su zona de influencia.

- (356) En el momento de adjudicación de la concesión «general» para la gestión del aeropuerto de Alghero, SoGeAAL estaba desarrollando un programa de inversiones para adaptar las infraestructuras aeroportuarias y equipos para hacer frente al crecimiento del número de pasajeros. En total, sobre la base del plan de negocio de 2005, las inversiones previstas en Alghero durante el período de la concesión sumaban 143,3 millones EUR ⁽⁸⁷⁾.
- (357) El plan de negocio de SoGeAAL de 2004 preveía que el número de pasajeros en Alghero aumentaría aproximadamente un 30 % en 2008 en comparación con los niveles anteriores a la ampliación de capacidad en 2004. El nivel de tráfico de pasajeros no podría haberse alcanzado sin las inversiones objeto de evaluación. La evolución posterior en gran medida confirma estas expectativas. En efecto, SoGeAAL ha sido capaz de lograr un crecimiento significativo de su tráfico en consonancia con sus expectativas. Desde 2011, el tráfico de pasajeros alcanzó aproximadamente el 70 % de la capacidad del aeropuerto. Según Italia, este tráfico habría aumentado todavía más si no se hubiera producido la crisis financiera.
- (358) Por tanto, la Comisión concluye que, a medio plazo, las mejores infraestructuras ofrecen buenas perspectivas de uso.

iv. Acceso igual y no discriminatorio a la infraestructura

- (359) Según la información facilitada por Italia, y no obstante cualquier diferenciación de los precios aplicados que esté justificada en cada uno de los acuerdos sobre transporte aéreo, la infraestructura ha estado siempre abierta a todos los usuarios potenciales sin discriminación.

v. El desarrollo del comercio no se ve afectado de forma contraria al interés de la Unión

- (360) Hasta 2005, Alghero pertenecía a la categoría de aeropuertos D, tal como se definen en el punto 15 de las Directrices de aviación de 2005, que establecen que la financiación de los aeropuertos de categoría D es poco probable que falsee la competencia o repercuta en el comercio en medida contraria al interés común. Sobre esta base, en la Decisión de 2012 la Comisión consideró que, antes de 2005, la ayuda no afectó a los intercambios en una medida contraria al interés común. Ni Italia ni las partes interesadas han impugnado esta conclusión preliminar en el curso de la investigación.
- (361) Por otra parte, ningún otro aeropuerto está situado en la misma zona de influencia. Como se indica en el considerando 33, el más próximo está situado a más de 120 km de distancia, en una región en la que las conexiones por carretera son mediocres, lo que refuerza la conclusión de que Alghero no es sustituible de forma significativa por los otros aeropuertos sardos desde la perspectiva de los pasajeros.
- (362) Por consiguiente, la Comisión concluye que la financiación concedida para la mejora de la infraestructura (incluyendo accesorios y obras) y los equipos del aeropuerto de Alghero no falsea la competencia en una medida contraria al interés de la Unión.

vi. Efecto incentivador, necesidad y proporcionalidad de la ayuda

- (363) La Comisión debe también establecer si la ayuda estatal concedida al aeropuerto de Alghero ha cambiado el comportamiento de la empresa beneficiaria de manera que desarrolle una actividad destinada a alcanzar un objetivo de interés público que no podría alcanzar sin la ayuda o que realizaría de una forma limitada o diferente. Además, la ayuda solo se considera proporcional si no puede lograrse el mismo resultado con menos ayuda y menos falseamiento de la competencia. Esto significa que el importe y la intensidad de la ayuda deben limitarse al mínimo necesario para que la actividad pueda tener lugar.
- (364) En este caso, las ayudas a la inversión se referían principalmente a la mejora de las zonas de estacionamiento, pistas y pistas de rodaje, así como a la terminal. Los largos periodos de amortización propios de las inversiones en infraestructuras, combinados con la complejidad y los altos riesgos asociados a los grandes proyectos, implican que puede haber dificultades para atraer capital privado. Los aeropuertos más pequeños, como Alghero, pueden enfrentarse a dificultades particulares para atraer capital privado a un precio apropiado para poder llevar a cabo los proyectos de infraestructura necesarios.

⁽⁸⁷⁾ Con arreglo a lo dispuesto en el «Programma di Intervento “Investimenti” del Programma di sviluppo per l'affidamento della gestione quarantennale» aprobado en septiembre de 2005.

- (365) Según la información facilitada por Italia, en ausencia de la ayuda estas inversiones no habrían podido llevarse a cabo. De hecho, vista la situación financiera de SoGeAAL, que acumuló pérdidas a lo largo de todo el período 2000-2010 objeto de investigación que requirieron una serie de aportaciones de capital por parte de las autoridades públicas, está claro que SoGeAAL no estaba en condiciones de contribuir en mayor medida a la financiación de estas inversiones ni de obtener financiación externa en el mercado. Puede considerarse, por tanto, que las medidas de ayuda eran necesarias y proporcionales a la necesidad de satisfacer la demanda prevista de las compañías aéreas y los pasajeros en la zona de influencia.
- (366) Por tanto, la Comisión considera que la ayuda se limita al mínimo necesario para que la actividad en cuestión pudiera desarrollarse.

vii. Conclusión

- (367) La Comisión considera que, en caso de que las medidas en cuestión, que prevén el apoyo público a las inversiones en infraestructuras realizadas en el aeropuerto de Alghero, se considerasen ayuda a la inversión, serían compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

12.1.3.4. *Compatibilidad de la ayuda a SoGeAAL (medidas 1, 2 y 3) en el supuesto de que tales ayudas constituyan ayuda de funcionamiento*

- (368) La ayuda de funcionamiento otorgada antes de la entrada en vigor de las Directrices de aviación de 2014, es decir, antes del 4 de abril de 2014, podrá ser declarada compatible siempre que se cumplan las siguientes condiciones:
- Contribución a un objetivo bien definido de interés común: esta condición se cumple si, entre otras cosas, la ayuda incrementa la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones o facilita el desarrollo regional ⁽⁸⁸⁾.
 - Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político: los Estados miembros deberán demostrar que la ayuda es adecuada para lograr el objetivo previsto o resolver los problemas que la ayuda debería abordar ⁽⁸⁹⁾.
 - Necesidad de intervención del Estado: la ayuda debe ir dirigida a situaciones en las que pueda aportar una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo ⁽⁹⁰⁾.
 - Existencia de efecto incentivador: esta condición se considera cumplida 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 ⁽⁹¹⁾.
 - Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario): 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 ⁽⁹²⁾.
 - Evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio ⁽⁹³⁾.

- (369) Las diferentes medidas acordadas en favor de SoGeAAL, que incluían, en particular, varias ampliaciones de capital, estaban destinadas a permitir que la empresa dispusiera del capital suficiente para seguir operando de forma viable, tanto desde un punto de vista económico como jurídico. Del mismo modo, las decisiones de las autoridades públicas de financiar determinadas inversiones sin exigir un aumento correspondiente de los cánones de concesión pagados por SoGeAAL también contribuyeron a mantener la empresa a flote dado que unos mayores cánones se habrían traducido en mayores costes de explotación, empeorando la situación financiera de la empresa. Por tanto, todas estas medidas contribuyeron a mantener el aeropuerto de Alghero en funcionamiento. Teniendo en cuenta el papel desempeñado por el aeropuerto en la accesibilidad de la región y el desarrollo económico regional, tal como se explica en los considerandos 343 a 348, la Comisión considera que la ayuda de funcionamiento a SoGeAAL contribuyó a la consecución de un objetivo de interés común.

⁽⁸⁸⁾ Apartados 137 y 113 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁸⁹⁾ Apartados 137 y 120 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁹⁰⁾ Apartados 137 y 116 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁹¹⁾ Apartados 137 y 124 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁹²⁾ Apartados 137 y 125 de las Directrices de aviación de 2014.

⁽⁹³⁾ Apartados 137 y 131 de las Directrices de aviación de 2014.

- (370) Como el aeropuerto de Alghero era deficitario en el período investigado (véase el cuadro 3), fue la ayuda de funcionamiento la que le permitió continuar operando y garantizar las conexiones de Cerdeña. Por tanto, la Comisión considera que las ayudas de funcionamiento otorgadas al aeropuerto de Alghero fueron un instrumento adecuado para alcanzar el objetivo de interés común.
- (371) En lo que se refiere a la necesidad, las Directrices de aviación de 2014 disponen que las ayudas de funcionamiento aportarán una mejora importante que el mercado no sería capaz de lograr por sí mismo. La Comisión considera que este es el caso puesto que, de no existir la ayuda, SoGeAAL probablemente se habría visto obligada a abandonar el mercado, privando a Cerdeña de una infraestructura de transporte que desempeña un papel significativo en su accesibilidad y desarrollo (turismo).
- (372) Por otra parte, sin la ayuda, la actividad del beneficiario habría sido mucho más reducida, o incluso habría cesado totalmente. Las medidas objeto de investigación se limitan al mínimo necesario para compensar las pérdidas y permitir a SoGeAAL respetar los requisitos de capital y seguir funcionando de forma viable. Estas medidas eran necesarias para mantener la empresa a flote, incluso cuando los efectos de todas las demás ayudas (de funcionamiento y de inversión) se tienen en cuenta en el marco de investigación. Por tanto, la Comisión concluye que las ayudas de funcionamiento a SoGeAAL eran necesarias y se limitaron al mínimo necesario para que pudiera tener lugar la actividad en cuestión.
- (373) Como se ha señalado más arriba, ningún otro aeropuerto está situado en la misma zona de influencia. Por otra parte, Italia ha confirmado que la infraestructura del aeropuerto se pone a disposición de todas las compañías aéreas de forma no discriminatoria.
- (374) Sobre esta base, la Comisión concluye que se cumplen las condiciones de compatibilidad establecidas por las Directrices de aviación de 2014 y, por tanto, las medidas son compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c).

12.2. MEDIDAS EN FAVOR DE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS QUE OPERAN EN EL AEROPUERTO

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

- (375) En esta sección la Comisión evalúa si los distintos acuerdos entre SoGeAAL y varias compañías aéreas que entran en el ámbito de aplicación de la investigación, constituyen ayuda estatal a las compañías aéreas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

12.2.1.1. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

- (376) Las posibles ventajas económicas en las relaciones contractuales con las compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Alghero no fueron acordadas directamente por el Estado, sino por el gestor aeroportuario de propiedad estatal SoGeAAL. En el supuesto de que una ventaja económica esté presente en cualquiera de los acuerdos investigados, es necesario determinar si se financió mediante fondos estatales y es imputable al Estado.
- (377) Según una jurisprudencia reiterada, los recursos de empresas públicas (es decir, las empresas sobre las que los poderes públicos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante), también pueden considerarse fondos estatales, ya que permanecen constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes⁽⁹⁴⁾. Así pues, de acuerdo con la citada jurisprudencia, SoGeAAL es una empresa pública y sus recursos deben considerarse recursos estatales a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. En efecto, según el artículo 2 de la Directiva sobre la transparencia, se presume una influencia dominante por parte de las autoridades públicas cuando estas tienen un importante papel en el capital suscrito de la empresa, disponen de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa o pueden designar a más de la mitad de los miembros del consejo de administración, dirección o supervisión. En el caso de SoGeAAL, parece que se cumplen estos tres criterios no acumulativos referentes a la influencia dominante del Estado.
- (378) SoGeAAL y Ryanair contestan la imputabilidad al Estado de los acuerdos con las compañías aéreas, mientras que Italia y Unioncamere la confirman.

⁽⁹⁴⁾ Véanse, por ejemplo, los asuntos C-278/00 Grecia/Comisión, Rec. 2004, p. I-3997, y C-482/99, Francia/Comisión, Rec. 2002, p. I-4397, y los asuntos acumulados C-328/99 y C-399/00 Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión, Rec. 2003, p. I-4035, apartado 33.

- (379) En el curso de la investigación, tanto SoGeAAL como Ryanair alegaron que los acuerdos celebrados por el aeropuerto de Alghero con las compañías aéreas podrían imputarse al Estado solo basándose en la comprobación objetiva de que el Estado intervino en la decisión de SoGeAAL de participar en dichos acuerdos de tal forma que los determinó o influyó en ellos, en el mismo sentido en que SoGeAAL habría adoptado un comportamiento diferente si hubiera podido tomar una decisión independiente; afirman que no era ese el caso de ninguno de los accionistas públicos de SoGeAAL. Basándose en la jurisprudencia, los acuerdos celebrados por SoGeAAL con las compañías aéreas que operan en el aeropuerto pueden contener ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado únicamente si el Estado estaba en condiciones de controlar SoGeAAL y si las autoridades públicas intervinieron de algún modo en la adopción de dichas medidas. No obstante, «no cabe exigir una demostración, basada en instrucciones concretas, de que las autoridades públicas incitaron específicamente a la empresa pública a adoptar las medidas de ayuda de que se trate»⁽⁹⁵⁾. Para concluir si una determinada medida puede ser imputable al Estado miembro, la Comisión podrá basar su razonamiento en cualquier otro indicio que muestre una implicación de los poderes públicos en la adopción de una medida o la improbabilidad de que no estén implicadas⁽⁹⁶⁾.
- (380) Como el Tribunal señaló en *Stardust Marine*, la imputabilidad de una medida al Estado puede establecerse bien mediante indicios «orgánicos» o «estructurales» o indicios de que el Estado ha participado, o es poco probable que no haya participado, en la decisión que dio lugar a la medida concreta. En esa sentencia, el Tribunal estableció una serie no exhaustiva de posibles indicios pertinentes para la cuestión de la imputabilidad al Estado, como se indica en el considerando 268: el hecho de que la empresa que canalizó la ayuda tuvo que tener en cuenta las directrices emitidas por los organismos gubernamentales; la integración de la empresa en la estructura de la Administración Pública; la naturaleza de las actividades de la empresa y su ejercicio en el mercado en condiciones normales de competencia con operadores privados; el estatuto jurídico de la empresa; la intensidad de la supervisión ejercida por los poderes públicos en la gestión; y cualquier otro indicador que muestre, en este caso, una implicación de los poderes públicos en la adopción de una medida o la improbabilidad de que no estén implicados, teniendo también en cuenta el ámbito de la medida, su contenido o las condiciones que contiene.
- (381) En este caso la investigación confirmó que la celebración de los acuerdos con las compañías aéreas es imputable al Estado.
- (382) En primer lugar, el carácter público de la propiedad de SoGeAAL, que se traduce en la totalidad de los votos de la asamblea de accionistas y el consejo de administración, implica que debe considerarse que el Estado tiene una influencia en los procesos de toma de decisiones de SoGeAAL y participa en las decisiones de la empresa. Habida cuenta de su participación en SoGeAAL, Cerdeña posee la mayoría de los votos en la junta de accionistas. Con arreglo a los estatutos de SoGeAAL, cada acción nominal da derecho a un voto en la junta general de accionistas. Los miembros del consejo de administración son nombrados para representar proporcionalmente a la mayoría de los accionistas y a las participaciones de los accionistas minoritarios.
- (383) En segundo lugar, la Comisión observa que en ningún momento Italia alegó que la decisión de llegar a acuerdos con las compañías aéreas fuese tomada por SoGeAAL de manera autónoma, sin intervención de sus accionistas. Por el contrario, por carta de 18 de febrero de 2014, Italia informó de que:
- los acuerdos con las compañías aéreas fueron negociados por el director general de SoGeAAL;
 - el director general informó al consejo de administración sobre la situación de las negociaciones, el contenido de los acuerdos y las perspectivas al respecto;
 - en general, el consejo de administración aprobó por unanimidad las condiciones de los acuerdos con las compañías aéreas antes de su firma.
- (384) Por otra parte, Italia precisó que la celebración de los acuerdos con las compañías aéreas que operan en el aeropuerto para la promoción o la puesta en marcha de nuevas rutas desde Alghero se llevó a cabo de acuerdo con Cerdeña y formaba parte de la estrategia de aumento de los flujos turísticos a la isla⁽⁹⁷⁾. Además, la Comisión considera que la naturaleza de las actividades de SoGeAAL (gestión aeroportuaria) es otro indicio de que las medidas son imputables al Estado, dado que los aeropuertos regionales suelen ser considerados por los entes locales y regionales como una herramienta importante para promover el desarrollo económico local.
- (385) En tercer lugar, a continuación la Comisión muestra que existen indicios suficientes para demostrar que, de hecho, las autoridades regionales incitaron a la celebración de los acuerdos, en particular, pero no exclusivamente, los acuerdos con la principal compañía aérea que opera en el aeropuerto, Ryanair. Estos indicios constituyen una prueba de imputabilidad al Estado en el sentido de la jurisprudencia *Stardust Marine*⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁵⁾ Sentencia *Stardust Marine*, ya citada, apartados 52 y 53.

⁽⁹⁶⁾ Sentencia *Stardust Marine*, ya citada, apartado 56.

⁽⁹⁷⁾ Carta de Italia de 18 de febrero de 2014, anexo A.

⁽⁹⁸⁾ Asunto C-482/99, Francia/Comisión, antes citada.

- i. Se informó a las autoridades regionales de los costes resultantes de los acuerdos con las compañías aéreas y se esperaba que contribuyesen a los mismos
- (386) Las actas de las reuniones del consejo de administración presentadas por Italia en el curso de la investigación demuestran que Cerdeña fue informada y consultada sobre la negociación y aprobó la celebración de contratos con las compañías aéreas que operan en el aeropuerto.
- (387) A modo de ejemplo, las actas del consejo de administración de 9 de marzo de 2000 indican que dicho consejo aprobó por unanimidad los acuerdos con las compañías aéreas propuestos por SoGeAAL, que había informado, en particular, sobre las negociaciones con Ryanair, Volare, Itair, Alpi Eagles, Air Dolomiti, Azzurra y Gandalf Air. Por lo que se refiere a Volare, se informó de que un nuevo acuerdo en curso de negociación establecía un pago fijo de 4 550 EUR por movimiento de tráfico aéreo y de 3 000 EUR por viajero, para un factor de carga del 60 %. Las actas del consejo de administración de 18 de diciembre de 2006 demuestran que este fue informado de la evolución de las negociaciones sobre el acuerdo de 2007 con Germanwings.
- (388) La consulta y el asentimiento de las autoridades públicas sobre los acuerdos celebrados con las compañías aéreas que operan en el aeropuerto, por consiguiente, no se limitó a Ryanair. Por ejemplo, según el acta del consejo de administración de 10 de febrero de 2002, la nueva ruta de la compañía aérea francesa Auris con París se decidió supeditada al acuerdo explícito de los accionistas, incluido su compromiso de cubrir las obligaciones financieras resultantes.
- (389) La participación de los poderes públicos en la decisión de celebrar acuerdos que regulan la actividad de diferentes compañías aéreas en el aeropuerto de Alghero, según se detalla en los considerandos 382 a 388, es un sólido indicio de que, en general, las autoridades públicas estaban implicadas en la celebración de tales acuerdos, incluso para las compañías aéreas no mencionadas en los documentos citados en los considerandos 382 a 388.
- ii. En el momento de la celebración de los acuerdos con las compañías aéreas, SoGeAAL actuaba por mandato de los poderes públicos
- (390) La Comisión considera que existen indicios suficientes de que la celebración de los acuerdos con las compañías aéreas fue incitada y coordinada por el Estado. Por ejemplo, según el acta de la reunión de la junta de accionistas del 5 de octubre de 2001 SoGeAAL estaba negociando, «de acuerdo con los accionistas», la puesta en marcha de una importante ruta para Cerdeña, la ruta Alghero-Londres, y asumir temporalmente los costes resultantes «que deberían ser asumidos por los entes públicos».
- (391) Las actas de las reuniones del consejo de administración también demuestran que, al celebrar los acuerdos con las compañías aéreas, los gestores tenían que tener en cuenta las exigencias de los poderes públicos. A modo de ejemplo, en la reunión del consejo de administración de 30 de julio de 2004, el presidente informó con respecto a una reunión entre diferentes entes regionales sobre el potencial de desarrollo de las actividades de Ryanair en el aeropuerto. Se exigieron garantías a Cerdeña sobre la financiación por los fondos regionales de los costes relacionados con las iniciativas de desarrollo del tráfico.
- (392) El hecho de que, en el momento de la celebración de los acuerdos, SoGeAAL actuaba bajo la influencia de Cerdeña también es evidente en el ASA de 2000 con Ryanair, que establece que «SoGeAAL, tras haber interesado a los órganos institucionales de la región, entre ellos el Gobierno Autónomo Regional, y tras recabar un amplio interés y el consentimiento respecto de la iniciativa en cuestión, concluye con el susodicho [Ryanair] el pago de una contribución económica suficiente para cubrir la totalidad del objeto del presente Acuerdo» (preámbulo).
- (393) Según el acta de la reunión del consejo de administración de 17 de julio de 2009, queda claro que SoGeAAL consideraba que las contribuciones conjuntas de comercialización a Ryanair eran el resultado de decisiones políticas a nivel regional. Por consiguiente, SoGeAAL consideraba que los medios financieros requeridos debían ser garantizados por las autoridades regionales. La empresa también hizo indagaciones sobre el posible margen de negociación con la compañía aérea «dado que los accionistas de SoGeAAL no habían dado al consejo un mandato para concluir el acuerdo con la compañía aérea».

- (394) En el curso de la investigación, Ryanair alegó que la injerencia de los poderes públicos en el proceso de decisión de SoGeAAL habría sido insuficientemente demostrada por la Comisión. La circunstancia de que «SoGeAAL y Cerdeña firmaron acuerdos en 2004, 2005, 2006 y 2007 para las contribuciones de comercialización conjunta» solo apoyaría la posición de que Cerdeña financiaba a SoGeAAL, pero no que dirigía las relaciones de SoGeAAL con Ryanair o AMS.
- (395) La Comisión no puede aceptar el argumento de Ryanair. En primer lugar, según lo mencionado en el considerando 384, en el curso de la investigación Italia confirmó explícitamente que la celebración de los acuerdos con las compañías aéreas formaba parte integrante de la estrategia destinada a aumentar los flujos turísticos con destino a la isla y procedentes de ella. Las referencias a las discusiones entre SoGeAAL y sus accionistas públicos que subrayaban el objetivo de desarrollo regional y económico perseguido por RAS en relación con los acuerdos celebrados por SoGeAAL con compañías aéreas que operan en Alghero muestran que SoGeAAL aplicó políticas regionales siguiendo las instrucciones y directrices recibidas de las entidades públicas.
- (396) Por tanto, la Comisión concluye que los acuerdos celebrados por SoGeAAL y varias compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Alghero sujetos al procedimiento de investigación formal son imputables al Estado.

12.2.1.2. Ventaja económica

- (397) En el curso de la investigación Italia alegó que, en el momento de la celebración de cada uno de los acuerdos con las compañías aéreas afectados por la presente investigación, SoGeAAL actuó como lo habría hecho un inversor privado prudente en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad en una situación similar, de modo que las medidas en cuestión no confieren ninguna ventaja económica que las compañías aéreas no habrían obtenido en condiciones normales de mercado.

12.2.1.2.1. Consideraciones generales

- (398) Con arreglo a las Directrices de aviación de 2014, en virtud del POPEM, en principio puede excluirse la ayuda a una compañía aérea que utilice un aeropuerto cuando:
- el precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponda con el precio de mercado, o
 - pueda demostrarse, mediante un análisis previo, es decir, basado en la información que podría haber estado disponible en el momento en que se decidieron las medidas, podía esperarse que el acuerdo entre la compañía aérea y el aeropuerto se traduciría en un aumento positivo de los beneficios del aeropuerto ⁽⁹⁹⁾.
- (399) Además, con arreglo a las Directrices de aviación de 2014, «al evaluar los acuerdos de aeropuertos y compañías aéreas, la Comisión también evaluará el grado en que el régimen objeto de evaluación pueda considerarse parte de la ejecución de una estrategia general del aeropuerto que conduzca a la rentabilidad, al menos a largo plazo» ⁽¹⁰⁰⁾.
- (400) Por lo que se refiere al primer enfoque citado en el considerando 398 (comparación del precio cobrado por los servicios aeroportuarios con el precio de mercado), la Comisión tiene dudas razonables de que pueda definirse una referencia apropiada para establecer el valor de mercado de los servicios prestados por los aeropuertos. Actualmente, la Comisión considera que un análisis previo de las perspectivas adicionales de rentabilidad es el criterio más pertinente para evaluar los acuerdos concluidos por los aeropuertos con las diferentes compañías aéreas ⁽¹⁰¹⁾.
- (401) Cabe señalar en este sentido que, en general, la aplicación del POPEM en referencia a un precio medio observado en mercados comparables puede ser fiable en la medida en que pueda identificarse o deducirse un precio de mercado a partir de otros indicadores. Sin embargo, este método es generalmente poco fiable en el caso de los servicios aeroportuarios porque la estructura de costes e ingresos tiende a diferir significativamente de un aeropuerto a otro. Dichos costes e ingresos dependerán del desarrollo del aeropuerto, del estado de su infraestructura, del número de compañías aéreas que reciban ayuda y operen en el mismo, de su capacidad, del marco regulador a nivel nacional, que puede ser diferente de un Estado miembro a otro, así como de los déficit y obligaciones asumidas por el aeropuerto en el pasado.

⁽⁹⁹⁾ Directrices de aviación de 2014, punto 53.

⁽¹⁰⁰⁾ Directrices de aviación de 2014, punto 66.

⁽¹⁰¹⁾ Directrices de aviación de 2014, puntos 59 y 61.

- (402) Por otra parte, la liberalización del mercado del transporte aéreo complica cualquier análisis puramente comparativo. Como puede verse en el presente caso, las prácticas comerciales entre aeropuertos y compañías aéreas no siempre se basan exclusivamente en una lista de tarifas publicada. Por el contrario, estas relaciones comerciales son muy variadas: incluyen el reparto de riesgos con respecto al tráfico de pasajeros y las obligaciones derivadas de tipo comercial y financiero, sistemas normalizados de incentivos y la adaptación del reparto de riesgos durante la vigencia de los acuerdos. Por consiguiente, una operación no puede compararse fácilmente con otra sobre la base de un precio por rotación o por pasajero.
- (403) En el curso de la investigación, Ryanair alegó que para excluir una ventaja económica que no podría obtenerse en condiciones normales de mercado las tasas incluidas en los acuerdos con las compañías aéreas que operan en Alghero deben compararse con las pagadas por Ryanair en aeropuertos similares en un período adecuado. Los aeropuertos de [...] fueron seleccionados por Ryanair como las referencias más pertinentes a efectos de este análisis ⁽¹⁰²⁾.
- (404) [...] es, en última instancia, propiedad de [...], que a su vez es propiedad de diferentes autoridades locales de la zona. Ryanair señala que los informes anuales de [...] no recogen ninguna financiación estatal y que el aeropuerto ha logrado beneficios anualmente al menos desde [...]. Las operaciones de Ryanair en el aeropuerto de [...] comenzaron en [...]. El aeropuerto siempre ha sido de propiedad privada, lo que, en opinión de Ryanair, sugiere que puede utilizarse como referencia para la aplicación del POPEM.
- (405) Según Ryanair, el resultado de la comparación de los datos sobre las tasas pagadas por Ryanair en el aeropuerto de Alghero con las tasas de aeropuertos comparables es desigual. Si se parte de la base de que el impuesto municipal no se revierte a la región, las tasas devengadas por Ryanair en Alghero son, por término medio, inferiores a las de referencia, tanto por pasajero como por avión. No obstante, si se supone que una proporción del impuesto municipal, en concreto el 66 % (según la información aportada por Ryanair) se revierte a la región, el promedio de las tasas pagadas por Ryanair en Alghero es superior a las abonadas en el aeropuerto de [...], aunque todavía inferior a las abonadas en el aeropuerto de [...]. Ryanair sugiere que esto podría explicarse en parte por el menor PIB de Cerdeña en comparación con el PIB de [...] y de [...].
- (406) Por tanto, Ryanair reconoce que los resultados de la comparación de las tasas pagadas por Ryanair en Alghero con las pagadas en los aeropuertos de [...] son dispares y que las diferencias en los resultados pueden deberse a una serie de razones, como la elección de aeropuertos comparables.
- (407) La Comisión está de acuerdo en que una evaluación comparativa de las tasas aeroportuarias no puede excluirse totalmente como posible enfoque para evaluar la presencia de ayuda a las compañías aéreas. Sin embargo, la determinación de una referencia exige la selección de un número suficiente de aeropuertos comparables que ofrezcan servicios comparables en condiciones normales de mercado. En virtud del apartado 54 de las Directrices de aviación de 2014, debe determinarse una referencia adecuada entre aeropuertos cuyos gestores se comportan como operadores privados en una economía de mercado sobre la base de los precios de mercado disponibles y pertinentes. Esta referencia debe tener en cuenta indicadores tales como el volumen de tráfico, el tipo de tráfico, la importancia relativa de las mercancías y de los ingresos derivados de actividades no aeronáuticas, el tipo y nivel de los servicios aeroportuarios prestados, la proximidad del aeropuerto a una gran ciudad, el número de habitantes en la zona de influencia del aeropuerto, la prosperidad del área circundante (PIB per cápita) y las diferentes zonas geográficas de las que podría atraer pasajeros.
- (408) A este respecto, la Comisión observa que aunque algunos aeropuertos son de propiedad privada o están gestionados sin consideraciones de orden social o regional, los precios cobrados por ellos pueden estar muy influidos por los cobrados por otros gestores aeroportuarios financiados públicamente, ya que estos últimos precios son tenidos en cuenta por las compañías aéreas en sus negociaciones con los aeropuertos de propiedad privada o gestionados de forma privada.
- (409) En el presente caso, la Comisión observa que la propia Ryanair consideró que como Alghero se encuentra situado en una isla, sin grandes ciudades o aeropuertos próximos, es difícil encontrar referencias de características muy similares. Ryanair señala que los resultados desiguales de la evaluación comparativa podrían explicarse por la diferencia entre el PIB de Cerdeña y el PIB de las zonas en las que están situados los aeropuertos potencialmente comparables.

⁽¹⁰²⁾ Informe POPEM 2011.

- (410) Por último, la Comisión observa que, incluso si se dispusiese de elementos de comparación fiables, una evaluación comparativa no habría sido posible en el presente caso pues las medidas objeto de investigación incluyen servicios aeroportuarios y acuerdos de comercialización que establecen diferentes «precios», a saber, diferentes tasas aeroportuarias, tasas de asistencia en tierra y tasas de comercialización. Algunas de estas tasas dependen del número de viajeros, algunas del número de rotaciones, mientras que otras son fijas. Por consiguiente, cada uno de dichos acuerdos implica flujos financieros complejos entre el gestor aeroportuario y las compañías aéreas (y sus filiales) que operan en el aeropuerto, a saber, las tasas aeroportuarias, las de asistencia en tierra y las de comercialización.
- (411) Por tanto, la Comisión considera que la comparación de las tasas aeroportuarias que SoGeAAL aplica a las compañías aéreas que operan en Alghero con las tasas de aeropuertos comparables no ofrece ningún indicio útil a efectos de aplicar el POPEM. Para que esta evaluación comparativa produjese resultados fiables, sería necesario que al menos otras características comparables existiesen en aeropuertos comparables, en particular, unas tasas de comercialización y de asistencia en tierra similares. Habida cuenta de la especificidad y complejidad de estas disposiciones, la Comisión considera que dicha comparación no puede llevarse a cabo, en particular teniendo en cuenta que los precios facturados por los servicios de asistencia en tierra y de comercialización raras veces se hacen públicos, por lo que no se encuentran disponibles. Tampoco Ryanair ha aportado tales datos a efectos de las comparaciones.
- (412) En cualquier caso, incluso suponiendo que pudiera realizarse una evaluación comparativa entre regímenes similares vigentes en aeropuertos comparables, lo que llevaría a la Comisión a concluir que los «precios» de que se trata son equivalentes o incluso superiores al «precio de mercado», la Comisión no podría concluir que las medidas objeto de investigación son conformes al mercado, si resultara que, en el momento en que el gestor aeroportuario concluyó los acuerdos, podía esperar razonablemente que darían lugar a costes adicionales superiores a los ingresos adicionales. En efecto, un inversor privado en una economía de mercado no habría tenido ningún interés en ofrecer sus bienes y servicios a «precio de mercado» si ello resultase en pérdidas adicionales.
- (413) Por tanto, la Comisión considera que los acuerdos con compañías aéreas en los aeropuertos citados por Ryanair como supuestamente comparables no pueden constituir un parámetro de referencia adecuado para establecer el precio de mercado de los servicios prestados por SoGeAAL a las diferentes compañías en Alghero. En ausencia de un mercado de referencia identificable, la Comisión considera que el análisis previo de la rentabilidad adicional es el criterio pertinente para evaluar los acuerdos concluidos por los aeropuertos con las diferentes compañías aéreas.
- (414) En este análisis deben tenerse en cuenta todos los ingresos y costes adicionales relevantes asociados a la transacción. Los distintos elementos (descuentos en las tasas aeroportuarias, subvenciones de comercialización, otros incentivos financieros) no deben evaluarse por separado. En efecto, como se señala en la sentencia Charleroi: «al aplicar el criterio del inversor privado es necesario contemplar la transacción comercial en su conjunto, a fin de verificar si la entidad estatal y la entidad controlada por ella, consideradas conjuntamente, se comportaron como operadores racionales en una economía de mercado. En efecto, al valorar las medidas controvertidas, la Comisión está obligada a tener en cuenta todos los datos pertinentes y su contexto» ⁽¹⁰³⁾.
- (415) Los ingresos adicionales previstos deben incluir, en particular, los ingresos por tasas aeroportuarias, teniendo en cuenta los descuentos, así como el tráfico que se espera que genere el acuerdo, y los ingresos no aeronáuticos que se espera que genere el tráfico adicional. Los costes adicionales previstos deben incluir, en particular, todos los costes adicionales de funcionamiento e inversión que no serían soportados sin un acuerdo de este tipo, tales como los de personal, equipos e inversión inducidos por la presencia de la compañía aérea en el aeropuerto, así como los costes de las subvenciones de comercialización y otros incentivos financieros. 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 a la hora de realizar una evaluación a la luz del POPEM.
- (416) La Comisión también señala en este contexto que la diferenciación de precios (incluido el apoyo a la comercialización y otros incentivos) es una práctica comercial normal. Puede haber varias razones para no ofrecer las mismas condiciones a todas las compañías aéreas. En particular, puede ser lógico ofrecer determinados incentivos financieros (incluso en forma de subvenciones de comercialización) y descuentos específicos de las tasas aeroportuarias a las compañías que aporten un alto número de pasajeros al aeropuerto. Estas condiciones favorables se pueden justificar objetivamente por el tráfico adicional previsto, habida cuenta de los ingresos no aeronáuticos

⁽¹⁰³⁾ Sentencia Charleroi, ya citada, apartado 59.

generados por dicho tráfico adicional ⁽¹⁰⁴⁾ y también porque, incluso si el margen por pasajero generado por las tasas aeroportuarias pagadas por la compañía aérea se ve reducido por los descuentos e incentivos financieros, este margen puede ser importante en términos absolutos a la vista del número de pasajeros. A fin de evaluar si tales descuentos e incentivos financieros otorgan una ventaja económica, debe determinarse si cuando el gestor aeroportuario tomó la decisión de ofrecerlos podía esperar razonablemente que la decisión fuera rentable o, en otras palabras, si incrementaría los beneficios (o reduciría las pérdidas) en comparación con la hipótesis de contraste.

- (417) Por otra parte, la Comisión señala que los acuerdos celebrados por SoGeAAL con las compañías aéreas que operan en el aeropuerto formaban parte de la estrategia a largo plazo. Analizando los planes de negocio (véanse los considerandos 59 a 75), es evidente que SoGeAAL se valió de las compañías de bajo coste como principal motor del crecimiento, que compensaría las pérdidas anteriores y recuperaría la viabilidad una vez adjudicada la concesión «general» de la gestión del aeropuerto. Por consiguiente, el requisito mencionado en el considerando 399 lo cumplen todos los contratos objeto de evaluación. Resulta de todo lo que precede que para cada acuerdo investigado, si puede acreditarse que en el momento en que se celebró un operador privado en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad y que actuase en lugar de SoGeAAL podría haber esperado que los futuros costes adicionales generados por el acuerdo serían compensados por los futuros ingresos adicionales, dicho acuerdo cumple el POPEM y no constituye ayuda estatal.

12.2.1.2.2. Evaluación conjunta de los ASA con Ryanair y de los acuerdos de comercialización con AMS

- (418) En la Decisión de 2012, la Comisión consideró que, a efectos de la aplicación del POPEM, los ASA con Ryanair y los acuerdos de servicios de comercialización con Ryanair y AMS y sus consecuencias financieras debían evaluarse conjuntamente como una única medida. Ryanair no discute que los acuerdos de comercialización celebrados directamente entre Ryanair y SoGeAAL en 2002 y 2003 deban evaluarse conjuntamente con los ASA de 2002 y 2003.
- (419) Sin embargo, Ryanair rechaza la conclusión preliminar de la Comisión de que Ryanair y AMS deben ser consideradas como una entidad única y que un ASA suscrito por SoGeAAL y Ryanair y un acuerdo de servicios de comercialización celebrado por SoGeAAL y AMS al mismo tiempo debe evaluarse conjuntamente a efectos de la evaluación de la existencia de una ventaja económica. Según Ryanair, los ASA celebrados con Ryanair y los acuerdos de servicios de comercialización celebrados con AMS serían separados e independientes, se referirían a distintos servicios y no estarían sujetos a ningún vínculo contractual o de otro tipo entre ellos que justificase su consideración como un único conjunto de medidas. Este punto de vista fue respaldado por AMS.
- (420) En este sentido, la Comisión observa que hay varios indicios que señalan claramente el hecho de que los acuerdos deben evaluarse como una medida única, ya que se celebraron en el marco de una operación única.
- (421) En primer lugar, los acuerdos se celebraron entre las mismas partes en la misma fecha:
- a) a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, AMS y Ryanair se consideran una empresa única, en el sentido de que AMS actúa en interés y bajo el control de Ryanair. Para los acuerdos actuales, esto también puede deducirse del hecho de que el respectivo contrato de comercialización establece en su preámbulo que «AMS tiene licencia exclusiva para ofrecer servicios de comercialización en el sitio web de viajes www.ryanair.com, el sitio web de la compañía aérea irlandesa de bajo coste Ryanair». Por tanto, si SoGeAAL pretendiese promover un destino de Ryanair y las regiones circundantes, ello solo puede hacerse a través de AMS;
 - b) en todos los casos, los acuerdos se celebraron en las mismas fechas.
- (422) En segundo lugar, los preámbulos de los acuerdos de comercialización de 2006 y 2010 con AMS afirman que «el sitio web www.ryanair.com ofrece una oportunidad única de llegar a millones de pasajeros potenciales de Ryanair y presenta amplia información sobre los aeropuertos, ciudades y regiones en los que Ryanair opera». Esto indica

⁽¹⁰⁴⁾ Se refiere a los ingresos del gestor aeroportuario como resultado de la actividad adicional de aparcamientos de automóviles, tiendas, restaurantes, etc., generados por los pasajeros adicionales.

que el objeto del acuerdo no es generalmente promover Cerdeña, sino más concretamente maximizar las ventas de billetes para el destino Alghero de Ryanair. Los preámbulos precisan que SoGeAAL se centrará en los pasajeros de Ryanair para promover el turismo y las oportunidades de negocio en la región, y en particular, el aeropuerto de Alghero como destino.

- (423) En tercer lugar, los acuerdos de comercialización con AMS afirman en su sección primera, titulada «Objeto del acuerdo», que «se basan en el compromiso de Ryanair de operar rutas entre Alghero y destinos de la UE» (el acuerdo de 2006 menciona London-Stansted, Barcelona, Girona, Frankfurt-Hahn, Pisa, Liverpool y Roma). Esta redacción establece un claro vínculo directo entre los ASA y los acuerdos de comercialización, en el sentido de que unos no se habrían firmado sin los otros. Los acuerdos de comercialización se basan en la celebración de los ASA y en los servicios prestados por Ryanair.
- (424) En cuarto lugar, los acuerdos de comercialización afirman en su preámbulo que SoGeAAL ha decidido «promover activamente la ciudad de Alghero y la región como lugar de vacaciones para los viajeros internacionales llegados por avión y también como centro empresarial atractivo». Esto es un indicio de que la celebración de los acuerdos de comercialización tiene como finalidad principal y específica promover el aeropuerto de Alghero y la región circundante y que, por tanto, está vinculada a la conclusión del acuerdo de servicios aeroportuarios con Ryanair.
- (425) En quinto lugar, los acuerdos de comercialización pueden ser rescindidos inmediatamente por SoGeAAL en caso de que Ryanair deje de explotar las rutas mencionadas. Esto demuestra una vez más que los acuerdos de comercialización y los ASA están indisolublemente vinculados.
- (426) Por último, la Comisión señala que resulta claramente del análisis del informe anual de 2000 de SoGeAAL que la ayuda a la comercialización fue planteada por Ryanair como condición para explotar la ruta de Londres en el momento en que se celebró el ASA de 2000. Esta interpretación se confirma también por el hecho de que los costes de ayuda a la comercialización fueron considerados por SoGeAAL como costes operativos de la ruta de Ryanair, en vez de una inversión en el desarrollo de su marca según lo alegado por Ryanair y AMS.
- (427) En conclusión, los acuerdos de servicios de comercialización celebrados por SoGeAAL y AMS se encuentran indisolublemente unidos a los ASA firmados por Ryanair y SoGeAAL. Las consideraciones expuestas en los considerandos 421 a 426 demuestran que sin los ASA, los acuerdos de servicios de comercialización no se habrían celebrado. Por estas razones, la Comisión concluye que los ASA y los acuerdos de comercialización son inseparables y por ello considera necesario analizar cada acuerdo de servicio de comercialización junto al ASA celebrado al mismo tiempo, para determinar si dicha operación constituye una ayuda estatal.

12.2.1.2.3. Beneficios que un operador privado en una economía de mercado podría haber esperado obtener de los acuerdos de servicios de comercialización y precio que habría estado dispuesto a pagar por dichos servicios

- (428) A efectos de la aplicación de la prueba del POPEM en este caso, el comportamiento de RAS y de SoGeAAL ha de compararse con el de un inversor privado prudente en una economía de mercado encargado de la gestión del aeropuerto de Alghero, guiado por perspectivas de rentabilidad. Esta evaluación debe dejar de lado toda incidencia positiva en la economía de la región en que está situado el aeropuerto, ya que el Tribunal ha aclarado que la cuestión pertinente para aplicar el POPEM es si en circunstancias similares, un accionista privado, teniendo en cuenta las posibilidades de obtener una rentabilidad y excluyendo todas las consideraciones sociales, de política regional y sectorial, habría suscrito el capital en cuestión ⁽¹⁰⁵⁾.
- (429) Al analizar las medidas en cuestión, es necesario examinar los beneficios que este supuesto inversor privado, motivado por la perspectiva de beneficios, podría obtener de la adquisición de servicios de comercialización. Este análisis no debe tener en cuenta la incidencia general de dichos servicios en el turismo y los resultados económicos de la región. Solo debe tenerse en cuenta el impacto de esos servicios en la rentabilidad del aeropuerto, puesto que ello sería la única preocupación del hipotético inversor.

⁽¹⁰⁵⁾ Asunto 40/85, Bélgica/Comisión, Rec. 1986, p. I-2321.

- (430) En principio, los servicios de comercialización tienen el potencial de fomentar el tráfico de pasajeros en las rutas aéreas cubiertas por los acuerdos de servicios de comercialización y los ASA, pues dichos servicios están destinados a promover esas rutas aéreas. Aunque este efecto beneficiará principalmente a la compañía aérea afectada, podrá beneficiar también al gestor aeroportuario. Además, el aumento del tráfico de pasajeros podría incrementar los ingresos generados por determinadas tasas aeroportuarias para el gestor aeroportuario, así como los ingresos no aeronáuticos, en particular procedentes de aparcamientos, restaurantes y otras actividades comerciales situadas en el aeropuerto, y cuyo volumen de negocios repercute total o parcialmente en el gestor aeroportuario.
- (431) Por consiguiente, un inversor privado en una economía de mercado que explotase el aeropuerto de Alghero en vez de SoGeAAL y RAS habría tenido en cuenta este posible efecto positivo a la hora de considerar la celebración de un acuerdo de servicios de comercialización y los correspondientes ASA. El inversor habría tenido en cuenta el impacto de la ruta aérea en cuestión sobre los costes e ingresos futuros, estimando el aumento del número de pasajeros que utilizan dichas rutas, lo que habría reflejado el posible efecto positivo de los servicios de comercialización en forma de un incremento del factor de carga previsto ⁽¹⁰⁶⁾ de las rutas aéreas. Por otra parte, este efecto habría sido evaluado para toda la duración de explotación de las rutas aéreas de que se trata, como se establece en el ASA y en el contrato de servicios de comercialización.
- (432) La Comisión está de acuerdo con Ryanair en este aspecto, a saber, que los acuerdos de servicios de comercialización no solo generan costes para el gestor aeroportuario, sino que pueden aportar beneficios.
- (433) Además, hay que determinar si otros beneficios, tales como la imagen de marca, podrían ser razonablemente esperados y cuantificados por un hipotético inversor privado en una economía de mercado que explotase el aeropuerto de Alghero, es decir, beneficios distintos del efecto positivo en el tráfico de pasajeros en las rutas aéreas cubiertas por el acuerdo de servicios de comercialización durante el período de explotación de estas rutas, como se establece en el acuerdo de servicios de comercialización o el ASA.
- (434) Ryanair apoya este argumento, en particular en su estudio de 17 de enero de 2014. El estudio se basa en la teoría de que los servicios de comercialización adquiridos por un gestor aeroportuario contribuyen a mejorar la imagen de marca del aeropuerto y, por tanto, aumentan de forma duradera el número de pasajeros que utilizan dicho aeropuerto y no solo el número de rutas aéreas cubiertas por el acuerdo de servicios de comercialización y el ASA para la duración de la explotación contemplada en dichos acuerdos. En particular, Ryanair alegó en su estudio que estos servicios de comercialización tendrán efectos positivos sostenibles en el tráfico de pasajeros en el aeropuerto, incluso después de expirado el acuerdo de servicios de comercialización. Esta opinión es compartida por Italia y los beneficios de los servicios de comercialización han sido tenidos en consideración en el análisis previo de rentabilidad reconstruido de los acuerdos con Ryanair, que se resumen en el cuadro 8.
- (435) Cabe señalar, en primer lugar, que nada indica que cuando se celebraron los acuerdos de servicios de comercialización objeto del procedimiento de investigación formal, el gestor aeroportuario o RAS hubieran considerado, y menos aún cuantificado, los posibles efectos positivos de los acuerdos de servicios de transporte aéreo en rutas adicionales a las incluidas en los acuerdos, o la posibilidad de que tales efectos se prolongasen tras la expiración de los acuerdos.
- (436) Además, el carácter sostenible de dichos efectos no puede evaluarse basándose en la información disponible. Es posible que la publicidad de Alghero y de la región de Cerdeña en el sitio internet de Ryanair haya llevado a visitantes del sitio a comprar billetes de Ryanair para el aeropuerto de Alghero mientras la publicidad era visible o justo después. Sin embargo, es muy poco probable que el efecto de esta publicidad en los visitantes durase o tuviera una influencia sobre las compras de billetes de avión durante más de algunas semanas tras haber sido publicada en el sitio de Ryanair. Una campaña de publicidad es más probable que tenga un efecto duradero si las actividades de promoción incluyen uno o más medios publicitarios a los que están expuestos los consumidores regularmente durante un período determinado. Por ejemplo, una campaña a través de emisoras de televisión y radio generalistas, sitios de internet o publicidad mediante carteles situados fuera o dentro de lugares públicos puede tener un efecto duradero si los consumidores están regularmente expuestos a estos medios de comunicación. No obstante, las actividades de promoción limitadas solo al sitio internet de Ryanair es muy poco probable que tengan un efecto que dure mucho una vez finalizada la promoción.
- (437) De hecho, es muy probable que la mayoría de la gente no visite el sitio de internet de Ryanair con la frecuencia suficiente para que la publicidad expuesta en el mismo les ofrezca por sí sola una imagen clara de la región de

⁽¹⁰⁶⁾ El factor de carga se define como la proporción de plazas ocupadas en el avión que opera la ruta aérea en cuestión.

que se trate. Este argumento es apoyado por dos factores. En primer lugar, en virtud de los acuerdos de servicios de comercialización, la promoción de Alghero y la región de Cerdeña en la página inicial del sitio internet de Ryanair se limitaba a un párrafo de 150 palabras en el epígrafe «Top 5» (Cinco principales cosas que hacer) en la página de Alghero como destino y a la presencia de un enlace en la página principal del sitio www.ryanair.com que conducía a un sitio facilitado por SoGeAAL. La Comisión considera que el tipo de actividades de promoción (un simple enlace con un limitado valor comercial) disminuyó considerablemente el efecto de estas actividades una vez finalizada la promoción, en especial porque estas actividades se limitaban al sitio de Ryanair y no estaban respaldadas por otros medios de comunicación. En segundo lugar, las actividades de comercialización establecidas en los acuerdos suscritos con AMS estaban en gran medida relacionadas con la página internet del aeropuerto de Alghero como destino. Es muy probable que la mayoría de las personas no visiten esa página con frecuencia y si lo hacen probablemente es solo porque están ya interesadas en ese destino.

- (438) Por tanto, incluso aunque los servicios de comercialización hiciesen aumentar el tráfico de pasajeros en las rutas aéreas cubiertas por los acuerdos de servicios de comercialización durante su período de aplicación, es muy probable que este efecto fuese nulo o insignificante finalizado dicho período.
- (439) También se desprende de los estudios de Ryanair de 17 y 31 de enero de 2014 que la generación de beneficios más allá de las rutas aéreas cubiertas por los acuerdos o una vez finalizada la explotación de estas rutas, según lo establecido en los acuerdos de servicios de comercialización y los ASA, era muy incierta y no se puede cuantificar con el grado de fiabilidad que se considera suficiente en un inversor privado prudente en una economía de mercado.
- (440) Así, por ejemplo, según el estudio de 17 de enero de 2014, «los futuros beneficios adicionales más allá de la expiración prevista del ASA son intrínsecamente inciertos». Además, este estudio propone dos métodos para evaluar *a priori* los efectos positivos de los acuerdos de servicios de comercialización: una metodología de «flujo de caja» y una metodología de «capitalización».
- (441) La metodología del «flujo de caja» conlleva evaluar los beneficios de los ASA y los acuerdos de servicios de comercialización mediante la evaluación de los futuros ingresos que pueda generar el gestor aeroportuario a través de los servicios aeroportuarios y el ASA, menos los costes correspondientes. En la metodología de «capitalización», la mejora de la imagen de marca del aeropuerto a través de los servicios de comercialización se trata como un activo inmaterial, adquirido por el precio establecido en los acuerdos de servicios de comercialización.
- (442) No obstante, el estudio de 17 de enero de 2014 pone de relieve las principales dificultades de la metodología de «capitalización» y muestra que los resultados obtenidos por este método pueden ser poco fiables; sugiere que el enfoque de «flujo de caja» sería más adecuado. En particular, el estudio señala que «el enfoque de capitalización solo debería tener en cuenta la proporción de gastos de comercialización atribuible a la base de activos intangibles de un aeropuerto. No obstante, puede resultar difícil determinar la proporción de los gastos de comercialización destinada a la generación de los futuros ingresos previstos para el aeropuerto (es decir, una inversión en la base de activos intangibles del aeropuerto), a diferencia de generar ingresos corrientes para el aeropuerto». También subraya que «para aplicar el enfoque de capitalización es necesario estimar el tiempo medio en que un aeropuerto podría conservar un cliente gracias a la campaña publicitaria de AMS. En la práctica, debido a la insuficiencia de datos sería muy difícil calcular el período medio de retención del cliente a raíz de una campaña de AMS».
- (443) El estudio de 31 de enero de 2014 propone una aplicación práctica del enfoque de «flujo de caja». Con arreglo a este enfoque, los beneficios de los acuerdos de servicios de comercialización y los ASA que duran incluso después de que haya expirado el acuerdo de servicios de comercialización se expresan como «valor terminal» calculado con respecto a la fecha de expiración del acuerdo. El valor terminal se calcula a partir de los beneficios adicionales del aeropuerto (netos de pagos a AMS) en el último año del ASA, ajustados para tener en cuenta el índice de crecimiento del mercado del transporte aéreo en Europa y el factor de probabilidad destinado a reflejar las capacidades del ASA y del acuerdo de servicios de comercialización para contribuir a los beneficios del aeropuerto después de que los acuerdos hayan expirado. El mismo método de cálculo del «valor terminal» ha sido propuesto por Italia en el informe POPEM 2014 (véase el considerando 471).

- (444) Según el estudio de 31 de enero de 2014, la capacidad para producir beneficios duraderos depende de varios factores, «incluida una mayor prominencia y una marca más sólida, junto con factores externos de red y pasajeros fieles», aunque no se ofrecen detalles sobre estos factores.
- (445) El estudio de 31 de enero de 2014 sugiere un factor de probabilidad del 30 %, que se considera prudente. Sin embargo, no aporta ninguna prueba seria sobre este factor, ni cuantitativa ni cualitativamente. No se basa en hechos relativos a actividades de Ryanair, los mercados del transporte aéreo o los servicios aeroportuarios en apoyo de esta cifra del 30 %. No establece ningún vínculo entre este porcentaje y los factores que menciona accesoriamente (prominencia, marca fuerte, externalidades de red y pasajeros fieles) y que se supone amplían los beneficios del ASA y del acuerdo de servicios de mercado más allá de la fecha de su expiración. Por último, no se basa de ningún modo en el contenido específico de los servicios de comercialización previstos en los distintos acuerdos con AMS al analizar hasta qué punto estos servicios podrían influir en los factores mencionados en el considerando 444.
- (446) Por otra parte, no prueba que exista alguna posibilidad de que al expirar el ASA y el acuerdo de servicios de comercialización, los beneficios generados por dichos acuerdos para el gestor aeroportuario en el último año de su aplicación continuarán en el futuro. Del mismo modo, no acredita que la tasa de crecimiento del mercado del transporte aéreo en Europa sea un indicador útil para medir los efectos de un ASA y de un acuerdo de servicios de comercialización de un aeropuerto determinado.
- (447) Por tanto, el «valor terminal» calculado utilizando el método sugerido por Ryanair e Italia es muy poco probable que fuese tenido en cuenta por un inversor prudente en una economía de mercado a la hora de decidir si celebrar o no un acuerdo. Por tanto, el estudio de 31 de enero de 2014 demuestra que un enfoque de «flujo de caja» solo daría lugar a resultados no fiables y muy inciertos, como lo sería el método de «capitalización».
- (448) Por otra parte, los servicios de comercialización se dirigen claramente a las personas que podrían utilizar las rutas cubiertas por el acuerdo de servicios de comercialización. Si esta ruta no se renueva al término del ASA, es poco probable que los servicios de comercialización sigan teniendo un efecto positivo sobre el tráfico de pasajeros del aeropuerto tras la fecha de expiración. Es muy difícil para un gestor aeroportuario evaluar la probabilidad de que una compañía aérea siga explotando una ruta una vez expirado el plazo a que se ha comprometido en el ASA. Las compañías aéreas de bajo coste, en particular, han demostrado que cuando se trata de abrir y cerrar rutas, son muy sensibles a las condiciones de mercado, que suelen cambiar muy rápidamente. Por ejemplo, en el presente caso, Italia alegó que Germanwings decidió poner fin a sus operaciones en Alghero después de solo un año y que, por tanto, su acuerdo con SoGeAAL no agotó toda su duración (la compañía había celebrado un acuerdo con el aeropuerto por 3 años), ya que el tráfico no consiguió generar suficiente rentabilidad. También se desprende de los documentos del caso que Ryanair reevaluó al menos una vez (en 2009) sus operaciones en Alghero. Por tanto, al embarcarse en una transacción como examinada en el presente asunto, un inversor prudente en una economía de mercado no querría quedar a expensas de que una compañía aérea ampliase la explotación de la ruta en cuestión tras la expiración del acuerdo.
- (449) Por último, pero no menos importante, la Comisión observa que este planteamiento de incluir el «valor terminal» seguido por Italia en la reconstrucción de los análisis previos de rentabilidad de los acuerdos de 2006 y 2010 no ha sido aplicado por Italia al considerar la rentabilidad de los acuerdos firmados con otras compañías aéreas que operan en el aeropuerto, aunque se han celebrado acuerdos de comercialización con el gestor aeroportuario. Los argumentos de Italia sobre este punto se basan en el hecho de que el número de visitantes potenciales a los sitios web de compañías aéreas distintas de Ryanair es sensiblemente inferior a la audiencia de Ryanair.com. Dada esta mucho menor popularidad, no sería pertinente cuantificar un valor terminal en el análisis de la rentabilidad de los acuerdos con otras compañías aéreas. No obstante, la Comisión toma nota de que hasta 2006 SoGeAAL había firmado acuerdos de comercialización con Ryanair en vez de con AMS. No se considera que un valor terminal justifique los futuros beneficios obtenidos una vez finalizada la vigencia de los acuerdos de comercialización celebrados por SoGeAAL con Ryanair en 2002 y 2003.
- (450) Para concluir, se desprende de los considerandos 428 a 449 que el único beneficio que un inversor prudente en una economía de mercado podría obtener con arreglo a un acuerdo de servicios de comercialización, y que cuantificaría al decidir sobre la conveniencia o no de concluir dicho acuerdo, junto con un ASA, sería que los servicios de comercialización tendrían un efecto positivo en el número de pasajeros que utilizan las rutas

cubiertas por los acuerdos en cuestión para la duración de la explotación de estas rutas, con arreglo a los acuerdos. La Comisión considera que las otras posibles prestaciones son demasiado inciertas para ser cuantificadas y tenidas en cuenta.

12.2.1.2.4. Evaluación de los costes e ingresos adicionales

- (451) A la vista de lo expuesto en los considerandos 398 a 450, a efectos de la aplicación del POPEM, la Comisión debe: i) analizar cada uno de los ASA conjuntamente con los acuerdos de comercialización, si existen, incluso cuando dicho acuerdo se celebró con AMS, y ii) determinar los costes e ingresos adicionales que podrían esperarse razonablemente de cada operación conjunta, teniendo en cuenta el efecto de los acuerdos de comercialización junto con los factores de carga esperados.

Acuerdos con Ryanair

- (452) Los ASA celebrados por SoGeAAL con Ryanair se presentan en el cuadro 7:

Cuadro 7

ASA celebrados por SoGeAAL con Ryanair

Acuerdo (fecha de la firma)	Período previsto de aplicación del acuerdo
ASA 2000 (22 de junio de 2000)	22 de junio de 2000-21 de junio de 2010
ASA 2002 (25 de enero de 2002)	1 de enero de 2002-31 de diciembre de 2012
ASA 2003 (1 de septiembre de 2003)	1 de septiembre de 2003-1 de septiembre de 2014
ASA 2006 (3 de abril de 2006)	1 de enero de 2006-31 de diciembre de 2010
ASA 2010 (20 de octubre de 2010)	1 de enero de 2010-31 de diciembre de 2013

- (453) Italia afirma que en diferentes momentos entre 2000 y 2010 SoGeAAL elaboró varios planes de negocio relativos al desarrollo general del aeropuerto. Estos planes incluían algunas estimaciones de futuro sobre el número de pasajeros y los ingresos, así como información sobre los costes. Sin embargo, ninguno de estos planes es específico para un determinado acuerdo firmado entre SoGeAAL y las compañías aéreas que operan en Alghero o AMS. Por otra parte, no cubrían todo el período de vigencia de los acuerdos de SoGeAAL con las compañías aéreas.
- (454) Como se ha mencionado anteriormente, Italia reconstruyó análisis previos de rentabilidad de los acuerdos con Ryanair sobre la base de los costes e ingresos adicionales que sería razonable que un operador privado en una economía de mercado que actuase en lugar de SoGeAAL pudiese esperar en el momento de concluir cada uno de estos acuerdos durante el período objeto de investigación, es decir, 2000-2010, como se resume en el cuadro 8. Sobre la base de estos análisis, SoGeAAL podía esperar razonablemente que los acuerdos con Ryanair serían rentables para el aeropuerto en el momento de su conclusión.
- (455) El plan de negocio de 2000 de SoGeAAL reconstruido se ha utilizado en el análisis de la rentabilidad esperada de los ASA de 2000, 2002 y 2003, mientras que los planes de negocio de 2004 y 2009 se han utilizado en el análisis reconstruido de los ASA de 2006 y 2010.

- (456) Sin embargo, a partir de los planes de negocio de SoGeAAL no ha sido posible deducir todos los ingresos y costes adicionales asociados a cada acuerdo con Ryanair. Para las categorías de ingresos y costes adicionales que no podían deducirse de los planes de negocio, Italia basó su análisis de los beneficios adicionales de los acuerdos celebrados por SoGeAAL con Ryanair en las disposiciones de los ASA y los acuerdos de comercialización.
- (457) En el cuadro 8 se presenta el valor actual neto de los flujos de caja esperados de los acuerdos con Ryanair basados en el informe POPEM 2014. El hecho de que estos valores actuales netos sean todos positivos confirmaría que era lógico que el gestor aeroportuario celebrase los acuerdos con Ryanair.

Cuadro 8

Valor actual neto de los flujos de caja esperados de los acuerdos con Ryanair — Informe POPEM 2014 ⁽¹⁾

Acuerdo	Valor actual neto a lo largo de la duración del acuerdo (millones EUR) ⁽²⁾
ASA 2000	[4-8] (*)
ASA 2002	[3-6]
ASA 2003	[9-12]
ASA 2006	[6-9]
ASA 2010	[9-12]

⁽¹⁾ El análisis incluye un «valor terminal» para tener en cuenta los futuros beneficios para SoGeAAL tras la expiración de los acuerdos de 2006 y 2010 (véase el considerando 471) y excluye el período en que los acuerdos de 2006 y 2010 se aplicaron retroactivamente (véase el considerando 485).

⁽²⁾ Se han aplicado los tipos de referencia de la Comisión para actualizar los flujos de caja esperados.

(*) Cubierto por la obligación de secreto profesional.

- (458) Las hipótesis tomadas en cuenta para el análisis de la rentabilidad se detallan en los considerandos 459 a 471.

i. Ingresos aeronáuticos

- (459) Italia tuvo en cuenta las diferentes categorías de ingresos aeronáuticos y, en particular, los procedentes de las tasas de aterrizaje, asistencia en tierra y venta de billetes. Cuando fue posible, se utilizaron las tasas establecidas en los ASA. En el caso de los gastos no incluidos en los ASA, se realizaron hipótesis basadas en datos de facturación aportados por Ryanair. Italia explicó, sin embargo, que los datos de facturación de Ryanair sobre las tasas corresponden a las publicadas por SoGeAAL para todos los servicios aeroportuarios, aparte de la asistencia en tierra. Ryanair se benefició de un descuento en las tasas de asistencia en tierra, para reflejar la escala de las operaciones de la compañía en el aeropuerto, tal como se refleja en los ASA.
- (460) A fin de calcular los ingresos aeronáuticos adicionales, SoGeAAL completó la información sobre los pasajeros de Ryanair y las rotaciones a partir de los ASA con información procedente de los planes de negocio.
- (461) Los ASA de 2000, 2002 y 2003 no incluían previsiones de tráfico. Por tanto, las previsiones de tráfico en que se basa el análisis de los ASA de 2000, 2002 y 2003 se han obtenido a partir del plan de negocios de 2000 de SoGeAAL, que contenía las previsiones del tráfico de Ryanair en el aeropuerto. Aunque los ASA de 2006 y 2010 sí regulaban determinados objetivos de tráfico para Ryanair, Italia explicó que estos objetivos no reflejaban las expectativas de SoGeAAL sobre el nivel general del tráfico de Ryanair en el aeropuerto. Por el contrario,

SoGeAAL considera que los objetivos representaban compromisos contractuales mínimos de Ryanair. Por tanto, para los ASA de 2006 y 2010, las previsiones de tráfico se basaron en los planes de negocio elaborados por SoGeAAL en el punto más cercano en el tiempo antes de la firma de los ASA de 2006 y 2010 (es decir, las proyecciones de tráfico se basan en los planes de negocio de SoGeAAL de 2004 y 2009).

- (462) Dado que los planes de negocio de SoGeAAL no cubren todo el período de sus acuerdos contractuales con las compañías aéreas, con el fin de ampliar el análisis de la rentabilidad a lo largo de toda la vigencia de los acuerdos con Ryanair, las previsiones de tráfico aéreo (rotaciones) y de salida de pasajeros se han calculado en dos fases para los años no cubiertos por los planes de negocio. En primer lugar, el número de rotaciones de Ryanair según las previsiones, actualizando el número de rotaciones para el último año incluido en el programa de actividad, suponiendo un crecimiento anual del 19 %. Este factor de crecimiento se basa en la media del crecimiento previsto en el plan de negocio de 2000 durante el período comprendido entre 2004 y 2006. En segundo lugar, el número de pasajeros de salida para el período restante se obtuvo a partir de la capacidad anual derivada del número de rotaciones, suponiendo un factor de carga del 82 %, es decir, el factor de carga medio en la totalidad de la red de Ryanair en el momento en que se firmaron.

ii. Ingresos no aeronáuticos

- (463) Los supuestos para los ingresos no aeronáuticos se han basado en los planes de negocio elaborados por SoGeAAL en el punto más cercano al de la firma de cada ASA, tal como se indica en el cuadro 9:

Cuadro 9

Hipótesis sobre los ingresos no aeronáuticos previstos

Acuerdo	Ingresos no aeronáuticos por pasajero de salida (en EUR)	Fuente
ASA 2000	1,96-2,38	Plan de negocio de 2000
ASA 2002	2,17-2,38	Plan de negocio de 2000
ASA 2003	2,17-2,38	Plan de negocio de 2000
ASA 2006	4,31-4,64	Plan de negocio de 2004
ASA 2010	6,02-6,47	Plan de negocio de 2009

- (464) Para el período de cada ASA no cubierto por los respectivos planes de negocio, las últimas previsiones disponibles sobre ingresos no aeronáuticos por pasajero de salida se utilizaron para cada año hasta la expiración del acuerdo. Por ejemplo, en el plan de negocio de 2000, el último año para el que se dispone de previsiones es 2006. Según el plan de negocio, en 2006 los ingresos no aeronáuticos fueron de 2,38 EUR por pasajero de salida. Para cada año restante del ASA 2006, se supone el mismo nivel de ingresos no aeronáuticos por pasajero de salida.

iii. Costes adicionales

- (465) A falta de información sobre los costes adicionales asociados al servicio de Ryanair en el momento en que se firmó cada uno de los ASA, Italia estimó los costes adicionales basándose en la relación entre los costes de explotación del aeropuerto y el número de pasajeros.
- (466) Se siguió un enfoque regresivo para determinar de qué modo los costes de explotación varían en función del número de pasajeros, con el fin de estimar los costes adicionales que SoGeAAL podía razonablemente haber

esperado en el momento de la firma de los ASA con Ryanair. En la primera fase, se realizó un análisis regresivo para identificar el impacto de un cambio en el número de pasajeros del aeropuerto en los costes de explotación. En la segunda fase, la estimación de los costes de explotación adicionales como consecuencia de los acuerdos con Ryanair se basó en los resultados de la primera fase, combinados con las previsiones sobre el número de pasajeros de Ryanair.

(467) Se consideraron los siguientes componentes de costes:

- a) costes de personal adicional;
- b) costes adicionales de bienes y servicios, seguridad, inventarios y materiales;
- c) pagos a Ryanair o AMS para incentivar nuevas rutas, comercialización, y primas por objetivos en caso de logro del número de pasajeros;
- d) costes de concesión.

(468) *Costes de personal*: El plan de negocio de SoGeAAL de 2000 incluye los costes del personal suplementario necesario como resultado de los acuerdos con Ryanair hasta 2006. Por consiguiente, a efectos de las evaluaciones de los ASA de 2000, 2002 y 2003, estos costes de personal adicional han sido obtenidos a partir del plan de negocio de 2000 de SoGeAAL. Los planes de negocio de 2004 y 2006, sin embargo, no facilitan datos sobre los costes adicionales. Para derivar las estimaciones de los costes de personal que se adicionan a los acuerdos con Ryanair más allá de 2006, se llevaron a cabo análisis estadísticos basados en los datos sobre los costes totales de personal del aeropuerto, para determinar la parte de los costes que varían con los cambios en el número de pasajeros ⁽¹⁰⁷⁾. La estimación de los costes del personal adicional se deriva de los resultados de regresión junto con el número estimado de pasajeros de Ryanair.

(469) *Otros costes*: Del mismo modo, se ha llevado a cabo un análisis de regresión para estimar los costes adicionales de las mercancías y materiales ⁽¹⁰⁸⁾, los servicios ⁽¹⁰⁹⁾, la seguridad y las existencias, ya que estos costes no se mencionaban en los planes de negocio. Los incentivos para nuevas rutas, y los pagos en concepto de comercialización o primas por consecución de objetivos abonados a Ryanair se han incluido como costes del aeropuerto. Los costes adicionales de concesión ⁽¹¹⁰⁾ se han basado en los costes unitarios a nivel del aeropuerto, multiplicados por las previsiones de tráfico de Ryanair.

(470) Según Italia, SoGeAAL no pretendía recuperar el coste de la nueva terminal de pasajeros gracias a las tasas pagadas por Ryanair. En otras palabras, los costes de inversión relacionados con la nueva terminal no son imputables a ninguno de los acuerdos con Ryanair y, por tanto, no forman parte de los costes adicionales.

(471) Los pagos de comercialización a AMS se han incluido como costes del aeropuerto. Al mismo tiempo, un «valor terminal» se añadió como ingresos del aeropuerto para contabilizar los beneficios de los acuerdos de servicios de comercialización y ASA que, en opinión de Italia, persistieron incluso después de la expiración del acuerdo de servicios de comercialización. El «valor terminal» se calcula basándose en el mismo planteamiento seguido por Ryanair y detallado en los considerandos 443 a 446.

(472) El cuadro 10 presenta el VAN ⁽¹¹¹⁾ de los flujos de caja que cabía esperar de los acuerdos con Ryanair sobre la base de las hipótesis expuestas en los considerandos 459 a 471.

⁽¹⁰⁷⁾ Los datos sobre costes adicionales utilizados en la regresión son anteriores a la fecha de celebración de los acuerdos de 2006 y 2010 que habrían estado a disposición de SoGeAAL en la fecha en que el gestor aeroportuario concluyó los acuerdos en cuestión. No obstante, dado que solo se dispone de datos sobre costes para el período 1998-2010, si se aplicase un planteamiento similar para los acuerdos de 2000, 2002 y 2003 solo habría 2, 3 y 4 puntos disponibles, respectivamente, para llevar a cabo el análisis de regresión, lo que es insuficiente para obtener resultados sólidos. Por consiguiente, para dichos acuerdos la regresión se basa en datos sobre costes para el período 1998-2010.

⁽¹⁰⁸⁾ Costes de material, publicidad, material de oficina, combustible, tarjetas de embarque, notas de asistencia, etiquetas de equipaje y uniformes para los trabajadores.

⁽¹⁰⁹⁾ Costes de seguros de vehículos, mantenimiento y reparación de equipos y vehículos, costes relativos a otros vehículos, frecuencias de radio y mantenimiento de equipos de facturación.

⁽¹¹⁰⁾ A partir de 2003, los cánones de concesión pagados por los gestores de aeropuertos se determinan sobre la base de los datos de tráfico publicados anualmente por el Ministerio de Infraestructuras y Transport-ENAC. Véase también, en este sentido, el considerando 156 de la presente Decisión.

⁽¹¹¹⁾ El VAN de una serie temporal de flujos de efectivo esperados, tanto entrantes como salientes, se define como la suma actualizada de los flujos de caja esperados durante el período de referencia. El VAN es una herramienta normalizada usada por las empresas para evaluar la rentabilidad de un proyecto.

Cuadro 10

Valor actual neto de los flujos de caja esperados de los acuerdos con Ryanair — Informe POPEM 2014

Acuerdo (fecha de la firma)	Período durante el cual sería aplicable el acuerdo	VAN a lo largo de la duración del acuerdo (millones EUR) ⁽¹⁾
ASA 2000 (22 de junio de 2000)	22 de junio de 2000-21 de junio de 2010	[4-8]
ASA 2002 (25 de enero de 2002)	1 de enero de 2002-31 de diciembre de 2012	[3-6]
ASA 2003 (1 de septiembre de 2003)	1 de septiembre de 2003-1 de septiembre de 2014	[9-12]
ASA 2006 (3 de abril de 2006)	1 de enero de 2006-31 de diciembre de 2010	[6-9]
ASA 2010 (20 de octubre de 2010)	1 de enero de 2010-31 de diciembre de 2013	[9-12]

⁽¹⁾ Se han aplicado los tipos de referencia de la Comisión para actualizar los flujos de caja esperados.

- (473) La Comisión toma nota de que a los efectos del análisis de la rentabilidad de los ASA de 2006 y 2010, Italia consideró una duración de 10 años para el ASA de 2006 y de 9 años para el ASA de 2010, en vez del período durante el cual el acuerdo debía aplicarse inicialmente, a saber, 5 y 4 años, respectivamente. Sin embargo, Italia también facilitó a la Comisión los resultados del análisis de rentabilidad al tener en cuenta la duración inicial de los ASA de 2006 y 2010 tal como se definen estrictamente en dichos acuerdos.
- (474) En defensa de su posición, Italia alegó que, en el momento de la firma de cada uno de los acuerdos con Ryanair, SoGeAAL tenía expectativas razonables de que estos se renovarían en condiciones similares. En particular, sobre la base de la disposición explícita del ASA de 2006 en el sentido de que el acuerdo podría ser prorrogado por un nuevo período de 5 años hasta el 1 de enero de 2016, SoGeAAL preveía que dicho acuerdo se renovase en condiciones similares. Del mismo modo, el ASA de 2010 debía cubrir el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, con la posibilidad de ser prorrogado por un nuevo período de 5 años, hasta el 31 de diciembre de 2018.
- (475) La Comisión no puede aceptar este argumento.
- (476) En primer lugar, ni el acuerdo de 2006 ni el de 2010 establecen su prórroga automática una vez que el acuerdo ha expirado.
- (477) El ASA de 2006 establece más bien que SoGeAAL se compromete, a partir de la expiración de los acuerdos, a renegociar un paquete adecuado sobre el uso de los servicios del aeropuerto con Ryanair por 5 años, siempre que se cumplan ciertas condiciones, en particular que el transportista cumpla plenamente sus obligaciones en términos de servicios de comercialización y que SoGeAAL obtenga la autorización para explotar el aeropuerto más allá del 1 de enero de 2011. La Comisión considera que, solo sobre la base de dicha disposición, en 2006 SoGeAAL no podía haber invocado una prórroga, y mucho menos en condiciones similares, ya que dicha prórroga era hipotética y dependía, especialmente, de la voluntad de Ryanair de aceptarla. En efecto, la citada disposición no vincula jurídicamente a Ryanair a la celebración de un nuevo acuerdo con el gestor aeroportuario, ni tampoco ofrece ninguna seguridad en relación con el cumplimiento por cualquiera de las partes de las condiciones en cuestión, especialmente a la vista de la considerable inseguridad jurídica en la adjudicación de la concesión general al gestor aeroportuario en ese momento.

- (478) La Comisión considera que el ASA de 2010 ofrece aún menos certeza en cuanto a su posible prórroga. El artículo 2 («Duración») reza: «el Acuerdo podrá prorrogarse por otro período de 5 años de conformidad con las condiciones y modalidades establecidas en el mismo, o ser modificado por las partes, a condición de que estas den su consentimiento previo por escrito al menos 6 meses antes de la expiración del período inicial. [...] Cualquier renovación posterior del presente acuerdo será negociada entre las partes, al menos 6 meses antes de la fecha de expiración del plazo adicional». Por tanto, es evidente que toda prórroga del acuerdo habría sido objeto de negociaciones entre las partes y, por ello, no podía haber sido asumida por SoGeAAL en el momento en que se firmó el ASA de 2010.
- (479) En segundo lugar, la Comisión observa que hay pruebas en el expediente del caso de que en 2009 las tensiones entre Ryanair y SoGeAAL pusieron en riesgo la relación contractual. En ese momento, Ryanair había supeditado la continuación de sus operaciones en Alghero a la celebración de un acuerdo adicional. De hecho, se desprende de las actas del consejo de administración de SoGeAAL de 7 de julio de 2009, 9 de septiembre de 2009 y 23 de febrero de 2010, facilitadas por Italia, que la decisión del gestor aeroportuario de firmar, en su caso, el nuevo ASA con Ryanair por un período de 5 años tuvo en cuenta que el último acuerdo no establecía sanciones en caso de rescisión anticipada. En concreto:
- Ryanair había presionado intensamente para la celebración de un acuerdo adicional, que «sin duda supondrá el aumento del valor de las contribuciones conjuntas de comercialización». En caso de que dicho acuerdo no se firmase inmediatamente, el transportista podría cesar todas sus rutas desde Alghero ⁽¹¹²⁾,
 - se discutió un documento que describe la evolución de los acuerdos con Ryanair y el estado en aquel momento de las relaciones con la compañía aérea, que explicaba lo que, en opinión de Ryanair, serían las siguientes fases, que incluían la anulación o reducción de la frecuencia de las rutas interiores en la UE y su sustitución por rutas nacionales ⁽¹¹³⁾,
 - el consejo de administración se interesó por el margen de negociación, en caso de que existiese, con respecto a la relación contractual con Ryanair, «en la medida en que los accionistas no habían dado al consejo un mandato para concluir el acuerdo con la compañía aérea» ⁽¹¹⁴⁾.
- (480) Asimismo, en las actas de la asamblea general de accionistas de SoGeAAL, de 26 de octubre de 2001, se constata que los accionistas de la empresa consideraron la resolución del ASA de 2000 antes de su expiración y que ello generó largos debates entre los accionistas.
- (481) Sobre esta base, la Comisión concluye que en el momento en que se concluyeron los ASA de 2006 y 2010 con Ryanair SoGeAAL no podía esperar que esos acuerdos fueran prorrogados, o al menos que se prorrogaran en las mismas condiciones contractuales.
- (482) Asimismo, la Comisión observa que, sobre la base de la información presentada por Italia, el acuerdo con otra compañía aérea sujeto a investigación, Germanwings, no llegó a su término y el transportista solo operó desde el aeropuerto en 2007. Italia aclaró en el curso de la investigación que la compañía había decidido abandonar sus operaciones desde el aeropuerto al no conseguir generar suficiente rentabilidad financiera con el tráfico.
- (483) La Comisión concluye, por lo tanto, que, a efectos del análisis de la rentabilidad de los ASA de 2006 y 2010, solo el plazo señalado en los ASA, a saber, 5 años para el de 2006 y 4 para el de 2010, debía tenerse en cuenta (los VAN del cuadro 10 se han calculado sobre la base de la duración inicial de los acuerdos, tal como figura en los ASA).
- (484) Además, la Comisión señala que los ASA de 2006 y 2010 y los acuerdos de servicios de comercialización celebrados entre SoGeAAL, Ryanair y AMS se aplicaron retrospectivamente, como sigue:
- a) el ASA de 2006 y el acuerdo de servicios de comercialización se firmaron el 3 de abril de 2006, pero se aplicaron con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 2006;
 - b) el ASA de 2010 y el acuerdo de servicios de comercialización se firmaron el 20 de octubre de 2010, pero se aplicaron con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 2010.

⁽¹¹²⁾ Acta del consejo de administración de SoGeAAL, de 7 de julio de 2009.

⁽¹¹³⁾ Acta del consejo de administración de SoGeAAL, de 9 de septiembre de 2009.

⁽¹¹⁴⁾ Acta del consejo de administración de SoGeAAL de 23 de febrero de 2010.

- (485) La Comisión señala también que, según SoGeAAL, los términos de los acuerdos que se estaban negociando con Ryanair y AMS en los períodos a los que los acuerdos de 2006 y 2010 se aplicaban de forma retroactiva (es decir, de enero de 2006 a abril de 2006, en el caso de los acuerdos de 2006, y de enero de 2010 a octubre de 2010, en el caso de los acuerdos de 2010) eran similares a los términos de los acuerdos que finalmente se firmaron en abril de 2006 y octubre de 2010. En otras palabras, los acuerdos celebrados en abril de 2006 y octubre de 2010 simplemente formalizaron condiciones antes acordadas, previamente al período durante el cual estos acuerdos se aplicaron de forma retroactiva. Sobre esta base, la Comisión considera que tener en cuenta cada acuerdo a lo largo de su duración prevista es coherente con un enfoque previo y que, por tanto, en el análisis de la rentabilidad de los acuerdos de 2006 y 2010, el período en que se aplicaron de forma retroactiva no debe excluirse.
- (486) Sin embargo, sobre la base de los motivos expuestos, la Comisión considera que las ventajas que un inversor prudente en una economía de mercado habría esperado obtener con arreglo a un acuerdo de servicios de comercialización se limitarían estrictamente a la duración de la explotación de la compañía en el aeropuerto, como se establece en el ASA. Sobre esta base, la Comisión considera que cualquier «valor terminal» destinado a tener en cuenta futuros beneficios de los servicios de comercialización más allá de la duración de la aplicación de dichos acuerdos debe eliminarse en el análisis. La Comisión señala además que Italia no ha considerado un «valor terminal» para dar cuenta de beneficios derivados tras la expiración del plazo de los acuerdos celebrados por SoGeAAL con Alitalia, Meridiana, Volare y Germanwings (véase el considerando 528).
- (487) Por otra parte, la Comisión considera que el enfoque adoptado por Italia al calcular el número de pasajeros y, sobre esta base, el incremento previsto de los ingresos procedentes de actividades aeronáuticas y no aeronáuticas (sin perjuicio de la evaluación efectuada en el considerando anterior en relación con el «valor terminal») es correcto. Aunque la Comisión considera que las hipótesis relativas a las previsiones de tráfico normalmente deben basarse exclusivamente en las frecuencias de las rutas y los objetivos fijados en los ASA y el factor de carga que SoGeAAL podía razonablemente haber esperado en el momento de la celebración de cada ASA con Ryanair, habida cuenta de que en el momento de la firma de los ASA de 2006 y 2010 SoGeAAL esperaba que el tráfico de Ryanair superara los objetivos mínimos establecidos en los acuerdos, la Comisión está de acuerdo en que las expectativas en el momento en que SoGeAAL celebró los acuerdos, como se establece en los planes de negocio, representan la fuente más precisa para inferir las previsiones de SoGeAAL sobre el tráfico de Ryanair en el momento de la firma de los ASA de 2006 y 2010.
- (488) La Comisión considera, además, que las expectativas de SoGeAAL sobre el factor de carga de Ryanair en el momento de la celebración de cada uno de los acuerdos eran razonables, puesto que se basaban en su experiencia y conocimientos del modelo de negocio de la compañía aérea.
- (489) La Comisión observa que, según Italia, SoGeAAL no pretendía recuperar el coste de la nueva terminal de pasajeros gracias a las tasas pagadas por Ryanair. A este respecto, parece que fue el desarrollo del turismo en general el que exigió ampliar la capacidad de la terminal de Alghero para adaptarse al crecimiento previsto del tráfico. Antes de realizar la inversión en Alghero, a pesar de su importante potencial, el desarrollo del sector turístico se veía dificultado por la falta de conexiones internacionales. El aeropuerto de Alghero había sufrido problemas de capacidad en 2003 y 2004 y, por ello, las inversiones eran necesarias para que el aeropuerto pudiera acoger a más pasajeros. El plan de negocio de SoGeAAL de 2004 preveía que el número de pasajeros del aeropuerto aumentaría aproximadamente un 30 % en 2008 en comparación con los niveles anteriores a la ampliación de la capacidad en 2004. Si bien es cierto que, vistos los planes de negocio elaborados por SoGeAAL en diversas ocasiones en el período de investigación, el gestor aeroportuario se basaba en las compañías de bajo coste como factor primordial del crecimiento (y que la empresa recuperaría la viabilidad una vez adjudicada la concesión general), este objetivo no estaba vinculado a una relación con ninguna compañía aérea específica. En efecto, ninguno de los ASA celebrados con Ryanair menciona posibles inversiones del gestor aeroportuario. En este sentido, la Comisión observa que la inversión en la ampliación de la terminal fue aprobada por CIPE en 1997, es decir, mucho antes de que Ryanair comenzase sus operaciones en Alghero. La solicitud a ENAC para la adjudicación de la concesión general formaba parte de la estrategia de SoGeAAL de reforzar el sector turístico atrayendo a compañías aéreas de bajo coste. Esta estrategia requería la ampliación de la capacidad de la terminal para tener en cuenta el crecimiento previsto del tráfico, una concesión «general» para garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones del aeropuerto y contratos con compañías aéreas de bajo coste. Sobre esta base, la Comisión acepta que los costes de inversión vinculados a la nueva terminal no son imputables a ninguno de los acuerdos con Ryanair y, por tanto, no forman parte de los costes adicionales.
- (490) Además, la Comisión observa que los costes adicionales previstos fueron calculados por Italia con un enfoque ascendente. Se ha seguido un análisis de regresión para determinar de qué modo los costes de explotación varían en función del número de pasajeros, a fin de estimar los costes adicionales que SoGeAAL podría haber previsto en el momento de la celebración de los ASA con Ryanair. En la primera fase, se ha realizado un análisis de

regresión para determinar el impacto de un cambio en el número de pasajeros en los costes de explotación del aeropuerto. En la segunda, la estimación de los costes de explotación adicionales como consecuencia de los acuerdos con Ryanair se ha derivado de los resultados de la primera fase, combinados con las previsiones sobre el número de pasajeros de Ryanair.

- (491) Para los ASA de 2006 y 2010, los datos sobre el coste adicional utilizados por Italia en la regresión son anteriores a la fecha de celebración de los acuerdos que habrían estado a la disposición de SoGeAAL en la fecha en que el gestor aeroportuario celebró los acuerdos en cuestión. No obstante, dado que los datos sobre costes solo están disponibles para el período 1998-2010, si se aplicase un planteamiento similar para los acuerdos de 2000, 2002 y 2003 solo habría 2, 3 y 4 puntos de datos disponibles, respectivamente, para realizar el análisis de regresión. La Comisión está de acuerdo en que esto sería insuficiente para obtener resultados sólidos. En ausencia de datos suficientes para permitir reconstruir el análisis de rentabilidad sobre la base de los datos de los que habría dispuesto SoGeAAL en el momento en que celebró los acuerdos en cuestión, la Comisión, de forma excepcional (véase el considerando 284) considera que, para estos acuerdos, una regresión basada en datos de resultados para todo el período 1998-2010 es un sustitutivo aceptable de las expectativas razonables que habría tenido un inversor privado en una economía de mercado.
- (492) Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión ha reconstruido el análisis previo de rentabilidad de los acuerdos con Ryanair sobre la base de los costes e ingresos adicionales que sería razonable que, en vez de SoGeAAL, un operador privado en una economía de mercado podría esperar en el momento de la celebración de cada uno de los acuerdos objeto de investigación. Se desprende de los diferentes planes de negocio elaborados por SoGeAAL que el gestor aeroportuario preveía un crecimiento del tráfico basado en su estrategia de reforzar el sector turístico atrayendo tráfico internacional de bajo coste, que se consideraba que produciría un volumen de negocios mucho mayor que el tráfico nacional ⁽¹⁵⁾.
- (493) El cuadro siguiente muestra el VAN de los flujos de caja esperados de los acuerdos con Ryanair sobre la base de las hipótesis mencionadas más arriba.

Cuadro 11

VAN de los flujos de caja esperados de los acuerdos con Ryanair

Acuerdo	Período durante el cual debía aplicarse el acuerdo	VAN a lo largo de la duración del acuerdo (millones EUR) ⁽¹⁾
ASA 2000	22 de junio de 2000-21 de junio de 2010	[4-8]
ASA 2002	1 de enero de 2002-31 de diciembre de 2012	[3-6]
ASA 2003	1 de septiembre de 2003-1 de septiembre de 2014	[9-12]
ASA 2006	1 de enero de 2006-31 de diciembre de 2010	[3-6]
ASA 2010	1 de enero de 2010-31 de diciembre de 2013	[2-4]

⁽¹⁾ Se han aplicado los tipos de referencia de la Comisión para actualizar los flujos de caja esperados.

- (494) Dado que el resultado actualizado previsto es positivo para cada uno de los acuerdos con Ryanair, la Comisión está convencida de que cada uno de los ASA con Ryanair se esperaba que fuera rentable en el momento de su conclusión y, por consiguiente, al celebrar los acuerdos SoGeAAL no concedió ninguna ventaja económica a Ryanair y, por lo tanto, no constituyen ayuda estatal.

⁽¹⁵⁾ Aunque esta estrategia dio sus frutos y SoGeAAL pudo lograr un crecimiento significativo del volumen de tráfico en consonancia con sus expectativas, el gestor aeroportuario no pudo obtener un aumento de rentabilidad correspondiente al aumento del tráfico a pesar del apoyo financiero de las autoridades públicas. Ello se debió en gran medida a los importantes retrasos en la adjudicación de la concesión «general».

Acuerdos con compañías aéreas distintas de Ryanair

Acuerdos con Alitalia, Volare, Meridiana y Germanwings

- (495) La Comisión investigó los acuerdos de asistencia en tierra y comercialización celebrados por SoGeAAL con Alitalia, Volare, Meridiana y Germanwings detallados en el cuadro 12:

Cuadro 12

Acuerdos de SoGeAAL con Alitalia, Volare, Meridiana y Germanwings

<i>Alitalia</i>		
30.11.2010	Acuerdo de asistencia en tierra	1.12.2010-1.12.2015
20.10.2010	Acuerdo de comercialización	7.6.2010-30.9.2010
<i>Volare</i>		
29.11.2007	Acuerdo de asistencia en tierra	28.10.2007-31.10.2010
29.11.2007	Acuerdo de comercialización	28.10.2007-31.10.2010
<i>Meridiana</i>		
28.4.2010	Acuerdo de asistencia en tierra	4.2010-4.2011
20.10.2010	Acuerdo de comercialización	6.2010-10.2010
<i>Germanwings</i>		
19.3.2007	Acuerdo de asistencia en tierra	25.3.2007-31.10.2009
25.3.2007	Acuerdo de comercialización	2007-2009

i. Evaluación conjunta de los acuerdos de asistencia en tierra y de comercialización

- (496) En primer lugar, la Comisión señala que, en cada caso, hay claros indicios de que los acuerdos se negociaron y celebraron en el marco de una transacción única y, por lo tanto, deben evaluarse como una medida única. En concreto:
- el acuerdo de comercialización con Meridiana, retroactivamente aplicable al período junio-octubre de 2010, establecía en el artículo 1 — «Objeto del acuerdo» que «Meridiana se compromete a explotar las rutas mencionadas [Milán, Verona y Bari] con arreglo a los programas operativos predefinidos y, por tanto, a explotar un programa de comunicación y comercialización de acuerdo con SoGeAAL». Por otra parte, el acuerdo establecía la posibilidad de prórroga del acuerdo siempre que Meridiana alcanzase determinados objetivos de pasajeros;
 - en virtud del acuerdo de comercialización, que era retroactivamente aplicable durante el período junio-septiembre de 2010, Alitalia definiría un programa de comunicación y comercialización para promover la región, también a través de la puesta en marcha de nuevas rutas (Barcelona, París y Bruselas);
 - los acuerdos de asistencia en tierra y comercialización con Volare se celebraron el mismo día. El acuerdo de comercialización establece: «El presente acuerdo adicional representa una parte sustancial del acuerdo normalizado de asistencia en tierra. Por tanto, permanecerá en vigor hasta que concluya el acuerdo normalizado de asistencia en tierra, por cualquiera razón, en cuyo momento el presente acuerdo adicional y todos los derechos y obligaciones en él recogidos también se extinguirán». El acuerdo de comercialización también fija primas por objetivos que el transportista se compromete a alcanzar;

- d) el acuerdo de comercialización con Germanwings «establece los objetivos y metas que debe alcanzar Germanwings con arreglo a las demandas de Alghero. Las partes confirman que los parámetros utilizados para la certificación objetiva de la consecución de los citados objetivos y metas estará representada por el número anual de pasajeros y vuelos operados por Germanwings a y desde Alghero». El acuerdo establece primas por objetivos en función de los resultados y una contribución única pagadera por SoGeAAL.
- (497) Por lo tanto, la Comisión considera que existe un claro vínculo entre los ASA y los acuerdos de comercialización puesto que estos se basaban en la celebración del ASAS y en los servicios prestados por las compañías aéreas.
- ii. Sobre el planteamiento seguido para estimar los costes e ingresos adicionales
- (498) SoGeAAL no procedió a un análisis previo de la rentabilidad de los acuerdos con las compañías aéreas antes de su conclusión. Como se ha mencionado anteriormente, mediante carta 25 de marzo de 2014, Italia facilitó a la Comisión un análisis previo reconstruido de la rentabilidad de los acuerdos celebrados con Air One/Alitalia, Meridiana, Volare y Germanwings basándose en los datos que habrían estado a la disposición de un inversor privado en una economía de mercado que hubiera actuado en vez de SoGeAAL en el momento en que se celebraron los acuerdos controvertidos y en la evolución previsible en aquel momento.
- (499) Según Italia, el enfoque seguido en el análisis reconstruido refleja la metodología que habría adoptado un inversor privado en una economía de mercado y los resultados de la evaluación de la rentabilidad de dichos acuerdos demuestran que estos acuerdos también se esperaba a priori que estos acuerdos fuesen rentables para SoGeAAL.
- (500) El análisis se basa en el planteamiento expuesto en los considerandos 501 a 524.
- (501) Los *ingresos aeronáuticos adicionales* se obtuvieron mediante la aplicación de las pertinentes tasas aeroportuarias que se preveía que pagase cada compañía aérea, combinadas con las previsiones de tráfico de cada una de ellas para todos los servicios distintos de la asistencia en tierra. Los ingresos aeronáuticos de la asistencia en tierra se basan en las tasas negociadas entre SoGeAAL y cada compañía aérea. Las previsiones de tráfico se basan en los niveles de tráfico de la compañía aérea en el año anterior a la firma del acuerdo o en los objetivos de tráfico establecidos en los acuerdos pertinentes.
- (502) Los *ingresos no aeronáuticos adicionales* se basan en las expectativas de SoGeAAL en el momento de la firma de los acuerdos de 2007 y de 2010 con las compañías aéreas sobre los ingresos no aeronáuticos de alrededor de 5,00-6,00 EUR por pasajero de salida como consecuencia del desarrollo de la nueva terminal (véase también el cuadro 9).
- (503) Los *costes de funcionamiento adicionales* se han calculado teniendo en cuenta las categorías de costes adicionales que SoGeAAL esperaba en el momento de la firma de cada acuerdo con Air One/Alitalia, Volare, Meridiana y Germanwings, e incluían: gastos de personal; costes adicionales de asistencia en tierra; costes adicionales de bienes, servicios y materiales; costes adicionales de la concesión; y los pagos únicos de comercialización relativos a nuevas rutas y las primas por objetivos.
- (504) El análisis de regresión se llevó a cabo sobre el número de pasajeros y los costes al nivel de aeropuerto para determinar el efecto de un cambio en el número de pasajeros de Alghero en el total de los costes del aeropuerto.
- (505) A efectos del análisis de rentabilidad de los acuerdos de 2010 con Alitalia y Meridiana, Italia efectuó la regresión con datos sobre costes para el período anterior a la firma de los acuerdos, a saber, 1998-2009, es decir, los datos que habrían estado disponibles para SoGeAAL en la fecha en que celebró los acuerdos en cuestión.
- (506) Sin embargo, según Italia el número de puntos de medición disponibles antes de la firma de los acuerdos de 2007 con Germanwings y Volare (1998-2006) es muy bajo. Las estimaciones resultantes de los costes adicionales de personal y material se elevan a 2,7 y 9,3 EUR por pasajero de salida, respectivamente, lo que se considera anormalmente elevado. La adición o supresión de un solo punto de datos tiene en este caso una incidencia importante sobre los resultados. Sobre esta base, el análisis de rentabilidad arroja un VAN negativo para Germanwings, mientras que en el caso del acuerdo con Alitalia, sigue siendo positivo. Según Italia, las estimaciones de las regresiones de costes se hacen más estables a medida que aumenta el número de puntos de datos y, por lo tanto, para los acuerdos de 2007 con Germanwings y Volare la regresión debería abarcar la totalidad del período 1998-2010.

- (507) En la segunda fase, la estimación del total de costes adicionales como consecuencia de los acuerdos específicos entre SoGeAAL y las respectivas compañías aéreas se obtuvo a partir de los resultados de la primera fase, junto con las correspondientes previsiones de pasajeros de cada compañía aérea.
- los costes adicionales previstos de asistencia en tierra, bienes, servicios y materiales durante la vigencia de cada acuerdo se basan en la media de los costes de asistencia en tierra y gestión del tráfico aéreo y en los costes medios de bienes, servicios y materiales por pasajero a nivel del aeropuerto en el año inmediatamente anterior a la firma del acuerdo. Estos costes unitarios son actualizados con arreglo a la inflación esperada cada año y se multiplican por las respectivas previsiones de tráfico para cada compañía aérea;
 - los costes de concesión varían con el número de pasajeros. Los costes de concesión adicionales se basan en el coste medio de concesión por pasajero a nivel del aeropuerto en el año anterior a la firma de cada acuerdo, multiplicados por las previsiones de crecimiento del tráfico de las correspondientes compañías aéreas y actualizados según la inflación.
- (508) Los factores de carga previstos en el análisis de rentabilidad de los acuerdos celebrados con Alitalia, Germanwings, Volare y Meridiana se basan en los datos previos de SoGeAAL y en la experiencia de cada compañía aérea con respecto a sus operaciones y su modelo de negocio, según se detalla en el cuadro 13 ⁽¹¹⁶⁾.

Cuadro 13

Hipótesis sobre los factores de carga

Compañía aérea	Factor de carga
Air One/Alitalia	n.d.
Germanwings	60
Volare	50
Meridiana	65

— Air One/Alitalia

- (509) Las previsiones de tráfico de Air One/Alitalia para la duración del acuerdo de asistencia en tierra se calcularon de la siguiente manera:
- las previsiones de tráfico relacionadas con la puesta en marcha de las 3 rutas internacionales hacia/desde Barcelona, Bruselas y París se basaron en el acuerdo de comercialización. Se asumió que Air One/Alitalia operaría 3 vuelos semanales en cada ruta;
 - las previsiones de tráfico para los vuelos nacionales se basaron en el número de vuelos operados por Air One/Alitalia en 2009, actualizados con la hipótesis de que el tráfico nacional se incrementaría un 1 % al año.

⁽¹¹⁶⁾ Para Germanwings y Meridiana el factor de carga se especificó en los acuerdos con SoGeAAL. Para Volare, se basó en el conocimiento previo de SoGeAAL sobre las operaciones de la compañía. Como Volare cubría una serie de rutas nacionales, se supuso un factor de carga inferior. En el caso de Alitalia, las previsiones de tráfico no se obtuvieron a partir de una presunción particular de factor de carga ya que Alitalia explotaba distintos modelos de aviones (con un máximo de entre 90 y 180 plazas por avión), según el día de la semana y la temporada. Las previsiones de tráfico se basaron en la experiencia previa y el conocimiento de los vuelos de la compañía.

- (510) Las previsiones de tráfico se utilizaron para calcular los ingresos y los costes adicionales previstos. Los ingresos aeronáuticos adicionales previstos se basaron en las proyecciones de tráfico y las tasas aeroportuarias publicadas para todos los servicios, aparte de la asistencia en tierra. Los gastos de asistencia en tierra se basaron en el acuerdo de asistencia en tierra de 2010. Los ingresos no aeronáuticos esperados se calcularon como se explica en el considerando 502.
- (511) Los costes adicionales previstos se obtuvieron sobre la base de las hipótesis detalladas en los considerandos 503 a 508 e incluyen un pago único de SoGeAAL para incentivar el lanzamiento por Air One/Alitalia de rutas internacionales desde Alghero.
- (512) Basándose en estas hipótesis, el VAN de los flujos de caja esperados del acuerdo de 2010 con Air One/Alitalia calculados por Italia se detalla en el cuadro 14.

Cuadro 14

VAN de los flujos de caja esperados del acuerdo de 2010 con Air One/Alitalia (millones EUR)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beneficios adicionales	[0-1]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]
VAN ⁽¹⁾ (durante el período del acuerdo)	[10-14]					

⁽¹⁾ Utilizando un tipo de descuento del 2,45 %.

— Volare

- (513) Las previsiones de tráfico para Volare se basaron en los movimientos de tráfico aéreo establecidos en el acuerdo de comercialización, es decir, 28 vuelos en 2007, 207 en 2008 y 2009 y 180 en 2010.
- (514) Los ingresos aeronáuticos adicionales se basaron en las tasas aeroportuarias publicadas y el acuerdo sobre asistencia en tierra, junto con las previsiones de tráfico. Los ingresos no aeronáuticos adicionales se estimaron en consonancia con el planteamiento descrito en el considerando 502.
- (515) Los costes adicionales se basaron en la media de las tasas unitarias y las previsiones de tráfico se basaron en las hipótesis expuesta en los considerandos 503-508, e incluyen el pago único de [...] EUR para el primer año de actividad.
- (516) En el cálculo del VAN del cuadro 15, el análisis de regresión se basó en datos de costes anteriores a la firma del acuerdo, es decir, 1998-2006.

Cuadro 15

VAN de los flujos de caja esperados del acuerdo de 2007 con Volare (en miles EUR)

Año	2007	2008	2009	2010
Beneficios adicionales	[13-18]	[50-100]	[100-125]	[100-125]
VAN ⁽¹⁾ (durante el período del acuerdo)	[250-300]			

⁽¹⁾ Utilizando un tipo de descuento del 6,42 %.

— Meridiana

- (517) Las previsiones de tráfico de Meridiana que sustentan las hipótesis sobre los ingresos y costes adicionales previstos se basan en el número de movimientos de tráfico aéreo en las rutas a/desde Milán, Verona y Bari, según lo especificado en el acuerdo de comercialización en 2010.
- (518) Los ingresos aeronáuticos adicionales se basaron en las tasas aeroportuarias y el acuerdo sobre asistencia en tierra, junto con las previsiones de tráfico. Los ingresos no aeronáuticos adicionales se estimaron en consonancia con el planteamiento descrito en el considerando 502.
- (519) Los costes adicionales se basaron en la media de las tasas unitarias, y las previsiones de tráfico se basaron en las hipótesis expuestas en los considerandos 503 a 508, e incluyen el pago único de [...] EUR.
- (520) La Comisión observa que el acuerdo de comercialización con Meridiana sería aplicable durante un año, en el período comprendido entre junio de 2010 y octubre de 2010, y establecía que podría prorrogarse para cubrir los años 2011 y 2012 si el número de pasajeros transportados por la compañía superaba determinados umbrales mínimos. Italia explicó que en el momento de la firma de los acuerdos, SoGeAAL esperaba que Meridiana lograra el nivel mínimo exigido de pasajeros y que, por tanto, Meridiana renovaría el acuerdo de comercialización (y, en consecuencia, el de asistencia en tierra) con SoGeAAL en condiciones similares.
- (521) Basándose en estas hipótesis, el VAN de los flujos de caja esperados del acuerdo de 2010 con Meridiana se presenta en el cuadro 16. Como se muestra en el cuadro, a efectos del análisis de la rentabilidad, Italia tuvo en cuenta el período 2010-2013.

Cuadro 16

**VAN de los flujos de caja esperados del acuerdo de 2010 con Meridiana para el período 2010-2013
(en miles EUR)**

Año	2010	2011	2012	2013
Beneficios adicionales	- [150-200]	[400-450]	[400-450]	[400-450]
VAN ⁽¹⁾ (durante el período del acuerdo)	[950-1 100]			

⁽¹⁾ Utilizando un tipo de descuento del 2,24 %.

— Germanwings

- (522) Las previsiones de tráfico para Germanwings se basaron en el objetivo de movimientos de tráfico aéreo estipulados en el acuerdo de 2007 y apoyan las expectativas de SoGeAAL en materia de ingresos y costes adicionales en el momento en que se suscribió el acuerdo.
- (523) Los ingresos aeronáuticos adicionales se basaron en las tasas aeroportuarias y en el acuerdo de 2007, junto con las previsiones de tráfico. Los ingresos no aeronáuticos adicionales se estimaron en consonancia con el planteamiento descrito en el considerando 502.
- (524) Los costes adicionales se basaron en la media de las tasas unitarias y las previsiones de tráfico e incluyen el pago único de [...] EUR para el primer año de actividad, así como la prima por objetivos (el análisis asume que Germanwings habría cumplido los objetivos en términos de pasajeros). En el cálculo del VAN que se muestra en el cuadro 17, el análisis de regresión se basa en datos sobre costes anteriores a la firma del acuerdo, es decir, 1998-2006.

Cuadro 17

VAN de los flujos de caja esperados del acuerdo de 2007 con Germanwings (en miles EUR)

Año	2007	2008	2009
Beneficios adicionales	- [130-150]	- [20-30]	- [5-10]
VAN ⁽¹⁾ (durante el período del acuerdo)	- [150-200]		

⁽¹⁾ Utilizando un tipo de descuento del 6,42 %.

iii. Evaluación

- (525) La Comisión acepta la solidez del planteamiento adoptado por Italia al estimar el número de pasajeros y al calcular sobre dicha base el incremento esperado de los ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos.
- (526) Lo mismo cabe afirmar con respecto al cálculo de los costes adicionales, que incluyen los pagos de comercialización. No obstante, la Comisión considera que el análisis de regresión debería basarse en datos que hubieran estado disponibles para SoGeAAL en el momento en que se celebraron los acuerdos, y, por tanto, abarcar solo el período precedente a la firma de dichos acuerdos, a saber, en este caso 1998-2006 para los acuerdos con Germanwings y Volare y 1998-2009 para los acuerdos con Alitalia y Meridiana.
- (527) Frente a los acuerdos de 2000, 2002 y 2003 con Ryanair, para los que la Comisión aceptó que no pueden efectuarse cálculos de regresión significativos sobre la base de datos de costes previos y, por lo tanto, se recurrió a los datos de costes para el período 1998-2008 como variable sustitutiva de lo que razonablemente podía esperar un inversor privado en una economía de mercado en el momento en que se celebraron dichos acuerdos (véase el considerando 491), en el caso del acuerdo de 2007 con Germanwings y el de 2010 con Meridiana, se dispone de más datos de costes previos para llevar a cabo el cálculo de regresión de los que habría dispuesto SoGeAAL en el momento en que se celebraron los acuerdos. Además, la Comisión también observa que un enfoque similar fue aceptado por Italia para el análisis de los acuerdos de 2006 con Ryanair, que son anteriores a la fecha de firma del acuerdo de 2007 con Germanwings.
- (528) Por otra parte, la Comisión observa el enfoque de Italia de no considerar un «valor terminal» para dar cuenta de los beneficios derivados tras la expiración del plazo de los acuerdos celebrados por SoGeAAL con Alitalia, Meridiana, Volare y Germanwings. Este planteamiento está en consonancia con el razonamiento de la Comisión desarrollado en los considerandos 445 a 450.
- (529) La Comisión también observa que, al igual que en los ASA de 2006 y 2010 con Ryanair, los acuerdos de comercialización con Meridiana y Alitalia se aplicaron retroactivamente entre junio y octubre de 2010. SoGeAAL explicó que durante ese período SoGeAAL había estado debatiendo unas condiciones similares a las del acuerdo que posteriormente se firmó con Meridiana y Alitalia el 20 de octubre de 2010. Por consiguiente, la Comisión está de acuerdo en que este enfoque es coherente con el de un operador privado en una economía de mercado.
- (530) Por último, la Comisión observa que el acuerdo de comercialización con Meridiana (aplicable en el período comprendido entre junio y octubre de 2010) estableció que podría ampliarse para abarcar los años 2011 y 2012 si el número de pasajeros transportados por la compañía superaba los umbrales mínimos que figuran en él. Italia explicó que en el momento de la firma de los acuerdos, SoGeAAL esperaba que Meridiana lograría el nivel mínimo exigido de tráfico de pasajeros y que, por tanto, Meridiana renovarían el acuerdo de comercialización (y, por consiguiente, el de asistencia en tierra) con SoGeAAL en condiciones similares.
- (531) La Comisión no puede aceptar este argumento. En primer lugar, el acuerdo de asistencia en tierra con Meridiana no establecía ninguna disposición explícita sobre su posible renovación; esta cláusula solo se incluyó en el acuerdo de comercialización. Aunque la Comisión acepta que la posible prórroga del contrato de comercialización suponiendo que Meridiana alcanzase los objetivos de tráfico, daría lugar a la prórroga por un período similar del acuerdo de asistencia en tierra, el hecho es que en el momento de la firma del acuerdo de asistencia en tierra, Meridiana no tenía ninguna obligación legal de continuar sus operaciones desde el aeropuerto más allá del plazo inicial del acuerdo, es decir, abril de 2011. Además, el acuerdo de comercialización se firmó el

20 de octubre de 2010, es decir, más de 6 meses tras la firma del acuerdo de asistencia en tierra. La Comisión considera que en abril de 2010, fecha de la firma del acuerdo de asistencia en tierra, SoGeAAL no podía contar con la renovación de cualquiera de los acuerdos en condiciones similares al ser dicha renovación hipotética. Por ello, la Comisión considera que el análisis de rentabilidad solo debe tener en cuenta la duración inicial del acuerdo, de un año.

- (532) Al mismo tiempo, la Comisión toma nota del enfoque de Italia para justificar las expectativas de SoGeAAL en relación con la renovación del acuerdo de asistencia en tierra solo sobre la base de la posibilidad de prórroga del acuerdo de comercialización (en lugar del de asistencia en tierra). La Comisión considera que este enfoque hace difícil de aceptar el argumento expresado en el curso de la investigación por Ryanair y AMS en el sentido de que los acuerdos de comercialización y los servicios aeroportuarios pueden ser fácilmente separables.
- (533) La Comisión ha reconstruido los análisis basándose en las consideraciones expuestas en los considerandos 525 a 532. Los VAN resultantes para dichos acuerdos en el momento en que se celebraron, a lo largo del período durante el cual estaba previsto que se aplicarían, se presentan en el cuadro 18.

Cuadro 18

VAN de los acuerdos entre SoGeAAL y Air One/Alitalia, Meridiana, Volare y Germanwings

Compañía aérea	Período durante el cual debía aplicarse el acuerdo	VAN durante la vigencia del acuerdo (en miles EUR)
Volare	2007-2010	[250-300]
Air One/Alitalia	2010-2015	[12 500-13 000]
Meridiana	2010-2011	- [150-200]
Germanwings	2007-2009	- [150-200]

- (534) Como el resultado actualizado previsto es negativo para los acuerdos con Meridiana y Germanwings, la Comisión considera que SoGeAAL no actuó como un inversor privado en una economía de mercado al celebrar dichos acuerdos. El gestor aeroportuario no podía esperar cubrir al menos los costes adicionales resultado de cualquiera de dichos contratos. Por tanto, como SoGeAAL no se comportó como un inversor privado en una economía de mercado, su decisión de celebrar los acuerdos en tales condiciones otorgó a Germanwings y Meridiana una ventaja económica.
- (535) El resumen de los costes adicionales e ingresos adicionales que podrían haberse esperado en el momento de la celebración de los acuerdos con Meridiana y Germanwings se presenta en el cuadro 19.

Cuadro 19

Rentabilidad adicional de los acuerdos con Germanwings y Meridiana

Germanwings	2007	2008	2009
Pasajeros previstos	15 000	15 000	15 000
Ingresos aeronáuticos adicionales previstos	[...]	[...]	[...]
Ingresos no aeronáuticos adicionales previstos	[...]	[...]	[...]
Costes adicionales previstos	[...]	[...]	[...]
Apoyo a gastos de comercialización	[...]	[...]	[...]
Resultado nominal previsto	- 140 482	- 24 616	- 8 745

Meridiana	2010
Pasajeros previstos	59 631
Ingresos aeronáuticos adicionales previstos	[...]
Ingresos no aeronáuticos adicionales previstos	[...]
Costes adicionales previstos	[...]
Apoyo a gastos de comercialización	[...]
Resultado nominal previsto	- 175 174

(536) En cambio, podría haberse esperado que los acuerdos con Volare y Alitalia ofreciesen un resultado actualizado positivo. Por tanto, al celebrar dichos acuerdos, SoGeAAL no otorgó una ventaja económica a dichas compañías aéreas.

iv. Conclusión

(537) Sobre la base del análisis de rentabilidad presentado por Italia con respecto a los acuerdos celebrados por SoGeAAL con Alitalia y Volare, la Comisión considera que habría sido razonable que un operador privado en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad aceptase las condiciones de dichos acuerdos en la fecha en que se firmaron. Por tanto, estos acuerdos no constituyen ayudas a las compañías aéreas.

(538) Sin embargo, sobre la base de la evaluación realizada en los considerandos 525 a 536, la Comisión concluye que no era racional que SoGeAAL celebrase los acuerdos con Meridiana y Germanwings. Cada uno de dichos acuerdos implica una ventaja económica para la compañía aérea en cuestión.

Acuerdos con bmibaby, Air Italy y Air Vallée

(539) Como se ha mencionado anteriormente, por carta de 10 de junio de 2014, Italia presentó a la Comisión los análisis previos de rentabilidad de los acuerdos celebrados por SoGeAAL con las demás compañías aéreas sometidas a investigación, es decir, bmibaby, Air Italy y Air Vallée.

(540) Los acuerdos de asistencia en tierra firmados entre SoGeAAL y bmibaby, Air Italy y Air Vallée se resumen en el cuadro 20.

Cuadro 20

Acuerdos de asistencia en tierra con bmibaby, Air Italy y Air Vallée

Compañía aérea	Duración prevista del acuerdo	Tasa de asistencia en tierra por rotación
Air Italy	1 de junio de 2008-31 de diciembre de 2010	600
Air Vallée	9 de agosto de 2010-30 de agosto de 2010	300
Bmbaby	29 de mayo de 2010-30 de septiembre de 2010	700

(541) La metodología seguida por Italia para examinar la rentabilidad adicional de los acuerdos celebrados entre SoGeAAL y bmibaby, Air Italy y Air Vallée se detalla en los considerandos 542 a 545.

(542) Los ingresos aeronáuticos adicionales incluyen los procedentes de las tasas de aterrizaje, gestión de equipajes, de pasajeros, asistencia en tierra a aeronaves y expedición de billetes. Todas las tasas, excepto la de asistencia en tierra, se basaban en el régimen de tarifas publicadas del aeropuerto. Los ingresos no aeronáuticos adicionales se han estimado en consonancia con el planteamiento descrito en el considerando 502.

- (543) Los costes adicionales previstos incluyen los de personal ⁽¹¹⁷⁾, asistencia en tierra, bienes, servicios y materiales, así como una asignación de los costes de concesión de SoGeAAL. Como los acuerdos pertinentes firmados entre SoGeAAL con Air Vallée y bmibaby no se referían a servicios de comercialización, el análisis no considera los pagos para comercialización. Se llevó a cabo un análisis de regresión con el número de pasajeros y los costes al nivel del aeropuerto, sobre la base de los datos previos de que habría dispuesto SoGeAAL en el momento en que se suscribieron los acuerdos en cuestión, a saber, 1998-2007 para el de Air Italy y 1998-2009 para los de Air Vallée y bmibaby.
- (544) En el cuadro 21 se resumen los beneficios adicionales que debería registrar SoGeAAL gracias al acuerdo con el Air Italy. El VAN de los beneficios adicionales que podría haber esperado SoGeAAL del acuerdo con Air Italy asciende a 99 330 EUR ⁽¹¹⁸⁾.

Cuadro 21

VAN de los flujos de caja esperados del acuerdo de 2008 con Air Italy (EUR)

Año	2008	2009	2010
Beneficios adicionales	[30 000-40 000]	[30 000-40 000]	[30 000-40 000]
VAN (durante el período del acuerdo) ⁽¹⁾	[90 000-110 000]		

⁽¹⁾ Utilizando un tipo de descuento del 6 %.

- (545) En el cuadro 22 se resumen los beneficios adicionales que se esperaba que SoGeAAL obtuviese gracias a los acuerdos con Air Vallée y bmibaby. Los VAN de los beneficios adicionales que SoGeAAL podría haber esperado de los acuerdos con Air Vallée y bmibaby asciende a 3 399 y 25 330 EUR, respectivamente ⁽¹¹⁹⁾. Según Italia, las estimaciones del VAN son relativamente bajas ya que los acuerdos celebrados entre SoGeAAL, Air Vallée y bmibaby se esperaba que solo cubriesen un período de un año o menos.

Cuadro 22

VAN de los flujos de caja esperados de los acuerdos con Air Vallée y bmibaby (EUR)

	Air Vallée	Bmibaby
Beneficios adicionales	[3 000-3 500]	[25 000-26 000]

- (546) La Comisión observa que el enfoque adoptado por Italia para estimar el número de pasajeros, y calcular los ingresos no aeronáuticos y aeronáuticos adicionales previstos y los gastos adicionales de los acuerdos celebrados por SoGeAAL con Air Italy, Air Vallée y bmibaby es el mismo que el empleado para los acuerdos con otras compañías aéreas. Por consiguiente, la Comisión concluye que se esperaba que dichos acuerdos fueran rentables para SoGeAAL en el momento de su firma.

12.2.1.3. *Selectividad*

- (547) La ventaja económica señalada en el considerando 534 se concedió de forma selectiva, ya que solo Meridiana y Germanwings se beneficiaron de ella. La ventaja se deriva de los acuerdos de servicios aeroportuarios y comercialización negociados individualmente por ambas compañías aéreas que no se celebraron con otras compañías

⁽¹¹⁷⁾ Debido al escaso volumen de tráfico que suponían, no se requirió personal adicional para gestionar los vuelos de Air Vallée o bmibaby.

⁽¹¹⁸⁾ Utilizando un tipo de descuento del 5,55 %.

⁽¹¹⁹⁾ Utilizando un tipo de descuento del 2,24 %.

aéreas que operan en el aeropuerto en las mismas condiciones. En efecto, la Comisión observa que todos los contratos sujetos a investigación en el presente asunto son sustancialmente diferentes y dan lugar a diferentes flujos de caja entre SoGeAAL y las compañías aéreas que operan en Alghero.

12.2.1.4. *Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio*

- (548) Una medida acordada por el Estado se considera que falsea o amenaza falsear la competencia cuando es probable que mejore la posición competitiva del beneficiario frente a otras empresas con las que compite ⁽¹²⁰⁾. Así pues, a todos los efectos prácticos, puede considerarse que existe un falseamiento de la competencia cuando el Estado confiere una ventaja financiera a una empresa en un sector liberalizado en el que existe (al menos potencialmente) competencia. La jurisprudencia de los Tribunales Europeos ha establecido que toda concesión de ayudas a una empresa que ejerza sus actividades en el mercado interior puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros ⁽¹²¹⁾.
- (549) Desde la entrada en vigor del tercer paquete de liberalización del transporte aéreo el 1 de enero de 1993 ⁽¹²²⁾, las compañías aéreas pueden operar libremente conexiones intraeuropeas. Como señaló el Tribunal de Justicia:

«Cuando una empresa opera en un sector [...] en el que se ejerce una competencia efectiva por parte de fabricantes de diferentes Estados miembros, cualquier ayuda procedente de las autoridades públicas de la que aquélla se beneficia puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros y perjudicar a la competencia, en la medida en que su mantenimiento en el mercado impide que sus competidores incrementen su cuota de mercado y reduce las posibilidades de que aumenten las exportaciones» ⁽¹²³⁾.

- (550) La Comisión ha constatado que SoGeAAL otorgó una ventaja selectiva a Germanwings y Meridiana. Estas compañías aéreas operan en un mercado competitivo y liberalizado y las ventajas que se les otorgaron podrían mejorar su posición competitiva en el mercado de servicios de transporte aéreo con origen o destino en el aeropuerto de Alghero, en detrimento de otras compañías aéreas. En este sentido, la Comisión considera que la ventaja concedida a Germanwings y Meridiana puede falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

12.2.1.5. *Conclusión sobre los acuerdos con las compañías aéreas*

- (551) Por tanto, la Comisión concluye que las medidas adoptadas por SoGeAAL en virtud del acuerdo de 2010 con Meridiana y del acuerdo de 2007 con Germanwings implicaron la concesión de ayudas estatales a dichas compañías aéreas por un importe de aproximadamente 175 174 y 140 482 EUR, respectivamente. Dado que la ayuda incluida en cada uno de estos acuerdos se ejecutó sin haber sido autorizada por la Comisión, constituye una ayuda estatal ilegal.

12.2.2. **Compatibilidad de las ayudas a las compañías aéreas**

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

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

⁽¹²⁰⁾ Asunto 730/79, Philip Morris Holland BV/Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1980, p. 267, apartado 11, y asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, Alzetta Mauro y otros/Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 2000, p. II-2325, apartado 80.

⁽¹²¹⁾ Asunto 730/79, Philip Morris Holland BV/Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1980, p. 2671, apartados 11 y 12, y asunto T-214/95, Het Vlaamse Gewest (Región Flamenca)/Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1998, p. II-717, apartados 48-50.

⁽¹²²⁾ Reglamento (CEE) n° 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (DO L 240 de 24.8.1992, p. 1); Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO L 240 de 24.8.1992, p. 8); y Reglamento (CEE) n° 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (DO L 240 de 24.8.1992, p. 15).

⁽¹²³⁾ Asunto C-305/89, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1603, apartado 26.

(553) Las Directrices de aviación de 2005, por su parte, establecen que:

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

(554) Como los acuerdos con Meridiana y Germanwings se celebraron después de la publicación de las Directrices de aviación de 2005 en el Diario Oficial de 9 de diciembre de 2005, dichas Directrices constituyen la base jurídica aplicable para evaluar su compatibilidad con el mercado interior.

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

(555) Las Directrices de 2005 establecen, en el punto 79, varias condiciones para que las ayudas de puesta en marcha sean consideradas compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

i. La ayuda se concede a compañías aéreas con una licencia de explotación válida expedida por un Estado miembro en virtud del Reglamento (CEE) n° 2407/92

(556) En este caso, los beneficiarios son las compañías aéreas, tal como se definen en el Reglamento (CE) n° 1008/2008 ⁽¹²⁴⁾. Así pues, se cumple la primera condición establecida por las Directrices de aviación de 2005.

ii. La ayuda se concede a rutas que conecten un aeropuerto regional de categoría C o D con otro aeropuerto de la UE

(557) El aeropuerto de Alghero está clasificado desde 2005 como aeropuerto regional de categoría C en virtud de las Directrices de aviación de 2005. La ayuda fue concedida a compañías aéreas que abriesen nuevas rutas desde Alghero a otros aeropuertos de la Unión. Así pues, se cumple la segunda condición.

iii. La ayuda se limitará exclusivamente a la apertura de nuevas rutas o nuevas frecuencias, que generen un incremento de la cifra neta de pasajeros. Las ayudas no deben fomentar un mero desplazamiento del tráfico de una línea o una compañía a otra. En particular, no deben provocar un desvío del tráfico injustificado desde el punto de vista de la frecuencia y la viabilidad de servicios existentes prestados desde otro aeropuerto situado en la misma ciudad, aglomeración ⁽¹²⁵⁾ o sistema aeroportuario ⁽¹²⁶⁾, que se dirijan al mismo destino u otro destino comparable según los mismos criterios

(558) La ayuda se concedió para alentar a las compañías aéreas a poner en marcha nuevas rutas desde el aeropuerto de Alghero a uno o más destinos de la Unión, lo que produjo un aumento del volumen neto de pasajeros. No hay ningún otro aeropuerto en la misma ciudad o aglomeración. Además, ninguna de las rutas estaba servida por un tren de alta velocidad. Así pues, se cumple la tercera condición establecida por las Directrices de aviación de 2005.

iv. La línea que reciba ayudas debe ser viable en un futuro, es decir, cubrir al menos sus costes sin necesidad de financiación pública. Por esta razón, las ayudas de puesta en marcha deberán ser decrecientes y estar limitadas en el tiempo.

(559) La ayuda a Germanwings y Meridiana se limitó a la duración de los acuerdos celebrados con SoGeAAL, a saber, 1 y 3 años, respectivamente. Sin embargo, en los acuerdos no se impuso ninguna condición con arreglo a la cual las rutas explotadas por compañías aéreas desde Alghero tenían que ser rentables de forma autónoma. La Comisión observa además que aunque el importe de la ayuda recibida por Germanwings, como se muestra en el cuadro 19, era degresivo, Germanwings cesó su actividad en Alghero en 2007 y, por tanto, nunca operó sin financiación pública.

⁽¹²⁴⁾ Tras la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1008/2008, el Reglamento (CEE) n° 2407/92 ha sido derogado y, con arreglo al artículo 27 del Reglamento (CE) n° 1008/2008, las referencias al Reglamento derogado se entenderán hechas al Reglamento (CE) n° 1008/2008.

⁽¹²⁵⁾ Reglamento (CEE) n° 2408/92.

⁽¹²⁶⁾ Según se define en el artículo 2, letra m), del Reglamento (CEE) n° 2408/92.

- v. La cuantía de la ayuda debe estar vinculada estrechamente a los costes subvencionables
- (560) Los costes subvencionables se definen en las Directrices de aviación de 2005 como «los costes suplementarios de puesta en marcha vinculados a la inauguración de la nueva ruta o frecuencia que el transportista aéreo no habría podido soportar al ritmo normal de explotación». Italia no ha alegado que la financiación a Germanwings y Meridiana se limitase a cubrir los costes subvencionables y que los costes de gestión ordinarios no serían subvencionados. Por tanto, esta condición no se cumple.
- vi. La ayuda decreciente podrá concederse por un período máximo de tres años. Su cuantía no podrá superar ningún año el 50 % del total de los costes anuales subvencionables, ni exceder del 30 % de la media global de los costes subvencionables
- (561) Los acuerdos con las compañías aéreas en cuestión no hacen ninguna referencia a los costes de estas ni establecen que la ayuda debe limitarse a un porcentaje determinado de los costes subvencionables. Así pues, la Comisión estima que esta condición no se cumple.
- vii. El período durante el cual se conceda a una compañía una ayuda de puesta en marcha deberá ser sustancialmente inferior al período en el que la compañía se comprometa a ejercer sus actividades en el aeropuerto en cuestión
- (562) La Comisión observa que no se impuso ninguna condición en el sentido de que las rutas abiertas por compañías aéreas fuesen viables tras el período de su funcionamiento subvencionado.
- viii. El pago de la ayuda debe vincularse a la evolución real del número de pasajeros transportados
- (563) La Comisión observa que existe una relación clara entre el número de pasajeros transportados y el importe de la ayuda. En particular, los acuerdos con Germanwings y Meridiana establecieron el pago de primas por objetivos por SoGeAAL si las compañías aéreas cumplían los objetivos de tráfico establecidos.
- ix. Todo ente público que prevea conceder ayudas a la puesta en marcha de una nueva ruta en beneficio de una compañía aérea, a través de un aeropuerto o por otro procedimiento, deberá hacer público su proyecto con antelación y publicidad suficientes para permitir a todas las compañías aéreas interesadas proponer sus servicios. En particular, esa información deberá incluir la descripción de la ruta, así como criterios objetivos en relación con la cuantía y duración de las ayudas
- (564) En el curso de la investigación, Italia sostuvo que la intención del aeropuerto de celebrar acuerdos con compañías aéreas interesadas en abrir nuevas rutas desde Alghero había sido suficientemente anunciada entre las compañías potencialmente interesadas. Sin embargo, no se facilitaron pruebas en este sentido. En particular, no existen indicios de que el aeropuerto de Alghero comunicase su intención de conceder ayudas a las compañías aéreas, así como las condiciones de concesión, con antelación y publicidad suficientes. El procedimiento de selección de las compañías aéreas, por tanto, no fue suficientemente claro para garantizar el trato no discriminatorio de las compañías aéreas interesadas.
- x. Toda compañía aérea que proponga un servicio a un ente público dispuesto a conceder una ayuda de puesta en marcha deberá adjuntar a su solicitud un plan de negocio que demuestre la viabilidad de la línea durante un período sustancial tras la extinción de la ayuda. Antes de la concesión de la ayuda a la puesta en marcha, el ente público deberá analizar la repercusión de la nueva ruta sobre las líneas competidoras
- (565) Ni Italia ni las partes interesadas han aportado pruebas de que las compañías aéreas hubiesen facilitado previamente un plan de negocio de las rutas para demostrar la viabilidad de la ruta en cuestión sobre una base autónoma al cabo de un período determinado. SoGeAAL alega haber llevado a cabo una evaluación del impacto de las nuevas rutas en otras rutas. Así pues, esta condición se cumple.
- xi. Los Estados miembros velarán por que se publique anualmente, para cada aeropuerto, la lista de rutas que perciban ayudas, indicando para cada una la fuente de financiación pública, la compañía beneficiaria, la cuantía de la ayuda entregada y el número de pasajeros afectados
- (566) No hay indicio alguno de que Alghero publicase anualmente la lista de rutas que perciben financiación pública, indicando la fuente de financiación, la compañía aérea, el importe de la ayuda realmente pagada y el número de pasajeros transportados. Así pues, esta condición no se cumple.

- xii. En su caso, deben preverse otros procedimientos de recurso en los Estados miembros para remediar cualquier discriminación que pueda producirse en la concesión de las ayudas
- (567) Italia no ha alegado que existiesen procedimientos de recurso para tratar las denuncias relativas a la concesión de la ayuda a compañías aéreas que operan rutas desde Alghero. Así pues, esta condición no se cumple.
- xiii. Se deberá establecer un procedimiento sancionador para el caso de que un transportista incumpla los compromisos asumidos con el aeropuerto en el momento de la entrega de la ayuda. Disponer de un sistema de recuperación de la ayuda o exigir a la compañía aérea el depósito de una garantía permitirá al aeropuerto asegurarse de que ésta respete dichos compromisos
- (568) La Comisión observa que los acuerdos con las compañías aéreas establecen un régimen de sanciones en caso de que estas no respeten los objetivos de tráfico establecidos. Así pues, esta condición se cumple.
- xiv. Las ayudas a la puesta en marcha no podrán sumarse a otros tipos de ayuda a la explotación de una línea, como las ayudas de carácter social concedidas a determinados tipos de pasajeros o las compensaciones por servicio público. Tampoco se podrán conceder dichas ayudas cuando se haya reservado el acceso a una ruta a una única compañía en virtud del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 2408/92 y, en particular su apartado 1, letra d). En aplicación de las normas de proporcionalidad, tampoco podrán acumularse estas ayudas con otras otorgadas para sufragar los mismos costes, ni siquiera si son concedidas por otro Estado
- (569) Italia confirmó que la ayuda en cuestión no fue concedida para la puesta en marcha de rutas sujetas a OSP en virtud del Reglamento (CE) n° 1008/2008. No obstante, Italia no confirmó que la ayuda no se acumulase con otra ayuda para cubrir los mismos costes.
- (570) En consecuencia, la ayuda a las compañías aéreas no puede considerarse ayuda de puesta en marcha con arreglo a las Directrices de aviación de 2005. La ayuda estatal ejecutada por Meridiana y Germanwings constituye, por tanto, ayuda estatal ilegal e incompatible que debe ser recuperada.

12.3. CONCLUSIÓN

- (571) Por tanto, la Comisión considera que:
- Italia aplicó la ayuda a la inversión en el aeropuerto de Alghero infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado. Las ayudas a la inversión son compatibles con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado;
 - las subvenciones a las que se hace referencia en el considerando 257 concedidas al gestor aeroportuario de Alghero antes del 12 de diciembre de 2000 quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente Decisión;
 - Italia aplicó las ayudas de funcionamiento al aeropuerto de Alghero infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado. La ayuda de funcionamiento es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado;
 - los acuerdos relativos a servicios aeroportuarios (o de asistencia en tierra) y los acuerdos de comercialización celebrados por SoGeAAL con Ryanair, Air One/Alitalia, Volare, bmibaby, Air Vallée y Air Italy no constituyen ayudas estatales;
 - los acuerdos de asistencia en tierra y comercialización celebrados por SoGeAAL con Meridiana y Germanwings constituyen ayuda estatal ilegal e incompatible.

13. RECUPERACIÓN

- (572) De conformidad con el Tratado y la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la Comisión es competente para decidir que el Estado interesado debe suprimir o modificar la ayuda cuando se ha comprobado que es incompatible con el mercado interior ⁽¹²⁷⁾. El Tribunal también ha dictaminado reiteradamente que la obligación

⁽¹²⁷⁾ Asunto C-70/72 Comisión/Alemania, Rec. 1973, p. 813, apartado 1973.

del Estado de suprimir una ayuda que la Comisión considera incompatible con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación anterior ⁽¹²⁸⁾. En dicho contexto, el Tribunal ha declarado que este objetivo se alcanza una vez que el beneficiario ha reembolsado los importes concedidos en concepto de ayudas ilegales, perdiendo así la ventaja de que había disfrutado sobre sus competidores en el mercado, y se restaura la situación anterior a la concesión de la ayuda ⁽¹²⁹⁾.

- (573) Siguiendo esta jurisprudencia, el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo establece que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para recuperar la ayuda del beneficiario» ⁽¹³⁰⁾.
- (574) Por tanto, las ayudas estatales citadas en el cuadro 19 en favor de Meridiana y Germanwings se reembolsarán a Italia en la medida en que haya sido abonadas.
- (575) Con respecto a los importes que deben ser recuperados, la Comisión considerará el análisis previo de los costes e ingresos adicionales previstos de los acuerdos según figura en el cuadro 19, con las siguientes observaciones adicionales:
- para cada acuerdo o conjunto de acuerdos, el importe anual de las ayudas a recuperar debe corresponder al flujo de caja adicional negativo anual en el momento en que se tomó la decisión de firmar el acuerdo, para cada año de vigencia del contrato. Los flujos de caja negativos corresponden a la cantidad de financiación necesaria para que el VAN del acuerdo sea positivo y, por tanto, para que el acuerdo sea conforme al mercado;
 - la Comisión considera que el período que debe tenerse en cuenta en el análisis de rentabilidad para Germanwings es 2007. Como se menciona en el considerando 117, Germanwings operó desde Alghero solo en 2007. La eficacia de la ventaja recibida por la compañía aérea se limita a la duración efectiva de los acuerdos en cuestión, puesto que una vez que el acuerdo expiró Germanwings no recibió más ventaja del aeropuerto.
- (576) El cuadro 23 indica los importes aproximados que deben recuperarse (flujos negativos adicionales) en el caso del acuerdo con Germanwings, que no se aplicó en su totalidad.

Cuadro 23

Información sobre los importes aproximados de ayuda recibidos, a recuperar y ya recuperados

Identidad del beneficiario	Importe total aproximado de la ayuda recibida (EUR)	Importe aproximado de la ayuda a recuperar (EUR) (Principal)	Importe total ya reembolsado (EUR)	
			Principal	Intereses de recuperación
Germanwings	140 482	140 482		
Meridiana	175 174	175 174		

- (577) Para tener en cuenta la ventaja efectivamente percibida por las compañías aéreas y sus filiales en el marco de los acuerdos, los importes indicados en el cuadro 23 podrán ajustarse en función de las pruebas presentadas por Italia, sobre la base de: i) la diferencia entre los pagos reales presentados a posteriori realizados por las compañías aéreas en concepto de tasas aeroportuarias y los flujos de caja previstos previamente para estas partidas de ingresos y que figuran en el cuadro 19; ii) la diferencia entre los pagos reales de comercialización presentados a posteriori abonados a las compañías aéreas en el marco de acuerdos de comercialización y los demás gastos de comercialización previstos previamente, correspondientes a las cantidades que figuran en el cuadro 19.

⁽¹²⁸⁾ Asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, España/Comisión, Rec. 1994, p. I-4103, apartado 75.

⁽¹²⁹⁾ Asunto C-75/97, Bélgica/Comisión, Rec. 1999, p. I-3671, apartados 64-65.

⁽¹³⁰⁾ Reglamento n° 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).

(578) Además, Italia tiene que añadir al importe de la ayuda los intereses de recuperación, calculados a partir de la fecha en que la ayuda ilegal estuvo a disposición del beneficiario hasta la fecha de su recuperación⁽¹³¹⁾, de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión⁽¹³²⁾. Como en el presente caso los flujos de caja correspondientes a los importes de ayuda son complejos y se abonaron en diferentes fechas a lo largo del año, y ambos contratos solo duraron un año cada uno, la Comisión considera que es aceptable para el cálculo de los intereses de recuperación considerar que la fecha del pago de la ayuda a Germanwings y Meridiana es la de terminación (anticipada) de los respectivos acuerdos.

HA TOMADO LA SIGUIENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Las subvenciones directas para infraestructuras, accesorios y obras y equipos que Italia concedió al aeropuerto de Alghero constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. La ayuda estatal fue concedida por Italia infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado.
2. La ayuda estatal citada en el apartado 1 es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

Artículo 2

1. Las aportaciones de capital que Italia acordó para el aeropuerto de Alghero constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. La ayuda estatal fue concedida por Italia infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado.
2. La ayuda estatal citada en el apartado 1 es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

Artículo 3

Las medidas que Italia aplicó en favor de Ryanair, Air One/Alitalia, Volare, bmibaby, Air Vallée y Air Italy no constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

Artículo 4

1. Las medidas que Italia aplicó en favor de Meridiana y Germanwings constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. La ayuda estatal fue concedida por Italia infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado.
2. La ayuda estatal citada en el apartado 1 es incompatible con el mercado interior.

Artículo 5

1. Italia deberá recuperar la ayuda estatal incompatible con el mercado interior mencionada en el artículo 4 abonada a los beneficiarios.
2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se considera que fueron puestas a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva.

⁽¹³¹⁾ Reglamento nº 659/1999, ya citado, artículo 14, apartado 2.

⁽¹³²⁾ Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

3. Los intereses se calcularán según un tipo de interés compuesto, conforme a lo dispuesto en el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004.
4. Italia cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda mencionada en el artículo 4 con efecto a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

Artículo 6

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 5 será inmediata y efectiva.
2. Italia garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

Artículo 7

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Italia presentará la siguiente información:
 - a) el importe total de las ayudas recibidas por los beneficiarios;
 - b) el importe total (principal e intereses de recuperación) que deba recuperarse de cada beneficiario;
 - c) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para dar cumplimiento a la presente Decisión;
 - d) documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda.
2. Italia mantendrá informada a la Comisión sobre el estado de avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que se haya recuperado totalmente la ayuda mencionada en el artículo 4. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También aportará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados de los beneficiarios.

Artículo 8

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 1 de octubre de 2014.

Por la Comisión
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente