

Diario Oficial de la Unión Europea

L 201



Edición
en lengua española

Legislación

58º año

30 de julio de 2015

Sumario

II Actos no legislativos

DECISIONES

- ★ **Decisión (UE) 2015/1225 de la Comisión de 19 de diciembre de 2012 relativa a las ampliaciones de capital efectuadas por la empresa SEA S.p.A. en favor de SEA Handling S.p.A. [Asunto SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)] [notificada con el número C(2012) 9448] (El texto en lengua italiana es el único auténtico) ⁽¹⁾ 1**
- ★ **Decisión (UE) 2015/1226 de la Comisión de 23 de julio de 2014 relativa a la ayuda estatal SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Angulema, SNC-Lavalin, Ryanair y Airport Marketing Services [notificada con el número C(2014) 5080] (El texto en lengua francesa es el único auténtico) ⁽¹⁾ 48**
- ★ **Decisión (UE) 2015/1227 de la Comisión de 23 de julio de 2014 relativa a la Ayuda estatal SA.22614 (C 53/07) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services y Transavia [notificada con el número C(2014) 5085] (El texto en lengua francesa es el único auténtico) ⁽¹⁾ 109**

⁽¹⁾ Texto pertinente a efectos del EEE

ES

Los actos cuyos títulos van impresos en caracteres finos son actos de gestión corriente, adoptados en el marco de la política agraria, y que tienen generalmente un período de validez limitado.

Los actos cuyos títulos van impresos en caracteres gruesos y precedidos de un asterisco son todos los demás actos.

II

(Actos no legislativos)

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2015/1225 DE LA COMISIÓN

de 19 de diciembre de 2012

**relativa a las ampliaciones de capital efectuadas por la empresa SEA S.p.A. en favor de SEA Handling S.p.A.
[Asunto SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)]**

*[notificada con el número C(2012) 9448]***(El texto en lengua italiana 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) ⁽¹⁾,Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽²⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Por carta de 13 de julio de 2006, la Comisión recibió una denuncia relativa a una presunta ayuda concedida a la empresa SEA Handling S.p.A. (en lo sucesivo, «SEA Handling»), que presta servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de Milano Malpensa y Milano Linate. Dicha denuncia se registró inicialmente con el número CP 175/06.
- (2) Por carta de 6 de octubre de 2006, la Comisión pidió a las autoridades italianas explicaciones acerca de esta denuncia. Por carta de 21 de diciembre de 2006, las autoridades italianas solicitaron una prórroga del plazo del que disponían para dar una respuesta.
- (3) Por carta de 11 de enero de 2007, la Comisión concedió dicha prórroga. Por carta de 9 de febrero de 2007, las autoridades italianas facilitaron las aclaraciones necesarias.
- (4) Por carta de 30 de mayo de 2007, la Comisión informó al denunciante de que, en el caso que nos ocupa, no disponía de informaciones suficientes para concluir que se cumplía el criterio relativo a los recursos estatales a que se refiere el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»). Por consiguiente, en el sentido del artículo 20, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo ⁽³⁾, no existían motivos suficientes para pronunciarse sobre el caso. Por carta de 2 de julio de 2007, el denunciante transmitió informaciones complementarias. Tras conocer dichas informaciones complementarias, la Comisión decidió reexaminar la denuncia.
- (5) Por carta de 3 de marzo de 2008, la Comisión pidió a las autoridades italianas que le proporcionaran una copia del acuerdo sindical celebrado el 26 de marzo de 2002. Por carta de 10 de abril de 2008, las autoridades italianas transmitieron el documento pedido.
- (6) Por carta de 20 de noviembre de 2008, las autoridades italianas transmitieron a la Comisión el acuerdo sindical celebrado el 13 de junio de 2008.

⁽¹⁾ DO L 1 de 3.1.1994, p. 3.⁽²⁾ DO C 184 de 22.7.2008, p. 34.⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 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).

- (7) Por carta de 23 de junio de 2010, la Comisión notificó a las autoridades italianas su Decisión de incoar el procedimiento a que se refiere el artículo 108, apartado 2, del TFUE, e invitó a las autoridades italianas a transmitirle en el plazo de un mes algunas informaciones y datos necesarios para valorar la compatibilidad de las medidas en cuestión.
- (8) Por carta de 19 de julio de 2010, las autoridades italianas solicitaron una prórroga del plazo previsto hasta el 20 de septiembre de 2010, que la Comisión aceptó en su respuesta de 23 de julio de 2010.
- (9) El 20 de septiembre de 2010, las autoridades italianas presentaron las observaciones del Ayuntamiento de Milán relativas a la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal.
- (10) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁴⁾ (en lo sucesivo, «la Decisión de incoar el procedimiento»). La Comisión invitó a los interesados a presentar observaciones sobre las medidas en cuestión en el plazo de un mes a partir de la publicación.
- (11) Por carta de 11 de febrero de 2011, SEA Handling pidió que se prorrogase hasta el 21 de marzo de 2011 el plazo para presentar sus observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento. Por carta de 23 de febrero de 2011, la Comisión concedió esta prórroga.
- (12) Por carta de 25 de febrero de 2011, [...] (*) pidió que se prorrogara hasta el 25 de marzo de 2011 el plazo para presentar sus observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento.
- (13) Por carta enviada el 21 de marzo de 2011, SEA Handling y SEA S.p.A. (en lo sucesivo, «SEA») presentaron a la Comisión sus observaciones conjuntas sobre la Decisión de incoar el procedimiento.
- (14) Por carta de 21 de marzo de 2011, [...] presentó a la Comisión sus observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento.
- (15) Por carta de 7 de abril de 2011, la Comisión transmitió las observaciones de los terceros interesados a las autoridades italianas, invitándolas a presentar sus observaciones como muy tarde el 16 de mayo de 2011.
- (16) Por carta de 18 de abril de 2011, las autoridades italianas pidieron a la Comisión que prorrogase hasta el 2 de junio de 2011 el plazo para presentar sus observaciones en respuesta a las observaciones de los terceros interesados. Por carta de 28 de abril de 2011, la Comisión concedió esta prórroga a las autoridades italianas.
- (17) Por carta de 1 de junio de 2011, las autoridades italianas presentaron sus observaciones. Además, facilitaron nuevos argumentos a través de un estudio realizado por una empresa de consultoría.
- (18) Por carta de 11 de julio de 2011, la Comisión solicitó a las autoridades italianas que le transmitieran las informaciones ya solicitadas en el punto 5 de la Decisión de incoar el procedimiento, que ni las autoridades italianas ni SEA habían transmitido aún.
- (19) Por carta de 28 de julio de 2011, las autoridades italianas pidieron a la Comisión que prorrogase hasta el 15 de octubre de 2011 el plazo para facilitar las informaciones solicitadas. Por carta de 8 de agosto de 2011, la Comisión aceptó prorrogar el plazo hasta el 15 de septiembre de 2011.
- (20) Por carta de 26 de agosto de 2011, las autoridades italianas comunicaron a la Comisión que consideraban inadecuada la prórroga concedida, por cuanto era inferior al período pedido inicialmente.
- (21) Por carta de 15 de septiembre de 2011, las autoridades italianas transmitieron su respuesta a la solicitud de información de la Comisión. Por carta de 18 de octubre de 2011, las autoridades italianas transmitieron una traducción al inglés del documento contenido en el anexo 5 del envío anterior.
- (22) Por carta de 21 de octubre de 2011, las autoridades italianas completaron el anexo 12 del envío anterior con las informaciones suministradas por el Ayuntamiento de Milán. Por carta de 7 de noviembre de 2011, las autoridades italianas transmitieron una traducción al inglés de tales observaciones.
- (23) El 19 de junio de 2012, se celebró una reunión entre los servicios de la Comisión y las autoridades italianas. A raíz de esta reunión, por cartas de 2 y 10 de julio de 2012, las autoridades italianas presentaron nuevos argumentos en apoyo de su valoración de las medidas examinadas. A petición de las autoridades italianas, el 23 de noviembre de 2012 se celebró una segunda reunión con los servicios de la Comisión. Las autoridades italianas propusieron, en líneas generales, los mismos argumentos ya presentados en la reunión anterior.

⁽⁴⁾ DO C 29 de 29.1.2011, p. 10.

(*) Información protegida por el secreto profesional.

2. SÍNTESIS DE LAS MEDIDAS EXAMINADAS

- (24) La presente Decisión se refiere a las ampliaciones de capital efectuadas por la empresa SEA en favor de su filial, la empresa SEA Handling, entre 2001 y 2010, destinadas principalmente a cubrir las pérdidas de explotación sufridas por SEA Handling.

2.1. PRESUNTO BENEFICIARIO DE LA AYUDA

- (25) El beneficiario de las medidas en cuestión es la empresa SEA Handling, controlada al 100 % por SEA. SEA es la empresa que gestiona el sistema aeroportuario de Milán, que incluye los aeropuertos de Linate y Malpensa. Se trata de una empresa de derecho privado (empresa anónima), que durante el período objeto de examen pertenecía casi por completo a entes públicos, como el Ayuntamiento de Milán (84,56 %) y la Provincia de Milán (14,56 %), y a otros pequeños accionistas públicos y privados (0,88 %). En diciembre de 2011, el 29,75 % del capital de la empresa SEA se vendió al fondo privado Fondi italiani per le infrastrutture (F2i).
- (26) Las actividades de SEA se subdividen del siguiente modo:
- a) gestión aeroportuaria general: realización y gestión de infraestructuras de servicio para el transporte aéreo;
 - b) asistencia en tierra: servicios de asistencia en tierra para pasajeros, aeronaves, equipajes y mercancías;
 - c) actividades conexas: actividades comerciales dentro de los aeropuertos y, en particular, venta al público de servicios varios, ventas libres de impuestos, gestión de los quioscos de periódicos, restaurantes, publicidad, aparcamientos y alquiler de automóviles, gestión y mantenimiento de infraestructuras destinadas a actividades no aeronáuticas, como las estructuras hoteleras y las actividades de carácter logístico. Estas actividades son ejecutadas directamente por SEA o por terceros en virtud de contratos específicos con SEA.
- (27) La empresa SEA Handling se constituyó a raíz de la entrada en vigor del Decreto Legislativo n° 18/99⁽⁵⁾, de 13 de enero de 1999, que transpone a la legislación italiana la Directiva 96/67/CE del Consejo⁽⁶⁾, que impone la obligación de efectuar una separación contable de las actividades relacionadas con el suministro de dichos servicios⁽⁷⁾. Con la constitución de la empresa SEA Handling, SEA procedió a la separación contable y jurídica del conjunto de las actividades en cuestión⁽⁸⁾. Además de las actividades de gestión de los aeropuertos de Malpensa y Linate en sentido estricto, SEA presta otros muchos servicios secundarios, vinculados al transporte aéreo o complementarios.
- (28) La empresa SEA Handling opera desde el 1 de junio de 2002. Hasta el 1 de junio de 2002, los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de Milano Linate y Milano Malpensa fueron prestados directamente por SEA⁽⁹⁾.

2.2. MEDIDAS EXAMINADAS

- (29) Según las informaciones transmitidas a la Comisión, a partir de 2002 SEA Handling recibió de SEA subvenciones en forma de ampliaciones de capital destinadas esencialmente a cubrir sus pérdidas de explotación.
- (30) Se recogen a continuación los importes de las pérdidas de SEA Handling⁽¹⁰⁾:
- en 2002, SEA Handling registró una pérdida total de 43 639 040,39 EUR (1 de junio de 2002—31 de diciembre de 2002);
 - en 2003, SEA Handling registró una pérdida total de 49 489 577,23 EUR (1 de enero de 2003—31 de diciembre de 2003);

⁽⁵⁾ Gazzetta Ufficiale n° 28, de 4 de febrero de 1999.

⁽⁶⁾ 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).

⁽⁷⁾ El artículo 4 de la Directiva 96/67/CE dispone que «la entidad gestora de un aeropuerto, el usuario o el agente de asistencia que preste servicios de asistencia en tierra deberá efectuar una estricta separación contable con arreglo a las prácticas comerciales vigentes entre las actividades de prestación de dichos servicios y sus otras actividades. La realización de esta separación contable deberá ser verificada por un inspector independiente nombrado por el Estado miembro. Este último comprobará asimismo la ausencia de flujos financieros entre la actividad de la entidad gestora en su calidad de autoridad aeroportuaria y su actividad de asistencia en tierra».

⁽⁸⁾ El 1 de diciembre de 2011, la Comisión adoptó el paquete «Mejores aeropuertos». Este paquete incluye la propuesta de revisar las reglas sobre la asistencia en tierra y, en particular, propuestas dirigidas a mejorar la calidad y la eficacia de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos. La propuesta prevé asimismo la separación jurídica de las actividades de asistencia en tierra de la gestión aeroportuaria. Otra medida prevista es el aumento de dos a tres del número mínimo de prestadores de servicios de asistencia en tierra a disposición de las compañías aéreas en los aeropuertos de grandes dimensiones para los principales servicios de asistencia en tierra que aún son objeto de restricciones, a saber, los servicios de gestión de equipajes, la asistencia en las operaciones en pista y de repostado de combustible y lubricante, y los servicios de carga y correo.

⁽⁹⁾ La empresa SEA Handling S.r.l, existente antes de la creación de SEA Handling, se constituyó en 1998, pero nunca ha estado operativa.

⁽¹⁰⁾ Balance a 31 de diciembre de cada año.

- en 2004, SEA Handling registró una pérdida total de 47 962 810 EUR (1 de enero de 2004—31 de diciembre de 2004);
 - en 2005, SEA Handling registró una pérdida total de 42 430 169,31 EUR (1 de enero de 2005—31 de diciembre de 2005);
 - en 2006, SEA Handling registró una pérdida total de 44 150 435 EUR (1 de enero de 2006—31 de diciembre de 2006);
 - en 2007, SEA Handling registró una pérdida total de 59 724 727 EUR (1 de enero de 2007—31 de diciembre de 2007);
 - en 2008, SEA Handling registró una pérdida total de 52 387 811 EUR (1 de enero de 2008—31 de diciembre de 2008);
 - en 2009, SEA Handling registró una pérdida total de 29,7 millones EUR (1 de enero de 2009—31 de diciembre de 2009);
 - en 2010, SEA Handling registró una pérdida total de 13,4 millones EUR (1 de enero de 2010—31 de diciembre de 2010).
- (31) Frente a pérdidas por un importe total de 339,784 millones EUR entre 2002 y 2010, SEA transfirió a SEA Handling un total de 359,644 millones EUR en forma de ampliaciones de capital efectuadas anualmente en varias fases. La distribución y los importes que se consignan en el cuadro corresponden a las informaciones facilitadas por las autoridades italianas.

(millares de EUR)

Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Importes de las aportaciones de capital ⁽¹⁾	18 765	24 879	25 236	6 111	30 000	11 559	25 271	13 481	0	
	21 200	24 252	30 000	30 000	439	2 663		34 328		
				4 118	30 000	3 527				
						23 808				
Total anual	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
Total global										359 664

- ⁽¹⁾ Las ampliaciones de capital para compensar las pérdidas de explotación no se efectuaron todas necesariamente en el transcurso de un determinado año. Así, por ejemplo, la primera ampliación de capital, realizada en 2003 por valor de 24,879 millones EUR, se destinó a cubrir parcialmente las pérdidas registradas en 2002. En cambio, el segundo aumento de capital, por valor de 24,252 millones EUR, se destinó a cubrir parcialmente las pérdidas registradas en 2003.

2.3. PAPEL DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE SEA Y SEA HANDLING

- (32) Según las informaciones transmitidas a la Comisión, el 26 de marzo de 2002, la Administración del Ayuntamiento de Milán, la empresa SEA y las organizaciones sindicales celebraron un acuerdo que establece lo siguiente:

«La Administración del Ayuntamiento de Milán [...] confirma que [...]

- la participación mayoritaria de la empresa de gestión de aeropuertos seguirá perteneciendo a SEA durante al menos cinco años,
- con respecto a los eventuales socios, SEA se compromete a mantener informadas a las organizaciones sindicales y a presentarles el plan empresarial y la estructura organizativa [...]. El acuerdo que SEA formalice con las organizaciones sindicales tendrá valor operativo tras la presentación y la negociación del citado plan con los sindicatos,
- el plan de movilidad acordado tendrá que dar solución a los eventuales excedentes, excluyendo procedimientos de despido colectivo e imponiendo a SEA la obligación de asumir los gastos que se deriven del reciclaje, reconversión, incentivos a la baja voluntaria y preparación a la jubilación del personal,
- el paso de los trabajadores a la nueva empresa se producirá sin menoscabo de los derechos adquiridos y con una garantía de empleo que cubra los próximos cinco años,

- SEA y sus eventuales socios mantendrán el equilibrio gastos/ingresos y el marco económico general, preservando la capacidad de gestión y mejorando sensiblemente las posibilidades de competir adecuadamente en los mercados nacionales e internacionales,
- intervendrá ante los ministerios competentes y las autoridades aeroportuarias para que se adopten directrices capaces de garantizar el empleo en caso de transferencia a la competencia de la actividad de asistencia en tierra, y en particular para responder a los compromisos de seguridad y fiabilidad impuestos a los gestores aeroportuarios, compromisos que deben abarcar igualmente a los empleados que desarrollan las actividades de asistencia en tierra.

Por último, la Administración municipal y las organizaciones sindicales supervisarán los contenidos del presente acuerdo, verificando sus fases de ejecución mediante reuniones periódicas *ad hoc*.

- (33) Los citados compromisos se han visto confirmados por sucesivos acuerdos que retoman expresamente el contenido del acuerdo. La Comisión se refiere en particular a las actas del acuerdo sindical entre SEA y las organizaciones sindicales de 4 de abril de 2002, de 15 de mayo de 2002 y de 9 de junio de 2003, cuyas copias se transmitieron a la Comisión.
- (34) Las actas del Consejo municipal citan asimismo los compromisos contraídos por el Ayuntamiento: «la protección de los derechos adquiridos» y «la garantía de trabajo en los 5 años siguientes»⁽¹¹⁾. Tales compromisos fueron nuevamente refrendados en la reunión del Consejo municipal de 16 de junio de 2003, de cuyas actas se transmitió copia a la Comisión.
- (35) Además, el 7 de noviembre de 2006 los consejeros municipales expresaron su preocupación por la situación de crisis, pronunciándose sobre la necesidad de garantizar en todo caso la supervivencia económica de SEA Handling:

«Las dificultades de SEA Handling S.p.A. [...] no pueden recaer completamente sobre los hombros de los trabajadores [...]. A la luz de esta situación, el Presidente de la empresa aeroportuaria y el alcalde Moratti deben presentarse lo antes posible ante la Comisión de Transportes [del Ayuntamiento de Milán] para explicar cómo piensan relanzar el papel de SEA Handling S.p.A. en el ámbito del mercado de los servicios de asistencia a la navegación aérea»⁽¹²⁾.

2.4. RESULTADOS ECONÓMICOS DE SEA HANDLING⁽¹³⁾

- (36) El siguiente gráfico ilustra la evolución de los costes operativos y del margen operativo bruto para el período 2002-2010. Estos datos se recogen en el cuadro 1, que muestra la evolución del volumen de negocios de SEA Handling, además de la evolución de las relaciones entre margen operativo bruto/volumen de negocios y coste de la mano de obra/facturación.

Gráfico 1

Evolución económica de la empresa

[...]

Cuadro 1

Evolución del volumen de negocios y costes operativos

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Volumen de negocios (millones EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evolución del volumen de negocios (de un ejercicio al otro)		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Coste de la mano de obra	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evolución del coste de la mano de obra (de un ejercicio al otro)		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹¹⁾ Los sindicatos, SEA S.p.A. y el Ayuntamiento de Milán formalizaron el acuerdo el 26 de marzo de 2002.

⁽¹²⁾ Comunicado de prensa del consejero municipal de Milán, Marco Cormio, de 7 de noviembre de 2006, cuya copia se transmitió a la Comisión.

⁽¹³⁾ La documentación facilitada por SEA constituye la fuente de los cuadros y gráficos de esta sección.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Otros costes	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evolución de otros costes (de un ejercicio al otro)		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Margen operativo bruto (MBO)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evolución del MBO (de un ejercicio al otro)		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Relación MBO/volumen de negocios	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Relación coste de la mano de obra/volumen de negocios	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (37) Se observa que el coste de la mano de obra se mantuvo estable entre 2002 y 2007, con leves variaciones en torno a los 160 millones EUR, para después registrar una significativa reducción, situándose en poco menos de 100 millones EUR en 2010, lo que representa una disminución de cerca del 38 % en tres años. La evolución de los demás costes sigue una tendencia similar, registrando el 37 % de reducción en el mismo período.
- (38) El volumen de negocios aumentó un 10 % entre 2002 y 2006. La notable disminución de las actividades de Alitalia en Malpensa tuvo una importante repercusión a partir de 2008, por cuanto el número de movimientos de Alitalia disminuyó en un 87 % entre 2007 y 2010, y las rentas generadas por la presencia de Alitalia disminuyeron consiguientemente en un 72 %. El volumen de negocios total disminuyó en un 27 % durante el mismo período, reducción que se vio compensada por un aumento de los ingresos obtenidos por las otras compañías aéreas.
- (39) Los esfuerzos destinados a reducir los costes operativos y a limitar las pérdidas de ingresos resultantes del *de-hubbing* de Alitalia en 2008 han determinado la progresiva mejoría del margen operativo bruto (negativo), que ha pasado de - 42,5 millones EUR en 2007 a - 8,5 millones EUR en 2010.
- (40) El siguiente cuadro ilustra la evolución del número de empleados, expresados en equivalentes a tiempo completo (ETC).

Cuadro 2

Evolución del número de empleados

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total ETC	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
de los cuales, ETC por tiempo indefinido	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
de los cuales, ETC de duración limitada	150	172	363	338	465	515	208	40	40
ETC operativos (total ETC + horas extraordinarias — paro técnico)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Se observa una disminución constante a partir de 2003 del número total de equivalentes a tiempo completo (- 44 % entre 2003 y 2010), en particular entre los ETC por tiempo indefinido.
- (42) El recurso a contratos de duración limitada aumentó considerablemente entre 2002 y 2007, pasando de 150 a 515 ETC. Posteriormente, se produce una reducción de este tipo de contrato, paralelamente a la disminución del volumen de negocios derivada de la pérdida del tráfico de Alitalia y de un mayor esfuerzo por parte de SEA Handling de reducir la masa salarial. Ese esfuerzo determinó asimismo, durante el período en cuestión, una reducción de las horas de trabajo extra y un aumento del paro técnico, provocando una reducción aún más significativa del número de ETC operativos.

- (43) El cuadro que figura a continuación ilustra la mejoría de la productividad del personal en términos de movimientos tratados por la unidad de trabajo y la evolución del coste de la mano de obra.

*Cuadro 3***Evolución de la productividad del personal**

[...]

*Cuadro 4***Coste de la mano de obra**

[...]

3. MOTIVOS QUE HAN LLEVADO A INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (44) En su Decisión de 23 de junio de 2010, la Comisión estimó, sobre la base de las informaciones transmitidas por el denunciante y por las autoridades italianas, que las medidas relativas al período 2002-2005 podían constituir ayudas estatales, y expresó sus dudas sobre la compatibilidad de tales ayudas con el mercado interior. En esta Decisión, la Comisión invitaba, pues, a Italia a proporcionarle todos los documentos, informaciones y datos necesarios hasta el período más reciente, con el fin de poder valorar la compatibilidad de las medidas. Además, precisaba la necesidad de examinar el período posterior a 2005, en que la entidad de las pérdidas no se transmitió inicialmente a la Comisión, además de todo el período 2002-2010, para comprobar si durante ese período SEA Handling había recibido ayudas estatales ilegales en forma de compensaciones por las pérdidas ⁽¹⁴⁾.
- (45) La Comisión llegó a la conclusión de que se trataba de una ayuda, al considerar que se cumplían las diversas condiciones a que se refiere el artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (46) La Comisión estimó en un primer momento, a la luz de la participación mayoritaria del Ayuntamiento y de la Provincia de Milán en el capital de SEA, que los recursos utilizados para cubrir las pérdidas procedían de las arcas públicas. Constató asimismo la presencia de numerosos indicios en el sentido de la sentencia de 16 de mayo de 2002 en el asunto C-482/99, Francia/Comisión ⁽¹⁵⁾, conocida como Stardust Marine (en lo sucesivo, «sentencia Stardust Marine»), que apuntaban a una implicación de las autoridades públicas en las medidas adoptadas por SEA con respecto a su filial SEA Handling.
- (47) La Comisión consideró por tanto que las medidas examinadas eran selectivas, ya que únicamente se referían a la empresa SEA Handling, proporcionándole una ventaja económica que no se produciría en condiciones normales de mercado.
- (48) Al objeto de determinar si SEA, al cubrir las pérdidas de SEA Handling, había actuado conforme al principio de un inversor prudente en una economía de mercado, la Comisión tuvo en cuenta toda una serie de factores.
- (49) La Comisión constató en primer lugar que el plan empresarial aprobado en 2001 ⁽¹⁶⁾ preveía que SEA Handling volvería a generar beneficios en 2005. La decisión de proseguir la actividad en el sector de la asistencia en tierra después de 2002 y de no proceder a la venta de SEA Handling inmediatamente después de la separación de las dos sociedades se había justificado por la previsión de restablecer la rentabilidad en el plazo de tres años. Ahora bien, el plan empresarial de 2001 no contenía una estrategia detallada que permitiera a SEA garantizar la rentabilidad de SEA Handling, y cubría todas las actividades de SEA. La Comisión no ha recibido ningún otro plan empresarial pormenorizado relativo únicamente a SEA Handling.
- (50) La Comisión constató asimismo que, entre 2003 y 2005, SEA Handling había registrado progresos limitados o resultados negativos, por cuanto las pérdidas anuales eran superiores a 40 millones EUR, el coste de la mano de obra se había mantenido estable, los costes totales solo habían disminuido en torno al 3 %, los beneficios solo habían disminuido en un 4,5 % y los costes laborales unitarios solo habían aumentado en un 7,6 %.
- (51) Por otra parte, la Comisión señaló que la argumentación de las autoridades italianas según la cual la compensación de las pérdidas de SEA Handling debía analizarse con una perspectiva de grupo no explicaba por qué, a nivel del grupo, resultaba más conveniente compensar las pérdidas de SEA Handling que cederla o reestructurarla. La Comisión consideró, además, que la situación de déficit de la empresa SEA Handling se había prolongado demasiado tiempo para poder hablar de un «período limitado» en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991 ⁽¹⁷⁾, y que el carácter recurrente, desde 2002, de la compensación de las pérdidas confirmaba que la empresa SEA no había actuado conforme al principio de un inversor prudente.

⁽¹⁴⁾ Puntos 42 y 102 de la Decisión, además del título 5 de la Decisión.

⁽¹⁵⁾ Sentencia de 16 de mayo de 2002 en el asunto C-482/99, Francia/Comisión, Rec. 2002, p. I-4397.

⁽¹⁶⁾ Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006 (plan empresarial consolidado del Grupo SEA 2002-2006), facilitado por las autoridades italianas.

⁽¹⁷⁾ Sentencia de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433.

- (52) La Comisión estimó igualmente que [...] u otros operadores habrían podido acceder al mercado, que la pérdida de imagen, a que se refieren las autoridades italianas para justificar la renuncia por parte de SEA al ejercicio de las actividades de asistencia en tierra, no estaba cuantificada y se presentaba en términos demasiado vagos, y también que la obligación de prestar los servicios de asistencia en tierra no implicaba la necesidad por parte de SEA de prestar tales servicios en primera persona, dado que la presencia de otros prestadores constituía una alternativa concreta y válida.
- (53) Por último, la Comisión consideró que las medidas incidían indudablemente en los intercambios entre los Estados miembros y en la competencia. La incidencia en los intercambios era indudable, a la luz de los objetivos de la Directiva 96/67/CE, que regula el acceso de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad que alcanzan los niveles de tráfico establecidos por la propia Directiva. Se presumía asimismo una incidencia en la competencia por cuanto las medidas refuerzan notablemente la posición de SEA Handling en detrimento de sus competidores.
- (54) Considerando, pues, en esta fase, que la compensación de las pérdidas constituía una ayuda estatal, la Comisión expresó asimismo sus dudas sobre la compatibilidad de las ayudas en cuestión con el mercado interior. La Comunicación de la Comisión «Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales»⁽¹⁸⁾ (en lo sucesivo, «Directrices relativas al sector aeroportuario») se refiere a la Directiva 96/67/CE, que establece que, por encima de 2 millones de pasajeros, la actividad de prestación de servicios de asistencia en tierra debe ser autosuficiente, con independencia tanto de los demás ingresos comerciales del aeropuerto como de los medios públicos que puedan ser atribuidos a este en su condición de autoridad aeroportuaria o gestor de un servicio de interés económico general⁽¹⁹⁾. Así, la Comisión constató que la subvención de tales actividades por parte de las autoridades públicas es contraria a los objetivos establecidos por la Directiva 96/67/CE y podría tener un efecto negativo en la liberalización del mercado.
- (55) Por consiguiente, la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación formal para disipar sus dudas respecto a la clasificación como ayuda estatal de las medidas hasta el período más reciente y su compatibilidad con el mercado interior.

4. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES ITALIANAS

Sobre el período objeto de examen

- (56) La perplejidad de las autoridades italianas ante la Decisión se refiere sobre todo al ámbito cronológico de las objeciones formuladas por la Comisión. Las autoridades italianas creen que las observaciones de la Comisión se refieren a un período posterior (2006-2008) al período que ha sido objeto de la investigación preliminar y, por lo tanto, de las solicitudes de aclaraciones recibidas con relación al período 2002-2005. El Ayuntamiento, por lo tanto, invitó a la Comisión a rectificar el ámbito temporal cubierto por el procedimiento, dirigiendo a las autoridades italianas, para el período posterior (de 2006 en adelante), una solicitud de información normal⁽²⁰⁾.

Sobre la imputabilidad a las autoridades públicas de las medidas de cobertura de las pérdidas

- (57) Por lo que se refiere al primer indicio de imputabilidad hallado por la Comisión, a saber, algunos pasajes del acuerdo de 26 de marzo de 2002 refrendado por el Ayuntamiento de Milán, por SEA y por los representantes de las organizaciones sindicales, del acta del acuerdo sindical de 4 de abril de 2002, confirmado posteriormente el 15 de mayo de 2002, alcanzado por SEA y las organizaciones sindicales confederales y sectoriales y, por último, del acta del acuerdo sindical celebrado por SEA, SEA Handling y las organizaciones sindicales sectoriales el 9 de junio de 2003, las autoridades italianas invitan a la Comisión a reexaminar el valor probatorio de tales documentos.
- (58) Las autoridades italianas sostienen al respecto que solo constataciones objetivas que llevarán a la conclusión de que el Estado miembro ha intervenido en la decisión de SEA hasta el punto de determinarla o condicionarla —en el sentido de que SEA se habría comportado de manera diferente si hubiera podido decidir con autonomía— permitirían admitir la imputabilidad de las medidas examinadas al propio Estado⁽²¹⁾, circunstancia que, según el Ayuntamiento de Milán, no concurriría en el caso que nos ocupa.
- (59) No habiendo participado de ningún modo en la estipulación de los acuerdos sindicales, el Ayuntamiento subraya que es ajeno a los compromisos asumidos por SEA frente a las representaciones sindicales en los acuerdos en cuestión. El Ayuntamiento de Milán únicamente participó en la reunión del 26 de marzo de 2002 y afirma al respecto que tutelaba los intereses de los trabajadores en calidad de accionista mayoritario y, sobre todo, como ente responsable de la comunidad local. Por lo tanto, no habría asumido ningún compromiso, sino que habría «confirmado» a los sindicatos, en el plano político, las decisiones empresariales de SEA, y en particular la estrategia de salvar puestos de

⁽¹⁸⁾ DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

⁽¹⁹⁾ Directrices relativas al sector aeroportuario, apartado 70.

⁽²⁰⁾ A raíz de esta observación, en su carta de 11 de julio de 2011, la Comisión hizo referencia al punto 42 de la Decisión, en que se precisa que «la Comisión cree por tanto necesario examinar el período 2002-2010 para averiguar si en aquellos años SEA Handling recibió ayudas estatales ilegales en forma de compensación de pérdidas». La Comisión confirmó por lo tanto que «el arco de tiempo considerado va de 2002 al período más reciente, y que las citadas solicitudes de información siguen siendo válidas».

⁽²¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 2008 en el asunto T-442/03, SIC/Comisión, punto 126.

trabajo, con el fin de ayudarles a comprobar la efectiva puesta en práctica de tales decisiones. Dicho «acuerdo», de contenido claramente político-social, no tendría relevancia jurídica, sino tan solo la función de ofrecer garantías a las representaciones sindicales sobre la seriedad de los compromisos de SEA. A la luz de los documentos tomados en consideración por la Comisión, no cabría deducir una intervención determinante del Ayuntamiento de Milán en la decisión de proceder a la compensación de las pérdidas de SEA Handling, ni compromiso alguno en ese sentido. Por lo tanto, SEA habría adoptado sus propias decisiones comerciales con completa libertad e independencia.

- (60) En general, la correspondencia intercambiada entre 2002 y 2005 entre los órganos directivos de la empresa y algunos miembros del consejo municipal, a los que no se ha permitido acceder, y algunos documentos internos de SEA cuya transmisión se había solicitado, en particular el plan empresarial, constituiría una prueba de la no injerencia de la Administración en las actividades de SEA. Según las autoridades italianas, también constituiría una prueba el hecho de que SEA reivindicara expresamente su independencia frente a la Administración, por ejemplo en respuesta a una pregunta formulada por un consejero municipal.
- (61) Por otra parte, las autoridades italianas precisan que, para asumir legítimamente compromisos válidos y eficaces, el Ayuntamiento habría tenido que actuar mediante actos formales de sus propios órganos competentes, con indicación expresa de la cobertura financiera.
- (62) Por lo que se refiere al segundo indicio de imputabilidad constatado por la Comisión, a saber, la relación de especial dependencia que los administradores y directivos de SEA mantenían con el Ayuntamiento de Milán, las autoridades italianas cuestionan la práctica de la Comisión, que consistiría en elevar al rango de indicios afirmaciones contenidas en artículos de prensa. Formulan, además, las siguientes observaciones.
- (63) En primer lugar, por lo que se refiere a la firma, por parte de los miembros del consejo de administración de SEA, de cartas de dimisión en blanco antes del vencimiento de su mandato, remitidas al alcalde de Milán, las autoridades italianas sostienen que tales cartas no pueden demostrar la existencia de una situación de especial dependencia de los administradores de SEA con respecto al Ayuntamiento. Las cartas indican, según reconoció el presidente del consejo de administración durante la asamblea ordinaria del 24 de febrero de 2006, que se trata de una práctica frecuente «utilizada en concreto para permitir el alejamiento oportuno de administradores a los que puedan imputarse hechos constitutivos de delito». El propio presidente ha excluido la utilización de tales cartas en caso de que el accionista no apruebe las decisiones de orden administrativo adoptadas por el consejo de administración, ya que la responsabilidad de tales decisiones corresponde a este de manera exclusiva. Las autoridades italianas añaden que, como dejó claro el presidente del consejo de administración de la empresa con motivo de la citada asamblea, «en todo caso, nadie ha ejercido nunca presiones con referencia a esta carta o a otros documentos», y que las citadas cartas tienen «un valor moral y no un valor jurídico». Por otra parte, según el representante del Ayuntamiento en esa misma asamblea ordinaria de SEA, tales cartas «serían completamente inadecuadas para condicionar la manera de obrar de los consejeros. Estos, en efecto, están en todo caso sujetos a la exclusiva valoración de la asamblea de socios: solo pueden ser nombrados y destituidos por ese órgano, y solo ante ese órgano responden de la gestión de la empresa». Según las autoridades italianas, las cartas en cuestión tendrían como único efecto la pérdida, por parte del administrador destituido por la asamblea de accionistas, del derecho al resarcimiento del daño causado por la resolución anticipada de la relación sin causa justificada.
- (64) En segundo lugar, por lo que se refiere a la relación de especial dependencia que la empresa SEA mantendría con el Ayuntamiento de Milán, las autoridades italianas señalan que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el control ejercido por el Ayuntamiento de Milán no se manifiesta en el nombramiento de sus representantes en el consejo de administración, sino en la simple designación de los mismos, ya que el poder de nombramiento es competencia de la asamblea, con arreglo a la normativa común de derecho privado que regula las sociedades anónimas recogida en el Código Civil italiano. Sostienen asimismo que el estatuto de SEA otorga al consejo de administración, conforme a las reglas ordinarias del Derecho común y como ya se ha observado frecuentemente, el poder de elegir los nombres de los administradores que luego se someten a la aprobación de la asamblea.
- (65) Por otra parte, por lo que se refiere a los indicios típicos de la imputabilidad de una medida al Estado, y, en particular, a los indicios enumerados por el Tribunal de Justicia en el asunto Stardust Marine, las autoridades italianas afirman que debería llegarse a la misma conclusión de no imputabilidad al Estado de las medidas examinadas. En el caso que nos ocupa, las autoridades italianas subrayan que no hay ninguna forma de integración de la empresa SEA en las estructuras de la Administración pública, ni a nivel local ni a nivel nacional. Con relación al ulterior indicio consistente en la naturaleza de las actividades de la empresa y en el ejercicio de estas en el mercado en condiciones competencia normal con operadores privados, las autoridades italianas afirman además que, en este caso, SEA desarrollaría todas y cada una sus actividades como un empresario privado normal. En su opinión, el estatus jurídico de la empresa tampoco debería constituir en este caso un indicio de imputabilidad de las medidas al Estado, ya que SEA es, a todos los efectos, una empresa de Derecho privado. Por último, en relación con el eventual último indicio citado por el Tribunal, a saber, la intensidad de la tutela ejercida por las autoridades públicas en la gestión de la empresa, estas señalan que, en el caso examinado, la ausencia de todo condicionamiento por parte del Ayuntamiento y la autonomía reivindicada por la propia empresa frente a la Administración demostrarían la no implicación de esta última en la adopción de las decisiones de la empresa.

Sobre la aplicación del criterio del inversor privado en una economía de mercado

- (66) Las autoridades italianas desean subrayar que, a la hora de aplicar el criterio del inversor privado, los elementos *de facto* (datos económicos, etc.) de los que la Comisión ha tenido conocimiento en el transcurso de las investigaciones preliminares, pero relativos a un momento posterior al momento en que se decidieron las intervenciones cuestionadas, pueden utilizarse, en caso necesario, para evaluar la compatibilidad de las medidas —suponiendo que se consideren ayudas— con las normas del Tratado; pero esos mismos elementos *de facto* no pueden en cambio utilizarse para evaluar la conformidad de las intervenciones financieras en cuestión con el criterio del inversor privado. Las autoridades italianas creen que el razonamiento de la Comisión está todo él viciado por una aplicación errónea del criterio del inversor privado resultante de una valoración inexacta del cuadro factual examinado.
- (67) Por lo que se refiere al contexto que debe tomarse oportunamente en consideración, las autoridades italianas observan en primer lugar que la Comisión no ha tenido en cuenta el hecho de que, en el contexto de la liberalización del mercado europeo de los servicios de asistencia en tierra a raíz de la adopción de la Directiva 96/67/CE, transpuesta a la legislación italiana mediante el Decreto legislativo n° 18/99, SEA decidió no limitarse a la separación contable, sino proceder a la separación de las actividades en cuestión y a su transferencia a una nueva entidad jurídica. Las autoridades italianas sostienen que dicha separación era fundamental para los objetivos estratégicos del grupo mediante la búsqueda de un socio industrial para los servicios de asistencia en tierra y la identificación de medidas destinadas a mejorar la eficiencia de los servicios de asistencia en tierra en las escalas de Linate y Malpensa.
- (68) En general, según las autoridades italianas, en el marco de la liberalización, las empresas de gestión aeroportuaria se habrían adaptado organizando sus propias actividades de asistencia en tierra tras haber analizado los diferentes modelos comerciales disponibles: los servicios de asistencia en tierra no son prestados directamente por el gestor aeroportuario (ejemplo: aeropuertos londinenses, aeropuerto de Copenhague, aeropuertos españoles o aeropuerto de Dublín), sino que corren a cargo de terceras empresas que operan a escala internacional («externalización»), o bien son prestados directamente por el gestor aeroportuario solo a través de una separación contable (ejemplo: Fráncfort o Viena) o mediante la constitución de una empresa *ad hoc* (SEA o París) («gestión directa»). Las autoridades italianas subrayan que cada uno de los dos modelos presenta ventajas e inconvenientes que las empresas de gestión aeroportuaria han sopesado cuidadosamente, inclusive a la luz del contexto reglamentario consustancial a las diferentes realidades nacionales. Según las autoridades italianas, la externalización permitiría concentrar los recursos en las actividades principales, con beneficios inmediatos para la cuenta de resultados, puesto que las actividades de asistencia en tierra registran pérdidas en la mayor parte de los casos, salvo cuando se prestan a gran escala (y no solo en los aeropuertos gestionados). Frente a esto, el mantenimiento de las actividades de asistencia en tierra permitiría a los gestores aeroportuarios ejercer un mayor control sobre la calidad del servicio, lo cual, al margen de los aspectos reglamentarios, tendría efectos positivos en las actividades del grupo, sobre todo a medio o largo plazo.
- (69) Así pues, las autoridades italianas subrayan que este segundo modelo elegido por SEA permite al gestor aeroportuario salvaguardar la función de centro aeroportuario y los procesos de transferencia, mantener el control del nivel de calidad del servicio prestado, ofrecer unos determinados servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos en que no hay otros operadores capaces de prestarlos y, por último, mantener una fuerte influencia en el ámbito de la seguridad aeroportuaria. Las autoridades italianas sostienen asimismo que esta elección comportaría elevados costes operativos, inherentes al ejercicio directo de las actividades de asistencia en tierra. Subrayan, además, que la productividad del sector en cuestión no debería medirse en términos exclusivamente financieros.
- (70) Según las autoridades italianas, esta estrategia elegida por el grupo SEA sería perfectamente racional, ya que permite mantener dentro de la propia empresa las actividades de asistencia en tierra con vistas, por una parte, a una progresiva recuperación de la productividad y, por otra, a una mayor calidad de los servicios y a los beneficios que se derivarían de ella para el grupo a medio o largo plazo. Al mismo tiempo, a través de la separación de las actividades y su transferencia a una empresa distinta para el ejercicio de tales operaciones (SEA Handling), SEA habría podido aprovechar las eventuales oportunidades de alianzas con otros operadores del sector, con el objetivo de recuperar la rentabilidad, gracias a las sinergias derivadas de su integración en una red internacional y a la adquisición de mayores conocimientos operativos.
- (71) SEA habría tenido, pues, la intención de soportar las pérdidas inicialmente registradas por la filial en vista de las ventajas que el grupo podría haber obtenido, así como de la mejora progresiva de la cuenta de resultados de SEA Handling y del restablecimiento de su rentabilidad (inicialmente previsto para finales del primer trienio de actividad, es decir, para 2005) mediante las medidas previstas por un programa de reestructuración que también preveía, en la medida de lo posible, la entrada de un socio estratégico que adquiriera una cuota minoritaria significativa en SEA Handling.
- (72) Por lo que se refiere a la búsqueda de ese socio estratégico, las autoridades italianas subrayan el hecho de que, en mayo de 2001, SEA puso en marcha un concurso para buscar un socio minoritario en SEA Handling, al término del cual la oferta presentada por la empresa [...] habría resultado ser la más interesante. Las negociaciones entabladas con [...] habrían llegado a un estadio muy próximo a la firma final, gracias, en particular, a un plan de relanzamiento. En una segunda fase la negociación se habría estancado, debido, principalmente, a divergencias sobre la valoración de la empresa.

- (73) Las autoridades italianas subrayan además que las medidas previstas en el plan empresarial consolidado del grupo SEA para el período 2002-2006 pretendían una recuperación de la productividad del trabajo del 20 % durante dicho período. Afirman que tales medidas se consideraban adecuadas y suficientes para confirmar la elección del modelo comercial realizada. Aunque no se alcanzó el objetivo del restablecimiento de la rentabilidad, los resultados económicos habrían sido alentadores y habrían confirmado, por parte de SEA, la idoneidad de la elección del modelo comercial, en interés económico del grupo y de sus accionistas.
- (74) Según las autoridades italianas, el hecho de que SEA Handling no haya restablecido la rentabilidad dentro del plazo inicialmente previsto se debe a un escenario de mercado profundamente cambiado con respecto de las previsiones, a causa de dos factores internacionales que han incidido significativamente en el desarrollo del tráfico aéreo del período (neumonía atípica y la guerra de Irak), y de las consiguientes dificultades económicas de las compañías internacionales que, como consecuencia del fuerte aumento del precio del petróleo, han obligado a los operadores a aceptar una revisión a la baja de los precios, en un escenario competitivo mucho más agresivo con respecto a las expectativas.
- (75) Las autoridades italianas invitan a la Comisión a reexaminar su objeción relativa a la decisión de SEA de seguir interviniendo mediante la compensación de las pérdidas de su filial aunque, en su opinión, la evolución económica mostrase desde los dos primeros años completos de actividad (2003 y 2004) que la recuperación de la rentabilidad en el arco de un trienio no iba a ser posible. Esta objeción se basa, según las autoridades italianas, en una aplicación excesivamente simplista del criterio del inversor privado, en términos, esencialmente, de mera rentabilidad a corto plazo. Así, la Comisión habría omitido considerar que, en el caso que nos ocupa, pueden plantearse consideraciones distintas de las relativas a los meros flujos financieros directos generados por la inversión, sobre todo teniendo en cuenta que la empresa madre está conectada verticalmente con la filial y que una parte no irrelevante de sus actividades depende de la calidad de los servicios ofrecidos por la filial. La Comisión, limitándose a considerar la no rentabilidad de la intervención durante el primer bienio de actividad, habría pasado por alto totalmente las peculiaridades del sector, en que un gestor aeroportuario puede tener interés en desarrollar (o financiar) una actividad de asistencia en tierra al margen de su rentabilidad inmediata.
- (76) Las autoridades italianas han proporcionado asimismo un análisis contrafactual llevado a cabo por un consultor externo con el fin de demostrar que las hipótesis que sirven de base al documento «presentación del plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling» (en lo sucesivo, «plan empresarial 2003-2007»), facilitado por SEA, eran realistas y razonables, y que algunos acontecimientos imprevistos han tenido repercusiones negativas importantes en SEA Handling, provocando pérdidas superiores a las razonablemente previsibles en el momento de la decisión de compensar las pérdidas. De dicho análisis se desprende, en primer lugar, que la disminución del tráfico gestionado y la caída de los precios habrían constituido la principal causa de la diferencia negativa entre los resultados registrados y los previstos en el plan empresarial. En otras palabras, aunque SEA Handling hubiera logrado alcanzar sus objetivos en términos de reducción del coste unitario, no habría alcanzado los objetivos financieros previstos en el plan empresarial a causa de la significativa pérdida de ingresos provocada por la disminución del tráfico y la caída de los precios con respecto al nivel previsto.
- (77) Por otra parte, la Comisión no habría otorgado la suficiente importancia a las peculiaridades del sector derivadas de la reglamentación italiana aplicable. En relación con ello, las autoridades recuerdan en primer lugar que, en el sentido del artículo 3, apartado 3, del Decreto legislativo n° 18/99, así como del artículo 705, apartado 2, letra d), del Código de la navegación, el ente de gestión aeroportuaria tiene la obligación de garantizar la presencia en el aeropuerto de los servicios de asistencia en tierra necesarios, prestándolos directamente o coordinando la actividad de quienes los prestan por cuenta de terceros o por cuenta propia. Además, por lo que se refiere concretamente a los aeropuertos de Milán Linate y Malpensa, el artículo 4 del convenio suscrito entre el Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) y SEA el 4 de septiembre de 2001 confiere expresamente a esta última la obligación de prestar los servicios de asistencia en tierra y garantizar la disponibilidad y la eficiencia de los recursos materiales, equipos, infraestructuras, etc., que permitan la prestación permanente, regular y eficaz de tales servicios.
- (78) A la luz de la citada normativa, según las autoridades italianas, SEA, sencillamente, ni podía ni puede deshacerse de las actividades de asistencia en tierra o proceder a su externalización. Aun en el caso de que decidiera hacerlo, debería en todo caso asegurarse, con los oportunos instrumentos contractuales y soportando los gastos correspondientes, que los servicios responden a las exigencias y requisitos fijados por el legislador o resultantes de las disposiciones contenidas en el acto por el que se le confía la gestión aeroportuaria. En efecto, el ente de gestión aeroportuaria seguiría siendo responsable ante la autoridad pública respecto del desarrollo regular y eficaz de los servicios de asistencia en tierra.
- (79) Por otra parte, a los fines de la correcta aplicación del criterio del inversor privado en el caso que nos ocupa, las autoridades italianas desean recordar que, según una jurisprudencia reiterada, el operador privado con el que hay que comparar el comportamiento mantenido por la empresa pública debe ser de características y dimensiones comparables⁽²²⁾, y que la inversión consistente en la compensación de las pérdidas de SEA Handling fue programada y llevada a cabo por el grupo SEA, accionista y titular del convenio para la gestión aeroportuaria de las escalas de Malpensa y Linate. Esto implicaría, en primer lugar, como la Comisión precisa por otra parte en su Decisión, que el comportamiento de SEA no puede compararse con «el del inversor común que coloca capitales en función de su

(22) Sentencia de 12 de diciembre de 2000 en el asunto T-296/97, Alitalia, punto 81.

capacidad de producir beneficios dentro de un plazo más o menos breve», sino que debe compararse con «el de un holding privado o un grupo empresarial privado que persigue una política estructural, global o sectorial, guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo»⁽²³⁾. En segundo lugar, deberían asimismo tenerse en cuenta las características del sector reglamentado en cuestión y la dinámica habitual, en ese contexto, de las relaciones económicas entre la empresa madre y la filial⁽²⁴⁾.

- (80) Las autoridades italianas creen, por consiguiente, que la Comisión habría debido evaluar las medidas en cuestión desde una perspectiva de grupo, o bien examinando el balance consolidado de SEA; así, habría constatado que el grupo ha registrado amplios beneficios globales que absorben internamente de forma holgada las pérdidas del sector de la asistencia en tierra y generan plusvalías para el accionista.
- (81) Además de la probabilidad de extraer un beneficio material indirecto de la compensación de las pérdidas de SEA Handling, existirían, por tanto, otras consideraciones, en particular: a) la posibilidad de obtener ventajas económicas indirectas a través de las relaciones comerciales con la filial; b) las dificultades que implicaría la externalización en el contexto de referencia a nivel nacional, desde el punto de vista tanto de los costes económicos como de la responsabilidad asumida frente a la autoridad pública; c) la salvaguardia de la imagen del grupo, y d) el cumplimiento de las obligaciones hacia el Estado resultante del convenio y de la ley.
- (82) Así, las autoridades italianas subrayan que el grupo SEA ha obtenido, durante el trienio 2003-2005, notables resultados en cuanto a la calidad del servicio prestado a los usuarios. Citan, en este sentido, la evolución positiva de los tiempos de espera para la entrega de los equipajes a la llegada y la puntualidad en las escalas gestionadas por SEA.
- (83) En conclusión, las autoridades italianas creen que el comportamiento adoptado por SEA en el caso que nos ocupa resulta perfectamente conforme al de un grupo empresarial privado que aplica una política estructural y que prefiere compensar a corto plazo las pérdidas de uno de sus sectores de actividad en una perspectiva de restablecimiento de la rentabilidad a más largo plazo y atendiendo a otros aspectos, de naturaleza financiera o de otro tipo, pero en todo caso inherentes a los intereses económicos del grupo. En efecto, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la existencia de perspectivas concretas de recuperación de la rentabilidad en un lapso de tiempo razonable quedaría demostrada por la constante mejoría económica de SEA Handling durante el trienio 2003-2005, registrada a pesar de no haber encontrado un socio estratégico minoritario y de la difícil situación de mercado.

Sobre la compatibilidad

- (84) Por lo que se refiere a la admisibilidad de las empresas, las autoridades italianas han afirmado sustancialmente lo siguiente: i) teniendo en cuenta las pérdidas constantes registradas por las actividades de asistencia en tierra incluso antes de la constitución de SEA Handling, es evidente que la empresa se hallaba en crisis desde la fecha en que inició sus operaciones; ii) la reestructuración de SEA Handling se basa en un plan de reestructuración integrado por varios documentos que se refieren al período 2003-2010, destinado al restablecimiento de la rentabilidad de la actividad de asistencia en tierra; iii) tales documentos ilustran en detalle la estrategia de SEA y el calendario de las medidas previstas al efecto.
- (85) En particular, las autoridades italianas subrayaron que el plan empresarial consolidado del grupo SEA 2002-2006 (en lo sucesivo, «plan empresarial consolidado 2002-2006») establecía las siguientes medidas para recobrar la productividad de las actividades de asistencia e incrementar los ingresos:
- incentivos para reducir la tasa de absentismo de los empleados,
 - informatización y racionalización de la actividad de las oficinas operativas,
 - permitir las horas extraordinarias de trabajo,
 - integración de los sectores A y B en el aeropuerto de Malpensa a partir de enero de 2002,
 - aplicación de nuevos contratos de trabajo con horarios flexibles,
 - medidas dirigidas a reducir los tiempos de traslado del personal.
- (86) Además, las autoridades italianas sostienen que una de las principales medidas de reestructuración era la selección de un accionista minoritario.

⁽²³⁾ Sentencia de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-305/89, Alfa Romeo, punto 20.

⁽²⁴⁾ Sentencia de 3 de julio de 2003 en los asuntos acumulados C-83/01, C-93/01 y C-94/01, Chronopost, puntos 33-38.

- (87) En segundo lugar, según las autoridades italianas, el plan empresarial 2003-2007, centrado en SEA Handling, identificaba los principales factores que incidían negativamente en el funcionamiento de la empresa, a saber, el coste de la mano de obra, los desequilibrios organizativos y una insuficiente innovación tecnológica. El documento indica las principales medidas necesarias para restablecer la productividad de la empresa: i) el aumento de la cuota de mercado de la empresa; ii) medidas destinadas a incrementar la innovación tecnológica; iii) medidas destinadas a mejorar la adaptabilidad a las exigencias de los clientes; iv) reexamen de las actividades de alto coste ajenas a la actividad principal; v) disminución del coste de la mano de obra; vi) recuperación de los ingresos generados por actividades distintas de la asistencia en tierra.
- (88) En tercer lugar, las autoridades italianas subrayan que el documento Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007 (en lo sucesivo, «plan estratégico 2007-2012») incluye un plan en tres fases dirigido a restablecer la rentabilidad de SEA Handling como muy tarde en 2011. El objetivo del restablecimiento de la rentabilidad de las actividades de asistencia también resulta presumiblemente evidente en el plan estratégico del grupo SEA 2009-2016 (en lo sucesivo, «plan estratégico 2009-2016») y en el plan empresarial de SEA 2011-2013 (en lo sucesivo, «plan empresarial 2011-2013»).
- (89) En cuarto lugar, las autoridades italianas sostienen que no hay distorsión alguna de la competencia puesto que las medidas en cuestión han sido necesarias para la liberalización del mercado. En todo caso, se adoptaron medidas para impedir el indebido falseamiento de la competencia, como, por ejemplo, la disminución progresiva de los efectivos (disminución de 1 755 unidades durante el período 2003-2010), la reducción de la presencia en el mercado (cese completo de todas las actividades, a excepción de la actividad principal), el cese de la actividad de descongelación y las tentativas fallidas de vender una participación minoritaria en SEA Handling.
- (90) Por último, Italia sostiene que la ayuda se limitó claramente al mínimo necesario, habida cuenta de las pérdidas de explotación soportadas por la empresa y el importe que resultó consiguientemente necesario para garantizar la continuidad operativa de la actividad de asistencia. La ayuda no provocó un aumento de la cuota de mercado de la empresa en detrimento de sus competidores puesto que no se aplicaron medidas de inversión que no estuvieran previstas en los planes de reestructuración.

5. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

5.1. SEA

- (91) SEA subraya en sus observaciones los argumentos presentados por las autoridades italianas, precisando y ampliando algunos aspectos.

Sobre la imputabilidad al Estado italiano de las medidas de compensación de las pérdidas

- (92) En primer lugar, con relación al acuerdo sindical de 4 de abril de 2002 que, según la Comisión, habría contado con la participación activa del Ayuntamiento, SEA desea remitir nuevamente a la sentencia Stardust Marine, recordando que la carga de la prueba de la imputabilidad sigue recayendo en la Comisión, y afirmando que los elementos facilitados en el caso que nos ocupa no solo estarían limitados en cuanto al número, sino también en cuanto al contenido y la consistencia. Existirían en cambio contraindicios, mucho más sólidos y significativos, que demostrarían la autonomía con que SEA adoptó las decisiones inherentes a la reestructuración de SEA Handling.
- (93) SEA cree que los acuerdos alcanzados con las organizaciones sindicales pretendían tranquilizar al personal empleado con respecto a la tutela de los derechos adquiridos y a la aplicación de las medidas de protección del empleo correspondientes a la estrategia adoptada por SEA. La empresa señala asimismo que en el transcurso de las deliberaciones del consejo de administración de SEA se decidió la reorganización del grupo sin que en ningún momento se asumiera el compromiso, en el contexto de dicha reorganización, de no reducir la plantilla según las exigencias del mercado. Por otra parte, SEA sostiene que las decisiones de reducción o reestructuración, incluso en el período más reciente, siempre se inspiraron exclusivamente en una lógica económica, sin que el Ayuntamiento o las fuerzas políticas representadas en él hayan tenido nunca un papel importante.
- (94) SEA señala que las preocupaciones de carácter social estuvieron y siguen estando muy presentes tanto en el Decreto legislativo 18/99, que dedica el artículo 14 a la «protección social», como en la Directiva 96/67/CE, que en el considerando 24 reconoce que «los Estados miembros deben conservar la facultad de garantizar un nivel adecuado de protección social para el personal de las empresas que prestan servicios de asistencia en tierra», lo que les autoriza (artículo 18) a tomar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos de los trabajadores, en cumplimiento de las disposiciones de la Directiva y de «las demás disposiciones de Derecho comunitario». Según SEA, las preocupaciones de orden social solo han podido desempeñar un papel en las decisiones empresariales asumidas libremente por SEA dentro de los límites que establece el contexto normativo de referencia.
- (95) SEA insiste además en el hecho de que la Comisión habría ignorado algunos contraindicios sugeridos por el Ayuntamiento de Milán, a saber, la no aplicación de los compromisos del acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002 y la limitada duración de estos compromisos.

- (96) Por lo que se refiere al control del Ayuntamiento invocado por la Comisión, SEA afirma que dispone de una plena autonomía decisoria y gestora, que ejerce libremente sin condicionamiento alguno por parte del Ayuntamiento o la Provincia de Milán. La empresa precisa que la gestión social es competencia exclusiva de los administradores y la posibilidad de ejercer poderes y funciones de los administradores no está al alcance de terceros (como, por ejemplo, los accionistas mayoritarios). SEA sostiene además que, aunque se admitiera absurdamente la posibilidad de que el accionista público mayoritario ejerce normalmente una influencia real en las deliberaciones de los órganos de administración de SEA, lo importante para la prueba de la imputabilidad, en el sentido de la sentencia Stardust Marine, no sería el criterio orgánico, sino la injerencia efectiva en las decisiones en cuestión.
- (97) Según SEA, la Comisión debería sobre todo tener en cuenta las posiciones divergentes que se plantearon durante la sesión del Consejo municipal de Milán del 16 de junio de 2003, de cuya acta se desprendería inequívocamente la autonomía decisoria y organizativa de la empresa, por un lado, cuando los consejeros municipales toman nota de la negativa de SEA a facilitar, en cuanto no divulgables, datos relacionados con una negociación en curso con las organizaciones sindicales, y, por otro, a la luz del rechazo de la moción que pretendía que la Junta municipal pidiese a SEA la presentación de un plan industrial y un plan empresarial, moción que no solamente habría sido aprobada, sino que ni siquiera habría sido preciso presentar en el caso de que el Ayuntamiento de Milán hubiera ejercido efectivamente o hubiera creído que podía ejercer la influencia que la Comisión parece querer atribuirle.
- (98) En cuanto a las cartas de dimisión en blanco, SEA añade a las afirmaciones formuladas por el Ayuntamiento de Milán que, con ocasión de la asamblea de SEA del 24 de febrero de 2006, el presidente del colegio sindical de SEA ha confirmado que a ninguno de los miembros del colegio sindical se le ha pedido nunca suscribir dichas cartas. SEA cree que todas las respuestas dadas en el transcurso de dicha asamblea a propósito de las cartas de dimisión en blanco constituyen indicios ciertos de la tesis contraria a la de que existiría una relación de especial dependencia con el Ayuntamiento de Milán. SEA subraya asimismo que, como afirma el presidente en el transcurso de la citada asamblea, el consejo de administración no respaldó en absoluto la petición del accionista de distribuir un dividendo de entre 250 y 280 millones EUR, fijando en cambio en 200 millones EUR el importe máximo disponible, lo que demostraría que, al tomar decisiones contrarias a las del Ayuntamiento, no estaba bajo la influencia de las cartas en cuestión.
- (99) Por último, SEA cree que el hecho de que las acusaciones relativas a la presunta dependencia del consejo de administración de SEA del Ayuntamiento —acusaciones recogidas por la prensa— se remontan a 2006 no puede «probar» nada por lo que respecta al condicionamiento ejercido por el Ayuntamiento sobre SEA durante el período anterior a ese año. Tampoco hay razones para suponer ese condicionamiento mientras la Comisión no aporte elementos de prueba serios y pertinentes, inclusive desde un punto de vista de sucesión temporal de los acontecimientos.

Sobre la aplicación del criterio del inversor privado que opera en una economía de mercado

- (100) SEA recuerda que, según el Tribunal de Justicia [sentencia Alfa Romeo ⁽²⁵⁾ y sentencia ENI-Lanerossi ⁽²⁶⁾], así como el socio privado de una empresa temporalmente en crisis puede razonablemente otorgar a dicha empresa el capital necesario para su supervivencia siempre que esta, previa reorganización, sea capaz de volver a ser rentable, del mismo modo una sociedad madre puede decidir soportar las pérdidas de una de sus empresas controladas movida por «consideraciones» distintas de la mera rentabilidad de la inversión a corto plazo. En la citada sentencia ENI-Lanerossi, el Tribunal indicaba que consideraciones tales como la probabilidad de extraer un beneficio material indirecto de la inversión, la posibilidad de ceder las actividades de la filial en mejores condiciones, la voluntad de salvaguardar la imagen del grupo en su conjunto o la intención de reorientar las actividades de este pueden justificar válidamente, desde la perspectiva de un inversor privado que persigue un objetivo de rentabilidad (no meramente financiera) a largo plazo, la asignación de capitales a una empresa participada que se encuentra en situación de pérdidas.
- (101) En el caso que nos ocupa, SEA cree que la compensación de las pérdidas de SEA Handling puede justificarse válidamente, atendiendo al principio del inversor privado, no solo por la presencia de un plan estratégico y un programa de reestructuración con buenas perspectivas de rentabilidad a largo plazo, sino también por consideraciones diferentes a la de la mera rentabilidad financiera de la inversión, inherentes a la especial responsabilidad que recae sobre SEA como gestor aeroportuario y a su imagen, además del hecho de que la compensación interna no ha implicado en ningún momento un endeudamiento específico o una dificultad financiera para el grupo, que de todos modos ha generado un importante beneficio neto.
- (102) Por otra parte, SEA afirma que sus decisiones de inversión no se basan necesariamente en consideraciones de beneficio inmediato, como las que pueden determinar las decisiones (incluso especulativas) de un accionista minoritario sin poderes de control, o incluso las de un accionista mayoritario movido exclusivamente por el deseo de extraer el máximo provecho a la actividad de asistencia en tierra considerada de modo aislado, sino en consideraciones de mayor alcance, inspiradas en el objetivo de optimizar los resultados globales del grupo SEA a largo plazo.

⁽²⁵⁾ Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-305/89, Italia/Comisión (Alfa Romeo), Rec. 1991, p. I-1603, punto 20.

⁽²⁶⁾ Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, punto 21.

Sobre el contexto de las intervenciones

- (103) SEA cree que la Comisión no podrá dejar de considerar el contexto normativo en que se produjeron las compensaciones de las pérdidas. El marco normativo, al determinar la presión competitiva y las obligaciones a las que SEA habría estado sometida, habría incidido tanto en sus decisiones empresariales como en los resultados obtenidos como consecuencia de tales decisiones. Dado que las medidas cuestionadas se pusieron en práctica durante el período inmediatamente posterior a la adopción de la Directiva 96/67/CE y de su aplicación a nivel nacional, cuyo objetivo era la liberalización del sector, SEA señala que, desde 1996, había permitido la entrada de un tercer prestador de servicios de asistencia en tierra (ATA Handling) en sus propias escalas.
- (104) La empresa señala asimismo que Italia optó por una liberalización total del mercado de los servicios de asistencia en tierra, previendo únicamente la posibilidad, para la autoridad sectorial (ENAC), de permitir limitaciones temporales al número de prestadores de servicios, por razones fundadas. SEA cree que el ENAC, la autoridad sectorial, al certificar a nada menos que a 246 prestadores, incluidos 84 habilitados para operar en Linate y Malpensa, acabó congestionando el mercado de los servicios de asistencia en tierra en algunos aeropuertos italianos. SEA cree que la decisión de Italia habría favorecido efectivamente la entrada de numerosos operadores, pero la tendencia del mercado apuntaría hacia una reducción del número de prestadores de servicios de asistencia en tierra que operan en cada escala. Esto, además, se vería confirmado por la normativa recientemente adoptada por ENAC, que, introduciendo requisitos más rigurosos con respecto a los anteriormente adoptados para la certificación de los prestadores de tales servicios, debería conducir a una selección más atenta de los operadores, que tendrán que garantizar servicios con niveles cualitativos y de seguridad más elevados. SEA señala al respecto que las decisiones adoptadas en otros países europeos han ido en dirección opuesta, para evitar que una excesiva presión competitiva generase desequilibrios en las condiciones económicas de los prestadores debido a la presión sobre los precios.
- (105) En un contexto competitivo en evolución, SEA afirma que la decisión de proceder a una separación societaria tuvo su fundamento en el modelo comercial estratégico de SEA, basado en aquellos años en la gestión de Malpensa como aeropuerto principal (*hub*), con la necesidad de control, monitorización y gestión de los servicios de asistencia en tierra (según un modelo análogo al de los aeropuertos de Fráncfort y Viena).
- (106) SEA insiste, por otra parte, en el hecho de que es preciso tener en cuenta las características del mercado de los servicios de asistencia en tierra a la hora de analizar la lógica económica de sus decisiones. En primer lugar, SEA afirma que la actividad de asistencia en tierra tiene un margen de beneficio muy bajo —factor este amplificado por la liberalización del mercado—, y que la actividad se caracterizaba por bajos márgenes de rentabilidad, cuando no por pérdidas. Por lo general, los operadores que más fácilmente conseguirían obtener márgenes, aunque sea modestos, de rentabilidad son normalmente los que disponen de una red, generalmente internacional, que permite distribuir los riesgos entre varios sitios de producción. Así, por ejemplo, la presencia en varias escalas permitiría compensar los costes soportados en los países en que la ley, normativa o contractual, relativa a la gestión de la mano de obra es más exigente, con los menores costes soportados en los países en que se aplica una ley más flexible. Los operadores que logran conseguir márgenes positivos a nivel global serían los que cuentan con una red internacional y aprovechan importantes sinergias resultantes de contratos globales y exclusivos, una única administración centralizada, economías de escala sobre las inversiones, cuotas de mercado reducidas pero a menudo vinculadas a un único transportista de referencia o una franja horaria específica y economías de escala ligadas al servicio de un mismo transportista en varios aeropuertos.
- (107) Según SEA, el mercado sería, pues, heterogéneo desde el punto de vista de la oferta, ya que la misma actividad podría ser desarrollada por entidades con características diferentes en cuanto a la naturaleza, capacidad, responsabilidad y perímetro de actividad: gestores aeroportuarios en régimen de separación contable, gestores aeroportuarios en régimen de separación societaria, prestadores de servicios terceros (que a su vez pueden dividirse en prestadores que operan en forma de red nacional o internacional y en prestadores pequeños o medianos) o transportistas aéreos que ejercen su actividad en régimen de autoproducción.
- (108) La Comisión debería, pues, considerar el funcionamiento y la marcha general del mercado de la asistencia en tierra, y comparar la evolución de SEA Handling con la de los operadores efectivamente comparables. Desde el punto de vista de la marcha general, considerando que el mercado de los servicios de asistencia en tierra es un sector con un margen de beneficio muy bajo, SEA cree que, partiendo de una situación gravemente deficitaria en términos de productividad y fuertemente desequilibrada en términos de estructura de los costes, con una situación de mercado y un contexto económico general particularmente difícil, la recuperación de la rentabilidad no podía ser ni milagrosa ni repentina, y que incluso la prolongación de los plazos previstos inicialmente es un escenario nada sorprendente.
- (109) SEA cuestiona, por consiguiente, la afirmación según la cual, en vista de la imposibilidad de compensar las pérdidas de SEA Handling durante el trienio analizado, SEA habría tenido que revisar su propia estrategia, separándose de sus propias actividades de asistencia en tierra. En este sentido, SEA subraya que sus decisiones no podían revisarse anualmente, dado que el sector de la asistencia en tierra, como todos los sectores económicos relativos al ámbito aeroportuario, razona en términos plurianuales, de forma que la validez de las decisiones adoptadas solo podía valorarse correctamente a largo plazo.

- (110) En cuanto a la comparación de los resultados económicos de SEA Handling con los de otros operadores, SEA sugiere que el único operador efectivamente comparable —como gestor aeroportuario que desarrolla actividades de asistencia en tierra en régimen de separación societaria— es [...]. En este sentido, SEA señala que [...] registró pérdidas durante el trienio 2004-2006, imputables a sus actividades de asistencia en tierra, con una evolución negativa que prosiguió en los años siguientes y que parece destinada a continuar en el futuro inmediato.
- (111) Habida cuenta de su modelo comercial como aeropuerto principal (*hub*), SEA afirma la necesidad de disponer de un operador capaz de prestar todos los servicios de asistencia requeridos, con arreglo a normas de calidad elevadas. SEA afirma que solo SEA Handling era capaz de satisfacer tales exigencias, visto que los otros operadores presentes en el mercado no contaban con los recursos materiales, económicos y, sobre todo, humanos necesarios para garantizar todos los servicios de asistencia requeridos con este modelo.
- (112) SEA afirma por otra parte que, más allá de los propios intereses, está sujeta a una obligación jurídica por cuanto la normativa nacional atribuía precisamente al gestor aeroportuario la responsabilidad en caso de ineficiencias relativas a la prestación de los servicios de asistencia en tierra.
- (113) Además, la liberalización total del mercado en Italia habría implicado mayores costes para el gestor aeroportuario con respecto al escenario de un mercado parcialmente abierto. El gestor aeroportuario tendría en efecto la obligación y la responsabilidad frente a la autoridad de control de dotarse de un grupo operativo específico capaz de garantizar el servicio en caso de emergencias e imprevistos. No dispondría de ningún instrumento para imponer obligaciones de «guardia» a los nuevos operadores, mientras que tales obligaciones pueden incluirse en disposiciones contractuales en el marco de un concurso para la selección de un operador en un contexto de liberalización parcial.

Sobre la racionalidad económica de la conducta de SEA

- (114) La separación de las actividades y el traslado relativo a la filial SEA Handling habría tenido por objeto tanto respetar el Derecho de la Unión como afrontar de la mejor manera posible la liberalización, aprovechando a largo plazo las oportunidades de desarrollo que esta brinda. Según SEA, dicha separación debía permitir adoptar más adecuadamente las políticas necesarias para mejorar la eficiencia y la productividad de ambas empresas, y poder aprovechar al mismo tiempo las eventuales oportunidades de celebrar alianzas con socios externos.
- (115) SEA afirma asimismo que el abandono de las actividades de asistencia en tierra habría provocado un aumento de los costes para SEA debido a la obligación que recaería en SEA de prestar los servicios de gestión de las emergencias e imprevistos. A título indicativo, SEA considera que los ahorros logrados por SEA gracias a las economías de escala derivadas de la posibilidad de utilizar el coste marginal del personal de SEA Handling para los servicios de guardia en vez de soportar los costes derivados de la constitución y mantenimiento de un grupo especializado ascendieron a 10,7 millones EUR en 2003 y a 8,7 millones EUR en 2010.
- (116) SEA recuerda que SEA Handling nació ya desde el principio con una estructura de costes muy gravosa, con costes extraordinarios y con la tarea precisa de devolver progresivamente los servicios de asistencia en tierra a una situación de sostenibilidad, en primer lugar, y, posteriormente, de rentabilidad. SEA dice que, por esta razón, ya desde el principio había adoptado un intenso programa de reestructuración y saneamiento, con el objetivo, entre otros, de encontrar en la medida de lo posible un socio estratégico que pudiera contribuir a la consecución de tales objetivos.
- (117) SEA afirma que lanzó un concurso en mayo de 2001 dirigido a encontrar a uno o más operadores interesados en adquirir una cuota minoritaria del capital de SEA Handling, procedimiento en el que habrían participado muchos de los operadores primarios del sector. Tras el análisis de las credenciales y las ofertas de las empresas interesadas, SEA, siempre en 2001, entabló negociaciones con la empresa [...], que era la que había presentado la propuesta de socio más atractiva. Aunque la negociación había llegado a una fase avanzada y se había elaborado un plan conjunto para el relanzamiento de SEA Handling, el consejo de administración de SEA, en su sesión del 10 de septiembre de 2002, decidió no poder aceptar la oferta de ese operador, por considerarla [...]. SEA admite que la suspensión de las negociaciones incidió negativamente en la posibilidad de lograr el objetivo de restablecer la rentabilidad de SEA Handling dentro del plazo inicialmente previsto, objetivo con respecto al cual la identificación de un socio estratégico minoritario se consideraba un instrumento importante.
- (118) SEA afirma además que en abril de 2008 lanzó un nuevo procedimiento de venta parcial de SEA Handling, que sin embargo no llegó a término a pesar del interés inicial manifestado por un importante operador internacional.
- (119) SEA subraya que el programa de saneamiento de SEA Handling tenía en cuenta, ante todo, el modelo comercial aeroportuario (*hub*) escogido por el grupo y se basaba en un horizonte temporal a medio o largo plazo que permitía un rendimiento económico a la altura de los compromisos financieros exigidos por ese tipo de actividad. SEA evidencia al respecto que la Directiva 96/67/CE prevé, en caso de limitación del número de prestadores de servicios de asistencia en tierra, que estos sean elegidos, mediante el procedimiento *ad hoc*, por un período de siete años, reconociendo así implícitamente que un período más breve no permitiría una adecuada programación organizativa y el consiguiente beneficio económico.

- (120) Concretamente, el programa habría consistido en intervenciones de recuperación de la productividad del trabajo y en la progresiva disminución de los costes del personal. Tales objetivos se habrían alcanzado interviniendo cualitativamente en las modalidades de desarrollo de las actividades de asistencia en tierra, o cuantitativamente en el número de empleados. El programa de reestructuración se centraba en primer lugar en el plan empresarial consolidado del grupo SEA para el período 2002-2006, que definía la estrategia y los objetivos, además de las medidas que debían adoptarse para el restablecimiento de la rentabilidad de los servicios de asistencia en tierra. En segundo lugar, el plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling adoptado el 29 de julio de 2003 preveía un programa de reestructuración dirigido a mejorar la eficiencia de los servicios, de las estructuras y de los recursos humanos correspondientes a este sector de actividad. SEA esperaba poder restablecer la rentabilidad de sus actividades de asistencia en tierra en el curso de un trienio, es decir, en 2005, o a más tardar en 2007.
- (121) SEA cuestiona, pues, las afirmaciones de la Comisión sobre la ausencia, en el plan empresarial consolidado del grupo, de una descripción detallada de las medidas que SEA tenía previsto adoptar para el saneamiento de SEA Handling y la ausencia de un plan empresarial pormenorizado relativo a SEA Handling, capaz de ilustrar la estrategia dirigida al saneamiento de la empresa y su progresiva aplicación.
- (122) SEA cree que la evolución positiva de los principales indicadores económicos entre 2003 y 2004 era alentadora y demostraba la validez de la iniciativa de SEA. SEA cree que el restablecimiento de la rentabilidad en 2005 previsto en el plan empresarial 2003-2007 se vio frustrado a causa de una serie de circunstancias que incidieron negativamente en la situación económica de SEA Handling. SEA cita al respecto lo siguiente: la difusión del síndrome respiratorio agudo grave en 2002-2003; el inicio de la guerra en Irak en 2003 y el crecimiento de la amenaza del terrorismo internacional; la intensificación de la presión en la reducción de los precios de la asistencia en tierra en 2006, a causa, también, de la entrada de nuevos operadores en la escala de Malpensa, y en particular de Aviapartner, que implicó la revisión a la baja de algunos contratos, entre ellos el suscrito con Alitalia (– 6 % del precio unitario); el *de-hubbing* de la escala de Milán Malpensa decidido por Alitalia en 2007, cuyos efectos completos se dejaron sentir a partir de abril de 2008; y la nube de cenizas producida por el volcán islandés Eyjafjallajökull en 2010.
- (123) A la luz del empeoramiento de la marcha económica de SEA Handling en 2006-2007 y a causa del *de-hubbing* llevado a cabo por Alitalia, SEA se habría visto en la necesidad de decidir si confirmar su propio modelo comercial, adaptando y actualizando, en el caso de una decisión en este sentido, el programa de relanzamiento de SEA Handling. SEA decidió finalmente en 2007 fijarse como objetivo la creación de un modelo innovador de *self-hub* o *virtual hub*, y confirmó así la decisión estratégica de proseguir el proceso de saneamiento y reestructuración de SEA Handling, reafirmando así la importancia de las actividades de asistencia en tierra para el desarrollo de sus proyectos, como en el modelo anterior. La decisión habría estado motivada por los resultados ya conseguidos a nivel de productividad del trabajo y reducción del personal, por el hecho de que la experiencia pasada había demostrado que una recuperación de la rentabilidad era posible y, finalmente, por la consideración de que cualquier otra solución, incluida la de la externalización, seguía teniendo los mismos inconvenientes ya evaluados en 2003.
- (124) Según SEA, el recurso a la compensación de las pérdidas seguía estando justificado, dado que la utilización de terceros operadores para la prestación de algunos servicios de guardia no habría sido ni conveniente desde el punto de vista económico (debido al mayor coste de los servicios externalizados con respecto a los derivados de las sinergias realizables internamente), ni practicable de forma concreta (debido a la ausencia de terceros operadores capaces de presentar una oferta global de servicios de asistencia en tierra, además de la escasa fiabilidad y calidad de los servicios que los operadores presentes en las escalas milanesas habían demostrado en numerosas ocasiones).
- (125) Desde el punto de vista de la viabilidad de las ofertas de terceros, SEA sostiene, en primer lugar, que aunque algunos prestadores terceros (como Aviapartner) hubieran conseguido a partir de 2006 la certificación para la prestación de la totalidad de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos milaneses, la situación real habría sido muy distinta. SEA cree que el procedimiento normalizado utilizado por la ENAC para la liberación de las certificaciones es inadecuado, ya que a menudo se basa en la comprobación de la subsistencia, en la empresa de asistencia en tierra, de requisitos relativos al grupo en su conjunto y no referidos a la capacidad real que la empresa puede garantizar en un aeropuerto concreto. SEA cree además que, como gestor aeroportuario, debería haber participado en el procedimiento de certificación de los prestadores de servicios de asistencia en tierra para no padecer directamente las consecuencias del disfuncionamiento o de los fallos de los operadores terceros, sin tener el poder de sancionarlos. Según SEA, el nuevo reglamento del ENAC de 19 de enero de 2011 prevé que el gestor aeroportuario debe emitir un dictamen fundado sobre la conformidad de los procedimientos y las normas aplicadas por el prestador.
- (126) En segundo lugar, SEA cree que ningún operador tercero habría estado dispuesto a ofrecer efectivamente la totalidad de los servicios porque su estrategia comercial consistía y consiste en centrarse en los servicios más rentables.
- (127) En tercer lugar, los operadores activos habrían tenido deudas importantes frente a SEA Handling, la cual habría tenido a menudo que intervenir en condiciones de emergencia para suplir sus carencias, teniendo que recurrir finalmente a la vía judicial para recuperar los créditos impagados.

- (128) En cuarto lugar, contrariamente a lo que afirma la Comisión, los principales competidores actuales que operan en las escalas milanesas, ATA Handling y Aviapartner, no han obtenido beneficios. ATA Handling habría registrado pérdidas entre 2003 y 2005 que, según SEA, habrían sido superiores en lo que respecta a las escalas milanesas. En cuanto a Aviapartner, a pesar de los beneficios obtenidos globalmente en la red de aeropuertos en que desarrolla sus actividades, SEA considera verosímil que la empresa haya registrado pérdidas en lo que se refiere a la actividad desarrollada en los aeropuertos milaneses.
- (129) Por lo que respecta a la evaluación de los resultados económicos de SEA Handling que habrían podido motivar una decisión en otro sentido, SEA subraya que, en el sector de la asistencia en tierra, los efectos de las decisiones empresariales solo pueden evaluarse a largo plazo y que, por consiguiente, la decisión de SEA no podía modificarse razonablemente tan solo al cabo de unos años, sobre todo a la luz de los resultados alentadores conseguidos durante el trienio inicial, cuyos efectos positivos se habrían visto comprometidos exclusivamente por los acontecimientos externos al grupo SEA que se produjeron después.
- (130) Desde el punto de vista de la contabilización de los resultados, SEA señala en primer lugar que los resultados de SEA Handling se alcanzaron sin haber tenido que subvencionar las actividades de asistencia en tierra mediante la asignación a SEA Handling de actividades remuneradas por una tarifa (y no sobre la base de los precios de mercado) y, por lo tanto, claramente más rentables, como en el caso de otros operadores europeos. SEA precisa además que SEA Handling es el único prestador de servicios de asistencia en tierra en las escalas milanesas que abona regularmente al gestor aeroportuario la tasa de utilización de las infraestructuras comunes, y el balance de SEA Handling ya habría sido positivo en 2011 si, como otros operadores que operan en las escalas milanesas, no hubiera abonado dicho canon al gestor aeroportuario. Por último, SEA precisa que el balance relativo a la asistencia en tierra no incluye los ingresos procedentes de la gestión de las infraestructuras centralizadas, como ocurre con otros operadores comparables. La inclusión en el perímetro de SEA Handling de estas actividades de tarifa predefinida conllevaría beneficios adicionales de unos 70 millones EUR anuales. SEA cita el ejemplo de la empresa [...], que incluye en su balance relativo a la asistencia en tierra los beneficios derivados de la «gestión de las infraestructuras centralizadas», que no entran ni en la enumeración exhaustiva de las actividades de asistencia en tierra contenida en el anexo A de la Directiva 96/67/CE, ni en el IATA Standard Ground Handling Agreement. SEA cree que, procediendo de este modo, habría obtenido para el período 2005-2009 un margen operativo bruto de entre - 9 y + 8 millones EUR (frente al volumen realizado, comprendido entre - 42,5 y - 23,2 millones EUR), logrando una reducción media de la pérdida de explotación del 100 %.
- (131) SEA afirma que habrá restablecido definitivamente la rentabilidad de sus actividades de asistencia en tierra en 2012, gracias a la constancia demostrada en la aplicación de su plan de reestructuración, que se ha revelado pertinente y conforme a lo que puede esperarse de un inversor privado que opera en una economía de mercado. SEA cree que podrá, por ejemplo, relanzar la búsqueda de un socio estratégico para la asistencia en tierra con vistas a desarrollar sus propias actividades en este sector, incluso fuera de las escalas milanesas y también, eventualmente, con vistas a ampliar su actividad a los servicios especializados que todavía no presta.
- (132) SEA señala que muchos gestores aeroportuarios comparables con SEA para el tipo de actividad en cuestión, incluso los de mayores dimensiones como [...], han excluido expresamente el abandono de la actividad de asistencia en tierra, pese a haberse visto a menudo animados a ello por los analistas financieros, confirmando así la validez del modelo comercial.

5.2. [...]

- (133) En general, [...] indica que el sector de la asistencia en tierra obtiene beneficios a pesar de los márgenes reducidos. [...] subraya el hecho de que los costes del personal representan una parte significativa de los costes de cada operador, oscilando probablemente entre el 60 y el 70 % del volumen de negocios, y que resulta por lo tanto fundamental controlar de cerca las operaciones, en particular mediante sistemas de planificación.
- (134) [...] cree que el sector presenta economías de escala, o sea, que el coste por pasajero disminuye con el aumento del número de pasajeros. En este sentido, [...] cree que el nivel óptimo de dicho coste se alcanza con la gestión de 8-9 millones de pasajeros al año, y que SEA Handling ha superado ampliamente ese nivel, gestionando unos 22 millones de pasajeros en las dos escalas, con una cuota de mercado constantemente superior al 70 %.
- (135) [...] cita a SAGAT Handling como ejemplo de compañía rentable en el mercado, que ha gestionado 2,5 millones de pasajeros en 2009 con un coste del personal equivalente al 55 % de su volumen de negocios. También cita a las empresas Fraport Ground Services Austria, Swissport y Menzies.
- (136) [...] cree que la causa principal de la escasa rentabilidad de SEA Handling consiste en los elevados costes del personal, que se habrían situado en un nivel constantemente superior al 85 % del volumen de negocios entre 2002 y 2008, un coste que para [...] no es sostenible. Esto resulta tanto más sorprendente en cuanto que SEA Handling parece tener acceso al paro técnico.

- (137) [...] desea someter a la atención de la Comisión la imposibilidad de excluir que SEA Handling haya percibido otro tipo de ayudas. En primer lugar, [...] sugiere que los servicios de empuje (*push-back*), remolque (*tow-in*), descongelación y transporte de pasajeros en pista (*bussing*) habrían sido prestados por SEA, mientras que SEA Handling vende tales servicios a sus clientes. [...] expresa sus dudas con respecto a la regularidad de las operaciones, a causa de la falta de transparencia sobre la facturación de los servicios a SEA Handling.
- (138) Análogamente, SEA podría proveer un apoyo suplementario a SEA Handling poniendo a disposición a parte su personal. Según [...], a falta de una correcta facturación, cabe suponer la presencia de ayudas ilegales a SEA Handling.
- (139) Otro modo de ofrecer ayudas a SEA Handling consistiría, por parte de SEA, en hacer ofertas combinadas a las compañías aéreas, proponiendo un descuento condicionado a la prestación de los servicios de asistencia de SEA Handling. [...] habría observado, gracias a algunos artículos de periódico, que, de modo casi constante, cuando SEA logra atraer a una compañía aérea, los servicios de asistencia en tierra recaen en SEA Handling.
- (140) Por último, [...] acuerdo colectivo entre los prestadores de servicios de asistencia en tierra y los sindicatos. [...] precisa que dicho acuerdo se aplica a todo el personal de los prestadores de servicios de asistencia en tierra. Según [...], solo SEA sigue aplicando su propio acuerdo colectivo, que sería menos ventajoso para SEA tanto a corto como a largo plazo desde el punto de vista económico y jurídico, decisión esta que no se correspondería con una gestión orientada a la reducción de costes.

6. COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES ITALIANAS EN RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LOS INTERESADOS

- (141) Las autoridades italianas presentaron sus observaciones en respuesta a las formuladas por [...].
- (142) Por lo que se refiere al primer argumento, basado en hipótesis de que la rentabilidad de una empresa de asistencia en tierra depende del volumen de tráfico gestionado y, por lo tanto, del número de pasajeros atendidos, las autoridades italianas sostienen que se trata de un argumento simplista, fruto de una valoración abstracta, que no tiene en cuenta la justificación de las decisiones de SEA por consideraciones económicas a largo plazo. Según las autoridades italianas, esta economía de escala no sería determinante para el cálculo del resultado económico de una empresa de asistencia en tierra. En particular, precisan que los beneficios de una empresa de este tipo no tendrían ninguna relación con el número de pasajeros atendidos, sino que dependen del número de vuelos atendidos y de su tonelaje.
- (143) Además, a efectos de la aplicación del criterio del inversor privado, la cuestión central no sería si la empresa habría podido obtener beneficios que, por alguna razón, no ha logrado conseguir, sino si el accionista podría tener un interés económico razonable en invertir en la empresa esperando obtener un beneficio, aunque sea a largo plazo, o bien en términos estratégicos en vez de puramente financieros, de su inversión. Por lo tanto, el hecho de ser potencialmente capaz de generar beneficios jugaría a favor de la aplicación de ese criterio.
- (144) Las autoridades italianas subrayan asimismo que la gestión de un elevado volumen de tráfico no es una condición suficiente para obtener beneficios. Recuerdan ante todo la importancia de operar en una amplia red de aeropuertos, como ya habían sostenido anteriormente.
- (145) Las autoridades italianas insisten también en el hecho de que una empresa de asistencia en tierra no vinculada a un gestor aeroportuario y que no ostente una posición dominante en el mercado en una determinada escala aeroportuaria puede seguir una estrategia comercial consistente en centrarse únicamente en los servicios considerados rentables. Esta estrategia no pudo haber sido adoptada por SEA Handling, la cual, al ser una filial controlada por el gestor aeroportuario y teniendo en cuenta las obligaciones que recaen sobre este, frente a la autoridad de regulación del sector (ENAC), de garantizar en las escalas de Linate y Malpensa el cumplimiento continuo y eficaz de toda la gama de servicios de asistencia en tierra enumerados exhaustivamente en la Directiva 96/67/CE, no podría optar por prestar únicamente los servicios económicamente más convenientes o solo en determinadas horas del día.
- (146) Las autoridades italianas cuestionan la afirmación según la cual muchas empresas europeas de asistencia en tierra obtendrían importantes márgenes de rentabilidad. En 2009, los siete mayores operadores del mercado italiano registraron pérdidas (Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling, SAGA y la propia SEA Handling). Solamente SAGAT Handling, que representaría una parte muy reducida del mercado italiano de la asistencia en tierra, obtuvo beneficios, aunque modestos, según las autoridades italianas.

- (147) No obstante, por lo que se refiere a la comparación entre los resultados económicos de SEA Handling y los de algunas otras empresas que operan en el sector, tanto en Italia como en Europa, como SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport y Menzies, las autoridades italianas creen que tales empresas no son comparables a SEA Handling. Piensan, además, que estas consideraciones no aportan nada al análisis del criterio del inversor privado, y que habría más bien que preguntarse si hay otros operadores comparables a SEA Handling cuyos accionistas, aunque privados, toman decisiones análogas a las de SEA. La organización de las actividades de SAGAT Handling y SEA Handling presentaría un nivel de complejidad distinto. En cuanto a Menzies aviation y a Swissport, empresas independientes de servicios de asistencia en tierra que operan en el marco de una red internacional, los indicadores económicos de tales empresas no podrían compararse útilmente a los de SEA Handling, por las razones ya expuestas por las autoridades italianas.
- (148) Con respecto a la excesiva incidencia del coste del personal en el volumen de negocios de SEA Handling frente a la media registrada en el sector y al hecho de que esto indicaría el no cumplimiento del criterio del inversor privado, las autoridades italianas afirman que este argumento no tiene en cuenta la diversidad existente entre los distintos operadores. En concreto, piensan que los operadores que, como SEA Handling, son el fruto de una separación de las actividades de asistencia en tierra y las de gestión aeroportuaria se enfrenten inevitablemente, al menos durante los primeros años de actividad, a un coste de la mano de obra más elevado que el de los nuevos operadores.
- (149) Las autoridades italianas creen, por consiguiente, que para las empresas controladas por un gestor aeroportuario que desarrollan la totalidad de las actividades de asistencia en tierra, la incidencia media de los costes del personal en el volumen de negocios debe fijarse en el 70-75 %. Este coste superior se debería a que dichas empresas emplean a un personal sumamente cualificado, dotado de un óptimo conocimiento del sector y de las normas y procedimientos que lo regulan, además de ser capaces de desarrollar toda la gama de las actividades de asistencia en tierra. Por consiguiente, el accionista/gestor aeroportuario, aun teniendo interés en reducir progresivamente la incidencia del coste de la mano de obra, atribuiría una importancia aun mayor a la conservación de la experiencia acumulada, por un lado, y a la integración con las actividades de asistencia en tierra, por otro, que tienen un gran valor estratégico para el grupo. Además, las autoridades italianas precisan que los nuevos operadores del mercado no cargan con costes históricos resultantes de contratos preexistentes.
- (150) Por otra parte, las autoridades italianas han querido presentar una evolución de la incidencia del coste de la mano de obra en el volumen de negocios, muy distinta de la que se describe en las observaciones de [...] y que muestra una tendencia positiva durante el período 2002-2011, situándola en 2010 en poco menos del 80 % y con una tendencia a acercarse al nivel medio de los operadores de asistencia en tierra independientes, levemente inferior al 70 %.
- (151) Por lo que se refiere a las presuntas ayudas indicadas por [...], las autoridades italianas refutan lo que consideran meras suposiciones carentes de todo fundamento y de pruebas que las respalden.
- (152) Ante todo, por lo que se refiere a los servicios (empuje, remolque, transporte de pasajeros en pista), para los que SEA Handling utiliza a SEA, las autoridades italianas indican que están regulados por contratos de subcontratación a título oneroso (celebrados en condiciones de mercado), tal y como se declara tanto en los acuerdos con los transportistas clientes como en el certificado expedido por el ENAC. Precisan asimismo que el acceso a estos servicios se concede de manera no discriminatoria a cualquier operador que lo solicite y que la externalización de algunos servicios constituye una práctica común en el sector italiano de la asistencia en tierra.
- (153) Por lo que respecta a la afirmación de que SEA Handling utilizaría gratuitamente a empleados de SEA para la prestación de los servicios de asistencia en tierra, las autoridades italianas afirman que es infundada y que, con la separación de la rama de actividad de los servicios de asistencia en tierra, todas las competencias necesarias para la prestación de tales servicios se habrían asignado a los centros de coste de SEA Handling.
- (154) Por último, en cuanto a la presunta concesión, por parte de SEA, de mejores condiciones de entrada en las escalas milanesas (mediante descuentos), a los nuevos operadores a condición de que estos elijan a SEA Handling frente a los operadores competidores, las autoridades italianas consideran esta afirmación totalmente infundada, carente de la más mínima comprobación y desmentida, además, por los hechos, ya que importantes operadores como Gulf Air en Malpensa y Air Malta, Air Baltic y Carpatair en Linate han elegido a prestadores competidores de SEA Handling.
- (155) Por último, por lo que se refiere a la aplicación a los empleados de SEA Handling del contrato colectivo de SEA en lugar del nuevo acuerdo colectivo específico aplicable a los trabajadores del sector de la asistencia en tierra, [...], aunque este último resultaría más ventajoso que el primero desde el punto de vista económico y normativo, las autoridades italianas desean ante todo subrayar que, independientemente de los contenidos y de la aplicación del acuerdo en cuestión, la objeción formulada no tendría importancia para los fines del presente procedimiento, dado que se refiere a un acontecimiento que queda fuera del período de tiempo cubierto por dicho procedimiento.

- (156) En todo caso, las autoridades italianas afirman que, a la luz del contrato colectivo, caracterizado por una parte general común y tres secciones específicas, negociadas autónomamente por cada una de las asociaciones representativas interesadas (Assoaeroporti, Assohandlers y Assocatering), SEA Handling aplicaría a sus empleados la parte general de este acuerdo, además de la normativa específica negociada por Assoaeroporti, ya que SEA Handling no podía dejar de cumplir los acuerdos anteriormente suscritos con las organizaciones sindicales, como se desprende del acuerdo sindical de 4 de febrero de 2002 ⁽²⁷⁾, donde se dice que «SEA Handling aplicará el contrato colectivo suscrito por Assoaeroporti y las organizaciones sindicales».

7. INFORMACIONES ADICIONALES PRESENTADAS EL 28 DE JUNIO DE 2012

- (157) A raíz de la reunión del 19 de junio de 2012, el Ayuntamiento de Milán formuló nuevas observaciones sobre su valoración de las medidas examinadas, y en particular sobre el «carácter interno al grupo SEA del saneamiento de SEA Handling», sobre el modelo de empresa elegido por SEA para el desarrollo de los aeropuertos cuya gestión tiene a su cargo y sobre la necesidad de distinguir los diversos períodos investigados.

Carácter interno al grupo SEA del saneamiento de SEA Handling

- (158) Ante todo, las autoridades milanesas recalcan que SEA no ha tenido jamás que recurrir al apoyo financiero de sus accionistas (Ayuntamiento y Provincia de Milán) para obtener apoyo financiero. Por el contrario, las autoridades públicas en cuestión han percibido considerables dividendos del grupo SEA, equivalentes a 550 millones EUR durante el período 2002-2012.
- (159) Según las autoridades milanesas, no se puede en absoluto dar por hecho —sino que está más bien por demostrar— que si SEA hubiera decidido no sanear la empresa de asistencia en tierra y contratar los servicios de un operador independiente, las autoridades públicas habrían extraído de ello un beneficio financiero aún más elevado. Esto se debe esencialmente a la dificultad de conseguir de operadores terceros, a precios interesantes, todos los servicios de asistencia en tierra que SEA, en calidad de gestor aeroportuario, tiene la obligación de prestar a todos los operadores y pasajeros de modo continuado, accesible y completo, de acuerdo con la normativa vigente, a la dificultad de mantener un control sobre la calidad del servicio, condición indispensable para la competitividad del aeropuerto y la recuperación de tráfico (que SEA ha podido efectivamente lograr gracias al modelo de empresa escogido), y a la intrínseca relación entre el susodicho modelo de empresa y el modelo de *hub* aeroportuario (especialmente tras el *de-hubbing* de Alitalia del aeropuerto de Milano Malpensa y la necesidad de desarrollar un plan de *self-hub* o *virtual hub*). El Ayuntamiento de Milán no tiene constancia de valoraciones desarrolladas por la Comisión (o por expertos independientes contratados por ella) que sirvan para cuestionar estas afirmaciones.
- (160) Por fin, las autoridades milanesas creen necesario subrayar que, precisamente por la ausencia de flujos financieros procedentes de los accionistas públicos de SEA y por la correspondencia de la decisión de saneamiento de SEA Handling con los objetivos estratégicos de SEA, una eventual valoración de las medidas examinadas como ayuda estatal debería ir acompañada de la prueba de la imputabilidad al Estado de cada decisión de cobertura de las pérdidas con referencia a todo el período bajo examen y, con mayor razón, con relación a la segunda fase (a partir de 2007), a la que no pueden aplicarse las consideraciones (cuestionadas por el Ayuntamiento de Milán) contenidas en el acto de incoación del procedimiento.

El modelo de empresa del grupo SEA

- (161) Las autoridades milanesas insisten en el modelo elegido, es decir, la opción de no externalizar los servicios de asistencia en tierra, y repiten que dicho modelo privilegia el desarrollo del aeropuerto a largo plazo. Según las autoridades milanesas, esta visión prevalece en una perspectiva de grupo cuando el sistema aeroportuario en cuestión desarrolla funciones de *hub*. Según las autoridades milanesas, la gestión de un sistema aeroportuario basado en la presencia de un *hub carrier* o en el desarrollo de actividades *hub*, en razón del elevado nivel de complejidad del sistema, requiere la prestación directa por parte del gestor de algunos servicios aeroportuarios, incluidos los de asistencia en tierra, con el fin de garantizar el funcionamiento eficaz de la escala. Las autoridades milanesas citan en este sentido el ejemplo de los aeropuertos de Fráncfort, Viena y París. La elección está justificada, según las autoridades milanesas, por las siguientes consideraciones:
- a) la elección era coherente con el objetivo de SEA de desarrollar la actividad del aeropuerto de Milano Malpensa en términos de *hub*, lo que requiere un control, un seguimiento y una gestión constantes de las actividades de asistencia en tierra prestadas al *hub carrier*, y cobra aún una mayor importancia cuando se persigue un modelo de *self-hub* o *virtual hub*. Según las autoridades milanesas, el modelo de *self-hub* o *virtual hub* consiste en el desarrollo de la escala en términos de *hub*, sin la presencia de uno o más *hub carriers*. En este modelo, el gestor aeroportuario es en efecto quien ofrece directamente a sus usuarios la posibilidad de utilizar la escala como *hub* y coordina los vuelos de llegada y de salida de todos los transportistas que utilizan la escala, independientemente de la presencia de acuerdos de interconexión entre estos;

⁽²⁷⁾ La Comisión supone que las autoridades italianas se refieren en realidad al acuerdo sindical de 4 de abril de 2002 anteriormente mencionado.

- b) estaba respaldada por la circunstancia de que los más importantes y eficaces *hub* aeroportuarios de Europa continental habían optado por la misma solución;
- c) era necesaria para desarrollar el transporte de mercancías en los aeropuertos milaneses, sector en que la competencia entre aeropuertos europeos registra un fuerte crecimiento y la capacidad de atraer a nuevos transportistas también depende del grado de especialización de los servicios de asistencia en tierra ofrecidos. El modelo comercial elegido por SEA ha permitido el constante crecimiento de las actividades de carga en Milán, que ocupa el primer lugar en Italia y el sexto en Europa, con la mayor concentración de los transportistas *all-cargo* procedentes de los Países del Medio y Extremo Oriente (es decir, las zonas de mayor desarrollo económico mundial);
- d) estaba en consonancia con el modelo de empresa elegido para la valorización del capital de la propia empresa de gestión aeroportuaria, a los fines de su eventual privatización posterior.

La distinción entre los períodos objeto de investigación a los fines de la evaluación de las medidas

- (162) Las autoridades milanesas hacen referencia al plan empresarial 2003-2007 enviado a la Comisión tras la incoación del procedimiento de investigación formal. En su opinión, dicho plan demuestra que las intervenciones de SEA para cubrir las pérdidas se decidieron conforme al principio del inversor privado prudente.
- (163) Las autoridades milanesas creen sin embargo que el análisis del plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling debería demostrar en todo caso la conformidad del saneamiento de SEA Handling con las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (en lo sucesivo, las «Directrices de reestructuración de 2004»⁽²⁸⁾), dado que el saneamiento se llevó a cabo con una importante contribución de la filial, las intervenciones financieras se limitaron al mínimo indispensable para evitar una situación de insolvencia en el sentido de las disposiciones del Derecho de sociedades aplicables y SEA Handling dedicó todos sus esfuerzos al saneamiento, perdiendo cuotas de mercado en beneficio de los competidores y renunciando a algunas actividades periféricas con respecto a la actividad principal.
- (164) Las autoridades milanesas recuerdan que, aunque todo un abanico de acontecimientos exógenos, combinado con la difícil situación de partida de la empresa (que no nacía como una *start-up*, sino como el *spin-off* de un sector de actividades preexistente, pero con dificultades) y con la liberalización total del mercado de la asistencia en tierra en Italia, haya frustrado las expectativas del accionista de lograr el saneamiento perseguido en el quinquenio previsto, los esfuerzos desplegados en el primer período (no fácil) han demostrado que el saneamiento de SEA Handling era un objetivo concretamente realizable. Recuerdan asimismo que al final de ese período la empresa se encontraba en una situación económica y de productividad ya notablemente más favorable que la de 2002.
- (165) Por lo que respecta a la segunda fase de saneamiento, las autoridades milanesas hacen referencia a los planes estratégicos 2007-2012 y 2009-2016 del grupo SEA. Según esta empresa, está previsto alcanzar el punto de equilibrio en el transcurso del presente año (2012). Si, a pesar de estas pruebas, la Comisión mantuviera su opinión contraria, las autoridades milanesas opinan que debería analizar individualmente cada una de las intervenciones en el capital de SEA Handling para verificar las condiciones de existencia de la ayuda, y, en particular, la imputabilidad —firmemente negada— al Ayuntamiento de Milán.

8. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA EN EL SENTIDO DEL ARTÍCULO 107, APARTADO 1, DEL TFUE

- (166) A raíz del procedimiento de investigación formal incoado conforme al artículo 108, apartado 2, del TFUE, y habida cuenta de las argumentaciones presentadas en este ámbito por las autoridades italianas y las partes interesadas, la Comisión cree que las medidas en cuestión constituyen ayudas estatales incompatibles con el mercado interior en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, e ilegales en el sentido del artículo 108, apartado 3, del TFUE.
- (167) Por lo que se refiere al período objeto de esta decisión, la Comisión había invitado a Italia a facilitar algunas informaciones consideradas necesarias para valorar la compatibilidad de las medidas examinadas, explicitando el período considerado en el apartado 2.1 y en el punto 5 de la Decisión de incoar el procedimiento. En el punto 5, la Comisión pidió, pues, que le facilitaran: «el plan empresarial de la empresa SEA Handling de 2002 y las sucesivas modificaciones o cualquier documento relativo a la estrategia y al restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling; los resultados económicos de SEA Handling correspondientes a todo el período 2002-2009; los importes, la forma exacta de las compensaciones de las pérdidas y, en particular, los datos relativos al período que va de 2005 a hoy día».

⁽²⁸⁾ DO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

- (168) En todo caso, se invitó a las autoridades italianas a presentar observaciones sobre todo el período examinado en la Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal. En concreto, en el punto 42 de la decisión, la Comisión precisaba que: «la Comisión cree por tanto necesario examinar el período 2002-2010 para comprobar si en aquellos años SEA Handling recibió ayudas estatales ilegales en forma de compensaciones de la pérdidas».
- (169) Además, dado que las autoridades italianas no facilitaron las citadas informaciones para la totalidad del período explícitamente mencionado en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión volvió a precisar, en su carta de 11 de julio de 2011, qué documentos debían facilitarse y el período bajo examen.
- (170) A raíz de esta carta de la Comisión, las autoridades italianas presentaron sus observaciones y facilitaron los datos hasta 2010, en particular en su carta de 15 de septiembre de 2011.
- (171) Además, la Comisión observa que las medidas examinadas para el período 2006-2010 son del mismo tipo que las examinadas para el período anterior, es decir, aportaciones de capital para la compensación de las pérdidas de explotación, y fueron adoptadas por la misma entidad en beneficio de la misma empresa. La Comisión tenía, pues, el deber de examinar todo el período considerado en el contexto del presente procedimiento.
- (172) A la luz de todas las razones expuestas anteriormente, la Comisión considera que el período objeto de examen es el período que va de la fecha de creación de la empresa SEA Handling en 2002 hasta la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal el 23 de junio de 2010.
- (173) En primer lugar, la decisión intenta determinar si SEA Handling se configura como una empresa en crisis en el sentido de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis de 1999 ⁽²⁹⁾ y las Directrices de reestructuración de 2004 (véase el punto 8.1) Seguidamente, la Comisión analiza si las medidas bajo examen constituyen una ayuda estatal en favor de SEA Handling en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE (véase el punto 8.2), y también, finalmente, si esa ayuda puede declararse compatible con el mercado interior (véase el punto 8.3).

8.1. CRISIS DE SEA HANDLING

Sobre la base de las Directrices de reestructuración de 1999

- (174) El punto 5 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis de 1999 establece que «una empresa puede considerarse en crisis en caso de que haya desaparecido más de la mitad de su capital suscrito y se haya perdido más de una cuarta parte del mismo en los últimos doce meses, o [...] en caso de que reúna las condiciones establecidas en el derecho interno para someterse a un procedimiento de quiebra o insolvencia».
- (175) El punto 6 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis de 1999 establece que «la crisis de una empresa se evidencian, generalmente, por el nivel creciente de pérdidas, la disminución del volumen de negocios, el incremento de las existencias, el exceso de capacidad, la disminución del margen bruto de autofinanciación, el endeudamiento creciente, el aumento de los gastos financieros y el debilitamiento o desaparición de su activo neto».
- (176) El Tribunal ya ha tenido ocasión de confirmar que el hecho de que el punto 6 de las Directrices de reestructuración de 1999 mencione un incremento de las pérdidas no puede impedir a la Comisión considerar la presencia continua de pérdidas a lo largo de varios años consecutivos como un indicio de crisis financiera, aun cuando tales pérdidas no hayan aumentado ⁽³⁰⁾. La Comisión cree que las dificultades financieras de SEA Handling en 2002, es decir, en el momento en que se decidió la primera aportación de capital, eran evidentes. La situación de la empresa mejoró de forma significativa en el período 2003-2004. La empresa, efectivamente, se enfrentó a pérdidas sustanciales que generaron una pérdida de explotación acumulativa de más de 140 millones EUR en tres años.
- (177) El Tribunal estableció asimismo ⁽³¹⁾ que una reducción sustancial de la cuota de capital de una empresa es un factor relevante para indicar que una empresa está en crisis. La Comisión cree que las pérdidas continuas registradas por la empresa, la consiguiente reducción de la cuota de capital y la decisión de SEA de continuar con las aportaciones de capital objeto de la presente evaluación para hacer frente a dicha reducción demuestran claramente que la empresa estaba afrontando graves dificultades financieras durante todo el período examinado. En efecto, en los documentos Relazione e bilancio al 31 dicembre 2002, 2003 e 2004, la propia empresa declara pérdidas de SEA Handling superiores a un tercio del capital de esta última.

⁽²⁹⁾ DO C 288 de 9.10.1999, p. 2.

⁽³⁰⁾ Sentencia del Tribunal de 3 de marzo de 2010 en los asuntos acumulados T-102/07 y T-120/07 Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH y MB System GmbH & Co. KG/Comisión Europea, Rec. 2010, p. II-585.

⁽³¹⁾ Sentencia del Tribunal de 11 de septiembre de 2012 en el asunto T-565/08, Corsica Ferries France/Comisión, Rec. 2005, p. II-2197, punto 105.

- (178) El Tribunal consideró asimismo ⁽³²⁾ que la lista de los factores económicos indicativos de la situación de crisis en que se encuentra una empresa contenidos en las Directrices de reestructuración de 1999 no es exhaustivo. En el caso de SEA Handling, la Comisión observa que la deuda de la empresa pasó de 250,3 millones EUR en 2002 a 310,6 millones EUR en 2003, y solo disminuyó ligeramente en 2004, año en que alcanzó el nivel de 259,3 millones EUR. El valor neto de los activos de SEA Handling disminuyó asimismo, pasando de 35,1 millones EUR en 2002 a 34,8 millones EUR en 2003. Estos indicadores evidencian también las dificultades financieras afrontadas por la empresa en 2002 y 2003.
- (179) Además, la Comisión observa que la Relazione e bilancio al 31 dicembre 2003 hace referencia al «resultado negativo de SEA Handling, cuyos costes seguían siendo demasiado altos con respecto a su cuota de mercado independientemente del beneficio parcial resultante de los acuerdos sobre la mano de obra. La perspectiva de una ulterior reducción del volumen de las actividades de asistencia en los años futuros no permitirá a la empresa alcanzar la paridad económica en los plazos previstos». Análogamente, en la Relazione e bilancio al 31 dicembre 2004, se afirma que «restablecer la rentabilidad de SEA Handling en los próximos años sigue siendo difícil teniendo en cuenta, también, la creciente competitividad del mercado a raíz de la entrada de nuevos operadores». Hay afirmaciones análogas en la Relazione e bilancio al 31 dicembre 2005.
- (180) Por último, la Comisión observa que el hecho de que la empresa estuviera en crisis en el momento de la primera aportación de capital también ha sido varias veces confirmado por las autoridades italianas y la propia SEA ⁽³³⁾, y por los numerosos planes empresariales presentados a la Comisión. Basta con recordar que el plan empresarial consolidado 2002-2006 preveía una recuperación gradual de la rentabilidad de las actividades de asistencia para 2003 (p. 31). Además, la propia SEA Handling confirmó en sus observaciones a la Decisión de incoar el procedimiento que no habría estado en condiciones de compensar las citadas pérdidas durante el período 2003-2005. Si tales pérdidas no hubieran sido cubiertas por SEA, la empresa habría sido insolvente.

Sobre la base de las Directrices de reestructuración de 2004

- (181) La Comisión observa que la definición de empresa en crisis se ha mantenido sustancialmente idéntica en las Directrices de reestructuración de 2004. En particular, las disposiciones a que se refieren los puntos 5 y 6 de las Directrices de reestructuración de 1999 se recogen en los 10 y 11 de las Directrices de reestructuración de 2004.
- (182) Además, el punto 11 de las Directrices de reestructuración de 2004 aclara que: «aun en los casos en que no se produce ninguna de las circunstancias mencionadas en el punto 10, una empresa puede considerarse en crisis, en particular cuando estén presentes los síntomas habituales de una empresa en crisis, como el nivel creciente de pérdidas, la disminución del volumen de negocios, el incremento de las existencias, el exceso de capacidad, la disminución del margen bruto de autofinanciación, el endeudamiento creciente, el aumento de los gastos financieros y el debilitamiento o desaparición de su activo neto».
- (183) La Comisión observa que ni la deuda de la empresa, ni el valor neto de las actividades mejoraron de manera significativa en el período 2004-2010. SEA Handling, además, registró pérdidas durante todo el período 2004-2010. La situación empeoró en 2007 cuando la empresa registró una pérdida de explotación de más de 59 millones EUR, seguida por una pérdida de explotación de 52,4 millones EUR en 2008. El volumen de negocios experimentó una reducción global en el período 2004-2010, pasando de 177,4 millones EUR en 2004 a 125,9 millones EUR en 2010. Además, en el período 2004-2010, SEA Handling recibió aportaciones de capital por más de 270 millones EUR.
- (184) Algunos documentos presentados por las autoridades italianas confirman que SEA Handling se enfrentó también a dificultades financieras después de 2004. Así, por ejemplo, el acta de la reunión del consejo de administración de SEA Handling del 31 de mayo de 2007 explica que SEA Handling necesita una profunda reorganización y eso presupone que las medidas adoptadas anteriormente no fueron suficientes para solucionar las dificultades de la empresa. Análogamente, el acta de la reunión del consejo de administración de SEA Handling del 21 de diciembre de 2006 hace referencia a la intervención de uno de sus miembros que confirmaba que la situación de SEA Handling era todavía «seriamente alarmante».
- (185) Estos elementos demuestran que SEA Handling debe considerarse una empresa en crisis en el sentido del punto 11 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, que establece que una empresa pueda considerarse en crisis «cuando estén presentes los síntomas habituales, como el nivel creciente de pérdidas, la disminución del volumen de negocios, el incremento de las existencias, el exceso de capacidad, la disminución del margen bruto de autofinanciación, el endeudamiento creciente, el aumento de los gastos financieros y el debilitamiento o desaparición de su activo neto».

⁽³²⁾ Véase la nota 32.

⁽³³⁾ Por ejemplo, el anexo 12 de las observaciones de las autoridades italianas de 14 de noviembre de 2011.

- (186) Con relación a todo lo anterior, la Comisión está segura de que SEA Handling podía considerarse una empresa en crisis cuando se decidieron las medidas. Esto está asimismo justificado si se considera la situación de pérdidas de las actividades de asistencia en tierra existente ya antes de su transferencia a la entidad jurídica SEA Handling en 2002. Los notables y recurrentes desequilibrios entre los ingresos y los costes, además de las recurrentes pérdidas de SEA Handling, permiten caracterizarla como una empresa en crisis durante todo el período objeto de investigación ⁽³⁴⁾.

8.2. EXISTENCIA DE UNA AYUDA ESTATAL

- (187) De conformidad con el artículo 107, apartado 1, del TFUE, «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (188) Para que una medida nacional pueda definirse como ayuda estatal, deben cumplirse las siguientes condiciones acumulativas: 1) la medida en cuestión se ha otorgado mediante fondos estatales; 2) la ventaja es selectiva y confiere una ventaja económica, y 3) la medida en cuestión falsea o amenaza falsear la competencia, y afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros ⁽³⁵⁾.
- (189) Se ilustran a continuación las razones que inducen la Comisión a creer que las medidas en cuestión cumplen estas condiciones acumulativas.

8.2.1. SOBRE LA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS ESTATALES Y SOBRE LA IMPUTABILIDAD DE LAS MEDIDAS AL ESTADO

- (190) Es oportuno, en primer lugar, recordar que el concepto de fondos estatales incluye las ayudas concedidas directamente por el Estado, pero también las concedidas por entes públicos o privados instituidos o nombrados por él para gestionar la ayuda. Este concepto «comprende todos los medios económicos que las autoridades públicas pueden efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Por consiguiente, aun cuando las sumas correspondientes a la medida que se discute no estén de manera permanente en poder de Hacienda, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique como fondos estatales» ⁽³⁶⁾.
- (191) Los recursos utilizados para cubrir las pérdidas de SEA Handling tienen un origen público, ya que proceden de SEA, cuyo capital, durante el período objeto de examen, pertenecía en un 99,12 % al Ayuntamiento y a la Provincia de Milán ⁽³⁷⁾. Desde este punto de vista, el hecho de que las transferencias fueran efectuadas por SEA y no por los citados entes locales no permite excluir su origen público. De cualquier modo, es preciso determinar en este caso si la acción del organismo en cuestión puede considerarse el resultado de un comportamiento imputable a las autoridades públicas.
- (192) La Comisión confirma su valoración inicial de la imputabilidad de las medidas a las autoridades italianas, y más concretamente al Ayuntamiento de Milán. En primer lugar, es preciso subrayar que las propias autoridades italianas han reconocido en sus observaciones de 15 de septiembre de 2010 que el Ayuntamiento ejerce un control sobre SEA, nombrando a los miembros del consejo de administración (*consiglio di amministrazione*) y al órgano de vigilancia (*collegio sindacale*). En segundo lugar, la Comisión reafirma la pertinencia de los indicios de imputabilidad ya señalados en la Decisión de incoar el procedimiento. Tales indicios son válidos para todo el período examinado y para todas las aportaciones de capital tomadas en consideración en la presente Decisión.
- (193) Con carácter preliminar, la Comisión recuerda que, como ya explicó en su momento el Tribunal en la sentencia *Stardust Marine*, «resulta necesario analizar además si resulta procedente la conclusión de que las autoridades públicas intervinieron de algún modo en la adopción de dichas medidas. A este respecto, 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. En efecto, por una parte, habida cuenta de las estrechas relaciones existentes entre el Estado y las empresas públicas, existe un peligro real de que a través de ellas se concedan ayudas estatales con poca transparencia y sin respetar el régimen de ayudas estatales que establece el Tratado» ⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Evidentemente, la mejora de la situación económica de la empresa que puede resultar de la eventual concesión reiterada de ayudas estatales incompatibles no puede invocarse para demostrar que la empresa ha superado sus dificultades financieras. En efecto, tales ayudas solo deberían concederse si son compatibles con el Tratado y de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 108, párrafo 3, del TFUE.

⁽³⁵⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 10 de enero de 2006 en el asunto C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, Rec. 2006, p. I-289, punto 129.

⁽³⁶⁾ Sentencia *Stardust Marine*.

⁽³⁷⁾ En diciembre de 2011, el 29,75 % del capital de SEA se vendió al fondo privado Fondi italiani per le infrastrutture (F2i).

⁽³⁸⁾ Sentencia *Stardust Marine*, puntos 52 y 53.

- (194) El Tribunal estableció asimismo que, para demostrar la imputabilidad, la Comisión puede basarse en «cualquier otro indicio de la intervención de las autoridades públicas en el caso concreto de que se trate o de lo improbable de su falta de intervención en la adopción de la medida» ⁽³⁹⁾.
- (195) El primer indicio, constituido por el contenido de numerosos documentos ⁽⁴⁰⁾, indica que la cobertura de las pérdidas de SEA Handling por parte de SEA se efectuó a petición del Ayuntamiento, o al menos con su participación activa. La Comisión confirma su valoración de los documentos en cuestión, que demuestran claramente la implicación del Ayuntamiento de Milán en la gestión de SEA Handling a través de SEA, en particular con el fin de mantener los niveles de empleo.
- (196) Esto se desprende singularmente del acta del acuerdo sindical formalizado entre SEA y los sindicatos el 4 de abril de 2002, cuyo texto reza en concreto que «SEA [...] se ha comprometido a [...] apoyar la compensación de las pérdidas con el fin de mantener el equilibrio financiero y patrimonial de SEA Handling SpA» y que tales compromisos están garantizados «por el acuerdo suscrito por el Ayuntamiento de Milán en calidad, también, de accionista con mayoría absoluta (de SEA SpA), por las transferencias efectuadas, por los recursos financieros no sujetos a las limitaciones legales transferibles de SEA SpA a SEA Handling SpA y por la consistencia patrimonial y financiera de SEA...» ⁽⁴¹⁾.
- (197) Del mismo modo, todos los textos mencionados en la Decisión de incoar el procedimiento (secciones 2.4.2 y 3.1.1.2) ⁽⁴²⁾ demuestran la injerencia del Ayuntamiento de Milán en la gestión de SEA Handling a través de SEA, en particular con el fin de mantener los niveles de empleo.
- (198) La Comisión cree que la intervención de las autoridades italianas, especialmente en el marco de la reunión de 26 de marzo de 2002, condicionó las decisiones de SEA sobre su filial SEA Handling. En el acuerdo celebrado en esa fecha, el Ayuntamiento de Milán asumió compromisos precisos con un impacto directo en la gestión de SEA Handling y en el papel de SEA con respecto a su filial; además, el Ayuntamiento se comprometió a supervisar la aplicación del citado acuerdo, evaluando periódicamente sus fases de ejecución. La implicación del Ayuntamiento de Milán no es por lo tanto un elemento anodino y sin importancia, como sugieren las autoridades italianas y SEA. Por consiguiente, SEA no podía ignorar los compromisos y las exigencias planteadas por la autoridad pública/accionista de control en ese acuerdo, sino que tuvo que tenerlos en cuenta en el momento de la adopción de las medidas relativas a la gestión de SEA Handling. La Comisión cree además que las medidas de compensación de las pérdidas estuvieron más que «condicionadas» por el compromiso asumido por el Ayuntamiento de Milán en el acuerdo de 26 de marzo de 2002, y que tales medidas constituyen en realidad la consecuencia de ese compromiso.
- (199) La Comisión rechaza la afirmación según la cual el Ayuntamiento de Milán no habría asumido ninguna función al suscribir dicho compromiso y se habría limitado sencillamente a confirmar a los sindicatos la estrategia de mantenimiento del empleo adoptada por SEA.
- (200) La Comisión cree que el hecho de que el Ayuntamiento no participara en la firma de los acuerdos sindicales posteriores al acuerdo de 26 de marzo de 2002 no permite ignorar la significativa influencia de este en los acuerdos sindicales que siguieron. En particular, las referencias al compromiso del Ayuntamiento incluidas en los acuerdos sindicales de 4 de abril de 2002 y 9 de junio de 2003 demuestran suficientemente la importancia del acuerdo de 26 de marzo de 2002 y su influencia en los acuerdos sindicales posteriores. Por otra parte, SEA precisó que el acuerdo sindical de 4 de abril de 2002 todavía era aplicable y que tenía que seguir respetando sus disposiciones. Las autoridades italianas sostienen asimismo que SEA Handling no podía sustraerse a la obligación de cumplir los acuerdos suscritos anteriormente con los sindicatos y despedir al personal, lo que demuestra, según la Comisión, el peso de tales acuerdos y, por lo tanto, la implicación de las autoridades públicas.
- (201) Por último, la Comisión identificó otros elementos que indican que el Ayuntamiento de Milán siempre ha estado implicado en las decisiones importantes adoptadas por SEA con respecto a SEA Handling. Del acta del consejo de administración de SEA de 31 de mayo de 2007 relativa a la presentación ante el consejo de administración del plan empresarial de SEA (que, según las autoridades italianas, tenía que servir también de plan empresarial de SEA Handling), se desprende que dicho plan se presentó al accionista mayoritario de SEA, que emitió su propia opinión. A continuación, según se desprende del acta del consejo de administración de SEA Handling de 13 de junio de 2008, relativa a la ejecución del plan estratégico de SEA Handling 2009-2016, el presidente del consejo subrayó que el plan estratégico se había consensuado con el Ayuntamiento/accionista. La Comisión cree que ambos documentos permiten suponer que el papel del Ayuntamiento fue más allá del de un accionista normal que habría sido informado de las decisiones operativas del consejo de administración y las habría valorado principalmente a través de los organismos internos de la empresa y sus comunicados oficiales. Así pues, la insistencia en el hecho de que el plan

⁽³⁹⁾ Sentencia Stardust Marine, punto 56.

⁽⁴⁰⁾ En particular, el acuerdo sindical formalizado el 26 de marzo de 2002 entre la Administración del Ayuntamiento de Milán, SEA y las organizaciones sindicales, el acta del acuerdo formalizado entre SEA y las organizaciones sindicales con fecha de 4 de abril de 2002 y el acta del acuerdo formalizado entre SEA, SEA Handling y las organizaciones sindicales con fecha de 9 de junio de 2003.

⁽⁴¹⁾ Véase el último considerando (premisa) del acta del acuerdo sindical entre SEA y los sindicatos de 4 de abril de 2002. La idea de que los compromisos asumidos por SEA con respecto a SEA Handling están garantizados por el accionista mayoritario también se confirma en el cuarto considerando y al final de la sección 2 del mismo documento.

⁽⁴²⁾ Estas secciones de la Decisión de incoar el procedimiento deben considerarse como parte integrante de la presente Decisión.

empresarial se había consensuado antes con el accionista confirma el papel predominante de este en las decisiones estratégicas de SEA. Ese papel también se refleja en los hechos mencionados en el punto 51 de la Decisión de incoar el procedimiento y el punto 35 de la presente Decisión (un miembro de la junta municipal de Milán pidió al presidente de SEA y al alcalde de Milán comparecer ante la comisión de transportes del Ayuntamiento para explicar cómo pensaban relanzar el papel de SEA Handling) y en los puntos 69 y 70 de la Decisión de incoar el procedimiento (con referencia a los estrechos vínculos existentes entre los más altos directivos de SEA y SEA Handling, cuyos nombramientos son controlados por el Ayuntamiento).

- (202) La Comisión confirma asimismo la pertinencia del segundo indicio de imputabilidad constatado, constituido por las relaciones de especial dependencia mantenidas por los administradores y directivos de SEA con el Ayuntamiento de Milán.
- (203) En este sentido, contrariamente a lo que sostienen las autoridades italianas, la Comisión solo considera un indicio las declaraciones aparecidas en artículos de prensa cuando estas se refieren a hechos comprobados⁽⁴³⁾. La Comisión observa al respecto que ni las autoridades italianas ni SEA han negado los hechos en cuestión, ni formulado comentario alguno sobre el hecho de que la alcaldesa de Milán, Letizia Moratti, haya exigido y conseguido en 2006 la dimisión del Sr. Bencini, a la sazón presidente y administrador delegado, dos años antes del término natural de su mandato⁽⁴⁴⁾.
- (204) En todo caso, la Comisión subraya al respecto que el abogado general en el asunto Stardust Marine declaró que «a causa de las dificultades de la prueba y del peligro evidente de elusión», los indicios de la intervención del Estado pueden también deducirse de simples «artículos periodísticos»⁽⁴⁵⁾.
- (205) Por lo que se refiere al hecho de que, según SEA, los artículos de prensa y los hechos que allí se recogen se remontan al año 2006 y no podrían «demostrar» nada sobre la influencia ejercida por el Ayuntamiento sobre SEA, la Comisión cree que los indicios relativos a la dependencia de los administradores indican el contexto general del funcionamiento de SEA y, por ende, el contexto en que se adoptaron las decisiones anuales de cobertura de las pérdidas de SEA Handling. En todo caso, el examen de la Comisión cubre también el período posterior a 2006.
- (206) En tercer lugar, por lo que se refiere a las cartas de dimisión en blanco entregadas por los administradores de SEA al alcalde de Milán, la Comisión no comparte la afirmación de SEA y de las autoridades italianas según la cual tales cartas, que supuestamente tendrían solo un valor moral y no jurídico, no tendrían la capacidad de condicionar las acciones de los miembros del consejo de administración. La Comisión piensa en realidad que esta práctica no podía tener otro fin que el de reforzar el control del Ayuntamiento de Milán sobre los administradores de SEA, reforzando de manera unívoca el poder de sancionar la actuación de los administradores, que el Ayuntamiento solo habría debido ejercer dentro de los límites de sus derechos de accionista de SEA. Por lo demás, aun cuando tales cartas solo tuvieran un valor moral, cosa bastante improbable, constituirían de cualquier modo una confirmación de la injerencia de las autoridades públicas en la gestión de SEA. En todo caso, la Comisión recuerda que en la página 37 de sus observaciones de 15 de septiembre de 2010 las autoridades italianas confirmaban que, más que tener un valor puramente moral, tales cartas impedían jurídicamente al administrador en cuestión exigir una indemnización por la resolución indebida y anticipada del contrato de trabajo conforme al Código Civil italiano. El Ayuntamiento, que controla la asamblea de accionistas, ejerce un control muy estrecho sobre los administradores en la medida en que, aun cuando estos actúan en interés de la empresa, pueden ser expulsados por la asamblea sin tener derecho por ello a ningún reembolso por la resolución anticipada del contrato. Por lo que se refiere específicamente al argumento formulado por SEA Handling según el cual las cartas de dimisión no se vieron de ningún modo influenciadas por el consejo de administración, dado que este no había accedido a la solicitud del accionista público de distribuir los dividendos extraordinarios de 250-280 millones EUR, la Comisión observa que el acta de la asamblea de SEA de 24 de febrero de 2006 aclaraba que la distribución de los dividendos extraordinarios de hasta 200 millones EUR habría permitido a la empresa mantener una tasa de endeudamiento acorde con el índice medio de empresas comparables, y garantizado una flexibilidad financiera suficiente. En segundo lugar, la Comisión observa que ese mismo documento especifica que el nivel de los dividendos había sido fijado en 200 millones EUR por SEA sobre la base de consideraciones objetivas y representaba el nivel máximo que la empresa podía distribuir sobre la base de los indicadores financieros del momento. En efecto, la Relazione sulla gestione de 2006 confirma el aumento del índice de endeudamiento (que en 2006 se duplicó con respecto a 2005), debido, en parte, a la menor liquidez resultante del reparto de dividendos extraordinarios entre los accionistas. Por lo tanto, si SEA hubiera distribuido dividendos más altos, habría sido más difícil compensar las pérdidas de SEA Handling aquel año. Por otra parte, el hecho de que un accionista pueda pedir en determinadas ocasiones unos determinados dividendos pero la dirección distribuya un importe menor parece un acontecimiento normal en la vida de una empresa y no está en contradicción con el hecho de que la gestión pueda estar estrechamente controlada por ese accionista.

⁽⁴³⁾ La Comisión remite a los artículos de prensa mencionados en el punto 67 de la Decisión de incoar el procedimiento. Véase también «SEA, nuovo attacco della Provincia», *La Repubblica*, 25 de febrero de 2006, y «SEA, Penati chiede le dimissioni del consiglio», *L'Unità*, 25 de febrero de 2006.

⁽⁴⁴⁾ Véase: http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html

⁽⁴⁵⁾ Conclusiones en el asunto Stardust Marine, punto 68.

- (207) La Comisión cree que la mencionada práctica constituye el reflejo objetivo de una situación de dependencia. La Comisión, aun no pudiendo valorar la efectiva influencia *a posteriori* que pudo tener esta práctica, cree que las cartas en cuestión tenían ciertamente la capacidad de condicionar con su mera existencia (*a priori*) la actuación de los miembros del consejo de administración nombrados por el Ayuntamiento de Milán. Las autoridades públicas ni siquiera necesitaban hacer referencia a tales cartas para ejercer su influencia, ya que es evidente que su mera existencia colocaba a los administradores en una posición de sumisión con respecto al alcalde de Milán.
- (208) En cuanto a las aclaraciones facilitadas por las autoridades italianas sobre la designación de los miembros del consejo de administración, la Comisión subraya que el Ayuntamiento, *de facto*, « nombra a los miembros del consejo de administración ». Esto se desprende claramente del hecho de que, como han declarado las autoridades italianas, el Ayuntamiento designa a los administradores, que seguidamente son nombrados por la asamblea general, a la que pertenece el Ayuntamiento como accionista mayoritario. Este criterio orgánico del control del Ayuntamiento sobre SEA no es de por sí suficiente para demostrar el efectivo ejercicio del control por parte del Ayuntamiento sobre SEA en el caso que nos ocupa, pero contribuye a la demostración.
- (209) Por lo que respecta a los « contraindicios » invocados por las autoridades italianas, dirigidos a demostrar la no imputabilidad de las medidas al Estado, a saber, el hecho de que a algunos miembros del Consejo municipal se les haya denegado en más de una ocasión el acceso a documentos internos de SEA, la Comisión los considera dudosos, por cuanto el simple respeto de las reglas formales contempladas en el Código Civil italiano de no divulgar los datos internos de una empresa (como las actas del consejo de administración) no excluye la efectiva influencia del Ayuntamiento sobre SEA, tanto en términos generales como en el caso que nos ocupa. Por otra parte, la Comisión subraya que los miembros del Consejo municipal que a los que se denegó el acceso a determinados documentos pertenecían a la oposición y no formaban parte del órgano ejecutivo del Ayuntamiento. Cuando afirma que el Ayuntamiento de Milán mantiene con SEA una relación de dependencia con respecto a sí mismo, la Comisión se refiere más concretamente a las autoridades que ejercen el poder de decisión en el Ayuntamiento, capaces de influenciar la gestión de la empresa.
- (210) En cuarto lugar, en general, dada la importancia de las operaciones de los aeropuertos de Malpensa y Linate en el contexto socioeconómico local y su papel fundamental en el marco de las distintas políticas, como la política de transporte, la política de desarrollo regional o la de planificación territorial, las autoridades públicas locales no están, por lo general, « ausentes » cuando el operador del aeropuerto adopta decisiones importantes para el funcionamiento y el desarrollo a largo plazo de tales infraestructuras, *a fortiori* cuando la autoridad es también el accionista mayoritario del gestor aeroportuario. La Comisión observa que las autoridades italianas confirman en sus observaciones el alcance político de las medidas en cuestión. En el caso que nos ocupa, la Comisión subraya además que las medidas de compensación de las pérdidas de SEA Handling fueron al menos parte integrante de la estrategia del grupo SEA, como explican las autoridades italianas en sus observaciones.
- (211) En quinto lugar, la Comisión cree que las medidas de compensación de las pérdidas, puestas en práctica mediante ampliaciones del capital de SEA Handling, no fueron medidas de gestión corriente, sino medidas excepcionales. El carácter extraordinario de las medidas se refleja tanto en términos económicos, dada la entidad de los importes en cuestión (cada compensación de las pérdidas supuso una ampliación de capital de varios millones de euros), como en términos políticos, dado el impacto previsto de las medidas en el mantenimiento del empleo.
- (212) Dada su naturaleza excepcional, las medidas no fueron, pues, adoptadas de forma autónoma por el consejo de administración de SEA, sino que fueron objeto de una aprobación explícita por parte de la asamblea general en la que el Ayuntamiento es accionista mayoritario, de conformidad con el estatuto de SEA y con los principios aplicables del Código Civil. No hay por lo tanto ninguna duda de que el Ayuntamiento estaba plenamente informado y aprobó las medidas, como se desprende de las actas de las asambleas generales. No solo impulsó tales medidas con su participación en el acuerdo de 26 de marzo de 2002, sino que además fue informado de cada medida de compensación de las pérdidas de SEA Handling, que aprobó sistemáticamente. Así pues, estas medidas excepcionales eran necesariamente imputables al Estado.
- (213) La Comisión recuerda que, en la sentencia *Stardust Marine*, el Tribunal declaró que podía ser un indicio de imputabilidad « cualquier otro indicio de la intervención de las autoridades públicas en el caso concreto de que se trate o de lo improbable de su falta de intervención en la adopción de la medida, habida cuenta igualmente del alcance de esta, de su contenido o de las condiciones que establezca » ⁽⁴⁶⁾.
- (214) Por último, como se demuestra en el capítulo 8.2.3, también el hecho de que SEA no actuara de acuerdo con el criterio del inversor privado confirma la implicación de las autoridades públicas en las citadas medidas ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Sentencia *Stardust Marine*, punto 56.

⁽⁴⁷⁾ Conclusiones del abogado general F.G. Jacobs, presentadas el 13 de diciembre de 2001, en el asunto *Stardust Marine*, punto 67.

- (215) En el caso que nos ocupa, vista la importancia de las medidas en cuestión y los otros elementos contemplados en la presente Decisión y en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión cree que dispone de indicios suficientes para demostrar la imputabilidad de las medidas en cuestión al Estado italiano, debido a la implicación del Ayuntamiento de Milán en las medidas de compensación de las pérdidas de SEA Handling, o a la improbabilidad de una falta de implicación de las autoridades públicas en la adopción de tales medidas.
- (216) Así pues, hay que rechazar la afirmación de las autoridades italianas según la cual la Comisión debería analizar individualmente cada una de las intervenciones en el capital de SEA Handling para verificar las condiciones de existencia de la ayuda y, en particular, su imputabilidad al Ayuntamiento de Milán. La Comisión cree en efecto que el conjunto de los elementos expuestos en los puntos 174 a 186 (además del análisis de las medidas en la perspectiva del inversor privado prudente) tiene el suficiente poder probatorio y demuestra que la cobertura de las pérdidas a través de las aportaciones de capital solo puede ser el resultado de una estrategia y una implicación de las autoridades públicas durante todo el período examinado. En efecto, las propias autoridades italianas han afirmado que, aunque las decisiones de cobertura de las pérdidas se adoptaron formalmente con periodicidad anual, existía una estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas durante el período necesario para la reestructuración (véanse los puntos 225-232).
- (217) La Comisión concluye por lo tanto que las medidas en cuestión tienen que considerarse como imputables al Estado.

8.2.2. SOBRE EL CARÁCTER SELECTIVO DE LAS MEDIDAS

- (218) En el caso que nos ocupa, la medida es selectiva porque solo se refiere a la empresa SEA Handling.

8.2.3. SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL INVERSOR PRIVADO QUE OPERA EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO Y SOBRE LA PRESENCIA DE UNA VENTAJA ECONÓMICA

- (219) Por lo que se refiere a la existencia de una ventaja económica, es preciso valorar si, en circunstancias análogas, un inversor privado se habría visto inducido a proceder a la cobertura de las pérdidas como en el caso que nos ocupa. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha precisado que, aunque el comportamiento del inversor privado, frente a la intervención del inversor público que persigue objetivos de política económica, no sea necesariamente el del inversor común que coloca capitales en función de su capacidad de producir una renta a plazo más o menos breve, debe al menos corresponder al de un holding privado o al de un grupo empresarial privado que persiga una política estructural, global o sectorial, guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo ⁽⁴⁸⁾.
- (220) El Tribunal ha declarado asimismo que un socio privado puede razonablemente proporcionar el capital necesario para garantizar la supervivencia de una empresa que se halle temporalmente en crisis, pero que, previa reorganización, esté eventualmente en condiciones de volver a ser rentable. Sin embargo, cuando las asignaciones de capital de un inversor público prescinden de cualquier perspectiva de rentabilidad, incluso a largo plazo, deben considerarse ayudas en el sentido del artículo 107 del TFUE ⁽⁴⁹⁾.
- (221) Por otra parte, es preciso recordar que, «para determinar si el Estado adoptó o no el comportamiento de un inversor prudente en una economía de mercado, es preciso volver a situarse en el contexto de la época en que se adoptaron las medidas de apoyo financiero para valorar la racionalidad económica del comportamiento del Estado, absteniéndose pues de toda apreciación basada en una situación posterior» ⁽⁵⁰⁾. Así, «las evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la referida ventaja, la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado o las justificaciones ulteriores de la elección del procedimiento efectivamente seguido no pueden bastar para acreditar que dicho Estado haya adoptado la aludida decisión en su condición de accionista, antes o al mismo tiempo de conceder la ventaja». De esto se desprende que, «si los medios de prueba presentados se constituyeron después de adoptar la decisión de realizar la inversión de que se trata», la Comisión puede rehusar examinarlos ⁽⁵¹⁾.

Estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas

- (222) Las autoridades italianas y SEA sostenían en sus observaciones que, aunque las decisiones de cobertura de las pérdidas se adoptaron formalmente con periodicidad anual, la estrategia plurianual de compensación de las pérdidas durante el período necesario para la reestructuración no podía revisarse anualmente, y los resultados solo podían evaluarse sobre un período plurianual. Sin embargo, la Comisión observa que le fueron presentados cinco planes empresariales, algunos de los cuales se refieren a períodos que se solapan, de una duración a lo sumo quinquenal. Teniendo en cuenta que, en general, al prepararse un nuevo plan empresarial se evalúa la estrategia de una empresa

⁽⁴⁸⁾ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de 14 de septiembre de 1994 en los asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, España/Comisión, Rec. 1994, p. I-4103, puntos 20-22.

⁽⁴⁹⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, puntos 21 y 22.

⁽⁵⁰⁾ Sentencia Stardust Marine, punto 71.

⁽⁵¹⁾ Sentencia de 5 de junio de 2012 en el asunto C-124/10 P, Comisión/EDF, puntos 85 y 104.

para decidir si continuarla o modificarla, la Comisión cree que la estrategia adoptada con respecto a SEA Handling pudo revisarse efectivamente en cualquier momento antes de la adopción de un nuevo plan para tener cuenta la evolución del mercado.

- (223) Las autoridades italianas y SEA sostenían por lo tanto que la decisión de cobertura de las pérdidas futuras se adoptó inicialmente en 2002 y después una segunda vez en 2007, cuando, no habiendo alcanzado los resultados esperados, se decidió someter a revisión la estrategia inicial que implicaba la cobertura de las pérdidas, para después decidir continuarla. Sustancialmente, parecen presentar las medidas en cuestión como dos aportaciones de capital decididas en 2002 y en 2007 a efectuar en aportaciones anuales.
- (224) En efecto, en su carta de 14 de septiembre, las autoridades italianas aclararon que el *de-hubbing* de Alitalia en 2007 había tenido graves repercusiones en la actividad de SEA Handling. Tales repercusiones negativas en el rendimiento financiero de la empresa se vieron agravadas por la flexión económica y llevaron a una reflexión global de SEA sobre la viabilidad del modelo *hub* y sobre la posibilidad de optar por otro modelo de empresa. Según las autoridades italianas, antes que optar por externalizar la asistencia en tierra, SEA decidió en última instancia continuar con la creación de un nuevo modelo de empresa, el del *self-hub* o *virtual hub*, que no deja de ser una simple evolución del modelo anterior. Dicho modelo de empresa requiere un estricto control de las actividades de asistencia en tierra. Según las autoridades italianas, eso demuestra la racionalidad de la decisión de SEA de seguir cubriendo las pérdidas de explotación de su filial SEA Handling para restablecer la rentabilidad de la actividad de asistencia en tierra. Las autoridades italianas, por lo tanto, sostienen que la revisión de la estrategia de SEA con respecto a su filial estaba plenamente justificada por las circunstancias imprevistas externas y no compromete en absoluto el objetivo de SEA de conseguir que la actividad de asistencia en tierra recupere a largo plazo su rentabilidad.
- (225) Aun reconociendo la existencia de una estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas por parte de las autoridades italianas (de acuerdo con el compromiso asumido por el Ayuntamiento de Milán de garantizar el equilibrio financiero de SEA Handling y con la demostración ya desarrollada de la imputabilidad de tales decisiones al Ayuntamiento), la Comisión cree que la estrategia en cuestión no refleja el comportamiento de un inversor privado prudente.
- (226) Aunque puedan necesitarse bastantes años para que un proceso de reestructuración dé sus frutos, un inversor privado prudente no asumiría a ciegas un compromiso de duración plurianual, sino que trataría de decidir cada año si aportar o no nuevos fondos a la empresa sobre la base de los resultados de la reestructuración y las futuras perspectivas de rentabilidad. En el caso que nos ocupa, un inversor privado prudente ya habría ciertamente revisado la estrategia en 2003 o 2004, dado que ya entonces resultaba evidente que no se iba a alcanzar el objetivo del restablecimiento de la rentabilidad en 2005, o al menos en 2005, cuando efectivamente no se alcanzó este objetivo. En efecto, aunque se hubiera comprometido con una estrategia de cobertura de las pérdidas a largo plazo, a condición de no someterse a obligaciones jurídicas vinculantes, un inversor privado habría revisado la estrategia cada vez que se hubiera visto llamado a aportar fondos para eliminar las pérdidas de SEA Handling ⁽⁵²⁾.
- (227) En particular, como SEA precisaba en sus observaciones, la ruptura de las negociaciones con [...] en 2002 comprometió de modo significativo la posibilidad de alcanzar el objetivo de restablecer la rentabilidad de SEA Handling para 2005. Ahora bien, tras el rechazo de la oferta por el consejo de administración de SEA el 10 de septiembre de 2002, es decir, apenas unos meses después de la constitución de SEA Handling, no se contempló ningún cambio de la estrategia de cobertura de las pérdidas.
- (228) En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que una decisión tan importante como una aportación de capital, sujeta a la aprobación de la asamblea general, no puede considerarse una simple medida de ejecución de una decisión más general de cobertura de las futuras pérdidas.
- (229) En tercer lugar, las decisiones de cobertura de las pérdidas a lo largo de varios años no se mencionan ni en los planes empresariales estratégicos de SEA Handling ni en los de SEA. Los órganos directivos de SEA no asumieron ningún compromiso formal y vinculante basado en un plan empresarial que previera aportaciones por importes determinados por parte de SEA a lo largo un número determinado de años ⁽⁵³⁾. Por consiguiente, las decisiones de 2002 y 2007 se referían a lo sumo al aspecto de la reestructuración de SEA Handling y no a la cobertura de las pérdidas en varios años. En todo caso, un inversor privado no habría asumido el compromiso de cubrir las pérdidas durante varios años sin disponer al menos de una estimación previa del importe.

⁽⁵²⁾ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996 en el asunto T-358/94, *Compagnie nationale Air France/Comisión*, Rec. 1996, p. II-02109, punto 79.

⁽⁵³⁾ El único compromiso que podría interpretarse en este sentido es el asumido con el Ayuntamiento en el acuerdo de 26 de marzo de 2002, con el que el Ayuntamiento confirmaba que SEA mantendría el equilibrio costes/ingresos y el marco económico en general. Dicho compromiso no se refiere a importes precisos previstos por un plan empresarial determinado y las autoridades italianas sostienen que no es jurídicamente vinculante.

- (230) De ello se desprende que los momentos de concesión de las ayudas son cada uno de los años del período considerado, y, en particular las fechas en las que SEA decidió proceder a una ampliación de capital en favor de SEA Handling, principalmente para cubrir las pérdidas sufridas, asumiendo compromisos jurídicamente vinculantes en ese sentido ⁽⁵⁴⁾.
- (231) No obstante, en su análisis de las aportaciones de capital, la Comisión no puede hacer abstracción de las aportaciones anteriores. Tales medidas están en efecto estrechamente vinculadas entre sí. Según las autoridades italianas, forman parte de una única estrategia. Pretenden dar respuesta al mismo objetivo, a saber, paliar las pérdidas de SEA Handling para permitir la supervivencia de la empresa y su retorno a una situación de rentabilidad. También desde un punto de vista cronológico, constituyen un proceso continuo, en el sentido de que fueron adoptadas cada año, consecutivamente, para responder a las constantes dificultades del beneficiario ⁽⁵⁵⁾.
- (232) Dada la situación de crisis en que SEA Handling se ha venido encontrando ya desde el momento su creación, la Comisión cree que un inversor privado prudente habría considerado el riesgo de que, a partir de la primera aportación de capital, tales medidas pudieran constituir ayudas estatales ilegales y eventualmente incompatibles, y, por lo tanto, habría analizado el impacto de una posible recuperación de tales ayudas en la rentabilidad de su inversión. Las autoridades italianas nunca han facilitado ningún elemento capaz de demostrar que se llevó a cabo una valoración de este tipo.

Las aportaciones de capital de 2002

- (233) No se cuestiona el hecho de que, en el momento de la primera aportación de capital, SEA Handling era una empresa en crisis, en el sentido de las Directrices de reestructuración de 1999.
- (234) Los puntos 16 y 17 de dichas Directrices establecen que, cuando las autoridades públicas efectúan aportaciones de capital en favor de empresas en crisis, es probable que esa financiación constituya una ayuda estatal (puesto que es muy difícil que la inversión produzca un rendimiento que pueda considerarse aceptable desde el punto de vista de un inversor privado prudente que opera en una economía de mercado, habida cuenta de los riesgos que comporta). Así pues, tales aportaciones tienen que notificarse a la Comisión con antelación para ser autorizadas como ayudas estatales.
- (235) No obstante, en 2002 las autoridades italianas hicieron caso omiso de las indicaciones contenidas en las Directrices de 1999 (como en el caso de las otras aportaciones), y procedieron a las aportaciones aunque no parece que basaran su decisión en un plan empresarial detallado que demostrara que SEA Handling habría sido capaz de invertir el rumbo y volver a ser rentable en un plazo de tiempo razonable ⁽⁵⁶⁾.
- (236) La Comisión cree que un inversor privado no habría efectuado las aportaciones de capital de 2002 sin un plan empresarial suficientemente detallado, basado en hipótesis firmes y fiables, que describiera detalladamente las medidas necesarias para restablecer la rentabilidad de la empresa, analizara los muchos escenarios posibles y demostrara que la inversión habría producido un rendimiento satisfactorio para el inversor (aun teniendo en cuenta el riesgo intrínseco), tanto en términos de dividendos como de aumento del valor de su participación u otros beneficios.
- (237) Así pues, ya las primeras aportaciones de 2002 no parecen satisfacer el criterio del inversor en una economía de mercado y confieren a SEA Handling una ventaja que la empresa no habría recibido en condiciones de mercado normales.

Contexto en el momento de las decisiones

- (238) Por lo que se refiere al contexto en que las ayudas se concedieron y que la Comisión debería tener en cuenta a los fines de la aplicación del principio del inversor privado, la Comisión aclara su enfoque en respuesta a los argumentos presentados por las autoridades italianas y SEA como se expone a continuación.
- (239) En primer lugar, por lo que se refiere al impacto que habrían tenido en las decisiones de SEA el marco normativo específico vigente en Italia y la presión competitiva especialmente fuerte resultante, la Comisión explica que tiene la responsabilidad de cerciorarse de que el objetivo de la Directiva 96/67/CE, a saber, la realización de un mercado único de servicios de asistencia en tierra en la Unión mediante la liberalización del sector, que implica una mayor competencia entre los operadores del sector, no se ve comprometida por la concesión de ayudas estatales que pueden falsear la competencia. De ello se deriva que las medidas adoptadas por el Estado miembro para aplicar la Directiva en cuestión no pueden en ningún caso demostrar la conformidad con el criterio del inversor privado prudente del

⁽⁵⁴⁾ Sentencias de 14 de enero de 2004 en el asunto T-109/01, Fleuren Compost BV/Comisión, Rec. 2004, p. II-127, punto 74; de 2 de diciembre de 2008 en los asuntos acumulados T-362/05 y T-363/05, Nuova Agricast/Comisión, Rec. 2008, p. II-297, punto 80; y de 30 de noviembre de 2009 en los asuntos acumulados T-427/04 y T-17/05, France y France Télécom/Comisión, Rec. 2009, p. II-4315, punto 321.

⁽⁵⁵⁾ Sentencia de 15 de septiembre de 1998 en el asunto T-11/95, BP Chemicals/Comisión, Rec. 1998, p. II-3235, punto 171. A la luz de las consideraciones ya recogidas en la presente Decisión, la Comisión evaluará la compatibilidad de las medidas examinadas con el criterio del inversor privado de manera global, a reserva de centrarse en momentos precisos cuando lo crea necesario para analizar los argumentos que le han sido presentados o por otras razones.

⁽⁵⁶⁾ Para un análisis del plan empresarial consolidado 2002-2006, véanse los puntos 269-271.

apoyo financiero concedido a un determinado operador para paliar los efectos de un contexto económico más competitivo. Por el contrario, en la presente Decisión, y en particular en el análisis del comportamiento que un inversor privado habría tenido en una situación como la de SEA, la Comisión tiene en cuenta que Italia ha optado por una liberalización completa del mercado de la asistencia en tierra y que el ENAC ha autorizado a 84 prestadores a operar en Malpensa y Linate.

- (240) La Comisión observa asimismo que muchos otros Estados miembros han optado por una liberalización parecida: Dinamarca (Copenhague), España, Irlanda (Dublín), Reino Unido (Londres) y Francia (París).
- (241) La Comisión subraya que, en todo caso, el contexto normativo aplicable es el mismo para todos los prestadores del sector en Italia, cuyo número es elevado, en opinión de la propia SEA, con 84 prestadores autorizados a operar.
- (242) Las autoridades italianas no han dicho que se trate de servicios de interés económico general que el mercado no estaría en situación de garantizar.
- (243) Por otra parte, la Comisión recuerda que, independientemente del hecho de que SEA haya optado por una separación jurídica (y por ende contable), es preciso aplicar el artículo 4 de la Directiva 96/67/CE, que impone una «estricta separación contable con arreglo a las prácticas comerciales vigentes, entre las actividades de prestación de dichos servicios [de asistencia en tierra] y sus otras actividades» y prohíbe las transferencias de «flujos financieros entre la actividad de la entidad gestora en su calidad de autoridad aeroportuaria y su actividad de asistencia en tierra». Esta separación contable y la imposición de la prohibición de flujos financieros entre la empresa gestora y la entidad pretenden garantizar las condiciones de desarrollo de una competencia efectiva en los mercados de la asistencia en tierra, velando por que la actividad en tierra de los operadores integrados verticalmente no reciba ninguna ventaja específica frente a los otros operadores.
- (244) La cobertura de las pérdidas por parte de la entidad gestora del aeropuerto que implique flujos financieros entre la actividad del ente de gestión y la actividad de asistencia en tierra contradice la Directiva 96/67/CE y sus objetivos. Por lo tanto, el hecho de que SEA haya optado por una separación de sus actividades no solo contable sino también jurídica no puede inducir a modificar la constatación efectuada por la Comisión de la presencia de una ventaja indebida a favor de SEA Handling.
- (245) Por lo que respecta a la afirmación de que SEA tiene a su cargo la obligación de garantizar que la prestación de todos los servicios de asistencia en tierra, la Comisión afirma que esta «obligación legal» debe entenderse exclusivamente en el sentido de que, según indican las propias autoridades italianas, esta responsabilidad puede ser asumida por el propio aeropuerto, o bien mediante la coordinación de la actividad de prestadores terceros. Como la Comisión ya afirmaba en el punto 95 de su Decisión de incoar el procedimiento, SEA no está, pues, en absoluto obligada a garantizar tal prestación ni directamente ni a través de su filial SEA Handling. La responsabilidad general del gestor aeroportuario en caso de mal funcionamiento no puede, por lo tanto, invocarse como tal para justificar la ausencia de alternativas a la cobertura de las pérdidas de SEA Handling. En segundo lugar, por lo que se refiere al contexto del mercado propiamente dicho, la Comisión observa que, aun aceptando la afirmación de SEA de que el sector de los servicios de asistencia en tierra ofrece en general bajos márgenes y bajos índices de rentabilidad, no puede creer que esta consideración haya podido justificar las aportaciones de capital con respecto al criterio del inversor privado en una economía de mercado, sobre todo teniendo en cuenta la entidad de las pérdidas sufridas por SEA Handling durante todo el período considerado. Vemos, por el contrario, que en la página 5 del plan estratégico 2007-2012 se confirma que los operadores aeroportuarios más eficientes a nivel europeo han subcontratado la asistencia en tierra. Lo mismo se dice en la página 7 del plan estratégico 2009-2016. La página 28 de dicho plan confirma que la tendencia del mercado en 2001 fue subcontratar la asistencia en tierra. Tales elementos contradicen la idea de que la integración vertical entre el operador aeroportuario y el prestador de servicios de asistencia en tierra es esencial para garantizar la calidad, y que, habida cuenta de los exiguos márgenes de esta actividad, era razonable no subcontratar.
- (246) En particular, en un mercado que ofrece unos márgenes tan bajos, en lugar de compensar las pérdidas de SEA Handling, SEA habría tenido que proceder a medidas mucho más radicales para aumentar la eficacia de SEA Handling, reduciendo notablemente el coste del personal, que representa, según las propias autoridades italianas, una parte considerable de la estructura de los costes de una empresa de este sector, sujeto a una fuerte presión competitiva.

Alternativas a la cobertura de las pérdidas de SEA Handling

- (247) La Comisión opina que la valoración por parte de SEA de la ausencia de alternativas a la reestructuración y a la cobertura de las pérdidas de SEA Handling no refleja el comportamiento de un inversor privado en una economía de mercado. Algunas de las alternativas posibles consistían concretamente en la externalización total o parcial de las actividades o en la celebración de una alianza estratégica mediante la cesión de una parte de SEA Handling a un socio estratégico. Además, como se ha subrayado en el punto anterior, nada habría impedido a SEA adoptar medidas de reestructuración más radicales dirigidas a aumentar la eficacia de SEA Handling en un plazo aceptable para un inversor privado.

- (248) Por lo que se refiere a la posibilidad de una cesión, la Comisión no puede entrar a valorar los esfuerzos de SEA por celebrar la mencionada alianza, que le habría permitido beneficiarse de las sinergias derivadas de su integración en una red internacional. Sin embargo, constata que, en sus observaciones, SEA solo mencionaba dos procedimientos de venta parcial, a saber, la que condujo a las negociaciones con [...] en 2002, que fracasaron, y la emprendida en 2007-2008, sin resultados. Desde entonces, esta opción parece supeditada a un previo restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling por otros medios. La Comisión cree que la evidente falta de interés, por parte de empresas privadas, en invertir en SEA Handling constituye un indicador de la ausencia de perspectivas fiables de rentabilidad de la empresa.
- (249) Por lo que se refiere a la posibilidad de externalizar una parte o la totalidad de las actividades de asistencia en tierra, las autoridades italianas sostienen ante todo que ningún operador habría querido asumir tales actividades. La Comisión observa al respecto que la denuncia fue presentada por [...], y que también [...] manifestó su oposición a las medidas en cuestión.
- (250) Por otra parte, ni esa afirmación, ni la más específica de que los potenciales operadores terceros solo estarían interesados en algunos servicios más rentables (*cherry-picking*), se desprenden de la observación concreta de un manifiesto desinterés verificable, por ejemplo, a raíz de un concurso convocado por SEA para el suministro de los servicios en cuestión. En otras palabras, esta afirmación no está respaldada por ningún elemento concreto, mientras que son muchos los operadores autorizados a ofrecer los mismos servicios en Italia, y en particular en los aeropuertos de Malpensa y Linate.
- (251) En cuanto a la capacidad de los operadores terceros, las autoridades italianas han insistido asimismo en el hecho de que ningún operador estaba en condiciones de garantizar el nivel de calidad necesario para el modelo comercial de SEA, es decir, el del aeropuerto principal (primer *hub* y luego *self-hub*). SEA consideró al respecto que debía contar con un prestador capaz de prestar todos los servicios de asistencia en tierra, cosa imposible dado que los demás operadores presentes en el mercado no disponían de los recursos materiales, económicos y sobre todo humanos necesarios para garantizar la totalidad de los servicios necesarios.
- (252) En primer lugar, la Comisión subraya que SEA considera erróneamente que la oferta disponible para la prestación de servicios de asistencia en tierra se limita a la oferta de los terceros presentes en un determinado momento en los aeropuertos de Malpensa y Linate, y no incluye la oferta potencial de todos los prestadores autorizados a operar en Linate y Malpensa. Las consideraciones, bastante vagas, sobre la situación económica supuestamente negativa de los otros prestadores activos en las escalas de Milán o sobre el nivel de sus recursos efectivamente empleados en ellos no tienen ninguna relevancia. La presencia efectiva y marginal de prestadores en las escalas milanesas solo es un ejemplo de la oferta potencialmente disponible y capaz de entrar en el mercado. El hecho de que los prestadores terceros actualmente activos en las escalas milanesas no cubran todos los servicios de asistencia no permite, por otra parte, valorar su capacidad.
- (253) En segundo lugar, las autoridades italianas y SEA no han aclarado por qué SEA habría tenido necesariamente que ceder todos los servicios de asistencia a un único operador. Aunque se pueda admitir que algunas actividades pueden resultar menos rentables, estas habrían podido racionalmente ser cedidas si hubieran sido asumidas por un operador que se beneficiara de economías de escala a nivel internacional.
- (254) En tercer lugar, por lo que se refiere a la capacidad efectiva de los operadores terceros de prestar todos los servicios de asistencia en tierra, la Comisión rechaza la afirmación según la cual ningún operador habría tenido los recursos necesarios para ello. Según SEA, 84 prestadores están autorizados para operar en Linate y Malpensa. Además, como ya se ha señalado, existía la posibilidad de externalizar una parte de las actividades, y no la totalidad.
- (255) En cuarto lugar, SEA no ha demostrado concretamente que un operador tercero no sería capaz de satisfacer los requisitos de calidad que se consideran esenciales para el buen funcionamiento del modelo comercial de SEA. La Comisión no comparte la opinión de que en el presente contexto sería pertinente el requisito de calidad de los servicios citado en la Directiva 96/67/CE y en la legislación nacional.
- (256) Por lo que se refiere a la justificación de orden económico de SEA, dirigida a demostrar lo inadecuado de externalizar algunos servicios de asistencia en tierra por el hecho de que incumbiría al gestor aeroportuario la responsabilidad última de garantizar los servicios de guardia en caso de emergencia o imprevistos, la Comisión alberga reservas sobre varios puntos.
- (257) En primer lugar, SEA ha presentado unos cálculos dudosos en apoyo de su tesis. Así, el número de unidades de personal equivalentes a tiempo completo (ETC) de SEA Handling asignadas a actividades de gestión de las emergencias resulta muy elevado. Para 2003, SEA cifra este número en nada menos que 336 ETC, por un coste total de 9,9 millones EUR y equivalente aproximadamente al 8 % del número total de ETC de SEA Handling. Es evidente que el coste efectivo soportado por SEA Handling es muy inferior, puesto que ese personal también se ocupa, aunque no principalmente, de otras tareas. Sin embargo, para calcular el coste total que SEA debería soportar como gestor aeroportuario en 2003 para desarrollar tales actividades, SEA sugiere multiplicar el número de ETC asignado a estos servicios de guardia y de gestión de las emergencias calculado anteriormente por un factor de 1,7, para llegar a la conclusión de que SEA debería emplear 569 trabajadores a tiempo completo con un coste total de 20,6 millones EUR. SEA concluía que la diferencia entre estos dos importes (20,6 — 9,9 millones EUR) representa la ganancia efectiva de la no transferencia de las actividades de SEA. La Comisión cree que el factor de 1,7 es arbitrario, ya que no se ha

facilitado ningún elemento que lo justifique, cuando correspondía a SEA demostrar que había calculado de manera correcta este coste hipotético. En segundo lugar, la Comisión estima que el número de ETC utilizado para calcular el coste total a cargo de SEA no es en absoluto realista.

- (258) La Comisión cree más bien que para calcular el coste soportado por SEA Handling es preciso tomar en consideración el coste efectivo, normalmente facturado por SEA Handling a SEA, además de una estimación más realista del número de ETC de SEA Handling asignado a las tareas en cuestión sobre la base de los casos de emergencia, imprevistos y guardia efectivamente tratados por término medio en el transcurso de un año.
- (259) En segundo lugar, el cálculo no tiene en cuenta el coste significativo soportado por SEA resultante de la cobertura de las pérdidas que habrían podido evitarse externalizando algunas actividades o la totalidad de las actividades de asistencia en tierra a un operador más competitivo. Aunque la externalización de los servicios de guardia habría podido conducir a costes potencialmente más elevados para SEA a causa de las posibles sinergias derivadas de su combinación con otras actividades internas, la potencial ganancia global derivada de una externalización no permite por sí sola afirmar que no era posible ninguna solución distinta de la cobertura de las pérdidas de SEA Handling, como SEA sostiene en sus observaciones.
- (260) En efecto, [...] preveía la desinversión de SEA Handling en 2010 tras el *de-hubbing* de Alitalia. El objetivo principal de SEA, conforme a [...], era el desarrollo de Malpensa como *hub* principal (p. [...]) y la búsqueda de un nuevo transportista aéreo en un plazo de 5 años (p. [...]). La desinversión de SEA Handling es crucial para la consecución de ese objetivo y es una piedra angular de la reorganización de SEA para resituarla entre los operadores aéreos más rentables (p. [...]). Así pues, la propia SEA no creyó necesario mantener a SEA Handling dentro del grupo ni para la gestión del aeropuerto de Malpensa como un *hub*, ni para mejorar la situación financiera global de SEA.
- (261) A la luz de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que, aunque SEA parezca haber realizado esfuerzos para celebrar una alianza con un socio estratégico que habría podido tener un impacto significativo en el restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling, la externalización de una parte o la totalidad de las actividades a operadores terceros era una opción económicamente conveniente que un inversor privado habría necesariamente tomado en consideración y aplicado, en su caso, antes que seguir pagando las pérdidas de explotación durante muchos años y por importes muy elevados. Sin embargo, ninguno de los documentos facilitados acredita una posible reflexión sobre el futuro de SEA Handling durante todo el período considerado.

Sobre la elección del modelo comercial del grupo SEA

- (262) Independientemente de la afirmación general de las autoridades italianas de que la decisión de SEA de mantener un sistema aeroportuario en términos de *hub* requiere la prestación directa de estos servicios por parte del gestor del aeropuerto, esta elección no parece haber estado justificada por un análisis capaz de determinar en qué sentido resultó económicamente más ventajoso para SEA compensar las pérdidas del orden de 360 millones EUR con respecto a los potenciales beneficios de la existencia de ese *hub*. Al margen de las afirmaciones de carácter general, las autoridades italianas no transmitieron en ningún momento ningún documento que demuestre que hubo una reflexión sobre la decisión en cuestión.
- (263) En particular, en lo que atañe a la idea de que la cobertura de las pérdidas de SEA Handling habría permitido mantener de la forma más eficaz el modelo de *hub* elegido por SEA, a causa del carácter complementario de las actividades de asistencia en tierra y de gestión del aeropuerto, la Comisión observa que, sin entrar a valorar la pertinencia de las decisiones del grupo SEA, ese condicionamiento de la estrategia de SEA Handling [además de estar en contradicción con la observación de que los grandes aeropuertos o *hubs* europeos con mayor rendimiento han cedido la asistencia en tierra y con los planes empresariales mencionados en los puntos 281-282 y 283-286⁽⁵⁷⁾], solo se basaría sustancialmente en una presunción de la calidad insuficiente que un operador externo estaría en condiciones de ofrecer. SEA no ha facilitado ninguna aclaración ni sobre el nivel de calidad exigido, ni sobre el impacto que una calidad insuficiente tendría en el funcionamiento del aeropuerto y en los beneficios. Esto es aún más sorprendente si se considera que SEA ha sostenido que una prestación inadecuada de los servicios de asistencia en tierra por parte de terceros habría perjudicado la reputación de SEA como operador aeroportuario, hecho que podía confirmarse fácilmente mediante un estudio de mercado (punto 106 de la carta de 21 de marzo de 2011 de SEA Handling). En la medida en que falta una valoración clara de los eventuales perjuicios en términos de imagen o reputación para SEA derivados de la subcontratación, total o parcial, de la asistencia en tierra, la Comisión no puede aceptar el argumento según el cual el comportamiento de SEA —consistente en cubrir sistemáticamente las pérdidas de SEA Handling— fue económicamente racional y necesario para evitar tales perjuicios. Además, en aplicación del artículo 15 de la Directiva 96/67/CE, el Estado miembro puede (eventualmente a petición del aeropuerto) imponer a los prestadores de servicios de asistencia en tierra normas de comportamiento destinadas a garantizar el buen funcionamiento del aeropuerto, aun cuando los prestadores sean entidades terceras con respecto al aeropuerto. En todo caso, ni SEA ni Italia han proporcionado elementos concretos que sirvan para demostrar que el modelo de *hub* no podía realizarse mediante la externalización, total o parcial, de la actividad de asistencia en tierra.

⁽⁵⁷⁾ Plan estratégico 2007-2012, p. 5, y plan estratégico 2009-2016, p. 9.

- (264) [...] confirma más bien el intento de SEA de no invertir más en SEA Handling en la medida en que la considera una participación no estratégica para garantizar que Malpensa vuelva a ser un *hub* tras el *de-hubbing* de Alitalia.

Sobre la reestructuración de SEA Handling y sobre los objetivos de SEA

- (265) Las autoridades italianas mencionan la sentencia ENI-Lanerossi, que precisa que «un socio privado puede aportar razonablemente el capital necesario para asegurar la supervivencia de una empresa que atraviesa dificultades pasajeras, pero que, tras una eventual reestructuración, estaría en condiciones de recuperar su rentabilidad. Por lo tanto, debe admitirse que una sociedad matriz puede, de la misma manera, soportar las pérdidas de una de sus filiales, durante un período de tiempo limitado, con el fin de permitir que el cese de las actividades de esta última se produzca en las mejores condiciones. Tales decisiones pueden venir justificadas no solo por la posibilidad de obtener un beneficio material indirecto, sino también por otras consideraciones, como el intento de proteger la reputación del grupo o reorientar sus actividades. No obstante, cuando las aportaciones de capital de un inversor público prescinden de toda perspectiva de rentabilidad, incluso a largo plazo, dichas aportaciones deben ser consideradas como ayudas en el sentido del artículo 92 del Tratado y su compatibilidad con el mercado común debe analizarse teniendo en cuenta únicamente los criterios enunciados en dicho artículo»⁽⁵⁸⁾.
- (266) Así, las autoridades italianas han considerado en particular que la Comisión debería valorar las decisiones de cobertura de las pérdidas de una filial no solo sobre la base de la probabilidad de extraer un beneficio inmediato, sino también sobre la base de otras consideraciones que pueden justificar la compensación de las pérdidas de una filial en condiciones de volver a ser rentable mediante una reestructuración.
- (267) En este sentido, SEA afirma que la compensación de los resultados de SEA Handling puede justificarse válidamente, en primer lugar, por la presencia de un plan estratégico y un programa de reestructuración con buenas perspectivas de rentabilidad a largo plazo, y, en segundo lugar, por consideraciones distintas de la mera rentabilidad financiera.
- (268) Por lo que se refiere a la primera afirmación, la Comisión cree que los planes empresariales de SEA Handling puestos a su disposición no son lo suficientemente pormenorizados para justificar una decisión en ese sentido por parte de un inversor privado en una economía de mercado. En particular, los planes empresariales no constituyen los *turnaround plans* que un inversor privado prudente habría exigido antes de inyectar importes tan considerables en el capital de una empresa enfrentada a dificultades económicas ya desde su creación. Dichos planes no se basan en un análisis exhaustivo de las causas de tales dificultades ni de las medidas necesarias para solucionarlas. Tampoco se basan en previsiones realistas sobre la evolución de la actividad de SEA Handling o del sector, ni contienen un análisis de los escenarios alternativos que un inversor privado diligente habría exigido en una situación parecida.

Plan empresarial consolidado 2002-2006

- (269) En particular, el plan empresarial consolidado 2002-2006 aprobado en 2001 preveía el retorno de SEA Handling a una situación de rentabilidad en 2005. Sin embargo, el plan empresarial se refería al conjunto de las actividades de SEA y no incluía una descripción detallada de las medidas que SEA tenía que adoptar para garantizar la rentabilidad de SEA Handling.
- (270) El plan enumera las medidas que deben adoptarse para aumentar la productividad de la mano de obra en un 20 % a más tardar en 2006 (p. 17), pero sin entrar a valorar el efecto de ese incremento de productividad en el rendimiento financiero global de la empresa. La Comisión cree que es imposible pensar que el plan se basa en hipótesis creíbles puesto que no incluye ninguna medida precisa para afrontar las causas estructurales de las pérdidas crónicas en la actividad de asistencia, es decir, los costes excesivos de la mano de obra (p. 23). Por el contrario, el documento prevé un aumento del coste de la mano de obra por las actividades de asistencia en ese período (anexo 3, p. 13). Además, preveía un aumento del 37 % de los ingresos relativos a las actividades de asistencia (p. 30) sin ofrecer justificaciones realistas para tal incremento, sobre todo teniendo en cuenta la presencia de otros operadores de asistencia en tierra en los aeropuertos de Milán y la creciente competencia en el sector. La Comisión observa al respecto que SEA ya había reconocido en la Relazione e bilancio al 31 diciembre 2003 que la cuota de mercado de SEA Handling se había reducido a causa de la competencia.
- (271) La Comisión además recuerda asimismo que, como ya observaba en los puntos 82-85 de la Decisión de incoar el procedimiento, los resultados económicos conseguidos por SEA Handling sobre la base del plan empresarial consolidado 2002-2006 y del plan empresarial 2003-2007 no fueron satisfactorios.

Plan empresarial 2003-2007

- (272) En la Decisión de incoar el procedimiento, se invitaba explícitamente a las autoridades italianas a «proporcionarle el plan empresarial de SEA Handling de 2002 y las posteriores modificaciones o cualquier documento relativo a la estrategia y el restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling». Inicialmente, las autoridades italianas no reaccionaron en sus observaciones. SEA, como tercer interesado, facilitó finalmente un «plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling». Este documento, a juzgar por el título y por la forma, es más bien una presentación de dicho plan empresarial, en que se perfilan las principales hipótesis generales en que se fundamenta el restablecimiento de la

⁽⁵⁸⁾ Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, puntos 21 y 22.

rentabilidad contemplado en las previsiones para 2005. La Comisión cree que la presentación recoge sustancialmente las líneas de actuación establecidas por SEA Handling a nivel del grupo SEA en su plan empresarial consolidado 2002-2006 y no explica de un modo lo suficientemente preciso las medidas destinadas a garantizar la rentabilidad que un inversor privado habría, lógicamente, pretendido.

- (273) Aunque el plan empresarial 2003-2007 describe una situación muy crítica para SEA Handling (coste de mano de obra demasiado elevado, desequilibrios organizativos sustanciales, innovación tecnológica insuficiente y no explotación de fuentes de ingresos potenciales, p. 1), que podría traducirse en una pérdida de cuotas de mercado y de la que SEA Handling es consciente (p. 15), las medidas relativas a la reducción del coste de la mano de obra se limitan esencialmente a la mención de una política de incentivos a la baja voluntaria y un aumento de los contratos interinos, además de un menor recurso al trabajo en horas extraordinarias. SEA estimaba que así se obtendría una reducción del 3,1 % de los costes del personal entre 2003 y 2007.
- (274) Aunque, según las informaciones facilitadas por las autoridades italianas, la proporción del coste de la mano de obra sobre el volumen de negocios de SEA Handling fuera del 103,7 % en 2002 y del 94,9 % en 2003 (mientras que en el caso de los operadores independientes sería por término medio inferior al 70 %), SEA Handling se impuso únicamente el objetivo de situarlo en torno al 75 % a partir de 2005 y de mantenerlo en ese nivel.
- (275) Además, SEA Handling preveía que esta mejora se debería principalmente a un aumento de su volumen de negocios del 25 % entre 2003 y 2007 (pp. 5 y 6 del plan empresarial), y no a la reducción de los costes de personal, que se estimaba equivalente al - 3,1 % entre 2003 y 2007 (con un leve incremento del coste de la mano de obra en el período 2004-2007).
- (276) La Comisión cree que, dada la amplitud de la reestructuración necesaria, un inversor privado habría concentrado sus esfuerzos por restablecer la rentabilidad en medidas internas sobre las que puede ejercerse un mayor control, relativas esencialmente a la reducción de los costes de la mano de obra, que hasta el momento superaban el volumen de negocios, antes que confiar en un aumento de los precios y la demanda, sobre los que SEA Handling tenía claramente mucho menos control.
- (277) Por otra parte, la Comisión observa que el contrato celebrado con Alitalia para el período 2001-2005 preveía un aumento de los precios del 7 % en 2004 y en 2005, aumento que resultó finalmente excesivo y que condujo a disminuciones de los precios en 2006 y en 2007 en el contexto de la bajada de precios resultante de un entorno más competitivo. En la medida en que la liberalización del sector tenía que traducirse, en última instancia, en una reducción de los precios, la Comisión cree que SEA no puede sostener razonablemente que esa disminución de los precios fue un «acontecimiento negativo imprevisible». Vemos, pues, que el plan empresarial 2003-2007 no se basaba en perspectivas realistas. La Comisión cree asimismo que un inversor privado habría anticipado el cambio del contexto competitivo inducido por la liberalización del sector y no se habría implicado en una estrategia que hacía depender principalmente el restablecimiento de la rentabilidad de un aumento de los beneficios.
- (278) La Comisión cree, por consiguiente, que el logro del objetivo de restablecer la rentabilidad para 2005 no era realista, en vista de las únicas medidas que SEA consideraba necesarias, según se indica en el plan empresarial 2003-2007 y en el plan empresarial consolidado 2002-2006.
- (279) Además, las autoridades italianas no pudieron suministrar, en respuesta a la solicitud de la Comisión del 11 de julio de 2011, el acta del consejo de administración de SEA Handling que habría aprobado las medidas presentadas en el plan empresarial de SEA Handling. En lugar de dicha acta, la Comisión obtuvo de las autoridades italianas el acta del consejo de administración de SEA del 23 de julio de 2003, en que se aprobaba un plan empresarial consolidado del grupo SEA. Según el extracto del acta de la reunión facilitado, en esa ocasión el plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling propiamente dicho solo fue presentado al consejo, y no fue por lo tanto objeto de aprobación alguna.
- (280) Por lo que se refiere a una eventual adecuación del plan empresarial inicial o a la elaboración de un plan empresarial posterior, la Comisión constata, sobre la base de las informaciones facilitadas por las autoridades italianas en respuesta al recordatorio de su solicitud enviada el 11 de julio de 2011, que la necesidad de un nuevo programa de saneamiento solo se abordó posteriormente en el consejo de administración del 21 de diciembre de 2006, en que se decidió que el presidente se encargaría de elaborar un plan de reestructuración pormenorizado. La Comisión observa que no se citaba ningún plan de reestructuración en vías de ejecución.

Plan estratégico 2007-2012

- (281) Las líneas estratégicas contempladas por SEA se expusieron posteriormente en un documento elaborado por un consultor externo en el transcurso de la reunión del consejo de administración de SEA Handling del 31 de mayo de 2007. Este documento, titulado «Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007», es una presentación elaborada por un consultor externo que recoge los posibles escenarios de desarrollo del grupo SEA, y evoca muy sintéticamente —en dos páginas (pp. 8 y 12) de presentación— la situación de SEA Handling, indicando simplemente la absoluta necesidad de restablecer la rentabilidad como muy tarde en 2012. No se preveía ninguna medida específica para el restablecimiento de la rentabilidad de la empresa. La

Comisión cuestiona, pues, la afirmación de las autoridades italianas de que «dicho documento ilustra la estrategia del Grupo SEA para el período 2007-2012 [...] en tres fases». La única medida estratégica discutida en la reunión en cuestión es la reorganización del modelo productivo, con una breve indicación de algunas medidas de saneamiento.

- (282) Por otra parte, como ya se ha recordado, el plan confirma que los operadores no integrados verticalmente desarrollan mejores prestaciones en términos económicos que los operadores aeroportuarios que siguen ejerciendo un control sobre los operadores de la asistencia en tierra.

Plan estratégico 2009-2016

- (283) Según las autoridades italianas, a raíz del *de-hubbing* de la escala de Malpensa, decidida por Alitalia en 2007, SEA habría contemplado en un primer momento el abandono del modelo de *hub*, al desaparecer el *hub carrier* en el que se basaba ese modelo. Como consecuencia de ello, se presentó un nuevo «plan estratégico 2009-2016», realizado por un consultor externo de SEA, al consejo de administración, que lo aprobó el 15 de julio de 2008. Este documento presenta las mismas características del documento anterior y no incluye los detalles de las medidas relativas al saneamiento previsto para SEA Handling, sino una síntesis de elementos relativos a la revisión contractual y a la mejora de la gestión, además de las intervenciones de emergencia, como el recurso al paro técnico.
- (284) La Comisión observa que, contrariamente a lo que afirman las autoridades italianas, el objetivo principal de SEA según este plan es el desarrollo de Malpensa como *hub* principal mediante la búsqueda de un nuevo *hub carrier* «en un plazo de 5 años» (p. 5). Conforme al plan de desinversión de SEA Handling, es esencial alcanzar ese objetivo como muy tarde en 2010 (pp. 12, 35 y 37). La Comisión observa que el plan no contiene ninguna referencia al modelo de *hub* virtual, ni explica que la estrategia de desarrollo se basaría en un nuevo modelo de empresa e implicaría necesariamente la integración vertical de SEA Handling. También el acta de la reunión del consejo de administración de SEA Handling del 13 de junio 2008 confirma que el objetivo de SEA en aquel momento no era convertirse en un *hub* virtual, sino atraer a un nuevo *hub carrier*. Análogamente, el acta de la reunión del consejo de administración de SEA del 15 de julio de 2008 describe la desinversión de SEA Handling hasta 2010 como un elemento clave para la sostenibilidad del plan.
- (285) Por otra parte, la Comisión observa que el documento VIA Milano (presentado por las autoridades italianas el 28 de junio de 2012) incluye una descripción del modelo de *hub virtual*. El documento sugiere que SEA ha venido persiguiendo esa estrategia desde 2011. Sin embargo, tampoco en este documento se sugiere que el modelo de *hub virtual* requeriría una integración vertical del aeropuerto y de los operadores de asistencia en tierra.
- (286) La Comisión observa asimismo que el plan confirma que, a partir de 2001, los mejores operadores aeroportuarios europeos han abandonado progresivamente el mercado de la asistencia en tierra con el resultado de que han entrado en el mercado nuevos operadores autónomos (p. 28).

Plan empresarial 2011-2013

- (287) Por último, SEA afirma que su consejo de administración aprobó el 27 de junio de 2011 un «plan empresarial de SEA 2011-2013» en el que se hace hincapié, entre otras cosas, en «la necesidad de proseguir con la estrategia de mejora del rendimiento de los servicios de asistencia en tierra». La Comisión observa, por el contrario, que el documento en cuestión solo contiene proyecciones financieras y no menciona en sentido estricto ninguna medida referente a SEA Handling.
- (288) La Comisión observa asimismo que el plan empresarial indica que los gastos relativos al coste de la mano de obra soportados por SEA Handling se han mantenido prácticamente sin cambios desde 2009 (véase el cuadro relativo al coste de la mano de obra).
- (289) Así pues, la Comisión constata que las autoridades italianas no han sido capaces de facilitarle ni planes de empresa lo suficientemente detallados relativos a SEA Handling, ni otros documentos que describan la estrategia de reestructuración y su progresiva aplicación durante el período considerado, y menos aún alguna prueba de que esa estrategia habría previsto desde el principio la necesidad o la posibilidad de tener que cubrir las pérdidas de explotación de SEA Handling durante un determinado período y por unos determinados importes. La Comisión cree, por lo tanto, que las autoridades italianas no han podido presentar elementos de prueba concretos de una estrategia de reestructuración de SEA Handling capaces de justificar la cobertura temporal de sus pérdidas por parte de un inversor privado prudente en una perspectiva de restablecimiento de la rentabilidad. Esto resulta especialmente sorprendente en el caso que nos ocupa, dado que un operador privado, frente a una empresa que ha acumulado pérdidas ya desde su creación y durante un período prolongado, habría exigido una auditoría en profundidad y la adopción de medidas precisas antes de invertir sus recursos en una empresa de tales características.

- (290) Por otra parte, la Comisión no puede aceptar el argumento formulado por SEA Handling según el cual el hecho de que la empresa casi logró alcanzar su umbral de rentabilidad en 2011-2012 demostraría la racionalidad de la estrategia de SEA consistente en la cobertura de las pérdidas de SEA Handling a lo largo de todo el período y, por ende, la conformidad de las aportaciones de capital con la prueba del inversor en condiciones de mercado. La Comisión cree que, si se tiene en cuenta que sus pérdidas de explotación han sido constantemente cubiertas durante un período de casi diez años, no es sorprendente que SEA Handling haya recuperado por fin la rentabilidad. Cualquier empresa que recibiera la misma asistencia financiera recuperaría su rentabilidad aplicando un mínimo de medidas de reestructuración. Sin embargo, esa perspectiva no sería suficiente para satisfacer a un inversor privado, que exigiría al menos una proyección que demostrara que los ingresos previstos gracias a la estrategia de cobertura de las pérdidas a medio y largo plazo —en términos de dividendos, aumento del valor de la participación accionarial, daños a la imagen evitados, etc.— serán superiores al capital aportado para compensar tales pérdidas. La Comisión observa que ninguno de los planes empresariales presentados por Italia proporciona previsiones precisas que traten de demostrar que la estrategia de cobertura de las pérdidas durante un período tan largo será económicamente más conveniente para SEA que la desinversión de SEA Handling, o que traten de reducir el período de reestructuración para restablecer la rentabilidad en un plazo razonable y minimizar las pérdidas.
- (291) Además, habida cuenta de las reiteradas pérdidas de SEA Handling cada año del período de referencia, la Comisión cree que SEA Handling se mantuvo en situación de déficit durante un período demasiado largo para poder ser considerado un «período limitado» en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991 ⁽⁵⁹⁾. En efecto, SEA Handling está en pérdidas desde su creación en 2002, y, en el mejor de los casos, solo podía empezar a ser rentable en 2012, según las previsiones de SEA realizadas en 2011. Las decisiones de cobertura de las pérdidas se adoptaron con periodicidad anual, y la Comisión observa que las reiteradas pérdidas anuales no llevaron a un cambio de estrategia de SEA ni a la adopción de medidas de reestructuración más radicales.
- (292) Por lo que se refiere a la segunda afirmación, por las razones ya expuestas anteriormente, la Comisión cuestiona las «preocupaciones» citadas por SEA sobre el nivel de calidad, considerado insuficiente, que un prestador tercero habría estado en condiciones de ofrecer y que habría tenido por lo tanto un efecto negativo en el desarrollo y en los resultados generales de SEA, y la eventual responsabilidad de SEA en caso de un mal funcionamiento.
- (293) Como ya se ha observado, la Comisión cree que las autoridades italianas y SEA no han proporcionado ningún detalle sobre la pérdida de imagen que SEA habría padecido, ni sobre el perjuicio que supuestamente habrían sufrido los pasajeros. No han cuantificado la pérdida en cuestión ni siquiera a raíz de la Decisión de incoar el procedimiento. Ahora bien, la Comisión constata que la propia SEA ha admitido que dicha pérdida podría confirmarse fácilmente mediante un estudio de mercado. Por consiguiente, la Comisión cree que la ausencia de una valoración de la pérdida de imagen de SEA o de los riesgos de incurrir en responsabilidad, o incluso de las perspectivas de beneficios indirectos a largo plazo, pone tanto más en entredicho la demostración de la compatibilidad de las medidas en cuestión con el criterio del inversor prudente si se tienen en cuenta los importes de las aportaciones de capital en cuestión. En efecto, un accionista prudente habría realizado alguna valoración económica de tales riesgos y perspectivas antes de desembolsar un importe total de 359,644 millones EUR ⁽⁶⁰⁾.
- (294) El argumento según el cual el objetivo de optimización de los resultados a largo plazo del grupo SEA prevalece sobre la rentabilidad financiera de SEA Handling ignora el hecho de que, sin la cobertura sistemática de las pérdidas de su filial, los beneficios de SEA habrían sido claramente superiores. Además, las autoridades italianas no han facilitado ningún elemento que pueda demostrar que a largo plazo SEA habría alcanzado una mayor rentabilidad siguiendo la citada estrategia de cobertura de las pérdidas que si hubiera adoptado medidas de reestructuración más drásticas o si hubiera externalizado total o parcialmente la actividad de asistencia en tierra.
- (295) Por otra parte, basándose en la sentencia ENI-Lanerossi, la Comisión cree que SEA Handling no atravesaba «dificultades pasajeras», sino que tenía un grave problema estructural y que sus pérdidas no habían sido cubiertas por SEA durante un «período de tiempo limitado». Además, si las pérdidas fueron soportadas con el fin de permitir el «cese de las actividades [de esta última] en las mejores condiciones», es forzoso constatar que desde 2001 SEA solo ha convocado dos procedimientos de licitación, o al menos que las condiciones consideradas óptimas no han sido alcanzadas en un plazo razonable. En todo caso, dicho objetivo no puede por sí solo demostrar la compatibilidad de las medidas en cuestión con el criterio del inversor privado prudente.
- (296) En conclusión, la Comisión constata que en este caso los planes empresariales que le han sido transmitidos no se basan en previsiones realistas por lo que se refiere a la evolución de la actividad de SEA Handling o del sector, ni contienen un análisis de los escenarios alternativos que un inversor privado diligente habría exigido en una situación semejante.

⁽⁵⁹⁾ Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, punto 2.

⁽⁶⁰⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2012 en el asunto T-565/08, Córcega Ferries/Comisión, puntos 101-108.

Sobre los resultados económicos de SEA Handling

- (297) Aunque los resultados económicos de SEA Handling posteriores a la decisión de cobertura de las pérdidas de un determinado año no permiten valorar la conformidad con el criterio del inversor privado, los resultados anteriores a la decisión, y en particular su evolución, precisan el contexto factual en que se adoptó esa decisión. La correlación entre las medidas de reestructuración aplicadas a SEA Handling y los resultados que se derivaron de ellas durante el período considerado habría influenciado necesariamente la decisión de un inversor privado de seguir cubriendo las pérdidas o no. Es necesario, por lo tanto, analizarlos bajo esta perspectiva.
- (298) Las autoridades italianas y SEA reconocen implícitamente este principio afirmando que la progresión positiva de los principales resultados económicos de SEA Handling durante el período 2003-2004 resultaba, en su opinión, alentadora, e indicaba que el restablecimiento de la rentabilidad era posible. Sin embargo, en su Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión observaba que entre 2003 y 2005 las pérdidas seguían siendo superiores a 40 millones EUR; el margen operativo bruto seguía siendo negativo; los costes unitarios de la mano de obra habían aumentado en un 7,6 %; los costes totales solo habían disminuido en aproximadamente un 3 % y los beneficios habían aumentado en aproximadamente un 4,5 %.
- (299) Al margen, pues, de la valoración negativa de la Comisión sobre el nivel de precisión de los planes de reestructuración presentados por las autoridades italianas, es preciso observar que los indicadores de buen funcionamiento económico registrados durante el período, y en particular los vinculados esencialmente a las medidas internas adoptadas y no basados en factores externos sobre los que la empresa no puede influir, permiten evaluar directamente el alcance de las medidas de reestructuración efectivamente aplicadas. Tal es el caso, por ejemplo, de una disminución observada de los costes de personal, que dependerá del aumento de la productividad, la reducción del coste unitario del trabajo y la reducción del número de empleados.
- (300) Por el contrario, la Comisión considera que los indicadores de calidad, como la evolución de los plazos de espera para la recogida de los equipajes a la llegada y de la puntualidad de las escalas gestionadas por SEA, aun siendo útiles para valorar la competitividad de los servicios ofrecidos, no permiten evaluar la importancia de las medidas de reestructuración.
- (301) Por lo que se refiere a los resultados económicos efectivamente logrados, la Comisión remite al análisis de los gráficos y cuadros mencionados en el capítulo 2.4).
- (302) La Comisión subraya que, sobre la base de los datos recogidos en el cuadro 3, se observa un aumento del 22 % de la productividad entre 2004 y 2010. SEA sostiene que esta mejora se deriva de un empleo más adecuado de los recursos humanos y de la introducción de una mayor flexibilidad en su aprovechamiento, de la externalización de los servicios de baja productividad (como los servicios de limpieza de las cabinas) y de un mayor control del personal (en particular, mediante una reducción de las tasas de absentismo).
- (303) SEA sostiene que las razones principales por las que SEA Handling no había alcanzado su objetivo de rentabilidad en 2005 o a más tardar en 2007 son atribuibles a la pérdida de ingresos, y más concretamente a la reducción de los precios, incluidos los practicados por Alitalia a partir de 2006, y al aumento del coste unitario de la mano de obra. Por último, SEA sostiene que también el nivel del tráfico, inferior al previsto, tuvo repercusiones en los ingresos generados entre 2002 y 2007.
- (304) Por lo que se refiere al coste de la mano de obra, la Comisión observa en efecto que el coste unitario de la mano de obra aumentó en aproximadamente un 10 % entre 2003 y 2010. SEA afirma haber tenido una capacidad limitada para reducir de forma significativa sus propios costes operativos. El poder de los sindicatos en las negociaciones sobre los acuerdos colectivos de trabajo y su papel político en Italia habrían limitado su margen de maniobra a corto plazo. La reducción del personal, aunque significativa, no fue suficiente para compensar ese aumento antes de 2008, ni para conseguir una significativa reducción de los costes vinculados a la mano de obra (- 38 % entre 2008 y 2010). La Comisión toma nota del acta al respecto de la reunión del consejo de dirección del 21 de diciembre de 2006, en que uno de los miembros recordaba que la situación de SEA Handling era todavía «muy alarmante». El hecho de que a partir de 2008 SEA Handling haya logrado reducir de forma significativa los costes vinculados a la mano de obra demuestra la existencia de un considerable esfuerzo en ese sentido. Sin embargo, este factor no puede demostrar, en el contexto del caso que nos ocupa, que las aportaciones de capital en cuestión satisfacen la prueba del inversor privado. En particular, por lo que respecta a las aportaciones efectuadas a partir de 2007, la Comisión ya ha subrayado que no pueden examinarse prescindiendo de las aportaciones anteriores. Análogamente, la Comisión ha subrayado asimismo que no se basaban en análisis financieros y planes empresariales comparables a los que un inversor privado habría exigido.
- (305) En cuanto a la reducción de los precios impuesta por Alitalia, la Comisión constata que el contrato celebrado con Alitalia para el período 2001-2005 preveía un aumento de los precios del 7 % en 2004 y en 2005, aumento que se revelará excesivo y que conducirá a disminuciones en 2006 y en 2007 en el contexto de la bajada de precios resultante de un entorno más competitivo. La Comisión cree que la liberalización del sector, cuyo objetivo era estimular la competencia, tenía que conducir en última instancia a una disminución de los precios. SEA no puede por lo tanto afirmar razonablemente que esa reducción de los precios, que en gran medida fue un ajuste a raíz de un aumento que se reveló excesivo y una reacción a la entrada de un competidor en 2006 (Aviartner), fue un «acontecimiento negativo imprevisible». La Comisión cree que un inversor privado habría previsto el cambio del contexto competitivo inducido por la liberalización del sector. Así, por ejemplo, no habría contemplado un aumento de los precios del 9 % entre 2003 y 2007 y habría estimado que la cuota de mercado de SEA Handling, aun

reflejando sustancialmente una situación de monopolio, se habría reducido ⁽⁶¹⁾.

- (306) Entre los varios «acontecimientos imprevisibles» con repercusiones negativas en el restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling, SEA también cita la pérdida de ingresos a partir de 2008 resultante de la decisión de Alitalia de reducir sus actividades en Malpensa. La Comisión reconoce la evidente importancia de esta retirada para los beneficios de SEA Handling, pero considera que los esfuerzos desplegados por SEA para sanear la situación de SEA Handling se intensificaron precisamente coincidiendo con el anuncio de dicha retirada en 2007. En particular, el número de ETC operativos disminuyó en cerca del 41 % entre 2007 y 2010. En concreto, a causa de ello, el coste de la mano de obra disminuyó entre 2007 y 2009, y el aumento de la productividad registró una aceleración. También los demás costes operativos disminuyeron en un 40 % entre 2007 y 2010. Globalmente, gracias a estas reducciones de los costes, a raíz de la reducción de las actividades de Alitalia, el margen operativo bruto mejoró pese al descenso del volumen de negocios. No obstante, estos resultados no permitieron a SEA Handling encontrar una situación de equilibrio económico a corto plazo, a pesar de las ayudas concedidas anteriormente. Por otra parte, si bien, sobre la base de los cálculos derivados de un escenario contrafactual, en la hipótesis del mantenimiento del nivel de actividad de Alitalia en Malpensa y de las cuotas de mercado de SEA Handling al nivel de 2005 indicado por las autoridades italianas, SEA Handling habría podido aspirar a restablecer la rentabilidad en 2009, la Comisión cree que el esfuerzo de reducir los costes en el período considerado no habría tenido en realidad el mismo alcance sin este acontecimiento ⁽⁶²⁾. En todo caso, el Tribunal ya ha confirmado que a los efectos de la evaluación de la observancia del principio del inversor privado, «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 [...] cuando se advierte que el criterio del inversor privado podría ser aplicable, incumbe a la Comisión solicitar al Estado miembro interesado que le presente todas las informaciones pertinentes que le permitan comprobar si concurren las condiciones de aplicabilidad y de aplicación de ese criterio, y la Comisión no puede rehusar examinarlas, excepto si los medios de prueba presentados se constituyeron después de adoptar la decisión de realizar la inversión de que se trata» ⁽⁶³⁾.
- (307) En efecto, las autoridades italianas habían confirmado que precisamente la potencial gravedad de la situación tras el abandono de Alitalia indujo a SEA a realizar los esfuerzos destinados a mejorar los costes.
- (308) Por último, SEA Handling también ha declarado que varios acontecimientos imprevistos influyeron negativamente en sus resultados, refiriéndose en particular a los efectos que en su volumen de negocios habrían tenido el síndrome respiratorio agudo grave, las amenazas terroristas a raíz de la declaración de guerra contra Irak en 2003 y el impacto de la erupción del volcán Eyjafjallajökull en 2010. La Comisión observa que la única cuantificación del impacto de estos acontecimientos en el volumen de negocios de SEA Handling se incluyó en el estudio de RBB Economics, realizado el 1 de junio de 2011. Por lo que se refiere a los citados acontecimientos, el estudio se limita a reproducir algunas declaraciones de SEA Handling, y en concreto que el síndrome respiratorio agudo grave y las amenazas terroristas a raíz de la declaración de guerra contra Irak en 2003 condujeron a una disminución del volumen de negocios del 3 %, y que la erupción del volcán Eyjafjallajökull provocó una reducción de 1,5 millones EUR del volumen de negocios. El análisis contrafactual se basa en estos presupuestos, sin ofrecer ningún método de valoración razonable de los efectos de los acontecimientos en cuestión. Además, la Comisión cree que si se consideraran fiables las estimaciones de SEA, aun careciendo de justificación, los efectos relativos a acontecimientos imprevisibles a que se refiere el estudio de RBB Economics no podrían de todos modos justificar de manera realista las continuas ampliaciones de capital de SEA por un importe que rondó los 360 millones EUR en el período 2002-2010. Por otra parte, la Comisión cree que un inversor en condiciones de mercado habría probablemente realizado un estudio inmediatamente después de producirse tales acontecimientos, y no varios años más tarde, a fin de valorar el impacto y decidir si cambiar de estrategia, mantener la existente o modificar el plan empresarial. En cambio, dado que el estudio de RBB Economics se llevó a cabo muchos años después de la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión cree que el estudio no refleja el comportamiento de un inversor privado prudente, sino que se elaboró a los fines del procedimiento, es decir, para demostrar *ex post* la presunta racionalidad económica del comportamiento de SEA. No es posible, pues, tener en cuenta dicho estudio para la aplicación de la prueba del inversor prudente. Por último, la Comisión observa que, justamente para asegurar la rentabilidad de su inversión aun en caso de acontecimientos negativos, los inversores privados exigen análisis financieros que indiquen el rendimiento de la inversión en escenarios degradados, máxime en un sector como el del transporte aéreo, que, por su naturaleza, está expuesto a factores de riesgo que escapan al ámbito de competencia y control de los operadores. En el caso que nos ocupa, ni Italia ni SEA han demostrado nunca que se llevara a cabo un análisis de tales características en el momento de la intervención en cuestión.
- (309) Así pues, la Comisión considera que los esfuerzos dirigidos a reducir los costes, pese a haber sido significativos bajo muchos aspectos tras la creación de la empresa, y en particular a partir de 2007, no fueron suficientes para poder prever un restablecimiento de la rentabilidad, salvo a largo plazo, es decir, en más de diez años, y obviando el riesgo

⁽⁶¹⁾ Según lo previsto en el plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling.

⁽⁶²⁾ El mantenimiento hasta 2010 de las cuotas de mercado al nivel de 2005, o sea, al 76,65 %, es meramente hipotético.

⁽⁶³⁾ Sentencia del Tribunal de 5 de junio de 2012 en el asunto C124/10 P, Comisión europea/Électricité de France (EDF), pp. 85 y 104.

de tener que restituir las eventuales ayudas incompatibles concedidas en el pasado. Si, por un lado, no sorprende que, tras haberse beneficiado durante tantos años del apoyo público, SEA Handling haya mejorado sus resultados, la Comisión cree que un inversor privado habría exigido una reestructuración mucho más importante en 2002, dada la estructura de los costes extremadamente gravosa de SEA Handling y el contexto de la apertura del mercado, para aceptar cubrir las pérdidas durante el tiempo necesario para la reestructuración y obtener un rendimiento razonable de su inversión en un tiempo igualmente razonable.

Sobre la comparación con los resultados económicos de otros operadores

- (310) La Comisión rechaza la idea según la cual no serían comparables los resultados económicos de los operadores de servicios de asistencia en tierra de «naturaleza» diferente (las autoridades italianas citan a los gestores aeroportuarios en régimen de separación contable, a los operadores en régimen de separación societaria, a los transportistas aéreos que ejercen actividades de autoasistencia en tierra y a los prestadores terceros, que pueden a su vez dividirse en los prestadores que operan en el marco de una red nacional o internacional y los pequeños y medianos prestadores) o con un ámbito de actividad diferente (hay prestadores que ofrecen todos los servicios de asistencia en tierra, mientras otros solo prestan algunos).
- (311) La liberalización del sector tiene precisamente por objeto estimular la competencia de forma que los prestadores con los modelos de empresa más competitivos puedan imponerse en el mercado, beneficiando de este modo a los usuarios, a las compañías aéreas y en definitiva a los viajeros. La Comisión cree que los operadores que, según las autoridades italianas, no son comparables con la empresa SEA Handling están sin embargo en competencia real o potencial con ella. El argumento de las autoridades italianas conduce *de facto* a reducir a cero a los competidores comparables con SEA Handling, dado que ningún operador presta exactamente la gama de servicios prestados actualmente por SEA Handling, aun tratándose de empresas de la misma «naturaleza», es decir, de empresas vinculadas a un gestor aeroportuario que opera en régimen de separación societaria. Y esto dejando a un lado el hecho de que SEA cree que la Comisión también debería tomar en consideración las normas de desarrollo de la Directiva 96/67/CE para comparar las prestaciones de los prestadores que operan en un mercado distinto del mercado italiano.
- (312) La Comisión observa que muchos operadores de asistencia en tierra son estructuralmente beneficiarios. En todo caso, el hecho de que otros operadores de asistencia en tierra puedan haber registrado pérdidas en el mismo período, más que demostrar la racionalidad del comportamiento de SEA, parece sugerir lo contrario, ya que cualquier empresa que se enfrenta a dificultades económicas trata de concentrarse en su actividad principal y de abandonar las inversiones relativas a actividades que generan pérdidas estructurales o resultan menos rentables. Como ya se ha recordado reiteradamente, en dos de los planes empresariales presentados, SEA Handling subrayaba que la tendencia del mercado en el período en cuestión era la del abandono de las inversiones relativas a las actividades de asistencia en tierra por parte de los operadores aeroportuarios, y que los operadores que habían subcontratado la asistencia en tierra eran por lo general más rentables que los operadores verticalmente integrados.
- (313) Por motivos análogos, la Comisión debe rechazar el argumento de SEA de que el único operador comparable sería [...] ⁽⁶⁴⁾, que, presumiblemente, registró pérdidas en el período 2004-2006 ⁽⁶⁵⁾ y no subcontrató la asistencia en tierra. En primer lugar, [...] todavía está controlada por el Estado, de manera que su comportamiento no puede considerarse típico de los operadores privados ⁽⁶⁶⁾. En segundo lugar, la Comisión no posee informaciones que le permitan saber si [...] recibió o no, por sus actividades de asistencia en tierra, un apoyo financiero comparable en términos de importe o duración a la ayuda recibida por SEA Handling.
- (314) Por último, la Comisión no encuentra significativa la comparación que SEA Handling establece con [...] y [...]. SEA Handling sostiene, pero sin proporcionar pruebas suficientes, que dichos operadores registraron pérdidas en las actividades desarrolladas en tales aeropuertos ⁽⁶⁷⁾. Se diría, incluso, que los resultados negativos de esos operadores son en parte una consecuencia de las ayudas obtenidas por SEA Handling. Si esta empresa no se hubiera beneficiado de repetidas aportaciones de capital procedentes de SEA, habría quebrado o habría sido objeto de una reestructuración más rápida y profunda de la que se produjo. Por consiguiente, la estructura del mercado se habría visto modificada y los competidores habrían tenido la posibilidad de aumentar su cuota de mercado, mejorando sus resultados.

⁽⁶⁴⁾ [...].

⁽⁶⁵⁾ Observaciones de SEA Handling de 21 de marzo de 2011, puntos 99 y 100.

⁽⁶⁶⁾ Véase: [...].

⁽⁶⁷⁾ Observaciones de SEA Handling de 21 de marzo de 2011, punto 105.

- (315) En conclusión, a la luz de las anteriores consideraciones, la Comisión cree que las aportaciones de capital en cuestión no satisfacen la prueba del inversor privado y, por lo tanto, atribuyeron a SEA Handling una ventaja que la empresa no habría obtenido en condiciones de mercado normales.

8.2.4. SOBRE LAS CONDICIONES DE INCIDENCIA EN LOS INTERCAMBIOS ENTRE ESTADOS MIEMBROS Y DE FALSEAMIENTO DE LA COMPETENCIA

- (316) La Comisión opina que las medidas examinadas afectan a los intercambios entre Estados miembros y falsean o amenazan con falsear la competencia en el mercado interior, ya que favorecen a una única empresa, en competencia con los otros prestadores de servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de Malpensa y Linate, además de con todos los prestadores autorizados a operar en ellos, muchos de los cuales operan además en varios Estados miembros, en particular tras la entrada en vigor de la liberalización del sector en 2002.

8.2.5. CONCLUSIÓN

- (317) Teniendo en cuenta lo dicho hasta el momento, la Comisión cree que las medidas de compensación de las pérdidas adoptadas por SEA en favor de SEA Handling constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

8.3. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA CON EL MERCADO INTERIOR

- (318) Puesto que considera que las medidas en cuestión constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, la Comisión ha examinado su eventual compatibilidad en virtud de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo.
- (319) Las disposiciones del apartado 2 del artículo 107 del TFUE no son evidentemente aplicables, dada la naturaleza de las medidas en cuestión, ni han sido invocadas por Italia o por SEA.
- (320) Por lo que se refiere al apartado 3 del artículo 107 del TFUE, en su Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión ya expresaba sus dudas sobre la compatibilidad de las medidas con arreglo a las Directrices relativas al sector aeroportuario. Estas Directrices determinan en qué medida y en qué condiciones debe la Comisión valorar la financiación pública de los servicios aeroportuarios a la luz de las normas y procedimientos existentes en materia de ayudas estatales.
- (321) Por lo que respecta a la subvención de los servicios aeroportuarios, las citadas Directrices hacen referencia a la Directiva 96/67/CE, que establece que, cuando se superan los 2 millones de pasajeros, la actividad de prestación de los servicios de asistencia en tierra tiene que ser autosuficiente, independientemente de los otros ingresos comerciales del aeropuerto o de los fondos públicos que se le hayan asignado en tanto que autoridad aeroportuaria o gestor de un servicio de interés económico general.
- (322) Vemos, pues, que la subvención de tales actividades por parte de autoridades públicas es contraria a los objetivos establecidos por la Directiva 96/67/CE y podría, por ende, tener un efecto negativo en la liberalización del mercado en cuestión.
- (323) A la luz de las anteriores consideraciones, la Comisión cree que las ayudas no pueden declararse compatibles con el mercado interior sobre la base de las Directrices relativas al sector aeroportuario.
- (324) Con carácter subsidiario, las autoridades italianas pidieron a la Comisión que evaluase la compatibilidad de las ayudas en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE y de las Directrices de reestructuración de 2004. Las autoridades italianas no han invocado ninguna otra base jurídica para demostrar la compatibilidad de las ayudas en cuestión con el mercado interior sobre la base de las disposiciones del artículo 107, apartado 3, ni han facilitado a la Comisión otros elementos que permitan demostrar esa compatibilidad. En efecto, las autoridades italianas han declarado que las Directrices relativas al sector aeroportuario no son aplicables en este caso para evaluar la compatibilidad de las medidas en cuestión. Por consiguiente, la Comisión debe analizar los argumentos presentados por las autoridades italianas para demostrar la compatibilidad de las ayudas con las Directrices de reestructuración.
- (325) De conformidad con las disposiciones a que se refiere el punto 104 de las Directrices de reestructuración de 2004:
- «La Comisión examinará la compatibilidad con el mercado común de toda ayuda de salvamento o de reestructuración que se conceda sin la autorización de la Comisión [...] cuando la ayuda, o una parte de ella, se haya concedido después de la publicación de las Directrices en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. En los demás casos las examinará con arreglo a las Directrices aplicables en el momento de la concesión de la ayuda».
- (326) Las Directrices de reestructuración de 2004 se publicaron el 1 de octubre de 2004.

- (327) Dado que la Comisión cree que las medidas en cuestión deben entenderse como una serie de decisiones relativas a la aportación de capitales en favor de SEA Handling con el fin de cubrir sus pérdidas de explotación conforme se iban produciendo y no como una o dos ayudas a la reestructuración desembolsables a plazos (como parecen sostener las autoridades italianas: véase el punto 84), la compatibilidad de dichas medidas tiene que examinarse a la luz de las Directrices de reestructuración de 1999 y 2004, en función de si se establecieron con carácter vinculante antes o después del 1 de octubre de 2004 ⁽⁶⁸⁾.

Elegibilidad de la empresa

Medidas concedidas antes del 1 de octubre de 2004

- (328) Sobre la base de las motivaciones mencionadas en los puntos 174-180, la Comisión cree que SEA Handling puede considerarse una empresa en crisis en el sentido de las Directrices de reestructuración de 1999.
- (329) De acuerdo con las disposiciones a que se refiere el punto 7 de las citadas Directrices, las empresas de nueva creación no pueden acogerse a las ayudas de salvamento y de reestructuración. No obstante, las Directrices establecen que no se considera que la creación de una filial por parte de una empresa con el único propósito de recibir sus activos y, en su caso, su pasivo constituya una empresa de nueva creación. Dado que SEA Handling se creó como una separación de SEA para el suministro de servicios de asistencia en tierra, la Comisión cree que la empresa en cuestión no se configura como una empresa de nueva creación en el sentido de las citadas Directrices.
- (330) Además, las dificultades financieras de SEA Handling no son el resultado de un reparto arbitrario de los costes dentro del grupo. No son de ningún modo imputables al *holding* SEA, sino que se deben más bien al coste excesivo de la mano de obra, que hizo que la empresa no lograra equilibrar el presupuesto.

Medidas concedidas después del 1 de octubre de 2004

- (331) La Comisión observa que la situación financiera de la empresa no mejoró en 2004 con respecto a 2002. En efecto, como se explica en los puntos 181-184, la empresa aún se enfrentaba a dificultades financieras en 2004 y debe considerarse una empresa en crisis en virtud de las Directrices de reestructuración de 2004.
- (332) El punto 13 de dichas Directrices establece que las empresas de nueva creación están excluidas de las ayudas al rescate y a la reestructuración. Se hallaría en este caso una empresa nueva que emergiera a raíz de la liquidación de una empresa o sociedad anterior y que asumiera los activos de esta última. En principio, la empresa se consideraría de nueva creación en los primeros tres años siguientes al inicio de las operaciones en el sector de actividad en cuestión.
- (333) Por los motivos mencionados en el punto 330, la Comisión cree que SEA Handling no puede considerarse una empresa de nueva creación. La Comisión observa al respecto que las autoridades italianas afirmaban en su última carta que SEA Handling se configura como una empresa de nueva creación en el sentido de las Directrices de reestructuración de 2004 por cuanto se creó a partir de una separación de la rama de actividad preexistente de SEA para la prestación de servicios de asistencia en tierra y asumió, por lo tanto, los activos y pasivo de la empresa matriz en lo que se refiere a la prestación de servicios de asistencia en tierra.
- (334) Son asimismo de aplicación las consideraciones recogidas en el punto 331.
- (335) La Comisión concluye, por lo tanto, que SEA Handling pudo beneficiarse de ayudas a la reestructuración tanto en virtud de las Directrices de reestructuración de 1999 como en virtud de las de 2004.

Restablecimiento de la rentabilidad a largo plazo

- (336) Sobre la base de las Directrices de reestructuración de 2004: «La concesión de la ayuda debe estar supeditada a la ejecución del plan de reestructuración que, para todas las ayudas individuales, habrá sido autorizado por la Comisión...» (punto 34 de las Directrices de reestructuración de 2004 y punto 31 de las Directrices de reestructuración de 1999). Además, «la ayuda de reestructuración deberá estar vinculada a un programa viable de reestructuración al que se compromete el propio Estado miembro. El plan se ha de presentar a la Comisión con todas las precisiones necesarias» (punto 35 de las Directrices de reestructuración de 2004 y punto 32 de las Directrices de reestructuración de 1999).

⁽⁶⁸⁾ Cabe subrayar que si la afirmación de las autoridades italianas estuviera fundada, solo se aplicarían las Directrices de 2004, pero la valoración de la compatibilidad no cambiaría.

- (337) En primer lugar, los «planes de reestructuración» citados por las autoridades italianas son el plan empresarial consolidado 2002-2006, el plan empresarial 2003-2007 de SEA, el plan estratégico 2007-2012, el plan estratégico 2009-2016 y el plan empresarial 2011-2013. La Comisión cree que ninguno de ellos satisface los criterios fijados por las Directrices, conforme a su valoración de estos documentos recogida en los puntos 269-296 de la presente Decisión.
- (338) En particular, el punto 35 de las Directrices de reestructuración de 2004 precisa que: «El plan de reestructuración, cuya duración ha de ser lo más breve posible, ha de restablecer la viabilidad a largo plazo de la empresa en un plazo razonable, partiendo de hipótesis realistas por lo que se refiere a las condiciones futuras de explotación. Por consiguiente, la ayuda de reestructuración deberá estar vinculada a un programa viable de reestructuración [...] con todas las precisiones necesarias, entre las que se incluye especialmente un estudio de mercado. La mejora de la viabilidad debe resultar principalmente de las medidas internas contenidas en el plan de reestructuración y solo podrá basarse en factores externos, como el aumento de los precios o de la demanda, sobre los que la empresa no ejerza gran influencia, cuando las hipótesis sobre el mercado realizadas gocen de reconocimiento general». El punto 32 de las Directrices de reestructuración de 1999 contiene una disposición análoga.
- (339) La Comisión observa que tanto el plan empresarial consolidado 2002-2006 como los planes mencionados para el período posterior a 2007 se refieren al grupo SEA en su conjunto (con excepción del plan empresarial 2003-2007), y solo contienen alguna referencia a SEA Handling⁽⁶⁹⁾. Por lo tanto, no pueden considerarse planes de reestructuración de SEA Handling de acuerdo con las Directrices. Además, no contienen todas las informaciones necesarias según las Directrices: no incluyen una descripción detallada de las circunstancias que están en el origen de la crisis de la empresa, ni un estudio de mercado. Carecen asimismo de una descripción detallada de las medidas necesarias para permitir restablecer a largo plazo la rentabilidad de la empresa dentro de un plazo razonable y, al mismo tiempo, prevén una mejora de la rentabilidad gracias a medidas principalmente externas relativas al aumento de los ingresos (en particular, el plan empresarial 2003-2007), sin nada que demuestre que las hipótesis formuladas sobre la evolución del mercado sean previsiones generalmente aceptadas.
- (340) Aun considerando los breves pasajes referidos específicamente a SEA Handling dentro de estos documentos, la Comisión observa que no contienen calendarios que indiquen los plazos razonablemente necesarios para el restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling a largo plazo, ni la duración de una eventual reestructuración de SEA Handling. Por otra parte, las medidas de reestructuración son demasiado vagas como para satisfacer los requisitos de las Directrices.
- (341) De lo anteriormente dicho se desprende que las ayudas en cuestión se concedieron antes de ser notificadas y en ausencia de un plan de reestructuración capaz de satisfacer las condiciones de las Directrices de reestructuración. Por consiguiente, no están supeditadas a la realización de un plan de reestructuración conforme a lo establecido en los puntos 34 y 35 de las Directrices de reestructuración de 2004 o en los puntos 31 y 32 de las Directrices de reestructuración de 1999. Esta circunstancia es suficiente para excluir la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior⁽⁷⁰⁾.
- (342) En segundo lugar, hay que subrayar que, dada la no notificación de las ayudas y a falta de un plan de reestructuración realizable, la Comisión no ha tenido ocasión de imponer las condiciones y obligaciones consideradas necesarias para la autorización de las ayudas⁽⁷¹⁾, ni ha podido controlar el correcto avance del plan de reestructuración, sobre la base de relaciones regulares y detalladas⁽⁷²⁾.

Prevención del falseamiento indebido de la competencia

- (343) Según el punto 38 de las Directrices de reestructuración de 2004, «con objeto de velar por reducir todo lo posible los efectos negativos sobre las condiciones comerciales, de tal modo que los efectos positivos perseguidos sobrepasen a los negativos, es necesario introducir contrapartidas. De lo contrario, la ayuda se considerará “contraria al interés común” y, por consiguiente, incompatible con el mercado común». El punto 35 de las Directrices de reestructuración de 1999 contiene disposiciones análogas.
- (344) Las autoridades italianas y SEA Handling sostienen que las medidas de ayuda no causaron una distorsión de la competencia en el mercado de los servicios de asistencia en tierra por cuanto fueron necesarias para satisfacer las condiciones de la liberalización del mercado impuestas por el Decreto legislativo n° 18/99 en aplicación de la Directiva 96/67/CE.
- (345) Consideran que se adoptaron medidas adecuadas de acompañamiento de la ayuda para evitar una eventual distorsión de la competencia.

⁽⁶⁹⁾ Véanse el «Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA», el plan estratégico 2009-2016 y el plan empresarial SEA 2011-2013.

⁽⁷⁰⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal EFTA de 8 de octubre de 2012, Hurtigruten/Órgano de Vigilancia de la AELC, puntos 228, 234-240.

⁽⁷¹⁾ Puntos 46-48 de las Directrices.

⁽⁷²⁾ Puntos 49-51 de las Directrices.

- (346) Según las autoridades italianas, la primera medida consistió en una reducción de la capacidad de SEA Handling, en particular en términos de mano de obra, mediante una gradual reducción del personal entre 2003 y 2010.
- (347) La segunda medida habría consistido en la reducción de la presencia de SEA Handling en el mercado, mediante una reducción de su campo de actividad. En particular, SEA Handling finalizó sus actividades de mantenimiento de las aeronaves y de venta de billetes (*ticketing*), además de algunas actividades secundarias, como la limpieza de las cabinas y la asistencia a los pasajeros menores de edad, que a partir de 2004 se confiaron a terceros. SEA Handling cedió asimismo a SEA en 2004 las operaciones de descongelación.
- (348) La tercera medida habría consistido en los intentos de vender una participación minoritaria en SEA Handling que, si hubiera tenido éxito, habría tenido como resultado la entrada de un nuevo competidor en el mercado.
- (349) Por último, las autoridades italianas creen que el elevado grado de liberalización del mercado de los servicios de asistencia en tierra en Italia habría hecho necesarias las medidas de compensación de las pérdidas para garantizar la continuidad y la calidad de todos los servicios de asistencia y para adaptarse gradualmente a la nueva situación. Globalmente, las ayudas habrían, pues, permitido una transición hacia un mercado competitivo, de forma ordenada y evitando así las consecuencias negativas para los pasajeros.
- (350) La Comisión recuerda que «las condonaciones y el cierre de actividades que generen pérdidas que hubieran sido necesarios en cualquier caso para restablecer la viabilidad no se considerarán reducción de la capacidad o de la presencia en el mercado a efectos de la evaluación de las contrapartidas»⁽⁷³⁾. En este sentido, cree que la segunda medida no constituye una medida «compensatoria», sino que es parte integrante, y hasta esencial, de la reestructuración propiamente dicha. Como sugieren las autoridades italianas, estas actividades no forman parte de la actividad principal de SEA Handling y su cesión no puede, por lo tanto, considerarse una contrapartida apropiada capaz de garantizar una reducción significativa de la presencia en el mercado en cuestión⁽⁷⁴⁾.
- (351) Análogamente, la reducción de capacidad, en particular en términos de mano de obra, es un elemento esencial para el restablecimiento de la rentabilidad de la empresa, dado lo elevado del importe de los gastos del personal de SEA Handling, especialmente con relación al volumen de negocios, y no puede entenderse como una contrapartida de la ayuda concedida.
- (352) Por lo que se refiere a la voluntad de ceder una participación minoritaria, la Comisión observa que a día de hoy solo se han convocado dos procedimientos de licitación⁽⁷⁵⁾. Vemos también que el proyecto de cesión en cuestión está actualmente supeditado al restablecimiento de la rentabilidad, y no constituye, por lo tanto, una contrapartida de la reestructuración. En todo caso, en casi diez años no se ha producido ninguna cesión del capital de SEA Handling y, por lo tanto, la voluntad de cesión no puede considerarse una contrapartida de las ayudas en cuestión.
- (353) Por último, por lo que se refiere al hecho de que las ayudas habrían garantizado la transición hacia un mercado competitivo, la Comisión cree que la transposición a la legislación italiana de la Directiva 96/67/CE no presupone que una ayuda estatal pueda compensar a determinados operadores, en este caso a SEA Handling, para favorecer su adaptación durante un determinado período, cuya duración exacta, por otra parte, no ha sido mencionada por las autoridades italianas.
- (354) Estas circunstancias son suficientes para excluir la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior.

Limitación de la ayuda al mínimo indispensable

- (355) Conforme a las disposiciones a que se refiere el punto 43 de las Directrices de reestructuración de 2004 y el punto 40 de las Directrices de reestructuración de 1999, para limitar el importe de la ayuda a los costes de reestructuración estrictamente necesarios, los beneficiarios de la ayuda deberán contribuir de forma importante al plan de reestructuración con cargo a sus propios recursos, incluida la venta de activos que no sean indispensables para la supervivencia de la empresa, o mediante financiación externa obtenida en condiciones de mercado. Normalmente, para las grandes empresas, la Comisión considera adecuada una contribución a la reestructuración equivalente al menos al 50 %.
- (356) La Comisión observa que las autoridades italianas no han facilitado ninguna información relativa a contribuciones a la reestructuración significativas por parte de SEA Handling. El hecho de que ningún inversor privado haya contribuido pecuniariamente a la reestructuración de SEA Handling constituye un ulterior indicador de que el mercado no creía en la viabilidad del retorno de la empresa a una situación de rentabilidad (punto 43 de las Directrices de 2004).

⁽⁷³⁾ Punto 40 de las Directrices.

⁽⁷⁴⁾ Sentencia del Tribunal de 4 de febrero de 2012 en los asuntos acumulados T-115/09 y T-116/09, Electrolux/Comisión, puntos 51-58.

⁽⁷⁵⁾ Según indican las autoridades italianas, uno se convocó en 2001 y el otro, en 2007.

El principio de «ayuda única»

- (357) Por último, para poder considerarse compatible, una ayuda a la reestructuración debe respetar el principio de «ayuda única». El punto 43 de las Directrices de reestructuración de 1999 y el punto 72 de las Directrices de reestructuración de 2004 establecen que una empresa que haya recibido una ayuda a la reestructuración en los últimos diez años no puede beneficiarse de ulteriores ayudas a la reestructuración. Sobre esta base, la Comisión concluye que la ayuda a la reestructuración concedida a SEA Handling tras la primera aportación de capital de 2002 es incompatible con el mercado interior en la medida, también, en que no respetaba el principio de «ayuda única». Esto mismo se aplicaría a la ayuda recibida en 2007 si se tomara en consideración el hecho de que SEA adoptó dos decisiones vinculantes para la concesión de ayudas a plazos escalonadas en varios años, como parecen afirmar las autoridades italianas (véase el punto 223).

Conclusiones

- (358) Se desprende, de todo lo dicho hasta el momento, que las medidas de ayuda no cumplen las condiciones establecidas en las Directrices relativas al sector aeroportuario y en las Directrices de reestructuración de 1999 y 2004 para garantizar la compatibilidad de una ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (359) Por consiguiente, las ayudas en cuestión no son compatibles con el mercado interior.

8.4. RECUPERACIÓN

- (360) La Comisión recuerda que, en virtud del artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999, toda ayuda ilícita e incompatible con el mercado interior debe recuperarse del beneficiario.
- (361) Dado que fueron concedidas ilícitamente a SEA Handling y son incompatibles con el mercado interior, esta empresa debe devolver las ayudas en cuestión.
- (362) La Comisión recuerda que, dada la situación financiera gravemente comprometida de SEA Handling y la ausencia de perspectivas de rentabilidad de las aportaciones en cuestión, un inversor privado no habría efectuado dichas aportaciones de capital y SEA Handling no habría recibido por consiguiente tales fondos en el mercado. Teniendo en cuenta que el rendimiento de las inversiones en capital es un factor de la rentabilidad del modelo empresarial de la empresa, un inversor privado no efectuaría la inversión si no estuviera seguro de que la empresa lo compensaría adecuadamente por el riesgo que corre. Así pues, la Comisión cree que la empresa no habría sido capaz de incrementar su capital en el mercado de capitales por cuanto el rendimiento previsto no le ofrecía la posibilidad de ofrecer ese mayor rendimiento a ningún inversor. La situación contrafactual, es decir, la situación de ausencia de ayuda que la recuperación pretende restablecer o realizar, es por tanto la ausencia de cualquier inversión de capital⁽⁷⁶⁾. En efecto, sobre la base de la jurisprudencia reiterada, «relativamente a una participación al capital, la Comisión puede considerar que la eliminación de la ventaja concedida implica la restitución de la aportación de capital»⁽⁷⁷⁾. El importe de la ayuda que debe recuperarse es, pues, el importe íntegro de las ampliaciones de capital.
- (363) A los efectos de la citada recuperación, es preciso asimismo tener en cuenta los intereses devengados desde la fecha en que la ayuda se puso a disposición de la empresa, es decir, desde la fecha efectiva de cada ampliación de capital hasta la de su efectiva recuperación⁽⁷⁸⁾.

8.5. CONCLUSIONES

- (364) La Comisión constata que Italia ha concedido ilícitamente ayudas consistentes en una serie de ampliaciones de capital efectuadas por SEA en favor de su filial SEA Handling con el fin de compensar las pérdidas de esta última, en infracción de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (365) Por lo tanto, Italia debe adoptar todas las medidas necesarias para recuperar del beneficiario, es decir, de SEA Handling, las citadas ayudas estatales incompatibles con el mercado interior.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

⁽⁷⁶⁾ Decisión de la Comisión, de 13 de julio de 2011, relativa a la ayuda estatal n° C 6/08 (ex NN 69/07) ejecutada por Finlandia a favor de Ålands Industrihus Ab (DO L 125 de 12.5.2012, p. 33).

⁽⁷⁷⁾ Sentencia del Tribunal de 30 de abril de 1998 en el asunto T-16/96, Cityflyer/Comisión, Rec. 1998, p. II-757, punto 56.

⁽⁷⁸⁾ Véase el artículo 14, párrafo 2, del Reglamento (CE) n° 659/99 (citado previamente).

Artículo 1

Las ampliaciones de capital efectuadas por SEA en favor de su filial SEA Handling para cada uno de los ejercicios del período 2002-2010 (por un importe acumulado estimado equivalente a 359,644 millones EUR, excluidos los intereses de recuperación) constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107 del TFUE.

Artículo 2

Dichas ayudas estatales, concedidas en infracción del artículo 108, apartado 3, del TFUE, son incompatibles con el mercado interior.

Artículo 3

1. Italia procederá a recuperar del beneficiario las ayudas a que se refiere el artículo 1.
2. Las sumas que deben recuperarse incluirán los intereses devengados desde la fecha en que fueron puestas a disposición del beneficiario hasta la de su efectiva recuperación.
3. Los intereses se calcularán según el método de interés compuesto contemplado en el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión ⁽⁷⁹⁾.

Artículo 4

1. La recuperación de la ayuda a que se refiere el artículo 1 será inmediata y efectiva.
2. Italia garantizará la aplicación de la presente Decisión dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de su notificación.

Artículo 5

1. En un plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Italia transmitirá a la Comisión las siguientes informaciones:
 - a) el importe total (capital e intereses) que debe recuperar del beneficiario;
 - b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para cumplir la presente Decisión;
 - c) los documentos que atestiguan que se ha exigido al beneficiario el reembolso de la ayuda.
2. Italia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que haya concluido la recuperación de la ayuda a la que se refiere el artículo 1. Deberá facilitar de inmediato, a instancia de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para aplicar la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya devueltos por los beneficiarios.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión es la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 19 de diciembre de 2012.

Por la Comisión

Joaquín ALMUNIA

Vicepresidente

⁽⁷⁹⁾ Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

DECISIÓN (UE) 2015/1226 DE LA COMISIÓN**de 23 de julio de 2014****relativa a la ayuda estatal SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Angulema, SNC-Lavalin, Ryanair y Airport Marketing Services***[notificada con el número C(2014) 5080]***(El texto en lengua francesa es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽²⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Mediante carta de 26 de enero de 2010, la compañía aérea Air France presentó una denuncia a propósito de las ventajas que la compañía aérea Ryanair estaría teniendo en varios aeropuertos regionales y locales franceses. Por lo que se refiere al aeropuerto de Angulema Brie Champniers (en lo sucesivo, «el aeropuerto de Angulema»), esta denuncia hace referencia también a determinadas aportaciones financieras cuyo beneficiario sería el gestor de este aeropuerto, la Cámara de Comercio e Industria de Angulema (en lo sucesivo, «la CCI de Angulema»).
- (2) Mediante carta de 16 de marzo de 2010, la Comisión envió a las autoridades francesas una versión no confidencial de la denuncia y también les pidió que aportaran aclaraciones sobre las medidas denunciadas. Las autoridades francesas aportaron elementos de respuesta mediante cartas de 31 de mayo y 7 de junio de 2010.
- (3) Mediante carta de 2 de noviembre de 2011, la Compañía Air France envió información complementaria en apoyo de su denuncia. La Comisión transmitió estos datos y solicitó información complementaria a Francia mediante carta de 5 de diciembre de 2011. Las autoridades francesas solicitaron el 22 de diciembre de 2011 un plazo adicional de respuesta, que la Comisión aceptó por carta de 4 de enero de 2012. Las autoridades francesas presentaron sus observaciones y respuestas mediante carta de 20 de enero de 2012.
- (4) Mediante carta de 21 de marzo de 2012, la Comisión notificó a Francia su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE sobre las posibles ayudas en favor del aeropuerto de Angulema y de la compañía aérea Ryanair. La Decisión de la Comisión (en lo sucesivo, «la Decisión de incoar el procedimiento») se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽³⁾ el 25 de mayo de 2012.
- (5) Las autoridades francesas presentaron sus observaciones y respuestas a las preguntas recogidas en la Decisión de incoar el procedimiento y a las preguntas adicionales de la Comisión, respectivamente, mediante cartas de 22 de mayo y 21 de septiembre de 2012.
- (6) Las compañías Air France, Ryanair y Airport Marketing Services (en lo sucesivo, «AMS») presentaron sus observaciones dentro del plazo previsto a tal efecto en la Decisión de incoar el procedimiento. Mediante cartas de 20 de agosto de 2012 y 3 de mayo de 2013, la Comisión envió estas observaciones a las autoridades francesas. Francia, en sus cartas de 12 de septiembre de 2012 y 7 de junio de 2013, comunicó a la Comisión que no formulaba ninguna observación adicional al respecto.

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

⁽²⁾ DO C 301 de 5.10.2012, p. 1.

⁽³⁾ DO C 149 de 25.5.2012, p. 29.

- (7) La Comisión recibió observaciones adicionales por parte de Ryanair con fecha 13 de abril de 2012, 10 de abril de 2013, 20 de diciembre de 2013, 17 de enero de 2014 y 31 de enero de 2014. Dichas observaciones complementarias se transmitieron a Francia por cartas de, respectivamente, 13 de julio de 2012, 3 de mayo de 2013, 9 de enero de 2014, 23 de enero de 2014 y 4 de febrero de 2014. Francia, en sus cartas de 17 de julio de 2012, 4 de junio de 2013, 29 de enero de 2014, 3 de febrero de 2014 y 21 de mayo de 2014, comunicó a la Comisión que no formulaba ninguna observación adicional al respecto.
- (8) El 24 de febrero, el 13 de marzo y el 19 de marzo de 2014, a raíz de la adopción de las Directrices de la UE sobre las ayudas estatales a los aeropuertos y a las compañías aéreas (en lo sucesivo, «las nuevas Directrices» ⁽⁴⁾), la Comisión invitó a Francia y a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre la aplicación de las nuevas Directrices, en particular, al presente caso. El 19 de marzo de 2014, las autoridades francesas presentaron observaciones a este respecto.
- (9) Además, el 15 de abril de 2014, se publicó una nota en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁵⁾, en la que se invitaba a los Estados miembros y a las partes interesadas a presentar sus observaciones, también en el presente caso, a la luz de la entrada en vigor de las nuevas Directrices. Las compañías Air France y Transport and Environment presentaron sus observaciones dentro del plazo previsto a tal efecto. Mediante carta de 28 de mayo de 2014, la Comisión envió estas observaciones a las autoridades francesas. Francia, mediante carta de 21 de mayo de 2014, comunicó a la Comisión que no tenía ninguna observación al respecto.

2. ANTECEDENTES DE HECHO

2.1. Gestores y propietarios de las infraestructuras aeroportuarias

- (10) Hasta 2011, la CCI de Angulema se hizo cargo de la gestión del aeropuerto de Angulema. Mediante Orden Ministerial de 20 de septiembre de 2002, el Estado, en aquel entonces propietario del aeropuerto de Angulema, concedió su gestión a la CCI de Angulema por un período de cinco años. El Acuerdo ⁽⁶⁾ celebrado entre la CCI de Angulema y el Estado establecía que la CCI de Angulema se encargaba de la construcción, el mantenimiento y la explotación del aeropuerto. A tal fin, la CCI de Angulema, actuando como operador y gestor del aeropuerto de Angulema (en lo sucesivo, la «CCI-aeropuerto») se benefició de una contabilidad distinta de la del servicio general de la CCI de Angulema ⁽⁷⁾. Mediante Orden prefectoral de 22 de diciembre de 2006, la propiedad del aeropuerto de Angulema se transfirió posteriormente al Sindicato Mixto de los Aeropuertos de la región de Charente (en lo sucesivo «el SMAC»). El SMAC sustituyó al Estado como autoridad adjudicadora el 1 de enero de 2007. A partir de esa fecha, todas las inversiones y financiación del aeropuerto son responsabilidad del SMAC.
- (11) Competente para el acondicionamiento, el equipamiento, el mantenimiento, la gestión y explotación del aeropuerto de Angulema, el SMAC incluye el departamento de Charente (en lo sucesivo, «CG16»), la Communauté d'agglomération du grand Angoulême (en lo sucesivo, «la COMAGA»), la Communauté des communes de Braconne Charente (en lo sucesivo, «la CCBC»), la CCI de Angulema, la Communauté des communes de Cognac (en lo sucesivo, «la CCC») y la Cámara de Comercio e Industria de Cognac. Como se indica en la Decisión de incoar el procedimiento ⁽⁸⁾, los estatutos del SMAC establecen el reparto entre sus miembros de los gastos efectuados en relación con el aeropuerto de Angulema.
- (12) Tras una prórroga de la concesión a la CCI de Angulema hasta el 31 de diciembre de 2008, el SMAC concluyó un subcontrato de gestión con la CCI de Angulema el 22 de enero de 2009 (en lo sucesivo, «el subcontrato de 2009»). A partir del 1 de enero de 2009 y por un período de tres años, las inversiones realizadas en el marco de la explotación aeroportuaria incumbían al SMAC y no a la CCI-aeropuerto.
- (13) Por último, a raíz de un procedimiento de licitación, la gestión y explotación del aeropuerto son competencia de la sociedad privada SNC-Lavalin desde el 1 de enero de 2012 ⁽⁹⁾.

2.2. Características del aeropuerto y afluencia de pasajeros

- (14) Como se indica en la Decisión de incoar el procedimiento, el aeropuerto de Angulema está situado en el departamento de Charente y abierto al tráfico comercial nacional e internacional. Está situado a 75 km de los aeropuertos de Périgueux y de Limoges, a 80 km del aeropuerto de Niort y a unos 120 km de los aeropuertos de La Rochelle y Burdeos.

⁽⁴⁾ DO C 99 de 4.4.2014, p. 3.

⁽⁵⁾ DO C 113 de 15.4.2014, p. 30.

⁽⁶⁾ Acuerdo de concesión de 22 de abril de 2002 (en lo sucesivo, «el Acuerdo de concesión»).

⁽⁷⁾ Artículo 37 del Pliego de condiciones del Acuerdo de concesión.

⁽⁸⁾ Véase el considerando 13 de la citada Decisión de incoar el procedimiento, cuadro 2.

⁽⁹⁾ Como se indica en el considerando 23 de la Decisión de incoar el procedimiento, el SMAC ha optado por un procedimiento de contratación pública.

Cuadro 1

Los aeropuertos vecinos del aeropuerto de Angulema ⁽¹⁾

	Niort	Périgueux	Limoges	La Rochelle	Burdeos
Duración en minutos	93	106	79	119	102
Trayecto en km	108	110	97	156	127

⁽¹⁾ La duración de los trayectos y las distancias que aparecen en este cuadro proceden de la aplicación Michelin y se basan en la hipótesis de la duración de trayecto más corta.

- (15) Una línea regular con obligaciones de servicio público (OSP) entre Angulema y Lyon, operada por Twin Jet, se interrumpió en abril de 2007. En 2008 y 2009, Ryanair operó una línea de abril a octubre con destino a Londres Stansted a razón de tres rotaciones semanales. De 2004 a 2011, los otros movimientos comerciales del aeropuerto de Angulema procedían principalmente de vuelos de aeroclubes o clubes de helicópteros y de aviación de negocios.
- (16) El tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Angulema, tal como se resume en el cuadro 2 que figura a continuación, lo coloca en la categoría D, a tenor del punto 15 de las Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales de 2005 ⁽¹⁰⁾ (en lo sucesivo, «las Directrices de 2005»).

Cuadro 2

Tráfico y movimientos del aeropuerto de Angulema ⁽¹⁾

	Pasajeros	Pasajeros de Ryanair	% línea regular	Movimientos
2004	5 496	0	85,53 %	26 731
2005	6 789	0	89,45 %	28 328
2006	6 553	0	94,26 %	24 381
2007	2 362	0	66,30 %	22 868
2008	25 596	24 494	95,69 %	22 650
2009	28 216	27 490	97,43 %	31 358
2010	345	0	0,00 %	24 632
2011 ⁽²⁾	394	0	0,00 %	26 060

⁽¹⁾ Tráfico y movimientos según correo de las autoridades francesas de 20 de enero de 2012.

⁽²⁾ Cifras para los meses de enero a noviembre de 2011.

- (17) El análisis de la situación financiera del aeropuerto de Angulema muestra que la gestión de la plataforma fue muy deficitaria en los períodos estudiados. En total, las contribuciones pagadas al gestor del aeropuerto para la explotación del mismo durante el período 2004-2011 ascendieron a 10 232 310 EUR ⁽¹¹⁾. Las inversiones no estatales llevadas a cabo por el gestor del aeropuerto durante el período 2004-2011 ascendieron a 1 277 000 EUR. Su financiación corrió a cargo de las entidades regionales interesadas, y luego del SMAC y de la CCI-aeropuerto ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

⁽¹¹⁾ Véase el considerando 28 de la presente Decisión.

⁽¹²⁾ Véase el considerando 21 de la presente Decisión.

3. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LAS MEDIDAS

3.1. Apoyos financieros al aeropuerto

3.1.1. Marco contractual de las subvenciones al aeropuerto

- (18) Una parte de las inversiones y del déficit de explotación del aeropuerto de Angulema fue asumida por el CG16, la COMAGA y la CCBC tras un Acuerdo de Asociación⁽¹³⁾ (en lo sucesivo, «el Acuerdo de 2002») celebrado con la CCI de Angulema. Este Acuerdo es consecuencia de la concesión por el Estado de una delegación de servicio público local. En consecuencia, hasta el 31 de diciembre de 2006, el CG16, la COMAGA y la CCBC aportaron contribuciones financieras a la CCI de Angulema para la explotación del aeropuerto⁽¹⁴⁾. El SMAC asumió los compromisos recogidos en el Acuerdo de 2002 a partir del 1 de enero de 2007.
- (19) En virtud del subcontrato de 2009, el SMAC cubrió el déficit de explotación de la CCI-aeropuerto para el período 2009-2011. El desglose de las contribuciones entre los miembros integrantes del SMAC respecto a los gastos imputables al aeropuerto de Angulema sigue siendo, para ese período, idéntico a lo previsto en el Acuerdo de 2002.
- (20) Por último, como se señaló anteriormente, la empresa SNC-Lavalin asume la gestión del aeropuerto de Angulema desde el 1 de enero de 2012 en el marco de un contrato público de explotación de 6 años concedido por el SMAC⁽¹⁵⁾. Cada candidato al concurso⁽¹⁶⁾ debía proponer un plan estratégico de orientación que ofreciera una «hipótesis de partida»⁽¹⁷⁾ y una «hipótesis proactiva»⁽¹⁸⁾. La elección de la autoridad delegante recayó en esta segunda hipótesis.

3.1.2. Inversiones en las infraestructuras

- (21) El detalle de las contribuciones efectivamente abonadas al CCI-aeropuerto por las distintas autoridades públicas para la financiación de inversiones en las infraestructuras aeroportuarias se encuentra en la Decisión de incoar el procedimiento⁽¹⁹⁾. La Comisión recuerda que las inversiones no estatales llevadas a cabo por la CCI-aeropuerto durante el período 2004-2011 ascendieron a 1 277 000 EUR. Su financiación corrió a cargo de las entidades regionales interesadas (CG16, COMAGA, CCBC), y luego del SMAC y de la CCI-aeropuerto.
- (22) Dichas inversiones tenían por objeto alargar la pista 50 metros a fin de que el aeropuerto de Angulema presentara las características técnicas necesarias para acoger compañías aéreas que pudieran contribuir al desarrollo del tráfico aéreo. Las autoridades francesas alegan también que las obras de acondicionamiento de la terminal y las instalaciones modulares tenían como objetivo cumplir las normas reglamentarias aplicables a los edificios abiertos al público.
- (23) Con excepción de las prerrogativas del Estado, el SMAC asume la carga y la supervisión de la ejecución de las inversiones de acondicionamiento y equipamiento del aeropuerto desde el 1 de enero de 2012. Sin que se haya establecido un programa definitivo, dichas inversiones se valoran en 1 200 000 EUR durante el período 2012-2017⁽²⁰⁾.

⁽¹³⁾ Acuerdo de 23 de mayo de 2002 relativo a las condiciones de financiación de la explotación y desarrollo del aeropuerto de Angulema Brie Champniers.

⁽¹⁴⁾ El desglose de las contribuciones se encuentra en el cuadro 2 de la Decisión de incoar el procedimiento.

⁽¹⁵⁾ Acta de compromiso de SNC-Lavalin, de 19 de julio de 2011, aceptado por el SMAC el 8 de agosto de 2011 en virtud de la deliberación de 23 de junio de 2011.

⁽¹⁶⁾ Anuncio de licitación publicado el 9 de marzo de 2011 en el *Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics* (BOAMP) n° 48-B, anuncio n° 222.

⁽¹⁷⁾ La hipótesis de partida corresponde a los objetivos y resultados que el operador considera realista verificar y asumir a lo largo del tiempo y en las condiciones de ejecución del contrato que se le ha atribuido, a la luz del contexto económico, las peculiaridades del mercado y la coyuntura del transporte aéreo, así como de la situación y el entorno particular de la plataforma.

⁽¹⁸⁾ La hipótesis proactiva está destinada a garantizar el desarrollo de líneas comerciales regulares. Evalúa el impacto en las cuentas del aeropuerto y, en su caso, la remuneración del operador, así como la importancia financiera de las contribuciones financieras adicionales que deberá establecer el sindicato, al margen del contrato.

⁽¹⁹⁾ Véase el considerando 30 de la citada Decisión de incoar el procedimiento, cuadro 3.

⁽²⁰⁾ Deliberación del SMAC de 23 de junio de 2011.

3.1.3. Financiación de los costes relacionados con las funciones propias de los poderes públicos

- (24) El Acuerdo de 2002 excluye explícitamente de su ámbito de aplicación las inversiones directamente relacionadas con las funciones propias de los poderes públicos. Según las autoridades francesas, estos costes ⁽²¹⁾ incluyen los gastos operativos y de equipos de seguridad ⁽²²⁾ y protección ⁽²³⁾. Estos gastos se desglosan de la siguiente manera:

Cuadro 3

Gastos de seguridad y protección

(EUR)

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Seguridad	244 858	234 727	243 989	255 209	292 450	255 555	536 194	517 307	463 595	315 065
Protección	59 490	108 626	120 002	130 078	111 919	59 943	276 869	254 428	57 206	45 269
Gastos generales	0	0	0	0	0	0	0	77 174	52 080	36 033
Total	304 348	343 353	363 991	385 287	404 369	315 498	813 063	848 909	572 881	396 367

- (25) Estos gastos han sido cubiertos al ritmo de las dotaciones a las amortizaciones por la tasa de aeropuerto y las subvenciones complementarias del Fondo de Intervención para los Aeropuertos y el Transporte Aéreo (FIATA), sustituidas por un incremento de la tasa aeroportuaria a partir de 2008. Establecida en el artículo 1609 *quater* del Código General de Impuestos francés, la tasa aeroportuaria es recaudada por los operadores de los aeropuertos cuyo tráfico embarcado o desembarcado asciende, durante el último año civil conocido, a más de 5 000 pasajeros. Una orden ministerial establece la lista de los aeropuertos afectados y la tasa aplicable por cada aeropuerto ⁽²⁴⁾.
- (26) Según las autoridades francesas, los ingresos percibidos por esta vía son los siguientes:

Cuadro 4

Producto de los fondos destinados a financiar las actividades estatales

(EUR)

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Producto de la tasa	45 560	48 704	26 087	30 657	32 673	11 995	130 734	82	1 359	1 644
Incremento	0	0	0	0	0	0	786 190	838 362	582 712	133 340
FIATA	389 000	131 802	296 639	336 184	307 806	590 775	0	0	0	0
Total	434 560	180 506	322 726	366 841	340 479	602 770	916 924	838 444	584 071	134 984

3.1.4. Subvenciones de explotación

- (27) Hasta 2008, el GC16, la COMAGA y la CCBC asumieron el déficit de explotación y los costes de empréstito de conformidad con el Acuerdo de 2002, y la CCI de Angulema asumió el saldo del posible déficit mediante la contribución de su servicio general ⁽²⁵⁾. El límite máximo de déficit anual cubierto por las partes en el Acuerdo de 2002, fijado inicialmente en 350 000 EUR, fue incrementado a partir de 2004. Por último, el SMAC compensó la totalidad del déficit de explotación de la CCI-aeropuerto a partir de 2008 y después del 1 de enero de 2009, fecha en la que el SMAC se comprometió a hacerlo en virtud del subcontrato de 2009.

⁽²¹⁾ Además de los flujos financieros relacionados con inversiones estatales mencionados en el considerando 24 de la presente Decisión, los flujos financieros relacionados con la explotación se mencionan en el considerando 43, cuadro 4 de la Decisión de incoar el procedimiento.

⁽²²⁾ Vehículos de bomberos, vehículos contra la fauna silvestre y aviar, vallas.

⁽²³⁾ Equipamientos destinados a los controles de los pasajeros y de sus equipajes facturados.

⁽²⁴⁾ Véase el apartado 8.1.1.2 de la presente Decisión.

⁽²⁵⁾ Véase el considerando 36 de la Decisión de incoar el procedimiento.

- (28) En total, las contribuciones pagadas a la CCI-aeropuerto para la explotación del aeropuerto de Angulema durante el período 2004-2011 son las siguientes:

Cuadro 5

Importe de las subvenciones de explotación recibidas por la CCI-aeropuerto

(miles EUR)

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Subvenciones	801,38	999,23	1 295,37	1 222,77	1 896,21	1 679,63	1 313,90	1 023,82

- (29) Desde 2012, SNC-Lavalin es la adjudicataria de la misión de explotación en virtud de un contrato público. La hipótesis de partida y la hipótesis proactiva descritas anteriormente (véanse las notas 17 y 18 a pie de página) presentaban, en función del cálculo estimativo del resultado de explotación, el importe máximo de la contribución de equilibrio financiada por el SMAC y el nivel de la remuneración global atribuida al delegado. Las ofertas presentadas por SNC-Lavalin fueron las siguientes:

Cuadro 6

Límite máximo de las subvenciones de explotación y remuneración concedidas a SNC-Lavalin (impuestos incluidos) — Hipótesis de partida

(EUR)

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contribución de equilibrio	401 000	364 000	374 000	357 000	350 000	342 000
Remuneración	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400
Total	580 400	543 400	553 400	536 400	529 400	521 400

Cuadro 7

Límite máximo de las subvenciones de explotación y remuneración concedidas a SNC-Lavalin (impuestos incluidos) — Hipótesis proactiva

(EUR)

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contribución de equilibrio	464 722	425 471	448 416	384 230	341 228	296 389
Remuneración	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400
Total	644 122	604 871	627 816	563 630	520 628	475 789

3.2. Marco tarifario del aeropuerto de Angulema

- (30) Se sucedieron cuatro decisiones tarifarias establecidas por la CCI de Angulema y las dos últimas fueron aprobadas por el SMAC:

Cuadro 8

Tasas aeronáuticas del aeropuerto de Angulema

(EUR)

	Tarifas a 15.6.2003	Tarifas a 1.12.2005	Tarifas a 1.1.2009	Tarifas a 1.6.2010
Aterrizaje	Varios tramos	Varios tramos	Varios tramos	Varios tramos

(EUR)

	Tarifas a 15.6.2003	Tarifas a 1.12.2005	Tarifas a 1.1.2009	Tarifas a 1.6.2010
Aterrizaje B 737-800	284,56	296,77	296,81	305,94
Señales luminosas	26,25	27,35	27,35	35
Estacionamiento (por hora y por tonelada más allá de 2 horas)	0,25	0,26	0,26	0,27
Pasajeros de la Unión	3,61	3,76	2,76	2,85
Tasa PHMER ⁽¹⁾	—	—	—	0,42

⁽¹⁾ Tasa para pasajeros discapacitados y con movilidad reducida.

- (31) Las compañías que programaban vuelos regulares podían ser objeto de un Acuerdo específico en función de las prestaciones solicitadas. En ese marco, se podían conceder descuentos ⁽²⁶⁾.

3.3. Relaciones con Ryanair

3.3.1. Contratos celebrados con Ryanair y Airport Marketing Services

- (32) Tras la publicación de una convocatoria para proyectos europeos ⁽²⁷⁾, el 8 de febrero de 2008 se celebraron dos contratos entre el SMAC y, por una parte, la compañía aérea Ryanair y, por otra, la sociedad Airport Marketing Services (en lo sucesivo «AMS») filial de Ryanair al 100 %. Estos dos contratos (en lo sucesivo, «los acuerdos de 2008») tienen por objeto una ruta aérea regular entre los aeropuertos de Angulema y Londres Stansted.
- (33) El contrato celebrado con Ryanair se refiere a los servicios aeroportuarios (en lo sucesivo, el «contrato de servicios aeroportuarios»). El contrato celebrado con AMS (en lo sucesivo, «el contrato de servicios de marketing») se refiere a los servicios promocionales y de marketing de la línea aérea.
- (34) Los acuerdos de 2008 se celebraron por un período de cinco años a partir de la apertura de la ruta ⁽²⁸⁾. En caso de que no se haya celebrado ningún contrato comparable con otra compañía aérea, la decisión tarifaria de 1 de marzo de 2009 recoge todas esas medidas tarifarias. En esta Decisión se menciona una «contribución al coste de desarrollo de la ruta» de 15, 12 y 9 EUR por pasajero los tres primeros años de inicio de la ruta, limitada, respectivamente, a 400 000, 300 000 y 225 000 EUR. Esta última medida no figura en la decisión tarifaria de 2010.

3.3.2. Contrato de servicios aeroportuarios

- (35) Según el contrato de servicios aeroportuarios, Ryanair se compromete a realizar tres rutas aéreas por semana durante la temporada de verano ⁽²⁹⁾. Por otra parte, tal como se indica en la Decisión de incoar el procedimiento ⁽³⁰⁾, el SMAC concede a Ryanair determinadas rebajas con respecto a la tarificación general en vigor:

Cuadro 9

Tasas aeroportuarias aplicadas a Ryanair

(EUR)

Año	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa por pasajero	1,18	1,44	2,1	2,76	2,76

⁽²⁶⁾ Véase el considerando 35, cuadro 9, de la presente Decisión, relativo a Ryanair.

⁽²⁷⁾ DO S 144-179348 de 28.7.2007.

⁽²⁸⁾ Artículo 2, apartado 1, de cada uno de los dos contratos.

⁽²⁹⁾ Artículo 4, apartado 1, del contrato de servicios aeroportuarios.

⁽³⁰⁾ Véanse los considerandos 55 y siguientes de la Decisión de incoar el procedimiento.

(EUR)

Año	2008	2009	2010	2011	2012
Tasas de aterrizaje por rotación	252,29	252,29	252,29	252,29	252,29
Tasa de asistencia en tierra por rotación	195	245	245	245	245

- (36) El SMAC se comprometió a mantener el nivel de dichas tasas durante toda la vigencia del contrato y a no imponer, directa o indirectamente, otras tasas ⁽³¹⁾. Por último, el contrato de servicios aeroportuarios establecía una penalización a cargo de Ryanair en caso de rescisión del contrato por parte de esta última ⁽³²⁾. En efecto, en caso de rescisión del mismo por Ryanair antes del final del tercer año de aplicación del contrato, esta cláusula establecía que Ryanair pagaría un importe de 17 000 EUR el cuarto año y de 8 500 EUR el quinto año.

3.3.3. Contrato de servicios de marketing

- (37) El contrato de servicios de marketing se basa explícitamente en el compromiso de Ryanair de operar la línea Angulema-Londres Stansted descrita en el contrato de servicios aeroportuarios ⁽³³⁾. Mediante dicho contrato, AMS se compromete a prestar servicios de marketing en el sitio web de Ryanair durante los tres primeros años de dicho contrato, a cambio de un pago por el SMAC ⁽³⁴⁾.
- (38) Por otra parte, aunque el contrato de servicios de marketing fue firmado por AMS, establecía que, en caso de rescisión por Ryanair antes del final del tercer año de aplicación del contrato, esta compañía pagaría al SMAC una multa de 50 000 EUR el cuarto año y de 25 000 EUR el quinto año ⁽³⁵⁾.

3.3.4. Ejecución del contrato por el SMAC, la CCI de Angulema y Ryanair/AMS

- (39) En 2008 y 2009, la actividad comercial de Ryanair representó entre el 95 y el 97 % del tráfico del aeropuerto de Angulema. Esta actividad representaba entre el 25 y el 28 % de la capacidad teórica global del aeropuerto, estimada por las autoridades francesas en 100 000 pasajeros por año.
- (40) Los flujos financieros entre el gestor del aeropuerto, el SMAC, Ryanair y AMS de 2008 a 2010 se desglosan de la siguiente manera:

Cuadro 10
Flujos financieros entre 2008 y 2010

(EUR)

	2008	2009	2010	Total
Tasas	54 086	70 294	0	124 380
Apoyo de marketing ⁽¹⁾	400 000	300 000	0	700 000
Transferencia neta ⁽²⁾	454 086	370 294	0	824 380

⁽¹⁾ Los pagos en virtud del contrato de servicios de marketing fueron directamente efectuados por el SMAC a AMS.

⁽²⁾ Esta transferencia neta no tiene en cuenta otros ingresos o gastos derivados de la actividad de Ryanair.

- (41) Los acuerdos de 2008 no fueron aplicados más allá del año 2009. Tras haber supeditado la continuidad del servicio en 2010, en un primer momento, a una renuncia a los pagos previstos por el contrato de servicios de marketing de 225 000 EUR para el tercer año y de 400 000 EUR para el cuarto año y, posteriormente, al mantenimiento de los importes de las prestaciones previstas en el contrato de servicios de marketing, pero con una limitación del servicio a los dos meses de verano en lugar de los ocho meses previstos en el contrato, Ryanair notificó un preaviso de cese de la ruta aérea.

⁽³¹⁾ Artículo 6 del contrato de servicios aeroportuarios.

⁽³²⁾ Artículo 10, apartado 3, del contrato de servicios aeroportuarios.

⁽³³⁾ Artículo 1 del contrato de servicios de marketing.

⁽³⁴⁾ Véase el considerando 60 de la Decisión de incoar el procedimiento.

⁽³⁵⁾ Artículo 7 del contrato de servicios de marketing.

- (42) El 28 de junio de 2010, el SMAC presentó en el Tribunal administrativo de Poitiers una solicitud de indemnización del perjuicio sufrido como consecuencia del cese de las operaciones. Ryanair presentó una demanda ante el Tribunal Internacional de Arbitraje de Londres, cuya competencia fue posteriormente impugnada por el SMAC ante el Consejo de Estado. En este momento, este asunto está pendiente.

4. RAZONES POR LAS QUE SE INCOÓ EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (43) En el marco de su Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión expresó sus dudas con respecto a las aportaciones financieras a los operadores del aeropuerto ⁽³⁶⁾.
- (44) La Comisión expresó sus dudas, en primer lugar, en cuanto al ámbito de las actividades que no tienen un carácter económico que puedan ser asumidas por la autoridad pública. En efecto, la Comisión señaló que la inclusión de la totalidad de las actividades del aeropuerto de Angulema dentro del ámbito de un servicio de interés económico general (SIEG) podría estar viciada por un error manifiesto de apreciación en relación con el primer requisito establecido en la sentencia Altmark ⁽³⁷⁾.
- (45) En segundo lugar, la Comisión expresó sus dudas sobre el cumplimiento del segundo requisito de la sentencia Altmark, según el cual los parámetros para determinar el importe de la compensación de las actividades asumidas deben establecerse previamente.
- (46) En tercer lugar, la Comisión expresó sus dudas en cuanto al nivel de compensación de los costes ocasionados por las obligaciones de servicio público de la que se beneficia SNC-Lavalin (tercer requisito de la sentencia Altmark). Por último, en cuarto lugar, la Comisión manifestó albergar serias dudas en relación con el procedimiento de selección de los prestadores de servicios (cuarto requisito de la sentencia Altmark), incluso en lo que respecta el período de explotación por SNC-Lavalin, a falta de cualquier información acerca de una oferta competidora.
- (47) La Comisión, por otra parte, expresó ciertas dudas en cuanto a las medidas concedidas a Ryanair. En efecto, tras haber comprobado la existencia de una relación entre el contrato de servicios aeroportuarios y el contrato de servicios de marketing, la Comisión consideró que Ryanair no había pagado un precio de mercado por la utilización de los servicios aeroportuarios ⁽³⁸⁾.

5. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES FRANCESAS

5.1. Sobre las ayudas financieras al aeropuerto

5.1.1. Sobre la calificación de ayuda

5.1.1.1. Sobre el concepto de actividad económica

a) Entidades que ejercen la actividad de explotación del aeropuerto

- (48) Las autoridades francesas observan, en primer lugar, que el SMAC conservó ciertas responsabilidades en materia de inversión y de política comercial. Es el único firmante de los contratos con Ryanair. Las autoridades francesas consideran que esta intervención en la explotación del aeropuerto está justificada por las misiones de interés general que incumben a las autoridades públicas.

b) Base jurídica de la evaluación de la financiación pública de las infraestructuras

- (49) Las autoridades francesas consideran que la valoración de la financiación de las infraestructuras aeroportuarias debería realizarse sobre la base de las Directrices de 1994 ⁽³⁹⁾. A este respecto, las autoridades francesas consideran que el punto 12 de las mismas excluye cualquier control de dicha financiación a la luz del Derecho de las ayudas estatales. Añaden que la calificación de las actividades e infraestructuras aeroportuarias estaba en una situación de inseguridad jurídica hasta la entrada en vigor de las Directrices de 2005. La posición del Tribunal General de la Unión Europea no habría sido suficiente para establecer claramente el carácter económico de las actividades de gestión y explotación de un aeropuerto.

⁽³⁶⁾ Véase el considerando 175 de la Decisión de incoar el procedimiento citado anteriormente.

⁽³⁷⁾ Sentencia del Tribunal de 24 de julio de 2003, asunto C-280/00, Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Rec. 2003, p. I-7747.

⁽³⁸⁾ Véase el considerando 240 de la citada Decisión de incoar el procedimiento.

⁽³⁹⁾ 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).

c) Prerrogativas de las autoridades públicas

- (50) Las autoridades francesas destacan que, en su Decisión relativa al aeropuerto de Leipzig ⁽⁴⁰⁾, la Comisión consideró que determinadas infraestructuras aeroportuarias, dedicadas al ejercicio de prerrogativas vinculadas a la seguridad pública, a la lucha contra incendios y a la seguridad de la explotación no pueden ser calificadas como actividades económicas. Según las autoridades francesas, estas tareas de seguridad y protección ⁽⁴¹⁾ se financian con el producto de la tasa aeroportuaria ⁽⁴²⁾. Esta tasa se fija cada año en función de los gastos que deben financiarse y se cobra en beneficio de las personas públicas o privadas que gestionan aeropuertos cuando la actividad es superior a 5 000 unidades de tráfico ⁽⁴³⁾. Este dispositivo se justificaría por las limitaciones específicas de protección y seguridad que van más allá de las simples necesidades de la explotación.
- (51) Las autoridades francesas señalan que algunos de los gastos cubiertos de esta manera no lo están en su totalidad ⁽⁴⁴⁾. Por otra parte, los datos presentados por los operadores de aeropuertos podrían ser objeto de controles para el año en curso y los dos años anteriores.
- (52) Las autoridades francesas afirman que este dispositivo no da lugar a ninguna compensación excesiva. Por una parte, la tasa de aeropuerto solo procedería al reembolso de los gastos tras la comprobación de los datos presentados. Por otra, las inversiones se compensarían al ritmo de las dotaciones de las inversiones. Luego, un saldo positivo se transferiría a los años sucesivos y se vería afectado por gastos financieros a cargo del operador. A este respecto, las autoridades francesas señalan una frecuente falta de financiación por la tasa aeroportuaria debido al aumento de los costes de protección y seguridad ⁽⁴⁵⁾.
- (53) Además, las autoridades francesas precisan que la CCI de Angulema asume otros costes relacionados con las prerrogativas de los poderes públicos, de conformidad con el Acuerdo y el Pliego de condiciones de la concesión. A este respecto, el operador se hizo cargo del servicio de información de vuelo ⁽⁴⁶⁾ cuando el Estado no desempeñaba ningún servicio de control. Por otro lado, cuando el Estado se hizo cargo de esta actividad, el operador abonó al Estado una participación en los costes de dicho servicio ⁽⁴⁷⁾. En aplicación del subcontrato firmado entre la CCI y el SMAC, la CCI de Angulema prosiguió la ejecución de un AFIS fuera de las horas de servicio de control por el Estado. Las autoridades francesas consideran que los costes resultantes de estas misiones, asumidos por la CCI de Angulema, son los siguientes:

(miles EUR)

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AFIS	113	114	115	117	125	122	82	63	44	37
Control del tráfico aéreo	0	0	0	0	0	0	240	0	0	0
Total	113	114	115	117	125	122	322	63	44	37

- (54) Por último, las autoridades francesas informan de la financiación por la CCI de Angulema, las entidades regionales y el SMAC de las obras de rehabilitación de la torre de control en 2004 y 2005 por un importe de 84 800 EUR, así como de obras de marcado y de suministro eléctrico ininterrumpido de las áreas en 2008 por un importe de 89 300 EUR.

5.1.1.2. Existencia de una ventaja selectiva

- (55) Sobre la financiación de las infraestructuras y la explotación fuera del ámbito de las actividades propias de los poderes públicos, las autoridades francesas destacan, en primer lugar, que las autoridades públicas que participaron en la financiación del aeropuerto de Angulema no solo perseguían un objetivo de rentabilidad. También tuvieron en cuenta las repercusiones económicas y sociales para la región. En consecuencia, el criterio del operador privado en una economía de mercado no es suficiente para justificar esa financiación. No obstante, las autoridades francesas

⁽⁴⁰⁾ Decisión de la Comisión 2008/948/CE, de 23 de julio de 2008, relativa a las ayudas estatales concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig-Halle C 48/06 (ex N 227/06) (DO L 346 de 23.12.2008, p. 1).

⁽⁴¹⁾ Las autoridades francesas consideran que estas actividades incluyen la acción contra el peligro que supone la fauna silvestre.

⁽⁴²⁾ El dispositivo de la tasa aeroportuaria está contemplado en el artículo 1609 *quater* del Código General de Impuestos y en la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 2009 relativa a las modalidades de declaración de los operadores para establecer la tarifa por pasajero de la tasa aeroportuaria.

⁽⁴³⁾ Una unidad de tráfico equivale a un pasajero o a 100 kg de correo o de carga.

⁽⁴⁴⁾ Por ejemplo, las vallas solo se sufragán hasta el 50 % de su coste.

⁽⁴⁵⁾ Los gastos de protección y seguridad se multiplicaron por 6,4 entre 1999 y 2010.

⁽⁴⁶⁾ Air Flight Information Service (AFIS).

⁽⁴⁷⁾ Las autoridades francesas precisan que se ha procedido al pago de dicha contribución con cargo al ejercicio de 2008.

mencionan la voluntad del SMAC de optimizar la explotación del aeropuerto con el fin de limitar la contribución que abona. Las autoridades francesas mencionan, en defensa de su posición, la limitación contractual del déficit garantizado introducida tras el concurso, así como la racionalización del ritmo de previsiones de las inversiones durante el período de vigencia del Acuerdo.

5.1.1.3. Repercusiones en la competencia y los intercambios comerciales

- (56) Las autoridades francesas afirman que el apoyo financiero público al aeropuerto de Angulema no afecta a la competencia. Considerando que los aeropuertos de Périgueux, Limoges, Niort, La Rochelle y Burdeos están a más de 60 minutos de viaje en coche del aeropuerto de Angulema ⁽⁴⁸⁾, consideran que estos aeropuertos no deberían integrarse en el área comercial de este último.
- (57) Además, el aeropuerto de Niort no está adaptado para acoger vuelos comerciales. Su tráfico es prácticamente nulo. El aeropuerto de Périgueux solo puede recibir biturbopropulsores de una capacidad inferior a 60 asientos que no corresponden a las características de las aeronaves europeas de media distancia de que disponen la mayoría de las compañías de bajo coste. El estudio del tráfico de pasajeros con Londres a partir de Burdeos, Limoges y La Rochelle no permite constatar una variación significativa en el tráfico relacionada con la apertura y el cierre de la línea Angulema-Londres Stansted:

Pasajeros de Londres a	Angulema	Limoges	La Rochelle	Burdeos
2007	0	0	112 257	83 171
2008	24 494	0	100 312	88 826
2009	27 490	94 133	60 432	80 073
2010	0	81 817	54 773	143 171 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Este fuerte aumento del tráfico estaría ligado a la puesta en servicio de la terminal Billi dedicada al tráfico de bajo coste en junio de 2010.

- (58) Por otra parte, las autoridades francesas consideran que los enlaces ferroviarios con Angulema no compiten con la ruta aérea a Londres. Estos mercados son distintos debido a la diferencia de precio y de tiempo de trayecto del TGV y del Eurostar. Además, la intermodalidad entre el TGV y el aeropuerto de Burdeos es prácticamente nula debido al hecho de que la ruta Tours-Angulema-Burdeos no es de alta velocidad.
- (59) De forma más general, las autoridades francesas se refieren a las Directrices de aviación de 2005 con arreglo a las cuales «la financiación concedida a los pequeños aeropuertos regionales (categoría D) tienen poca probabilidad de falsear la competencia o afectar los intercambios comerciales en una medida contraria al interés común». No obstante las consideraciones reproducidas anteriormente, las autoridades francesas consideran que solo los aeropuertos de Burdeos, Limoges y La Rochelle podrían, en función de su volumen de tráfico y sus características, estar situados en el área comercial del aeropuerto de Angulema.
- (60) Sin embargo, el hecho de que Ryanair haya abierto una ruta a Londres Stansted desde los aeropuertos de La Rochelle y Limoges significa que las compañías aéreas los consideran mercados distintos. De igual manera, el tiempo de trayecto desde la ciudad de Angulema hasta los aeropuertos de Burdeos, Limoges y La Rochelle, similar al tiempo de vuelo entre los aeropuertos de Angulema y Londres Stansted, sería un elemento disuasorio para los habitantes de Angulema.
- (61) En consecuencia, las autoridades francesas consideran que el incumplimiento del criterio de competencia no existe y que las imputaciones de la Comisión relativas a la financiación pública en favor del aeropuerto de Angulema no pueden aceptarse ya que, en el presente asunto, no se cumple una de las condiciones fundamentales para la aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

⁽⁴⁸⁾ Las autoridades francesas basan este umbral en la Decisión de la Comisión de 16 de mayo de 2006, NN21/06 Reino Unido-City of Derry Airport (DO C 272 de 9.12.2006, p. 13). Por otra parte, evalúan la duración de los trayectos a partir de la aplicación Michelin tomando como referencia la vía más rápida.

5.1.2. *Compatibilidad con el mercado interior*

5.1.2.1. *Compatibilidad con el artículo 106, apartado 2, del TFUE*

- (62) Las autoridades francesas consideran que la concesión de financiación a los gestores del aeropuerto de Angulema podría ser declarada compatible con el mercado interior y quedar exenta de notificación, incluso en el supuesto de que no se hayan cumplido todas las condiciones establecidas por la sentencia Altmark. En su opinión, este aeropuerto debería ser globalmente considerado un SIEG destinado a contribuir al desarrollo económico regional. Según las autoridades francesas, esta compatibilidad se basa directamente en el artículo 106, apartado 2, del TFUE y en la Decisión 2005/842/CE de la Comisión ⁽⁴⁹⁾ (en lo sucesivo, «la Decisión SIEG de 2005») para el período anterior al 30 de enero de 2012. Además, se basa en la Decisión 2012/21/UE de la Comisión ⁽⁵⁰⁾ (en lo sucesivo, «la Decisión SIEG de 2011»).

a) Período de gestión de la CCI de Angulema o de la CCI de Angulema asociada al SMAC

i) Existencia de un mandato

- (63) Las autoridades francesas consideran que el mandato de la misión de servicio público de la CCI de Angulema procede del artículo 170, apartado 1, del Código de Comercio. A tenor de esta disposición, dicho establecimiento contribuye «al desarrollo económico, al atractivo y a la ordenación del territorio, así como al apoyo a las empresas y sus asociaciones y cumple [...] cualquier misión de servicio público y cualquier misión de interés general necesaria para la realización de dichas misiones». A tal efecto, «cada entidad [...] podrá llevar a cabo [...] una misión de creación y gestión de equipamientos, en particular [...] aeroportuarios».
- (64) Las autoridades francesas añaden que dicho marco jurídico viene a complementar los actos que atribuyan a la CCI de Angulema la responsabilidad de la gestión y explotación del aeropuerto. Esto ha dado lugar a un mandato en favor de la CCI de Angulema en materia de construcción y gestión de infraestructuras aeroportuarias. Cabe afirmar lo mismo de las decisiones por las que la CCI de Angulema y las entidades regionales interesadas han decidido participar en la financiación del aeropuerto.

ii) Nivel de la compensación

- (65) Las autoridades francesas consideran que el marco presupuestario y contable aplicable a la CCI de Angulema ⁽⁵¹⁾ permitía evitar una compensación excesiva.
- (66) De forma general, una partida específica está dedicada a las actividades del aeropuerto. Por otra parte, este control resulta de la votación del presupuesto del aeropuerto, previa validación por la mesa de la CCI de Angulema ⁽⁵²⁾, por los miembros electos de la CCI de Angulema. A este respecto, las autoridades francesas precisan que la elaboración del presupuesto va acompañada de documentos relativos a la situación de las operaciones de funcionamiento, la capacidad de autofinanciación, las operaciones de capital, el cuadro de prestaciones y las contribuciones interservicios, así como el cuadro de efectivos y de la masa salarial.
- (67) De la misma manera, las autoridades francesas afirman que los estatutos del SMAC recogen su misión enteramente dedicada al servicio público aeroportuario. Las actividades del aeropuerto son objeto de un presupuesto específico. Las autoridades francesas añaden que el comité sindical vota el presupuesto. Por otra parte, cualquier medida nueva, así como la superación del 5 % del presupuesto anterior, debe ser autorizada por mayoría cualificada.
- (68) Por último, las autoridades francesas consideran que unos informes elaborados en fecha fija permiten comprobar que el presupuesto votado se ejecuta correctamente, lo que excluye cualquier compensación excesiva. La Asamblea General procederá a una nueva votación $n + 1$ con el fin de aceptar los presupuestos ejecutados. Un último nivel de control está garantizado por la transmisión de las cuentas de la CCI de Angulema a la prefectura, que puede ejercer un control sobre su regularidad. Hasta el 31 de diciembre de 2006, el Servicio de Aviación Civil emitió un dictamen destinado a esta última. El SMAC aprueba por su parte los presupuestos originales, rectificados y ejecutados en su calidad de órgano de contratación.

⁽⁴⁹⁾ 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 general (DO L 312 de 29.11.2005, p. 67).

⁽⁵⁰⁾ Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3).

⁽⁵¹⁾ Circular n° 111, de 30 de marzo de 1992, que establece las normas presupuestarias y contables aplicables a la CCI de Angulema.

⁽⁵²⁾ La mesa de la CCI de Angulema está formada por miembros elegidos que se pronuncian, tras modificación, en su caso, sobre un proyecto de presupuestos.

- b) Período de gestión de la sociedad SNC-Lavalin y del SMAC
- i) Existencia de un mandato
- (69) Las autoridades francesas consideran que la definición de las misiones de servicio de interés económico general encomendadas a la sociedad SNC-Lavalin están incluidas en el Pliego de condiciones y las cláusulas técnicas ⁽⁵³⁾. Afirman que el desarrollo de la plataforma aeroportuaria forma parte integrante de ellos.
- ii) Nivel de la compensación
- (70) Las autoridades francesas alegan que las cuentas de resultados de la CCI-aeropuerto permiten comprobar que no existe ninguna compensación excesiva.
- (71) Además de la separación contable garantizada por la creación de una filial de la sociedad SNC-Lavalin ⁽⁵⁴⁾, la ausencia de compensación excesiva queda garantizada por el control del SMAC ⁽⁵⁵⁾ que está destinado a evitar una compensación excesiva de su contribución al coste de las misiones de interés económico general.
- (72) Además, las autoridades francesas consideran que la remuneración de la sociedad SNC-Lavalin era razonable. Por una parte, el licitador debía fijar la garantía máxima solicitada del SMAC para equilibrar su explotación, en la hipótesis de partida (explotación sin tráfico comercial) y en la hipótesis proactiva (explotación con tráfico comercial). Si se hubiera seleccionado la hipótesis proactiva, las autoridades francesas destacan que la oferta de la sociedad SNC-Lavalin era la más baja desde el punto de vista financiero. Por otra parte, sostienen que los gastos soportados por el SMAC durante el ejercicio 2012, sin tráfico comercial, ascienden a 644 000 EUR, frente a los 810 000 EUR de 2010.
- (73) Por último, las autoridades francesas precisan que la carga del impuesto sobre bienes inmuebles recaía sobre el SMAC que, como propietario, había optado por no repercutirla en el operador.
- (74) En consecuencia, las autoridades francesas consideran que la financiación concedida a los gestores del aeropuerto de Angulema podría declararse compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE y sobre la base de la Decisión SIEG de 2005 para el período anterior al 30 de enero de 2012 y de la Decisión SIEG de 2011 para el período posterior.

5.1.2.2. Compatibilidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE

- a) Las inversiones en infraestructuras
- (75) Las autoridades francesas consideran que, en el supuesto de que la Comisión considerara que la ayuda pública a las inversiones en infraestructuras constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, esta ayuda debería considerarse compatible con el mercado interior con arreglo a lo dispuesto en las Directrices de 2005.
- i) Objetivo de interés general claramente definido (criterio 1)
- (76) Las autoridades francesas consideran que el desarrollo económico y turístico del departamento de la Charente correspondía a un objetivo de interés general claramente definido. Consideran que la práctica de la Comisión ⁽⁵⁶⁾ autoriza a la administración pública a considerar que el desarrollo de un aeropuerto regional responde a tal objetivo.
- ii) Necesidad y proporcionalidad de las inversiones con el objetivo fijado (criterio 2)
- (77) Estas inversiones habrían satisfecho los criterios de necesidad y proporcionalidad. A este respecto, las autoridades francesas mencionan un estudio ⁽⁵⁷⁾ que justifica la creación de una estructura con la participación de todas las entidades, organismos públicos y profesionales del sector del turismo, que explica el interés de desarrollar el aeropuerto de Angulema antes que otra infraestructura y que procede a la evaluación de las inversiones mínimas a tal efecto.

⁽⁵³⁾ Con arreglo al artículo 8 del Pliego de condiciones y de las cláusulas técnicas, la sociedad SNC-Lavalin debe hacerse cargo de la ejecución de las funciones propias de los poderes públicos, la puesta en marcha de un AFIS, la ejecución de las tareas que garanticen la utilización segura del aeropuerto, el mantenimiento de los terrenos y redes del mismo, así como el mantenimiento de la capacidad de acogida de un tráfico comercial constante.

⁽⁵⁴⁾ Se trata de la empresa gestora del aeropuerto de Angulema Cognac.

⁽⁵⁵⁾ Las autoridades francesas consideran que este control está previsto en el Pliego de condiciones de la licitación.

⁽⁵⁶⁾ Decisión de la Comisión de 27 de enero de 2007, N 491/06, Italia-Tortoli-Arbatax (DO C 133 de 15.6.2007, p. 3).

⁽⁵⁷⁾ Este estudio fue realizado por la Alianza de Consejos para la economía local de los servicios aeroportuarios. Fue presentado el 14 de junio de 2006.

iii) Perspectivas satisfactorias de utilización a medio plazo (criterio 3)

- (78) Las autoridades francesas consideran que el mismo estudio fijaba el tránsito previsto a medio plazo en más de 100 000 pasajeros por año, lo que corresponde a unas perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo. Según dichas autoridades, estas previsiones se basaban en la hipótesis de un aumento de la frecuencia de la primera ruta a Londres y en la apertura de una segunda línea.

iv) Acceso justo y no discriminatorio a las infraestructuras (criterio 4)

- (79) Las autoridades francesas subrayan que el acceso a las infraestructuras no era discriminatorio. La única limitación en cuanto al uso de las infraestructuras del aeropuerto de Angulema depende de la limitación impuesta por la capacidad de acogida del área de tráfico y de la terminal. Los incentivos se hubieran otorgado a cualquier compañía que abriera una nueva ruta, si bien, de hecho, solo la compañía Ryanair se benefició de ello.

v) No repercusión en los intercambios en una medida contraria al interés común (criterio 5)

- (80) Las autoridades francesas afirman que el mero hecho de que el aeropuerto de Angulema entre en la categoría D de la clasificación de las Directrices de aviación de 2005 basta para justificar la falta de repercusión en la competencia en una medida contraria al interés común.

vi) Necesidad y proporcionalidad de la ayuda (criterio 6)

- (81) Las autoridades francesas consideran que la financiación pública de las inversiones al 100 % era necesaria para el mantenimiento del potencial del aeropuerto y su desarrollo. Según las autoridades francesas, ello es lo que habría justificado un reparto de la financiación de las inversiones entre el SMAC y el operador por el subcontrato de 22 de enero de 2009. Esta situación es distinta de la que, a partir de 2012, llevó al SMAC a pagar una remuneración anual de 179 400 EUR por una prestación de servicio tras una licitación. Las autoridades francesas precisan que este marco jurídico no contemplaba la posibilidad de que el SMAC realizara inversiones, sino que se encargara del control de las inversiones propuestas por el prestador o decididas por el SMAC.

b) Sobre la financiación de explotación

- (82) Las autoridades francesas afirman, en primer lugar, que la CCI de Angulema concedió anticipos al aeropuerto de 1984 a 2001. Consideran que dicho período debería quedar fuera del examen de la Comisión. Más allá de dicho período, las otras ayudas pagadas lo fueron en concepto de ayudas de funcionamiento.
- (83) En segundo lugar, al margen de la financiación de las inversiones, las autoridades francesas afirman que el déficit asumido por los entes territoriales estaba limitado a 350 000 EUR durante los ejercicios 2002 y 2003 ⁽⁵⁸⁾. Añaden que, por lo que se refiere a los ejercicios 2004 a 2006, las decisiones del Consejo de aeropuertos no han sido objeto de informes en la materia. El servicio general de la CCI de Angulema aportó la cantidad necesaria para el equilibrio del presupuesto ejecutado.
- (84) Las autoridades francesas consideran, por último, que esta financiación de explotación no afecta a la competencia por las razones indicadas en los considerandos 56 a 61 de la presente Decisión. En consecuencia, las autoridades francesas consideran que el criterio de distorsión de la competencia no se cumple y que la financiación pública de explotación del aeropuerto de Angulema no puede constituir una ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (85) Las autoridades francesas alegan, por otra parte, que, aun suponiendo que la financiación controvertida constituya una ayuda, debería declararse compatible con el mercado interior y quedar exenta de notificación. Las autoridades francesas se basan a este respecto en las Directrices de 2005 y en la Decisión SIEG de 2005.

5.2. Sobre las relaciones con Ryanair

5.2.1. Sobre la calificación de ayuda

- (86) Las autoridades francesas consideran, en primer lugar, que el contrato de servicios aeroportuarios y el contrato de servicios de marketing deben evaluarse conjuntamente. En segundo lugar, consideran que el SMAC no ha seguido el razonamiento de un inversor prudente en una economía de mercado por las razones que figuran en el considerando 55 de la presente Decisión. Según las autoridades francesas, la ausencia de respuesta a la convocatoria de proyectos publicada para la apertura de rutas aéreas internacionales habría llevado a la CCI de Angulema, previo mandato concedido por el SMAC, a negociar con Ryanair la apertura de una ruta Londres Stansted-Angulema.

⁽⁵⁸⁾ Este umbral se fijó en el Acuerdo de Asociación de 23 de mayo de 2002.

- (87) Subrayan asimismo que las obras de acondicionamiento⁽⁵⁹⁾ iniciadas en 2006 no tuvieron por objeto dar satisfacción a una compañía concreta, sino permitir la acogida de compañías aéreas. No obstante, las autoridades francesas señalan que, al no haber otras compañías aéreas que frecuenten con regularidad el aeropuerto, estas inversiones están casi totalmente asignadas a Ryanair.
- (88) En cuanto a los costes correspondientes a las relaciones comerciales con Ryanair, las autoridades francesas indican que el operador aeroportuario ha tenido que incurrir en costes de personal adicionales. Indican una diferencia entre los costes previstos y los ejecutados:

Seguridad	Referencia de 2007	Diferencia 2008/2007		Diferencia 2009/2007		Diferencia 2010/2007
		Previstos	Ejecutados	Previstos	Ejecutados	Previstos
Número de agentes	5	+ 6	+ 6	+ 6	+ 6	+ 6
Equivalentes a jornada completa	4,6	+ 1,46	+ 1,35	+ 3	+ 1,35	+ 3
Coste de personal (miles EUR)	219,1	+ 137,4	+ 116,8	+ 109,3	+ 52,17	+ 133,1

Protección	Referencia de 2007	Diferencia 2008/2007		Diferencia 2009/2007		Diferencia 2010/2007
		Previstos	Ejecutados	Previstos	Ejecutados	Previstos
Número de agentes	10	—	—	—	—	—
Equivalentes a jornada completa	0,7	+ 1,4	+ 1,6	+ 2	+ 1,6	+ 2
Coste de personal (miles EUR)	42,5	+ 102,2	+ 86,2	+ 119,7	+ 115,6	+ 122,8

Asistencia y acogida	Referencia de 2007	Diferencia 2008/2007		Diferencia 2009/2007		Diferencia 2010/2007
		Previstos	Ejecutados	Previstos	Ejecutados	Previstos
Número de agentes	1	—	—	—	—	—
Equivalentes a jornada completa	0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5
Coste de personal (miles EUR)	11	+ 20	+ 14	+ 30	+ 20	+ 30

- (89) Lo mismo ocurre con los demás costes adicionales derivados de la actividad comercial de Ryanair que con los costes de personal:

Seguridad	Referencia de 2007	Diferencia 2008/2007		Diferencia 2009/2007		Diferencia 2010/2007
		Previstos	Ejecutados	Previstos	Ejecutados	Previstos
Prestaciones (miles EUR)	0	—	—	—	—	—

⁽⁵⁹⁾ Prolongación y ampliación de la pista en 50 metros, rehabilitación y equipamiento de la terminal para permitir la acogida de una aeronave de 200 pasajeros. El importe de estas inversiones se evaluó en 977 000 EUR.

Seguridad	Referencia de 2007	Diferencia 2008/2007		Diferencia 2009/2007		Diferencia 2010/2007
		Previstos	Ejecutados	Previstos	Ejecutados	Previstos
Otros costes	36,5	+ 269,1	+ 163,2	+ 316,9	+ 248,5	+ 326
Incluyendo el arrendamiento financiero de vehículos (miles EUR)	0	+ 157,9	+ 138,4	+ 210,5	+ 223,5	+ 210,5

Protección	Referencia de 2007	Diferencia 2008/2007		Diferencia 2009/2007		Diferencia 2010/2007
		Previstos	Ejecutados	Previstos	Ejecutados	Previstos
Prestaciones (miles EUR)	0	+ 118,6	+ 112,6	+ 253,2	+ 113,5	+ 263,2
Otros costes (miles EUR)	12,5	+ 16,8	+ 14	+ 14,8	- 4,5	+ 15,2

Asistencia y acogida	Referencia de 2007	Diferencia 2008/2007		Diferencia 2009/2007		Diferencia 2010/2007
		Previstos	Ejecutados	Previstos	Ejecutados	Previstos
Prestaciones (miles EUR)	5	+ 140	+ 96	+ 180	+ 90	+ 180
Otros costes (miles EUR)	5	+ 20	+ 10	+ 25	+ 12	+ 25

5.2.2. Compatibilidad con el mercado interior

- (90) Las autoridades francesas consideran que algunos de los criterios de las Directrices de 2005 no se cumplen.
- (91) En primer lugar, las autoridades francesas afirman que Ryanair no presentó su plan comercial. Consideraron que las ayudas decrecientes que desembocaron en la firma de los acuerdos de 2008 podían permitir a la compañía aérea obtener un margen comercial satisfactorio.
- (92) Como consecuencia de la ausencia de un plan comercial, las autoridades francesas subrayan que es imposible verificar si se cumple el criterio de intensidad. En cambio, la CCI de Angulema y el SMAC llegaron a la conclusión de que dicho criterio se cumplía partiendo de la información disponible para la creación de las rutas con obligación de servicio público.
- (93) Las autoridades francesas consideran, por otra parte, que la tendencia al alza del [...] (*) % anual del número de pasajeros sin aumento de las rotaciones observada en 2008 y 2009 podía haber continuado en 2010.
- (94) Por último, tal como se recoge en los considerandos 56 a 60 de la presente Decisión, las autoridades francesas consideran que las medidas adoptadas no afectan a los intercambios comerciales en una medida contraria al interés común.

5.3. Sobre las nuevas Directrices

- (95) Francia formuló observaciones sobre la interpretación de las nuevas Directrices, en cuanto a la forma y al fondo, y se mostró de acuerdo con su aplicación a los asuntos relativos a las medidas ejecutadas antes de su publicación.

(*) Secreto comercial.

- (96) Observa que las nuevas Directrices son más flexibles que las antiguas respecto a las ayudas de funcionamiento. Su aplicación retroactiva a todas las ayudas permitirá, por lo tanto, según Francia, tratar de manera menos gravosa las situaciones pasadas de algunos aeropuertos.

6. OBSERVACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

6.1. Observaciones de Air France

- (97) Air France considera que las medidas concedidas a Ryanair y su filial AMS son especialmente representativas de las prácticas comerciales de Ryanair.
- (98) Air France presentó también a la Comisión observaciones sobre la aplicación de las nuevas Directrices al presente asunto. Air France se opone a la aplicación de las nuevas Directrices a los asuntos relacionados con las ayudas de funcionamiento a los aeropuertos, incluso cuando dichas ayudas se hayan concedido antes de su publicación.
- (99) Por una parte, Air France considera que se trata de una aplicación retroactiva de las nuevas Directrices que favorece a los agentes no virtuosos al legitimar comportamientos que no eran conformes a las normas aplicables en el momento en que se produjeron. En sentido contrario, este planteamiento penalizaría a los agentes que han cumplido las anteriores Directrices, absteniéndose de recibir fondos públicos.
- (100) Por otra parte, Air France subraya que la aplicación retroactiva de las nuevas Directrices a las ayudas a la explotación concedidas a los aeropuertos es contraria a los principios generales del Derecho y a la jurisprudencia europea.

6.2. Observaciones de Ryanair

- (101) La compañía Ryanair (en lo sucesivo, «Ryanair») no acepta que el contrato de servicios aeroportuarios que celebró con el aeropuerto de Angulema pueda constituir una ayuda estatal.
- (102) Sostiene que su decisión de abrir una línea Londres Stansted-Angulema respondía a la voluntad de garantizar una base aérea de bajo coste cuyo entorno correspondía a las características del aeropuerto de Angulema. Por otra parte, la empresa indica que las características específicas del aeropuerto de Angulema le llevaron a proponer un nivel competitivo de tarifas aeroportuarias. A pesar de las incertidumbres relacionadas con la apertura de una ruta⁽⁶⁰⁾ y como consecuencia de los riesgos asumidos, Ryanair considera que el aeropuerto podía razonablemente esperar obtener cierto beneficio del acuerdo celebrado en razón de su éxito en otras rutas.
- (103) Por otra parte, Ryanair explica que la decisión de poner fin a la ruta Londres Stansted-Angulema se debe a motivos comerciales. En su opinión, la disminución de ingresos alcanzó [...] % en 2009 en comparación con los niveles de 2008⁽⁶¹⁾. Insiste en que ha negociado de buena fe, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9 del contrato de servicios aeroportuarios, con vistas a llegar a un acuerdo económico viable con el aeropuerto de Angulema. Afirmar haber solicitado, en septiembre de 2009, una reducción de las tasas aeroportuarias. Tras la negativa del SMAC, que le fue notificada el 3 de febrero de 2010, Ryanair indica que propuso el mantenimiento de la línea durante los meses de julio y agosto exclusivamente, propuesta seguida de una ruptura del acuerdo debido a su rechazo por el SMAC.

6.2.1. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

6.2.1.1. Presencia de recursos estatales

- (104) Ryanair señala que las tasas no constituyen la totalidad de los recursos de la CCI. Considera que el artículo R. 224-6 del Código de Aviación Civil obliga a los aeropuertos cuya gestión corra a cargo de una CCI a financiar sus gastos con los ingresos generados por la explotación del aeropuerto. Ryanair considera que la CCI de Angulema aportaba la mayor parte de la financiación del aeropuerto. Por el contrario, el SMAC no tenía ninguna experiencia en la explotación de un aeropuerto⁽⁶²⁾.

⁽⁶⁰⁾ Ryanair explica que no había ningún servicio comercial hacia Angulema con aeronaves como las que utiliza y que no existía ninguna referencia en la que basarse para evaluar la rentabilidad de la línea.

⁽⁶¹⁾ Ryanair atribuye esta caída de los ingresos al alza de los gravámenes percibidos por pasajero en el Reino Unido, al aumento del precio del barril y la crisis económica en su conjunto.

⁽⁶²⁾ Ryanair señala que fue la CCI de Angulema la que dirigió las negociaciones.

6.2.1.2. Imputabilidad de las medidas al Estado

- (105) Ryanair considera que el mero hecho de que la CCI de Angulema estuviera bajo el control del Estado y que sus recursos provinieran de las tasas no basta para considerar que se cumple el criterio de imputabilidad al Estado.
- (106) Afirma que el criterio orgánico, a saber, el carácter público de una entidad, no permite por sí solo acreditar la imputabilidad de la medida al Estado⁽⁶³⁾. En el presente caso, debe hacerse una distinción entre las CCI y otras instituciones públicas⁽⁶⁴⁾. A este respecto, Ryanair destaca que el artículo L. 711-1 del Código de comercio en vigor en junio de 2005 califica las CCI de entidades económicas públicas y que un informe parlamentario identifica su «dualidad institucional», así como las dudas sobre la calificación que se les debe dar⁽⁶⁵⁾. Ryanair señala, además, que el Estado no participa en su proceso de toma de decisiones, quedando su papel limitado al ejercicio de una tutela⁽⁶⁶⁾.

6.2.2. Ventaja selectiva

6.2.2.1. Apreciación conjunta de una ventaja económica concedida a Ryanair y AMS

- (107) Ryanair considera que las empresas Ryanair y AMS no deben ser consideradas como un único beneficiario de las medidas en cuestión.
- (108) Por una parte, el contrato de servicios de marketing tenía como beneficiario al aeropuerto y no tuvo por objeto aumentar el índice de ocupación o el rendimiento de la línea explotada por Ryanair. Por otra parte, ni la estructura accionarial de la sociedad AMS ni su objeto pueden servir para negar que los contratos en cuestión tuvieran objetos distintos. Ryanair destaca, asimismo, que estos dos contratos fueron firmados por personas diferentes⁽⁶⁷⁾, a pesar de la identidad de gestión subrayada por la Comisión.
- (109) Ryanair precisa también que la celebración de un contrato de servicios de marketing no es un requisito para la apertura de una ruta. No obstante, esta práctica es más frecuente en el caso de los aeropuertos regionales⁽⁶⁸⁾.

6.2.2.2. Apreciación conjunta del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de marketing

- (110) Ryanair se opone a la apreciación conjunta del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de marketing. Subraya que los contratos de servicios de marketing son de AMS, filial de Ryanair. Se negocian y celebran independientemente de los acuerdos de Ryanair con los aeropuertos.
- (111) Ryanair señala, no obstante, que realiza ella misma las operaciones publicitarias para los destinos en los que opera. Señala, asimismo, haber llevado a cabo operaciones publicitarias en su sitio web en beneficio de terceros sin que la sociedad AMS estuviera implicada. Por último, considera que la Comisión reconoce, en su propia Decisión relativa al aeropuerto de Bratislava⁽⁶⁹⁾, que las operaciones publicitarias realizadas en el sitio web de Ryanair poseen un determinado valor.

6.2.2.3. Principio del inversor prudente en una economía de mercado

a) Plan comercial

- (112) Ryanair afirma que las decisiones de inversión no van sistemáticamente precedidas de un plan comercial. El hecho de que Ryanair, otras compañías o algunas autoridades responsables de la competencia⁽⁷⁰⁾ no los consideren sistemáticamente útiles basta para demostrar que no es realista hacer de ello un elemento característico del comportamiento de un inversor en una economía de mercado.

⁽⁶³⁾ Ryanair se refiere a la sentencia del Tribunal de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, p. I-4397.

⁽⁶⁴⁾ Ryanair se refiere al dictamen n° 351 654 emitido el 16 de junio de 1992 por el Consejo de Estado.

⁽⁶⁵⁾ Informe de la Sra. Catherine Vautrin, en nombre de la Comisión de Asuntos Económicos, n° 2388, sobre el proyecto de ley de las redes consulares.

⁽⁶⁶⁾ Ryanair afirma que el ejercicio de esta tutela no implica que el Estado se pronuncie sobre los acuerdos de que se trata en el presente caso.

⁽⁶⁷⁾ El contrato de servicios aeroportuarios fue firmado por Michel Cawley, Vicepresidente de Ryanair, mientras que el de servicios de marketing lo fue por Eddie Wilson, director de AMS.

⁽⁶⁸⁾ Ryanair menciona la necesidad para el aeropuerto de construir una imagen de marca y aumentar el porcentaje de pasajeros entrantes en el conjunto de todos los pasajeros que pasan por el aeropuerto.

⁽⁶⁹⁾ Decisión 2011/60/UE de la Comisión, de 27 de enero de 2010, relativa a la ayuda estatal C 12/08 (ex NN 74/07) — Eslovaquia — Acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair (DO L 27 de 1.2.2011, p. 24).

⁽⁷⁰⁾ Ryanair se refiere a la posición del Competition Appeal Tribunal británico de 21 de mayo de 2010 en el asunto 1145/4/8/09, Stagecoach Group PLC/Competition Commission, apartado 75.

- b) Observaciones relativas a las condiciones de aplicación del principio del inversor prudente en una economía de mercado (PIEM)
- (113) Ryanair considera que la Comisión no puede hacer una aplicación selectiva del principio del operador privado en una economía de mercado. Remitiéndose a la posición del Tribunal General ⁽⁷¹⁾, señala que la Comisión debe contemplar la transacción comercial en su conjunto y tener en cuenta todos los elementos pertinentes, así como su contexto ⁽⁷²⁾.
- (114) Por otra parte, Ryanair considera que la Comisión debe proceder a la comparación de los acuerdos celebrados entre Ryanair y los aeropuertos públicos con los celebrados con los aeropuertos parcial o totalmente en manos de inversores privados. Ryanair se refiere a un estudio ⁽⁷³⁾ a efectos de este análisis. Recordando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁽⁷⁴⁾, afirma que la Comisión no debe adoptar un enfoque basado en los costes excepto en el supuesto de que no disponga de ninguna referencia a un inversor privado.
- (115) Ryanair considera erróneo el método de la Comisión que consiste en no aceptar más que aeropuertos de referencia situados en la misma área comercial que el aeropuerto investigado ⁽⁷⁵⁾.
- (116) Ryanair alega que los precios de referencia del mercado obtenidos de los aeropuertos de referencia no están contaminados por las ayudas estatales concedidas a los aeropuertos vecinos. Por consiguiente, es posible estimar de manera fiable el valor de referencia del mercado en las pruebas respecto al PIEM.
- (117) En efecto:
- se utilizan habitualmente análisis de referencia en pruebas respecto al PIEM efectuadas en otros ámbitos que las ayudas estatales,
 - las empresas solo ejercen una influencia recíproca sobre sus decisiones en la medida en que sus productos son sustituibles o complementarios,
 - los aeropuertos situados en la misma área comercial no compiten obligatoriamente los unos con los otros y los aeropuertos de referencia utilizados en los informes presentados se enfrentan a una competencia limitada por parte de los aeropuertos públicos en su área comercial. De hecho, menos de un tercio de los aeropuertos comerciales situados en el área comercial de los aeropuertos de referencia son propiedad del Estado al 100 % y ninguno de los aeropuertos situados en la misma área comercial que los aeropuertos de referencia era objeto de un procedimiento en materia de ayudas estatales en abril de 2013,
 - incluso cuando los aeropuertos de referencia tienen que hacer frente a la competencia de los aeropuertos públicos en la misma área comercial, conviene considerar que su comportamiento se ajusta al PIEM (por ejemplo, si el sector privado tiene una participación importante o si el aeropuerto está gestionado de forma privada),
 - los aeropuertos que respetan el PIEM no fijan sus precios por debajo de los costes marginales.
- (118) Ryanair afirma que el principio del inversor privado en una economía de mercado debe tener en cuenta el escaso valor económico de los aeropuertos regionales antes del rápido desarrollo de su actividad. En relación con los costes asociados a su cierre o a su mantenimiento tal y como están, Ryanair considera, remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal General ⁽⁷⁶⁾, que cualquier oferta alternativa menos costosa debería considerarse conforme al principio del inversor prudente en una economía de mercado.
- (119) En consecuencia, Ryanair considera que los costes tomados en consideración por la Comisión no deberían ser los costes medios, sino los costes marginales. En efecto, el aeropuerto de Angulema habría tenido un interés económicamente racional en llevar a cabo una tarificación con coste marginal, incluso por debajo del coste marginal.

⁽⁷¹⁾ Sentencia del Tribunal general de 17 de diciembre de 2008, asunto T-196/04, Ryanair/Comisión, p. II-3643.

⁽⁷²⁾ Ryanair menciona a este respecto los ingresos no aeronáuticos y las externalidades de red.

⁽⁷³⁾ Estudio de 25 de junio de 2012, realizado por la consultora Oxera.

⁽⁷⁴⁾ Ryanair se basa en la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 2003, Chronopost SA, C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P, Rec. 2008, p. I-6993. Invoca asimismo el Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011).

⁽⁷⁵⁾ Definición del valor de referencia del mercado en el análisis comparativo con vistas a las pruebas respecto al PIEM. Asuntos de ayudas estatales relativas a Ryanair, nota redactada por Oxera para Ryanair, 9 de abril de 2013.

⁽⁷⁶⁾ Sentencia del Tribunal General de 17 de octubre de 2002, asunto T-98/00, Linde/Comisión, p. II-3961, apartados 43-54.

- (120) En primer lugar, cuanto más fuerte sea la competencia a la que se enfrenta un aeropuerto, más tendencia tendría a reducir sus precios al nivel del coste marginal.
- (121) Del mismo modo, en opinión de Ryanair, la Comisión debería tener en cuenta la especificidad de cada aeropuerto⁽⁷⁷⁾. A este respecto, considera que el contexto muy competitivo entre aeropuertos regionales les induce a competir con el fin de celebrar acuerdos con ella. De este modo, estos aeropuertos actúan del mismo modo que los inversores privados.
- (122) A continuación, la voluntad del aeropuerto de mejorar su imagen le lleva a realizar operaciones publicitarias. Este efecto es tanto mayor cuanto que el poder de mercado de los aeropuertos regionales es limitado y estos tienen interés en atraer a compañías aéreas que tengan la posibilidad de desarrollar su tráfico.
- (123) Ryanair afirma además que el plan comercial aplicable a estos aeropuertos debe implicar que una parte de los costes fijos y de infraestructura se considere como costes no recuperables. Por otra parte, el horizonte para el plan comercial debe ser como mínimo de 15 años en lugar de la duración normal de 5 años.
- (124) En este contexto, Ryanair sostiene que el planteamiento adoptado debe ser el de la «caja única». Basándose en la posición de la Comisión en su Decisión relativa al aeropuerto de Bratislava⁽⁷⁸⁾, considera que los ingresos no aeronáuticos, que representan aproximadamente el 50 % de los ingresos de un aeropuerto, revisten especial importancia para los aeropuertos regionales infrautilizados. La voluntad de desarrollar estos ingresos para cubrir tantos costes fijos como sea posible explica las sanciones previstas en los acuerdos firmados con Ryanair si esta última no cumple sus compromisos. La actividad de Ryanair aumenta el valor económico del aeropuerto, que puede beneficiarse de ella atrayendo a otras compañías aéreas.
- (125) En opinión de Ryanair, el interés de los aeropuertos por celebrar acuerdos con una compañía aérea como ella se incrementa con los efectos de red que van unidos a la apertura de una ruta⁽⁷⁹⁾. Según Ryanair, el interés del aeropuerto de Angulema en celebrar un acuerdo con ella estaba tanto más claro cuanto que el único modelo alternativo se basaba en la apertura de rutas con obligaciones de servicio público operadas por compañías aéreas que utilizan aeronaves más pequeñas, como Twin Jet. No obstante, Ryanair subraya que esta segunda opción habría implicado un coste de oportunidad para el aeropuerto, ya que las compañías aéreas de gran tamaño generan un coste por pasajero más reducido.
- (126) Ryanair también considera que la Comisión debería tener en cuenta las externalidades de red que su actividad genera. Un acuerdo celebrado con Ryanair actúa «como un imán» respecto a otras compañías aéreas que quieren beneficiarse de una mayor visibilidad y de infraestructuras de mejor calidad. Estos efectos de red tienen un impacto positivo en los ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos⁽⁸⁰⁾. Ryanair considera que la propia Comisión ya adoptó este enfoque en la Decisión relativa al aeropuerto de Bratislava⁽⁸¹⁾. Por lo tanto, los aeropuertos tienen interés en celebrar un acuerdo con una compañía que asume compromisos en cuanto al tráfico.
- (127) Ryanair precisa que los acuerdos que celebra no son exclusivos. Cualquier otra compañía aérea que ofrezca el mismo tipo de servicio que Ryanair puede obtener condiciones de actividad idénticas.
- (128) Sobre el análisis de la rentabilidad, Ryanair aduce que los principios que adoptaría un inversor racional del sector privado son los siguientes⁽⁸²⁾:
- la apreciación debe efectuarse por etapas,
 - no es obligatorio un plan empresarial *ex ante*,
 - en el caso de un aeropuerto no saturado, el enfoque basado en la «caja única» es el método de fijación de precios adecuado,
 - solo deben tenerse en cuenta los ingresos asociados a la actividad económica del aeropuerto en activo,

⁽⁷⁷⁾ Ryanair se refiere a la posición de la Comisión en la Decisión de 27 de enero de 2010, citada en la nota 69 a pie de página, considerando 111.

⁽⁷⁸⁾ Véase la Decisión citada en la nota 69 a pie de página.

⁽⁷⁹⁾ Ryanair incluye entre esos factores externos: 1) el hecho de que la apertura de una ruta con un aeropuerto regional envía una señal positiva a las demás compañías aéreas en cuanto a las perspectivas de rentabilidad; en este caso, Ryanair sostiene que la compañía Cityline estaba a punto de concluir un acuerdo con el aeropuerto de Angulema para establecer un servicio regular pocas semanas antes de que Ryanair pusiera fin a la ruta; 2) la presencia de una compañía aérea de gran tamaño permite generar servicios no aeronáuticos que, a su vez, contribuyen a generar más tráfico.

⁽⁸⁰⁾ Los ingresos no aeronáuticos tenderían a aumentar en particular por el tiempo más largo que pasan en el aeropuerto pasajeros que no hacen escala. Esta característica puede atraer las cadenas comerciales que operan en los aeropuertos.

⁽⁸¹⁾ Véase la Decisión citada en la nota 69 a pie de página.

⁽⁸²⁾ Principios que sustentan el análisis de la rentabilidad en las pruebas respecto al principio del inversor en una economía de mercado. Asuntos de ayudas estatales relativas a Ryanair, nota redactada por Oxera para Ryanair, 9 de abril de 2013.

- debe tenerse en cuenta la duración íntegra del acuerdo, incluidas las posibles ampliaciones,
 - los flujos financieros futuros deben ser actualizados a fin de evaluar la rentabilidad de los acuerdos.
- (129) La rentabilidad adicional que proporcionan los acuerdos celebrados por Ryanair con los aeropuertos debe evaluarse sobre la base de estimaciones de la tasa de rentabilidad interna o de medidas basadas en el valor actual neto.
- c) Aplicación del principio del inversor prudente en una economía de mercado
- (130) De forma general, Ryanair considera que el hecho de que la CCI de Angulema haya actuado verdaderamente como un inversor privado debido a su estatuto, de manera autónoma con relación al Estado, constituye en sí mismo una prueba de que se ha respetado el principio del inversor en una economía de mercado. El hecho de que la financiación de las inversiones del aeropuerto haya sido asumida por los miembros del SMAC es una prueba suplementaria de ello, ya que los propietarios del aeropuerto tienen interés en aumentar su valor.
- (131) Ryanair destaca, en primer lugar, que la evaluación de las tasas aeroportuarias que abona debería efectuarse en función de sus escasas necesidades. En comparación con otras compañías aéreas, la compañía alega que su modelo económico requiere menos mostradores de facturación, equipos y servicios, que no hace escalas, reduce la duración y la intensidad de la asistencia en tierra para sus aparatos o que incrementa la productividad de las tripulaciones a fin de reducir la necesidad de recurrir a las prestaciones del aeropuerto.
- (132) A continuación señala que, a efectos de la aplicación del principio del inversor en una economía de mercado, algunos aeropuertos europeos podrían sustituir al aeropuerto de Angulema debido a sus similitudes⁽⁸³⁾. A este respecto, Ryanair aporta un estudio comparativo que llega a la conclusión de que las cargas aplicadas por los aeropuertos de [...], [...], [...] y [...], que se consideran comparables al de Angulema, serían, por término medio, inferiores a las practicadas por el aeropuerto de Angulema⁽⁸⁴⁾.

Cuadro 11

Aeropuertos comparables al aeropuerto de Angulema

Características comparadas de los aeropuertos	Angulema	[...]	[...]	[...]	[...]
Población de la ciudad correspondiente	45 000	168 000	157 000	31 400	121 000
Distancia hasta la ciudad (kilómetros)	14	12	45	46	11,5
Ciudad más importante en un radio de 150 km (número de habitantes)	Burdeos (241 000)	[...] (441 000)	[...] (481 000)	[...] (76 000)	[...] (1 119 000)
Aeropuerto importante más cercano (pasajeros en 2009)	Burdeos (3,3 millones)	[...] (1,8 millones)	[...] (7,7 millones)	[...] (2,8 millones)	[...] (19 millones)

- (133) Ryanair afirma asimismo que las opciones elegidas por el aeropuerto de Angulema después de que se pusiera fin a la ruta a Londres Stansted permiten afirmar que el aeropuerto consideraba que un servicio comercial regular, operado por una compañía de bajo coste que lo uniera con el Reino Unido, era una solución creíble. A este respecto, se refiere al acuerdo celebrado con la sociedad SNC-Lavalin, a la que se le había dado mandato para poner en práctica un escenario de desarrollo agresivo.
- (134) Ryanair sostiene, además, que un número de pasajeros garantizado, a lo cual se había comprometido, puede limitar el riesgo económico asumido por un aeropuerto. En consecuencia, dicha garantía justificaría un nivel de rentabilidad más bajo que el que exigiría un inversor privado que no disfrutara de esta cláusula.

⁽⁸³⁾ Estas similitudes se basan en las características de los aeropuertos (situados a menos de 150 kilómetros de ciudades importantes y compitiendo con otros aeropuertos) y en los niveles de riqueza de las zonas alrededor de los mismos.

⁽⁸⁴⁾ Las tasas aeroportuarias son, por término medio, durante el periodo estudiado, superiores en un [...] % por rotación y de [...] % por pasajero en el caso del aeropuerto de Angulema. No obstante, Oxera subraya que Ryanair no estuvo sujeta al pago de las tasas de aeropuerto en 2009.

- (135) Ryanair observa también que el enfoque de la «caja única»⁽⁸⁵⁾ permitiría explicar que un aeropuerto intente maximizar sus ingresos reduciendo el nivel de las tasas aeroportuarias. En consecuencia, Ryanair discrepa de la apreciación según la cual un precio negativo no puede ser un precio de mercado. Considera que un nivel de tasa aeroportuaria negativo puede estar de acuerdo con el principio del inversor en una economía de mercado si el nivel anticipado de los ingresos no aeronáuticos es suficientemente alto. En el presente caso, Ryanair considera que un inversor privado podía razonablemente suponer que los ingresos no aeronáuticos, que eran nulos, aumentarían debido al tráfico que se podía generar⁽⁸⁶⁾.
- (136) Sostiene que este enfoque se ve reforzado por la particularidad de la situación del aeropuerto de Angulema. Considera que un inversor en una economía de mercado debería considerar los costes de infraestructura y los costes operativos fijos como costes irre recuperables. Con más razón en este caso, ya que el aeropuerto de Angulema podría sufrir la competencia del tren de alta velocidad⁽⁸⁷⁾. Además, Ryanair afirma que, si bien el cierre del aeropuerto hubiera podido ser otra opción, el valor de mercado del activo neto de los costes de cierre no habría sido significativo. A su juicio, dichos costes irre recuperables no deberían tenerse en cuenta.
- (137) Además, considerando que se compromete a garantizar un nivel mínimo de tráfico so pena de sanciones, Ryanair considera que cualquier oferta comercial constituye una mejora de la situación de un aeropuerto de las características del de Angulema. La única condición es que sus ingresos marginales sean superiores a sus costes marginales, lo que distinguiría la situación del aeropuerto de Angulema de la analizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Chronopost⁽⁸⁸⁾. En consecuencia, Ryanair afirma que, en el presente caso, un inversor privado en una economía de mercado no buscaría necesariamente un rendimiento de la inversión por lo que se refiere a las infraestructuras preexistentes. En opinión de Ryanair, dicho inversor tampoco exigiría que la compañía aérea cocontratante participase en la cobertura de los costes operativos anteriores al acuerdo.
- (138) Por último, Ryanair afirma que las decisiones tomadas por el aeropuerto de Angulema no la concernían especialmente.
- (139) En primer lugar, este sería el caso de las decisiones destinadas a adaptar el aeropuerto de Angulema. De hecho, las inversiones, en su mayoría, fueron realizadas antes de su llegada. Del mismo modo, subraya que en muchos casos los contratos para contratar personal se firmaron o prorrogaron después de su partida. Por lo tanto, esas decisiones corresponden al proyecto más amplio de situar el aeropuerto de Angulema en el mercado de las compañías aéreas de bajo coste⁽⁸⁹⁾. Las decisiones adoptadas posteriormente por el SMAC tras la salida de Ryanair, tales como la elección del escenario continuado por la sociedad SNC-Lavalin, son prueba de ello.
- (140) Por último, Ryanair subraya que el artículo 3 del contrato de servicios aeroportuarios estipulaba que las condiciones de explotación que se le habían concedido podían darse a cualquier otra compañía. Afirma que el nivel de las tasas aeroportuarias había sido publicado por el aeropuerto de Angulema.

d) Observaciones relativas a los pagos abonados a AMS

- (141) Ryanair rechaza la apreciación preliminar de la Comisión según la cual las ayudas abonadas a AMS constituyen un coste para el aeropuerto, ya que este enfoque no tiene en cuenta el valor de los servicios prestados por AMS al aeropuerto. Considera por otra parte que, a efectos del análisis del operador en una economía de mercado, hay que distinguir entre la compra de servicios de marketing de valor a precios de mercado y un contrato conexo aeropuerto-compañía aérea.
- (142) En apoyo de su argumentación, Ryanair presenta un análisis que compara los precios practicados por AMS con los que proponen, para servicios comparables, otros sitios web de viaje⁽⁹⁰⁾. Se deriva de este análisis que los precios practicados por AMS estaban por debajo de la media o en la franja media de los precios facturados por los sitios web de referencia.
- (143) En opinión de Ryanair, esto demuestra que los precios de AMS se ajustan a los precios del mercado y que la decisión de un aeropuerto público de comprar los servicios de AMS cumple el criterio del operador en una economía de mercado. Por otro lado, Ryanair aporta elementos que deben acreditar la existencia de servicios prestados a los aeropuertos en el marco de los contratos con AMS, con objeto de demostrar el valor de dichos servicios para los aeropuertos.

⁽⁸⁵⁾ Véase el considerando 124 de la presente Decisión.

⁽⁸⁶⁾ Ryanair menciona la posibilidad, para dicho inversor, de tomar como ejemplo el caso del aeropuerto de La Rochelle, que considera similar.

⁽⁸⁷⁾ La decisión de abrir la línea Angulema-Burdeos se tomó en julio de 2006 y la de construir la línea Tours-Angulema, en junio de 2009.

⁽⁸⁸⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 2003, asuntos acumulados C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P, Chronopost SA, Rec. 2008, p. I-6993. Ryanair admite, no obstante, que tal planteamiento debería matizarse si los costes fijos aumentan considerablemente por encima de un cierto umbral de actividad. En este supuesto, considera que sería más apropiado tener en cuenta el valor actual neto durante un período más largo.

⁽⁸⁹⁾ Ryanair considera que estas inversiones también se habrían realizado en su ausencia, en la medida en que las inversiones en infraestructura se realizaron a pesar del escaso número de pasajeros.

⁽⁹⁰⁾ Oxera, «Are prices set by AMS in line with the market rate?», elaborado para Ryanair, 20 de diciembre de 2013.

- (144) En opinión de Ryanair, si, pese a su oposición a este planteamiento, la Comisión insistiera en someter los acuerdos de AMS y los acuerdos relativos a los servicios aeroportuarios de Ryanair a un único criterio del operador en una economía de mercado, el valor de los servicios prestados por AMS a los aeropuertos no debería subestimarse.
- (145) Además, Ryanair menciona las conclusiones de diversos informes que confirman que dispone de una marca paneuropea fuerte y en condiciones de generar un suplemento para sus servicios de publicidad.
- (146) Ryanair también presentó un informe elaborado por su asesor económico, Oxera, sobre los principios que deben aplicarse a un criterio de rentabilidad del operador en una economía de mercado que abarca tanto los acuerdos sobre servicios aéreos celebrados entre Ryanair y los aeropuertos como los acuerdos sobre marketing celebrados entre AMS y dichos aeropuertos⁽⁹¹⁾. Ryanair señala que esto no cuestiona en absoluto su postura según la cual los acuerdos de AMS y los acuerdos sobre servicios aéreos deben estar sujetos a distintos criterios a efectos de la apreciación del criterio del operador en una economía de mercado.
- (147) En dicho informe se indica que los ingresos generados por AMS deben incluirse en los ingresos a efectos de un análisis conjunto de la rentabilidad, mientras que los gastos de AMS deben imputarse a los costes. Para ello, el informe propone un método basado en los flujos de tesorería que prevea que los gastos relativos a AMS se traten como gastos de funcionamiento adicionales.
- (148) Según el informe, las actividades de marketing contribuyen a la creación y al aumento del valor de la marca, lo que puede generar actividad y beneficios no solo durante la vigencia del contrato de marketing, sino también después de su finalización. Este sería el caso, en particular, cuando en virtud de un acuerdo con Ryanair, otras compañías aéreas se establezcan en el aeropuerto, atrayendo a su vez operadores comerciales y aumentando así los ingresos no aeronáuticos del aeropuerto. En opinión de Ryanair, si la Comisión lleva a cabo un análisis conjunto de la rentabilidad, estos beneficios deberán tenerse en cuenta al tratar los gastos relativos a AMS como gastos de funcionamiento adicionales; los beneficios adicionales se calcularán después de deducir los pagos de AMS.
- (149) Además, Ryanair considera que un valor final podría incluirse en los beneficios adicionales previstos al término de la vigencia del acuerdo sobre servicios aéreos a fin de tener en cuenta el valor generado tras la expiración del acuerdo. El valor final podría adaptarse, basándose en una hipótesis prudente, sobre la posibilidad de una prórroga del acuerdo con Ryanair o de que condiciones similares se acuerden con otras compañías. Ryanair considera que, de este modo, sería posible estimar un límite inferior para los beneficios generados conjuntamente por el acuerdo celebrado con AMS y por el acuerdo sobre servicios aéreos, teniendo en cuenta el carácter incierto de los beneficios adicionales tras la expiración del acuerdo sobre servicios aéreos.
- (150) En apoyo de este planteamiento, el mencionado informe resume los resultados de estudios sobre los efectos de la publicidad en el valor de una marca. Estos estudios reconocen que la publicidad puede aumentar el valor de una marca y fidelizar más a la clientela. Según el informe, la publicidad en ryanair.com aumentaría, en particular, la visibilidad de la marca en el caso de un aeropuerto. El informe añade que los aeropuertos regionales más pequeños que quieran aumentar su tráfico pueden, en particular, aumentar el valor de su marca celebrando acuerdos publicitarios con AMS.
- (151) El informe indica que el enfoque basado en los flujos de tesorería es preferible a un enfoque basado en la capitalización, en el que los gastos relativos a AMS fuesen tratados como gastos de capital en un activo inmaterial (es decir, el valor de la marca del aeropuerto). Los gastos de marketing se registrarían como activo inmaterial y posteriormente se amortizarían a lo largo de la duración de utilización de este activo, previendo un valor residual cuando expire el acuerdo relativo a los servicios aeroportuarios. Sin embargo, este enfoque no tiene en cuenta los beneficios adicionales que obtiene el aeropuerto por la firma del acuerdo relativo a los servicios aéreos con Ryanair y también es difícil estimar el valor de dicho activo inmaterial debido a los gastos de la marca y a la larga duración de la utilización del activo.

6.3. Observaciones de AMS

- (152) AMS no acepta que el contrato de servicios de marketing que celebró con el aeropuerto de Angulema pueda constituir una ayuda estatal. Este contrato no le confiere ninguna ventaja selectiva.

6.3.1. Apreciación conjunta de una ventaja económica concedida a Ryanair y AMS

- (153) AMS señala que tiene un verdadero objeto social que consiste en prestar servicios de marketing en internet. Afirma que la mayor parte de su actividad está destinada a valorizar el espacio publicitario presente en la página web de Ryanair.

⁽⁹¹⁾ Oxera, «How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?», elaborado para Ryanair, 17 de enero de 2014.

- (154) Por otra parte, observa que Ryanair ha optado por colaborar con otras estructuras intermedias para comercializar otros espacios publicitarios.
- (155) De ello se deduce que no conviene considerar que debe procederse a una apreciación conjunta de una posible ventaja económica en beneficio de Ryanair y AMS.

6.3.2. *Apreciación conjunta del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de marketing*

- (156) AMS considera que el aumento del número de pasajeros que utilizan los servicios de Ryanair no es la única ventaja de la que se beneficia el aeropuerto de Angulema debido al acuerdo de servicios de marketing. Por una parte, observa que el contrato celebrado por el aeropuerto con AMS es distinto del contrato celebrado con Ryanair. Por otra, destaca que Ryanair promueve sus servicios por sus propios medios. Por tanto, el aeropuerto de Angulema no contribuye a la promoción de los servicios de Ryanair al celebrar un contrato de servicios de marketing con AMS.
- (157) A título ilustrativo, AMS observa que el índice de ocupación de los vuelos de Ryanair es invariablemente del [...] % de promedio, independientemente de la celebración de un contrato de servicios de marketing con esta compañía. Además, AMS señala que los ingresos de los que Ryanair se beneficia son idénticos para todos los pasajeros, ya sea con destino u origen en un aeropuerto determinado.
- (158) De forma general, AMS señala que los esfuerzos en materia publicitaria pueden beneficiar a los mismos proveedores de espacio publicitario⁽⁹²⁾. En el presente caso, esta externalidad se manifiesta en la creciente popularidad de la página web de Ryanair, con independencia de que la persona en el origen de la operación publicitaria sea pública o privada. Igual que un inversor privado no se abstiene de realizar una inversión porque cabe la posibilidad de que otros puedan beneficiarse de ello, AMS considera que el aeropuerto de Angulema no tuvo en cuenta el hecho de que Ryanair se beneficiaría también de su inversión publicitaria.
- (159) AMS considera que, en este caso, Ryanair desempeñó un papel de vanguardia ya que la mayor parte de las aerolíneas comercializan ahora el espacio disponible en su sitio web. Sin embargo, considera que el sitio web de Ryanair tiene la particularidad de poseer un valor excepcional⁽⁹³⁾. Por lo tanto, no es comparable con el de otras compañías aéreas.

6.3.3. *Criterio del inversor prudente en una economía de mercado*

6.3.3.1. *Existencia de una ventaja a favor de AMS*

- (160) AMS considera que no se beneficia de ninguna ventaja económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. En efecto, afirma que sus servicios van dirigidos tanto a entidades privadas como públicas. Por consiguiente, habría podido beneficiarse de la misma medida con una empresa privada. Añade que no obliga a los aeropuertos a comprar sus servicios de marketing⁽⁹⁴⁾ y que el espacio publicitario que vende es un recurso escaso objeto de una importante demanda.

6.3.3.2. *Relación entre los servicios de AMS y las necesidades de sus compradores*

- (161) AMS considera que efectuar operaciones publicitarias representa una necesidad para los aeropuertos regionales. Su objetivo es aumentar la visibilidad de los servicios que ofrecen. Añade que los grandes centros de operaciones aeroportuarios (*hubs*), empiezan a considerar también que es aconsejable proceder a esas campañas publicitarias. El beneficio resultante en cuanto a imagen es beneficioso para los aeropuertos en cuestión⁽⁹⁵⁾. A este respecto, AMS afirma que estos gastos representan una inversión estratégica comparable a las efectuadas por empresas tales como Coca-Cola o McDonald's o Nike.
- (162) Esta inversión es tanto más determinante cuanto que los aeropuertos tienden a generar cerca de la mitad de sus ingresos con actividades no aeronáuticas. En el presente caso, el aeropuerto de Angulema tenía tanto más interés en generar un tráfico constituido por una clientela internacional cuanto que el tráfico regular de pasajeros era prácticamente inexistente. Por el contrario, AMS considera que Ryanair no tenía ningún interés en contribuir a estas inversiones publicitarias ya que no obtiene ningún ingreso adicional de los pasajeros de llegada o de salida.

⁽⁹²⁾ AMS cita el ejemplo de una campaña publicitaria difundida en un periódico que confirma su función de apoyo para llevar a cabo estas operaciones de marketing, lo que le permite, por consiguiente, incrementar sus tarifas o vender más espacios publicitarios, o una marca de soda, cuyas campañas publicitarias incrementarían las ventas de un distribuidor.

⁽⁹³⁾ AMS basa su apreciación en un informe realizado por la sociedad Zénobie Conseil en mayo de 2011. Observa, además, que el sitio web de Ryanair contabiliza 4 500 millones de páginas vistas al año, con el 80 % de visitantes de acceso directo, un porcentaje de aumento del 17 %, una duración media de visita de 9 minutos y 36 segundos por visitante y una elevada capacidad para detectar a los posibles clientes.

⁽⁹⁴⁾ La sociedad AMS señala que muchos aeropuertos deciden no hacer publicidad en el sitio web de Ryanair.

⁽⁹⁵⁾ Aumento del tráfico de entrada a través de la compañía aérea en cuyo sitio web se efectúa la operación publicitaria o cualquier otra compañía aérea; aumento de los ingresos no aeronáuticos mediante instalación de operadores comerciales.

- (163) AMS afirma a continuación que la promoción de la «marca» de los aeropuertos, en particular por lo que respecta a los aeropuertos regionales, se ha convertido en una práctica extendida. A este respecto, se refiere a la voluntad de incrementar el valor del aeropuerto y su visibilidad para que este sea un destino elegido por los viajeros, al hecho de que estas inversiones son económicamente racionales para los inversores tanto públicos como privados, al hecho de que estas inversiones proceden también de centros de operaciones (*hubs*), al hecho de que los aeropuertos tienen interés en aumentar los pasajeros de llegada, y al hecho de que lo que distingue los aeropuertos regionales de los centros de operaciones es que los primeros no disfrutaban de la misma visibilidad internacional. Esta estrategia es independiente de la compañía aérea elegida por los viajeros ya que los aeropuertos definen sus inversiones de marketing en función de la capacidad de los espacios publicitarios para detectar sus potenciales clientes.

6.3.3.3. Sobre el precio de los servicios prestados por AMS

- (164) AMS afirma que sus tarifas en relación con el aeropuerto de Angulema corresponden a precios de mercado. Mediante una comparación con los contratos celebrados con los aeropuertos de [...] y [...], sostiene que no practica ninguna discriminación entre clientes aeroportuarios y no aeroportuarios. Además, considera que la valoración del espacio disponible en el sitio web de Ryanair⁽⁹⁶⁾ también puede demostrar que el precio de la prestación proporcionada al aeropuerto de Angulema corresponde a un precio de mercado.
- (165) AMS señala que la Comisión consideró, en su Decisión sobre el aeropuerto de Bratislava citada en el considerando 111 de la presente Decisión, que no podía excluirse que un determinado valor pudiera estar vinculado a la mera presencia del nombre de un aeropuerto en el sitio web de Ryanair a partir del momento en que el aeropuerto se menciona como destino.
- (166) Además, AMS señala que su régimen tarifario es objetivo y está disponible en su sitio web⁽⁹⁷⁾. Los precios aplicados al contrato celebrado con el aeropuerto de Angulema se inscriben en este marco. Fueron determinados en función del tipo de página en cuestión⁽⁹⁸⁾, en función del tipo de colocación elegido⁽⁹⁹⁾, del número de visitantes diarios y del número de rutas con destino y salida en el aeropuerto.
- (167) Por último, AMS afirma que los servicios que presta son más eficaces, porque son más específicos que los prestados mediante otros soportes publicitarios tradicionales como un periódico. Esto es tanto más cierto cuanto que la publicidad que propone en el sitio web de Ryanair es «fija», mientras que otros sitios web tienen un sistema de rotación, y que los precios previstos por el contrato de marketing celebrado con el aeropuerto de Angulema se calcularon sobre una base tarifaria de 2007 cuando el tráfico del sitio web británico de Ryanair aumentó en un 55 % entre 2008 y 2012.

6.4. Observaciones de Transport & Environment

- (168) Las observaciones presentadas por esta organización no gubernamental en el marco del presente procedimiento se limitaron a cuestionar el fundamento de las nuevas Directrices aéreas, así como el de las decisiones adoptadas por la Comisión en el sector aéreo, debido a su impacto en el medio ambiente.

7. OBSERVACIONES DE FRANCIA SOBRE LOS COMENTARIOS DE LAS PARTES INTERESADAS

- (169) Las autoridades francesas indicaron que no deseaban formular más observaciones sobre los comentarios de las partes interesadas.

8. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AYUDA A LOS OPERADORES SUCESIVOS DEL AEROPUERTO

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

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

⁽⁹⁶⁾ AMS se basa en un informe realizado por Mindshare Ireland en junio de 2004.

⁽⁹⁷⁾ www.airportmarketingservices.com

⁽⁹⁸⁾ Página inicial o página que menciona los destinos.

⁽⁹⁹⁾ Enlace en internet, anuncios (*banner*), texto en forma de párrafos, tamaño de la publicidad.

- (171) La calificación de una medida nacional como ayuda estatal supone, pues, que se cumplan las siguientes condiciones acumulativas: 1) que el beneficiario o beneficiarios sean empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE; 2) que la medida en cuestión se otorgue mediante recursos estatales y sea imputable al Estado; 3) que la medida conceda una ventaja selectiva a su beneficiario o beneficiarios, y 4) que la medida en cuestión falsee o amenace falsear la competencia y pueda afectar los intercambios comerciales entre Estados miembros.

8.1.1. *Nociones de empresa y de actividad económica*

- (172) A efectos de determinar si las subvenciones mencionadas anteriormente constituyen ayudas estatales, procede determinar si sus beneficiarios son empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (173) La Comisión recuerda, a este respecto, que es jurisprudencia reiterada que el concepto de empresa abarca cualquier entidad dedicada a una actividad económica, independientemente de su personalidad jurídica y de su modo de financiación⁽¹⁰⁰⁾. Por otra parte, constituye una actividad económica cualquier actividad que consista en ofrecer bienes o servicios en un mercado determinado⁽¹⁰¹⁾.
- (174) En su sentencia sobre el aeropuerto de Leipzig-Halle, el Tribunal de Justicia confirmó que la explotación de un aeropuerto con un objetivo comercial y la construcción de una infraestructura aeroportuaria constituyen una actividad económica⁽¹⁰²⁾. Cuando un operador aeroportuario lleva a cabo actividades económicas, independientemente de su estatuto jurídico o de su modo de financiación, constituye una empresa según lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE y, por tanto, se aplican las normas del Tratado relativas a las ayudas estatales⁽¹⁰³⁾.
- (175) En el caso que nos ocupa, la Comisión observa que las infraestructuras cuyas inversiones se financiaron mediante subvenciones públicas, que abarcan en particular la extensión de la pista y las obras de la terminal, fueron objeto de una explotación comercial por los sucesivos gestores del aeropuerto. Estos gestores facturaron la utilización de dichas infraestructuras.
- (176) La financiación de estas infraestructuras aeroportuarias, así como las posibles ayudas de funcionamiento están, por tanto, destinadas esencialmente a contribuir a la financiación de la actividad económica de explotación comercial del aeropuerto ejercida por los sucesivos gestores. De lo anterior se desprende que las entidades que gestionen esta infraestructura constituyen empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

8.1.1.1. *Entidades que ejercen la actividad económica de explotación del aeropuerto*

- (177) La Comisión recuerda, en primer lugar, que la CCI-aeropuerto fue la única encargada de la gestión y, por consiguiente, de la explotación comercial del aeropuerto de Angulema desde 2002 hasta 2006.
- (178) Por lo que se refiere a los períodos posteriores a 2006, la Comisión recuerda que puede considerarse que dos entidades jurídicas distintas pueden realizar juntas una actividad económica a efectos de la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales cuando ofrezcan efectivamente, de manera conjunta, bienes o servicios en determinados mercados. Por el contrario, una entidad que no suministra por sí misma bienes o servicios en un mercado no se considera una empresa por el mero hecho de detentar participaciones, aunque sean de control, cuando dicha tenencia de participaciones solo da lugar al ejercicio de los derechos vinculados a la condición de accionista o de socio⁽¹⁰⁴⁾. Por lo que respecta al período 2007-2011, la Comisión considera que el SMAC y la CCI-aeropuerto han ejercido conjuntamente la explotación comercial del aeropuerto de Angulema. En efecto, los ingresos comerciales de la actividad de prestación de servicios aeroportuarios eran definidos y cobrados por la CCI-aeropuerto, que se encargaba también de la gestión operativa de la plataforma. Al mismo tiempo, el SMAC tenía competencia para implicar al aeropuerto frente a terceros desde el punto de vista comercial. El SMAC también era competente, desde el punto de vista operativo y financiero, en lo que respecta a las inversiones de tipo comercial en

⁽¹⁰⁰⁾ Sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1998, asunto C-35/96, Comisión/Italia, p. I-3851, apartado 36; de 23 de abril de 1991, asunto C-41/90, Höfner y Elser, p. I-1979, apartado 21; de 16 de noviembre de 1995, asunto C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, p. I-4013, apartado 14, y de 11 de diciembre de 1997, asunto C-55/96, Job Centre, p. I- 7119, apartado 21.

⁽¹⁰¹⁾ Sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, asunto 118/85, Comisión/Italia, p. 2599, apartado 7; de 18 de junio de 1998, asunto C-35/96, Comisión/Italia, p. I-3851, apartado 36, y de 12 de septiembre de 2000, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Pavlov y otros, p. I-6451, apartado 75.

⁽¹⁰²⁾ Sentencias de 24 de marzo de 2011, asunto T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH y Mitteldeutsche Flughafen AG/Comisión, y asunto T-443/08, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión (caso «Aeropuerto de Leipzig-Halle»), p. II-1311, confirmadas por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 19 de diciembre de 2012, asunto C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión, aún no publicada en la Recopilación, apartados 42 y 43; véanse también la sentencia del Tribunal General de 12 de diciembre de 2000, asunto T-128/98, Aéroports de Paris/Comisión, p. II-3929, confirmada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 24 de octubre de 2002, asunto C-82/01 P, Aéroports de Paris/Comisión, p. I-9297, y la sentencia del Tribunal General de 17 de diciembre de 2008, asunto T-196/04, Ryanair/Comisión, II-3643, apartado 88.

⁽¹⁰³⁾ Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 1993, asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, Poucet/AGV y Pistre/Cancave, p. I-637.

⁽¹⁰⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, asunto C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, p. I-289, apartados 107 a 118 y 125.

el recinto del aeropuerto. El SMAC participó directamente en la prestación de servicios aeroportuarios, contribuyendo, en particular, a la gestión comercial del aeropuerto durante ese período, por ejemplo al celebrar los acuerdos de 2008.

- (179) Del mismo modo, la Comisión observa que la transferencia de la gestión del aeropuerto de Angulema a SNC-Lavalin a partir del 1 de enero de 2012 no implicó la desvinculación del SMAC. En efecto, en virtud del marco contractual establecido por el contrato público de 6 de julio de 2011, determinadas obligaciones siguieron, durante el período en cuestión, a cargo del SMAC.
- (180) En primer lugar, el SMAC es el único responsable de las decisiones relativas a las inversiones. Financia los gastos relacionados ⁽¹⁰⁵⁾, aunque son indisolubles de la actividad de explotación del aeropuerto ⁽¹⁰⁶⁾. En segundo lugar, el SMAC asume una parte importante del riesgo de explotación en la medida en que garantiza, hasta un límite máximo anual, el equilibrio de las cuentas del aeropuerto ⁽¹⁰⁷⁾. Por último, el SMAC expresó su intención de financiar directamente la ayuda a las compañías aéreas destinada a aplicar la política comercial del aeropuerto orientada hacia el restablecimiento de la línea aérea entre el aeropuerto de Angulema y las Islas Británicas.
- (181) Por lo tanto, la Comisión considera que el SMAC conserva, durante el período que empieza el 1 de enero de 2012, la calidad de operador conjunto del aeropuerto.
- (182) En consecuencia, la Comisión estima que la actividad económica de explotación comercial del aeropuerto de Angulema recayó sucesivamente en los tres grupos de entidades siguientes:
- la CCI-aeropuerto para el período 2002-2006,
 - conjuntamente, el SMAC y la CCI-aeropuerto durante el período 2007-2011, y
 - conjuntamente, el SMAC y SNC-Lavalin a partir del 1 de enero de 2012.

8.1.1.2. Ejercicio de la autoridad pública

- (183) La Comisión recuerda que no todas las actividades de un gestor aeroportuario tienen necesariamente un carácter económico. Normalmente, no tienen carácter económico las actividades derivadas del ejercicio de prerrogativas de la autoridad pública.
- a) Sistema nacional de financiación de las misiones propias del Estado en los aeropuertos franceses
- (184) Diversas funciones ejercidas por los operadores sucesivos del aeropuerto de Angulema, relativas a la seguridad del tráfico aéreo y a la protección del medio ambiente, corrieron a cargo, por lo que respecta al componente financiero, de las autoridades públicas entre 2002 y 2012. Esta financiación entra en el ámbito del presente procedimiento de investigación formal.
- (185) A este respecto, Francia ha hecho referencia al sistema general de financiación de las misiones propias del Estado en los aeropuertos franceses, establecido en la legislación nacional y que se presenta a continuación.
- (186) Este sistema se basa en una exacción fiscal, la tasa aeroportuaria, así como en un mecanismo complementario. Los antecedentes y las modalidades de estos dispositivos, así como el ámbito de las misiones que financian se describen a continuación.
- (187) En 1998, el Consejo de Estado estimó, en su sentencia SCARA ⁽¹⁰⁸⁾ que las misiones de protección y de seguridad en los aeropuertos eran misiones propias de la responsabilidad del Estado y que, por este motivo, no podían correr a cargo de los usuarios de los aeropuertos mediante tasas. A raíz de esta sentencia, la Ley n° 98-1171, de 18 de diciembre de 1998, relativa a la organización de determinados servicios de transporte aéreo, y el artículo 136 de la Ley n° 98-1266, de 30 de diciembre de 1998 (Ley de presupuestos para 1999) ⁽¹⁰⁹⁾, instauraron la tasa aeroportuaria a partir del 1 de julio de 1999. Se trata de un impuesto destinado a financiar solo determinados gastos, a saber, los costes de las misiones que Francia considera propias de la responsabilidad del Estado en los aeropuertos. Las citadas disposiciones instauraron también un mecanismo complementario de financiación de estas misiones. Los tipos de misiones financiadas por la tasa aeroportuaria y el mecanismo complementario de financiación, las modalidades de la tasa aeroportuaria y las del mecanismo complementario se presentan sucesivamente a continuación.

⁽¹⁰⁵⁾ Artículo 11 del Pliego de condiciones y de las cláusulas técnicas.

⁽¹⁰⁶⁾ Sentencia sobre el Aeropuerto de Leipzig-Halle, apartado 107, citada en la nota 102 a pie de página.

⁽¹⁰⁷⁾ Artículo 15 del Pliego de condiciones y de las cláusulas técnicas.

⁽¹⁰⁸⁾ Sentencia del Consejo de Estado, de 20 de mayo de 1998, Syndicat des Compagnies aériennes autonomes (SCARA).

⁽¹⁰⁹⁾ Ahora codificada en el artículo 1609 *quater* del Código General de Impuestos.

- (188) La legislación francesa, desarrollada por la normativa, define con precisión las tareas que pueden optar a la financiación por la tasa aeroportuaria. Se trata del salvamento y lucha contra incendios de las aeronaves, la prevención del peligro que supone la fauna silvestre⁽¹¹⁰⁾, la inspección y control del equipaje de bodega, la inspección y control de los pasajeros y del equipaje de cabina, el control de los accesos comunes a la zona reservada⁽¹¹¹⁾, las medidas de control medioambiental⁽¹¹²⁾, así como el control de fronteras automatizado mediante identificación biométrica. La referencia al control de fronteras automatizado mediante identificación biométrica fue introducida en la legislación en 2008. Por lo demás, el ámbito de las misiones que pueden optar a financiación mediante la tasa aeroportuaria no ha cambiado desde el establecimiento de este mecanismo y se corresponde con las obligaciones recogidas en la sentencia SCARA. Diversas normativas, nacionales y europeas, precisan las obligaciones de los operadores aeroportuarios en cuanto al cumplimiento de dichas misiones. Por ejemplo, en cuanto al salvamento y lucha contra incendios en las aeronaves, estos textos especifican claramente los medios humanos y materiales de los que se tiene que disponer en función de las características del aeropuerto.
- (189) En el caso de un aeropuerto determinado, cualquier compañía aérea que utilice el aeropuerto debe pagar la tasa aeroportuaria. Se calcula en función del número de pasajeros y la masa de carga y correo embarcados por la compañía. La tarifa de la tasa de aeropuerto por pasajero o tonelada de carga o de correo se fija anualmente, en cada aeropuerto, en función de los costes previstos derivados de la ejecución de las misiones financiadas por el dispositivo.
- (190) Los operadores de aeropuertos elaboran una declaración anual de costes y tráfico. Dicha declaración recoge, para el año anterior, los niveles de tráfico y los costes de las misiones de seguridad y protección⁽¹¹³⁾ observados, así como los importes recibidos en concepto de tasa aeroportuaria y del mecanismo complementario para financiar estas misiones. Incluye además previsiones de tráfico, costes e ingresos relativos a las misiones de seguridad y protección para el año en curso y los dos años siguientes. Estas declaraciones son objeto de verificaciones por parte de las autoridades administrativas, que pueden, en particular, efectuar controles *in situ*. La tarifa de la tasa se fija luego, sobre esta base, por orden interministerial.
- (191) En la medida en que el cálculo de la tarifa de la tasa se hace sobre la base de previsiones de costes y tráfico, se estableció un mecanismo de ajuste *a posteriori* con el fin de garantizar que el producto de la tasa aeroportuaria más, en su caso, la financiación concedida a tenor del mecanismo complementario descrito a continuación, no exceda los costes realmente sufragados en el marco de las misiones en cuestión. Dichos costes incluyen los gastos de funcionamiento y de personal ocasionados por la ejecución de dichas misiones, las dotaciones a las amortizaciones correspondientes a las inversiones realizadas en el marco de dichas misiones, así como la parte de los gastos generales relacionados con estas misiones⁽¹¹⁴⁾. Los gestores deben llevar una cuenta plurianual de los ingresos procedentes de la tasa de aeropuerto y del mecanismo complementario, así como de los gastos derivados de las misiones correspondientes. Tan pronto como se constata un saldo positivo, se traslada a las cuentas acumuladas de ejercicios anteriores, de lo cual puede resultar un saldo positivo o negativo. Este saldo se tiene en cuenta a la hora de fijar la tarifa de la tasa para el año siguiente. Por otra parte, a cada saldo positivo se le asignan gastos financieros a cargo del operador.
- (192) Desde su creación, el mecanismo de financiación mediante la tasa aeroportuaria tuvo que completarse con un mecanismo complementario. En efecto, los costes de protección y seguridad no son proporcionales al tráfico aéreo, a diferencia de los ingresos de la tasa aeroportuaria. En este contexto, se observó que, en los aeropuertos de bajo tráfico, habría sido necesario fijar el importe de la tasa aeroportuaria en un nivel alto y que se consideraba difícilmente asumible por los usuarios, para equilibrar los costes de protección y seguridad. En estos aeropuertos, por tanto, se previó la posibilidad de fijar la tasa aeroportuaria a un nivel inferior al necesario para cubrir los costes y de recurrir a un mecanismo de financiación complementaria para financiar, en caso necesario, las misiones que pudieran optar a la financiación mediante la tasa aeroportuaria.
- (193) A este respecto, varios dispositivos complementarios se han ido sucediendo. En un primer momento, las autoridades francesas recurrieron a un fondo especial, el Fondo de Intervención para los Aeropuertos y el Transporte Aéreo (FIATA), creado junto con la tasa aeroportuaria y, como ella, por la Ley nº 98-1266, de 30 de diciembre de 1998, citado anteriormente. Este Fondo, financiado mediante una cuota de la tasa de aviación civil, sustituyó al Fondo de Compensación de los Transportes Aéreos (FPTA), inicialmente dedicado a financiar las rutas aéreas útiles para el desarrollo regional y la ordenación del territorio. La financiación por el FIATA cubría las mismas misiones que las financiadas por el FPTA y se amplió para incluir las misiones cubiertas por la tasa aeroportuaria para complementar esta última en el caso de los pequeños aeropuertos. Concretamente, las misiones del FIATA se repartían esencialmente en dos secciones distintas: una sección «aeropuertos», para la cobertura complementaria de las

⁽¹¹⁰⁾ El peligro que supone la fauna silvestre incluye en especial el peligro aviar, que se manifiesta con colisiones entre aeronaves y volátiles y pone en peligro la seguridad de las personas y de los bienes a bordo de las aeronaves.

⁽¹¹¹⁾ La ejecución de esta misión podrá incluir, por ejemplo, la colocación y mantenimiento de vallas que delimiten la zona pública y la reservada, o bien la creación de sistemas de videovigilancia en los alrededores de la zona reservada.

⁽¹¹²⁾ Esta misión comprende, entre otras cosas, la medición del ruido, si procede, en relación con las trayectorias de las aeronaves, así como controles de la calidad del aire y del agua en el entorno de los aeropuertos.

⁽¹¹³⁾ Se entienden como misiones que pueden optar a la financiación mediante la tasa aeroportuaria, tal como se indicó anteriormente.

⁽¹¹⁴⁾ Los gastos generales están relacionados principalmente con las funciones de apoyo, como la gestión de los recursos humanos, los asuntos financieros, el control financiero de las inversiones, las compras, los sistemas informáticos no dedicados, la dirección jurídica, los servicios generales, la dirección general, las funciones de contabilidad y el control de la gestión.

misiones de protección y de seguridad en los pequeños aeropuertos, y una sección «transporte aéreo», para las subvenciones a las rutas aéreas útiles para el desarrollo regional y la ordenación del territorio. Las decisiones de abonar las subvenciones del FIATA para la financiación adicional de las misiones de protección y seguridad se adoptaban previo dictamen de un comité de gestión de la sección «aeropuertos» del FIATA.

- (194) En 2005, se suprimió el FIATA y la financiación correspondiente fue asumida directamente por el presupuesto del Estado durante dos años, según los mismos principios de funcionamiento que implicaban, en particular, el dictamen de un Comité de gestión. A partir de 2008, el Estado sustituyó este mecanismo por un incremento de la tasa aeroportuaria, cuyo efecto era fijar la tasa a un nivel superior a lo necesario para cubrir los costes de las misiones de seguridad y protección para determinados aeropuertos. Este excedente se redistribuye a los aeropuertos más pequeños para complementar el producto de la tasa aeroportuaria que se recauda.
- (195) Como ya se señaló, los informes anuales de los titulares de instalaciones aeroportuarias que son objeto de verificaciones por parte de las autoridades administrativas indican los costes previstos y constatados, así como los ingresos previstos y constatados, que proceden tanto de la tasa aeroportuaria como del mecanismo complementario. De la misma manera, las cuentas anuales llevadas por los gestores, sobre cuya base se calcula el saldo de los costes y de los ingresos reales que, si es positivo, da lugar a un ajuste a la baja de la tasa y la asignación de gastos financieros a cargo de los gestores, incluyen a la vez el producto de la tasa aeroportuaria y los fondos recibidos en virtud del mecanismo complementario. El mecanismo de declaración, control y adaptación *a posteriori*, destinado a evitar el pago de recursos públicos superiores a los costes realmente asumidos, se aplica, por consiguiente, tanto a la tasa aeroportuaria como al mecanismo complementario.
- b) Evaluación del sistema general de financiación de las misiones propias del Estado encomendadas a los aeropuertos franceses
- (196) Como recordó la Comisión en las nuevas Directrices, el Tribunal de Justicia manifestó que las actividades cuya responsabilidad, en principio, incumben al Estado en el ejercicio de sus competencias oficiales como autoridad pública, no son de carácter económico ni entran, en general, en el ámbito de aplicación de las normas en materia de ayudas estatales⁽¹¹⁵⁾. Según las nuevas Directrices⁽¹¹⁶⁾, se considera, en general, que actividades como el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, la lucha contra incendios, las medidas destinadas a proteger a la aviación civil contra los actos de intervención ilícita, así como las inversiones en las infraestructuras y los equipos necesarios para llevar a cabo esas actividades, no tienen carácter económico.
- (197) Por otra parte, las nuevas Directrices precisan que, para no ser constitutiva de ayuda estatal, la financiación pública de actividades no económicas debe limitarse estrictamente a la compensación de los costes generados por las mismas, y no debe dar lugar a una discriminación indebida entre aeropuertos. Las Directrices precisan respecto de este segundo requisito que, aunque es lógico, en virtud de un ordenamiento jurídico determinado, que aeropuertos civiles tengan que sufragar ciertos costes inherentes a su explotación, a diferencia de otros aeropuertos civiles, estos últimos podrían beneficiarse de una ventaja, al margen de que dichos costes estén o no vinculados a una actividad considerada, en general, sin carácter económico⁽¹¹⁷⁾.
- (198) Las actividades financiadas por el sistema general de financiación de las misiones propias del Estado en los aeropuertos franceses, descritas en el apartado 8.1.1.2, entran dentro de la protección de la aviación civil contra los actos de intervención ilícita⁽¹¹⁸⁾, las misiones de policía⁽¹¹⁹⁾, el salvamento y la lucha contra incendios de las aeronaves⁽¹²⁰⁾, la seguridad del tráfico aéreo⁽¹²¹⁾, así como la protección del medio humano y natural⁽¹²²⁾. Dichas actividades pueden legítimamente considerarse competencias del Estado en el ejercicio de sus prerrogativas oficiales de autoridad pública. Por consiguiente, la Comisión opina que Francia acertó al considerar que estas misiones incumbían a la autoridad pública, es decir, que no tenían carácter económico desde el punto de vista del Derecho de las ayudas estatales.
- (199) De ello se deduce, por lo tanto, que Francia puede también prever una financiación pública destinada a compensar los costes asumidos por los gestores de aeropuertos a fin de efectuar dichas misiones, en la medida en que esta recaea indistintamente en todos los aeropuertos según la legislación nacional, siempre que dicha financiación no dé lugar ni a una compensación excesiva ni a discriminaciones entre los aeropuertos.

⁽¹¹⁵⁾ Sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, asunto C-118/85, Comisión/Italia, p. 2599, apartados 7 y 8, y de 4 de mayo de 1988, asunto C-30/87, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, p. I-2479, apartado 18.

⁽¹¹⁶⁾ Apartado 35.

⁽¹¹⁷⁾ Apartados 36 y 37.

⁽¹¹⁸⁾ La inspección y control del equipaje de bodega, la inspección y control de pasajeros y equipaje de cabina y el control de los accesos comunes a la zona reservada entran dentro de esta categoría.

⁽¹¹⁹⁾ El control automatizado en las fronteras por identificación biométrica entra dentro de esta categoría.

⁽¹²⁰⁾ Como se indicó anteriormente, estas tres categorías constan en las nuevas Directrices como ejemplos de actividades no económicas.

⁽¹²¹⁾ La prevención del peligro que supone la fauna silvestre entra dentro de esta categoría.

⁽¹²²⁾ Las medidas de control medioambientales entran dentro de esta categoría.

- (200) Ahora bien, es necesario, por una parte, señalar que el sistema anteriormente descrito se aplica a todos los aeropuertos civiles franceses, tanto en lo que se refiere al ámbito de las misiones que dan lugar a compensaciones como a los mecanismos de financiación. Se cumple así la condición relativa a la ausencia de discriminación. En efecto, si la legislación francesa concede a los gestores de aeropuertos la realización de misiones propias de los poderes públicos, no deja la financiación de estas misiones a su cargo, sino a la del Estado. De este modo, la compensación con fondos públicos de los costes relativos a estas misiones no permite aliviar costes que deberían sufragar normalmente los gestores de aeropuertos con arreglo al ordenamiento jurídico francés.
- (201) Por otra parte, se desprende de la descripción que figura en el apartado 8.1.1.2 que el sistema establecido por la legislación francesa se basa en rigurosos mecanismos de control de los gastos, tanto *a priori* como *a posteriori*, para garantizar que los gestores de aeropuertos solo reciban, mediante la tasa aeroportuaria y el mecanismo complementario, los importes estrictamente necesarios para cubrir gastos.
- (202) De ello se deduce que los fondos recibidos por los gestores de aeropuertos franceses, entre los que figuran los del aeropuerto de Angulema, en aplicación de este sistema, no son, por lo tanto, ayudas estatales.

8.1.2. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

8.1.2.1. Presencia de recursos estatales

- (203) De conformidad con el marco jurídico establecido por el Acuerdo de 2002 y, posteriormente, del subcontrato de 2009, varios entes locales y demás autoridades públicas concedieron subvenciones a los operadores sucesivos del aeropuerto. Dichas entidades son el CG16, la COMAGA, la CCBC, el SMAC y la CCI de Angulema.
- (204) Con el fin de establecer si los recursos de la CCI de Angulema constituyen recursos estatales, la Comisión observa que un centro público con carácter administrativo es una entidad administrativa autónoma sujeta a un estricto control por parte de la administración central del Estado francés ⁽¹²³⁾. Además, el presupuesto general de la CCI está financiado por los ingresos fiscales recaudados de las empresas inscritas en el registro mercantil y de sociedades. Por lo tanto, la Comisión considera que los recursos de la CCI de Angulema son recursos estatales.
- (205) Por otra parte, los recursos de las entidades regionales son recursos estatales a efectos de la aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE ⁽¹²⁴⁾. Ahora bien, los miembros integrantes del SMAC, que se han comprometido formalmente a ampliar las cuentas del SMAC mediante sus recursos propios, son CCI, una entidad regional ⁽¹²⁵⁾ o entes públicos también constituidos por entidades regionales. La Comisión considera, por tanto, que los recursos del SMAC son recursos estatales.

8.1.2.2. Imputabilidad de las medidas al Estado

- (206) La Comisión estima que las decisiones de las entidades de Derecho público que aprueban la concesión de las subvenciones en cuestión son imputables al Estado ⁽¹²⁶⁾.
- (207) Por otra parte, la Comisión observa que el SMAC es una entidad pública que, al no disponer de ningún empleado, está administrativamente integrada en las entidades regionales que reúne, directa o indirectamente. Además, sus decisiones presupuestarias, que tienen valor de compromiso para sus miembros, son adoptadas por un comité sindical integrado por representantes de sus afiliados. Sobre la base de estos elementos, la Comisión considera que las decisiones del SMAC relativas a la actividad del aeropuerto son imputables al Estado.

⁽¹²³⁾ En Francia, las cámaras de comercio e industria son entidades públicas con carácter administrativo. En general, representan los intereses generales del comercio, de la industria y de los servicios de su distrito electoral. Sus misiones y prerrogativas se fijan por ley y están sujetas a la tutela administrativa y financiera del Estado, a través del Ministro de Hacienda y Desarrollo y del de la Planificación y Administración del Territorio, cada uno dentro de su ámbito de competencias. La tutela de las cámaras de comercio e industria regionales y locales está en manos del prefecto de la región, asistido por el responsable regional de finanzas públicas (Art. R 712-2 del Código de Comercio). La autoridad de tutela dispone de un derecho de información. Por lo tanto, ha de ser destinataria de determinadas categorías de actos. Los actos solo pueden ser ejecutados si han sido enviados a la autoridad de tutela. Las cámaras de comercio e industria están dirigidas por una asamblea elegida entre los representantes de las empresas de su distrito electoral.

⁽¹²⁴⁾ Sentencia del Tribunal General de 12 de mayo de 2011, asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, Región Nord-Pas-de-Calais, p. II-1999, apartado 108.

⁽¹²⁵⁾ Se trata del CG16.

⁽¹²⁶⁾ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, asunto C-482/99, Francia/Comisión, p. I-4397, apartados 52 a 56.

- (208) Sobre las medidas adoptadas por la CCI de Angulema, la Comisión señala en primer lugar que las CCI son entidades públicas con carácter administrativo y están sujetas al Derecho público. La Comisión destaca también que la legislación francesa califica las CCI como «órganos intermedios del Estado» y les asigna como objetivo contribuir al desarrollo económico, a la capacidad de atracción y a la ordenación del territorio, así como al apoyo a las empresas y a sus asociaciones ⁽¹²⁷⁾. La misión de explotación aeroportuaria encomendada a las CCI se deriva así de su función de apoyo al desarrollo local y regional, si bien la actividad de explotación de un aeropuerto es, en sí misma, de tipo económico ⁽¹²⁸⁾.
- (209) La Comisión también subraya que los artículos R 712-2 y siguientes del Código de Comercio ponen las CCI bajo la tutela de los representantes del Estado. Por este motivo, la autoridad de tutela tiene acceso a todas las sesiones de las asambleas generales de las CCI y puede solicitar que se incluyan determinados temas en el orden del día de dichos organismos. Sobre todo, las deliberaciones relativas a los presupuestos primitivos, rectificativos y ejecutados solo son ejecutivas cuando han sido aprobadas, incluso tácitamente, por la autoridad de tutela. Ahora bien, en el presente caso, estos presupuestos preveían las transferencias financieras a los operadores del aeropuerto, incluida la CCI-aeropuerto ⁽¹²⁹⁾, recogidas en los considerandos 28 y 29 de la presente Decisión ⁽¹³⁰⁾.
- (210) Habida cuenta de estos elementos, la Comisión considera que la CCI de Angulema, incluida la CCI-aeropuerto, forma parte de la administración pública ⁽¹³¹⁾, y que las medidas adoptadas por esta en favor de los operadores del aeropuerto de Angulema son necesariamente imputables al Estado.

8.1.3. Ventaja selectiva para los operadores del aeropuerto

- (211) Para decidir si una medida estatal constituye una ayuda a una empresa, conviene determinar si la empresa en cuestión se beneficia de una ventaja económica que le evite soportar costes que, normalmente, debieran gravar sus recursos financieros propios, o si se beneficia de una ventaja de la que no se hubiera beneficiado en las condiciones normales del mercado ⁽¹³²⁾.
- (212) En el caso que nos ocupa, las autoridades francesas consideran que el aeropuerto de Angulema en su conjunto puede ser calificado como SIÉG. Esta calificación se debe al papel del aeropuerto en materia de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social regional. Por lo tanto, la financiación que se le concedió no debería considerarse una ayuda estatal en el sentido de la jurisprudencia Altmark, porque no le daba una ventaja real.
- (213) En la medida en que las autoridades francesas afirman que las contribuciones financieras concedidas a los gestores del aeropuerto de Angulema no implican una ventaja selectiva en aplicación de la jurisprudencia Altmark citada anteriormente, la Comisión debe examinar si se cumplen las condiciones establecidas por dicha sentencia en el presente caso. A este respecto, conviene recordar que el Tribunal de Justicia dictaminó, en esta sentencia, que las compensaciones concedidas por la prestación de obligaciones de servicio público no constituyen ayudas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE si se cumplen los cuatro requisitos siguientes, de manera acumulativa:
- la empresa beneficiaria ha sido efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas obligaciones se han definido claramente (primer requisito),
 - los parámetros para el cálculo de la compensación se han establecido previamente de forma objetiva y transparente (segundo requisito),

⁽¹²⁷⁾ El artículo L 710-1 del Código de Comercio, dispone lo siguiente: «Los establecimientos o cámaras departamentales de la red de cámaras de comercio e industria tienen, cada uno de ellos, en su calidad de órgano intermediario del Estado, una función de representación de los intereses de la industria, del comercio y de los servicios ante las autoridades públicas o las autoridades extranjeras. [...] La red y, en su seno, cada entidad o cámara departamental contribuye al desarrollo económico, a la capacidad de atracción y a la ordenación del territorio, así como al apoyo a las empresas y a sus asociaciones y cumple, en las condiciones fijadas por decreto, cualquier misión de servicio público y de interés general necesaria para la realización de dichas misiones».

⁽¹²⁸⁾ Artículo L 710-1 citado anteriormente: «A tal efecto, cada entidad o cámara departamental de la red puede hacerse cargo, respetando, en su caso, los esquemas sectoriales aplicables: [...] 5) una misión de creación y gestión de equipamientos, en particular, portuarios y aeroportuarios».

⁽¹²⁹⁾ La Comisión subraya que no se debe hacer distinción alguna entre la CCI de Angulema y el servicio específico denominado CCI-aeropuerto, dedicado a la gestión del aeropuerto a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, dado que el servicio que gestiona el aeropuerto de Angulema no tiene personalidad jurídica propia, distinta de la de la CCI de Angulema, y solo constituye un elemento de los servicios internos de la CCI de Angulema, carente de autonomía decisoria, excepto en lo que toca a la gestión diaria del aeropuerto. Por lo demás, ni Francia ni los terceros han alegado que las medidas objeto del procedimiento de investigación formal debían imputarse únicamente a dicho servicio.

⁽¹³⁰⁾ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, asuntos acumulados C-67/85, C-68/85 y C-70/85, Van der Kooy/Comisión, p. 219, apartado 37.

⁽¹³¹⁾ Véase la Decisión de la Comisión N563/05, Ayuda de Francia a Ryanair por el servicio aéreo entre Toulon y Londres (DO C 204 de 26.8.2006, p. 4).

⁽¹³²⁾ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, asunto C-301/87, Francia/Comisión, p. I-307, apartado 41.

- la compensación no sobrepasa lo necesario para cubrir total o parcialmente los costes ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable para la ejecución de dichas obligaciones (tercer requisito), y
- cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de compensación necesario debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público exigidas, hubiera debido sufragar para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones (cuarto requisito).

- (214) En su Comunicación relativa a la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de SIEG⁽¹³³⁾ (en lo sucesivo, «la Comunicación SIEG»), la Comisión proporcionó orientaciones para aclarar los requisitos relativos a la compensación por servicios de interés económico general. Dicha Comunicación aborda los distintos requisitos fijados por la jurisprudencia Altmark, a saber, la noción de servicio de interés económico general en el sentido del artículo 106 del TFUE, la necesidad de un mandato, la obligación de definir los parámetros de la compensación, los principios relativos a la necesidad de evitar cualquier compensación excesiva y los principios relativos a la selección del prestador.
- (215) Como los requisitos establecidos en la sentencia Altmark son acumulativos, el incumplimiento de uno solo de ellos tiene como consecuencia la calificación de las medidas en cuestión como ayudas estatales en el sentido del Derecho de la Unión. Por consiguiente, y teniendo en cuenta las medidas examinadas, la Comisión considera oportuno y suficiente proceder, para todos los períodos considerados, al examen del primero y del cuarto de los requisitos de la sentencia Altmark.

8.1.3.1. Definición del servicio de interés económico general (primer requisito)

a) Marco analítico

- (216) El primer requisito establecido por la sentencia Altmark se refiere a la definición de la misión de un SIEG. Este requisito coincide con el establecido en el artículo 106, apartado 2, del TFUE⁽¹³⁴⁾, del que se desprende que las empresas encargadas de la gestión de SIEG son empresas a las que se ha encomendado una «misión específica»⁽¹³⁵⁾. En términos generales, una «misión específica de servicio público» implica la prestación de un servicio que un empresario, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones⁽¹³⁶⁾. Los Estados miembros de la Unión pueden imponer a este tipo de servicios unas obligaciones específicas en virtud de un criterio de interés general.
- (217) No obstante, la Comisión considera que no sería adecuado vincular obligaciones específicas de servicio público a una actividad que ya efectúan, o pueden efectuar satisfactoriamente y en condiciones (tales como precio, características de calidad objetivas, continuidad y acceso al servicio) acordes con el interés general, tal como lo define el Estado, unas empresas que operan en condiciones normales de mercado. En cuanto a saber si un servicio puede ser prestado por el mercado, procede recordar que la competencia de la Comisión por lo que se refiere a la definición de un SIEG se limita a comprobar si el Estado miembro en cuestión no ha incurrido en un error manifiesto de apreciación al definir un servicio como SIEG⁽¹³⁷⁾.
- (218) Además, cuando existen normas específicas de la Unión, son vinculantes para el poder de valoración de los Estados miembros, sin perjuicio de la valoración realizada por la Comisión a fin de determinar si el SIEG ha sido definido correctamente a efectos del control de las ayudas estatales⁽¹³⁸⁾.
- (219) En general, la Comisión no excluye *a priori* que la gestión de un aeropuerto en su conjunto pueda calificarse como SIEG. De hecho, las nuevas Directrices indican que tal calificación es posible en casos debidamente justificados⁽¹³⁹⁾, por ejemplo cuando, como consecuencia de la falta de un aeropuerto, una región está aislada del resto de la Unión en un grado tal que sea perjudicial para su desarrollo social y económico. Tal apreciación, relativa a la existencia de una auténtica necesidad de servicio público, debe tener en cuenta la existencia de otros modos de transporte, por

⁽¹³³⁾ Comunicación de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

⁽¹³⁴⁾ Sentencia del Tribunal General de 12 de febrero de 2008, asunto T-289/03, BUPA/Comisión, p. II-81, apartados 171 y 224.

⁽¹³⁵⁾ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1974, asunto 127/73, BRT/SABAM, p. 313.

⁽¹³⁶⁾ Véase la Comunicación SIEG, citada anteriormente, apartados 46 a 47.

⁽¹³⁷⁾ Véase la Comunicación SIEG, citada anteriormente, apartado 47.

⁽¹³⁸⁾ Véase la Comunicación SIEG, citada anteriormente, apartado 46.

⁽¹³⁹⁾ Véanse los apartados 69 a 73 de las nuevas Directrices.

ejemplo, servicios de trenes de alta velocidad o conexiones marítimas mediante transbordadores. En tales casos, los poderes públicos pueden imponer una obligación de servicio público a un aeropuerto de forma que permanezca abierto al tráfico comercial.

- (220) La Comisión recuerda a este respecto que el objetivo de interés general al que apuntan las autoridades públicas debe, para justificar la calificación de SIEG, ir más allá del desarrollo económico de determinadas actividades o regiones, previsto en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. En efecto, el Tribunal de Justicia dictaminó que los SIEG son servicios que poseen características específicas respecto a otras actividades económicas ⁽¹⁴⁰⁾ y que las empresas encargadas de la gestión de SIEG son empresas a las que se ha encomendado una «misión específica» ⁽¹⁴¹⁾. En general, la Comisión considera, por tanto, que la calificación de SIEG para las misiones efectuadas por el operador de un aeropuerto solo estaría justificada si la totalidad o parte de la región en la que se encuentre el aeropuerto quedase, en caso de que este no existiera, aislada del resto del territorio de la UE en un grado tal que su desarrollo económico y social peligrara.
- (221) En la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión consideró, en esencia, que las misiones de gestión del aeropuerto para garantizar las obligaciones de servicio público precisas, por ejemplo las que están vinculadas al mantenimiento de la condición operativa y a la accesibilidad de las infraestructuras, podrían considerarse un SIEG. Por el contrario, el desarrollo de la plataforma aeroportuaria, en particular para vuelos comerciales (independientemente de la existencia de rutas sujetas a las OSP) no puede calificarse de servicio de interés general.
- (222) A este respecto, la Comisión señala, por una parte, que los aeropuertos con líneas regulares más cercanos al aeropuerto de Angulema solo son accesibles tras más de una hora y media de viaje en coche ⁽¹⁴²⁾. Por otra parte, aunque ocupa una posición central en el oeste del territorio metropolitano francés, Angulema no está conectada a las autopistas ni a las líneas de alta velocidad que enlazan con el este de Francia. A este respecto, cabe señalar que las OSP fueron impuestas, durante una parte del período estudiado, a los aeropuertos de Angulema y de Lyon, en virtud de la legislación europea aplicable ⁽¹⁴³⁾. Estas OSP estaban destinadas a garantizar suficientes servicios de transporte regulares con origen y destino en Angulema ⁽¹⁴⁴⁾.
- (223) Por otra parte, la Comisión recuerda que el tráfico medio del aeropuerto de Angulema durante los períodos examinados disminuyó y permaneció significativamente inferior a 200 000 pasajeros al año ⁽¹⁴⁵⁾, y que la cuenta de explotación de dicho aeropuerto tiene un carácter estructuralmente deficitario, según consta en el considerando 17 anterior.
- (224) Teniendo en cuenta estas características intrínsecas al aeropuerto de Angulema, puede considerarse que un operador, si pensase exclusivamente en su propio interés comercial, no asumiría la gestión de dicho aeropuerto o, en cualquier caso, no en condiciones comerciales normales.
- (225) De ello se deduce que, habida cuenta de la situación geográfica de Angulema respecto a la red de transporte de que la ciudad dispone, de la ausencia de aeropuerto cercano que pudiera constituir una alternativa de transporte adecuada para los pasajeros, del escaso tráfico y del carácter estructuralmente deficitario del aeropuerto, la Comisión considera que Francia no cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que las misiones de los gestores del aeropuerto de Angulema únicamente relacionadas con el mantenimiento en condiciones operativas y con la accesibilidad de las infraestructuras podían ser calificadas de SIEG. En cambio, el desarrollo comercial de un aeropuerto mediante la apertura de nuevas rutas o la expansión de las actividades no aeronáuticas no pueden, en principio y como tal, responder al criterio de interés general que justifique la calificación de SIEG. Entre otras cosas, la Comisión considera que la compensación por parte de las autoridades públicas de los costes netos derivados de la prestación de un SIEG no debe afectar a los incentivos económicos de un gestor de aeropuertos a la hora de establecer relaciones comerciales con compañías aéreas.
- (226) Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión debe, por lo tanto, determinar, para cada período de gestión correspondiente, las actividades de los gestores del aeropuerto de Angulema que puedan entrar en el ámbito de un SIEG y las que no.

⁽¹⁴⁰⁾ Sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1991, asunto C-179/90, *Merci convenzionali Porto di Genova*, p. I-5889, apartado 27; de 17 de julio de 1997, asunto C-242/95, *GT-Link*, p. I-4449, apartado 53, y de 18 de junio de 1998, asunto C-266/96, *Corsica Ferries*, p. I-3949, apartado 45.

⁽¹⁴¹⁾ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal BRT/SABAM, citada anteriormente.

⁽¹⁴²⁾ Véase el considerando 14 de la presente Decisión, cuadro 1.

⁽¹⁴³⁾ 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), sustituido por el 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).

⁽¹⁴⁴⁾ Artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 2408/92, citado anteriormente.

⁽¹⁴⁵⁾ Véase el cuadro 2 más arriba.

b) Ámbito del SIEG

- (227) En el período 2002-2006, durante el cual la CCI-aeropuerto explotó el aeropuerto, se estableció el Acuerdo de 2002 con el fin de garantizar el ejercicio de las misiones de servicio público relativas a las servidumbres aeronáuticas y a la continuidad del servicio público⁽¹⁴⁶⁾. Su finalidad también consistía en permitir el desarrollo del aeropuerto. La exposición preliminar de dicho Acuerdo menciona a este respecto que los firmantes «han decidido aunar sus esfuerzos para definir y financiar la política de desarrollo, ordenación y explotación» del aeropuerto de Angulema.
- (228) Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en los considerandos 221 a 226, la Comisión considera que las misiones de gestión mencionadas en el Acuerdo de concesión y en el Pliego de condiciones correspondiente para el mantenimiento en condiciones operativas y la accesibilidad de las infraestructuras pueden considerarse como misiones de interés general y que la calificación de SIEG de estas misiones no adolece de un error manifiesto de apreciación.
- (229) Al contrario, el objetivo de desarrollo comercial del aeropuerto mediante la apertura de nuevas rutas o la expansión de las actividades no aeronáuticas no responden, como tales, al criterio de interés general que justifique la calificación de SIEG. No puede justificarse con el objetivo de desarrollo regional alegado por las autoridades francesas.
- (230) Sin embargo, cabe constatar que, en la práctica, las únicas compensaciones abonadas realmente no se derivaban de los costes ocasionados por la apertura de nuevas rutas, la celebración de contratos con nuevas compañías aéreas o la expansión de las actividades no aeronáuticas del aeropuerto de Angulema, sino que procedían únicamente de las actividades que podían calificarse como SIEG.
- (231) En cuanto al período 2007-2011, durante el cual el SMAC y la CCI-aeropuerto operaban conjuntamente el aeropuerto, procede señalar, por una parte, que los estatutos del SMAC, de 21 de diciembre de 2006, le encomiendan las misiones de ordenación, equipamiento, mantenimiento, gestión y explotación del aeropuerto de Angulema. Por otra parte, el subcontrato de gestión celebrado el 22 de enero de 2009 entre el SMAC y la CCI de Angulema transfiere la competencia en materia de inversiones realizadas en el marco de la explotación aeroportuaria de la CCI-aeropuerto al SMAC. Las demás misiones relacionadas con la explotación del aeropuerto se atribuyen, según el subcontrato de gestión, a la CCI-aeropuerto.
- (232) Además, según los estatutos del SMAC, el objetivo del sindicato consiste en «garantizar el desarrollo de los servicios aéreos comerciales de pasajeros o mercancías, de los vuelos de negocios, de ocio o de turismo, de las actividades de formación y de todas las actividades afines que pudieran contribuir a alcanzar este objetivo» de los aeropuertos de Angulema y de Cognac.
- (233) Ahora bien, como se indicó anteriormente en el considerando 225, las misiones de gestión relacionadas únicamente con el mantenimiento en condiciones operativas y la accesibilidad de las infraestructuras pueden considerarse misiones de interés general y solo la calificación como SIEG de dichas misiones podrá considerarse que no incurre en un error manifiesto de apreciación.
- (234) En cambio, como ya se mencionó en el considerando 225, el desarrollo de los vuelos comerciales no puede calificarse como SIEG, incluso si tiene por objeto promover el desarrollo regional. No obstante, es preciso observar que solo la relación comercial con Ryanair dio lugar a unos costes asumidos por el SMAC y la CCI-aeropuerto, específicamente relacionados con el desarrollo de nuevos servicios de transporte. En la medida en que debe considerarse que el SMAC y la CCI-aeropuerto ejercen conjuntamente la actividad económica de gestores del aeropuerto de cara a Ryanair, la compensación por el SMAC de los costes adicionales generados por los acuerdos de 2008 debe analizarse en el marco del examen de los posibles elementos de ayuda estatal contenidos en estos acuerdos.
- (235) La deliberación del SMAC de 23 de junio de 2001 establece que los pagos al margen del contrato destinados a permitir el desarrollo comercial del aeropuerto son realizados directamente por el SMAC a las compañías aéreas. En consecuencia, las medidas financieras de las actividades relacionadas con el desarrollo de nuevos servicios de transporte no pueden ser considerados como SIEG y serán objeto de una evaluación en el marco de la apreciación de las medidas de ayuda concedidas a Ryanair⁽¹⁴⁷⁾.

⁽¹⁴⁶⁾ Estas obligaciones se mencionan en los artículos 20 y 21 del Pliego de condiciones de la concesión de 2002.

⁽¹⁴⁷⁾ Véase el apartado 9 de la presente Decisión.

- (236) Por último, el Pliego de condiciones y de las cláusulas técnicas que corresponde al período de explotación conjunta del aeropuerto por el SMAC y SNC-Lavalin, que comenzó el 1 de enero de 2012, pone de manifiesto no solo una misión vinculada al mantenimiento de las condiciones operativas y a la accesibilidad de las infraestructuras, sino también una misión de promoción del aeropuerto y de desarrollo de su actividad. Así, a tenor del artículo 9 del Pliego de condiciones y de las cláusulas técnicas, «el operador está obligado a examinar, en interés de la economía y del turismo local todas las vías de desarrollo de la actividad y del turismo aeroportuario». Para ello, de la misma disposición se desprende que el operador «se hace cargo a tal fin de la promoción del aeropuerto entre los usuarios actuales y potenciales y las partes interesadas de la aviación comercial y de negocios, de los operadores turísticos y de los operadores de transporte aéreo, de formación, de mantenimiento aeronáutico o de cualquier operador que desempeñe una actividad afín o complementaria de la actividad aeroportuaria».
- (237) A este respecto, el informe presentado por el SMAC a la Comisión de licitación muestra que el plan de desarrollo presentado por SNC-Lavalin en el marco de una hipótesis voluntarista fue determinante en la elección de dicha oferta. Además, se desprende de la deliberación de adjudicación y de las retribuciones previstas en el acta de compromiso que el operador tenía previsto, en esa fecha, restablecer una actividad de transporte de pasajeros con origen en Inglaterra e Irlanda por una compañía aérea de bajo coste. La planificación establecida hace referencia a una apertura gradual de tres líneas en seis años, es decir, una línea suplementaria cada dos años.
- (238) Ahora bien, como se indicó anteriormente en el considerando 225, las misiones de gestión relacionadas únicamente con el mantenimiento de condiciones operativas y la accesibilidad de las infraestructuras pueden considerarse misiones de interés general y no puede considerarse, en ningún caso, que su calificación como SIEG incurra en un error manifiesto de apreciación.
- (239) En cambio, como ya se mencionó en el considerando 225, el desarrollo de los vuelos comerciales no puede calificarse como SIEG, incluso si tiene por objeto promover el desarrollo regional. Las medidas financieras correspondientes a estas actividades no pueden, por tanto, considerarse destinadas a financiar un SIEG.
- (240) No obstante, hay que señalar que las únicas compensaciones abonadas realmente al gestor del aeropuerto desde enero de 2012 no se derivaban de costes ocasionados por el desarrollo de los vuelos comerciales. Las autoridades francesas se han comprometido a notificar a la Comisión cualquier medida de ayuda que el SMAC o sus entidades constituyentes pudieran conceder, en el futuro, a compañías aéreas para la explotación de rutas con salida desde el aeropuerto de Angulema.

c) Existencia de un mandato

- (241) Únicamente en lo que respecta a las misiones que pudieran ser válidamente calificadas como SIEG por las autoridades francesas, la Comisión debe comprobar que el gestor o gestores del aeropuerto de Angulema, para cada uno de los períodos de que se trate, ha o han sido efectivamente encargados por mandato de la ejecución de obligaciones de servicio público. A este respecto, conviene recordar que a la empresa se le debe encargar la ejecución de las obligaciones de servicio público mediante un acto o un conjunto de actos que, según la legislación de los Estados miembros, podrá adoptar una forma legal, reglamentaria o contractual. La práctica de la Comisión, especificada en la Comunicación SIEG, es exigir que el acto o el conjunto de actos especifiquen, como mínimo ⁽¹⁴⁸⁾:

- el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público,
- la empresa y, si procede, el territorio interesados,
- la naturaleza de cualquier derecho exclusivo o especial atribuido a la empresa por la autoridad en cuestión,
- los parámetros de cálculo, control y revisión de la compensación, y
- las modalidades de recuperación, en su caso, de las posibles compensaciones excesivas y los medios para evitarlas.

i) Período 2002-2006

- (242) Por lo que respecta al período 2002-2006, la concesión para la construcción, mantenimiento y explotación del aeropuerto fue encomendada a la CCI de Angulema mediante orden ministerial. Las condiciones por las que se rige dicha concesión fueron precisadas en el Acuerdo de concesión celebrado entre el ministro responsable de la aviación civil y la CCI-aeropuerto, firmado por un período de cinco años. Además, algunas de las subvenciones de la CCI y las

⁽¹⁴⁸⁾ Véase la Comunicación SIEG citada anteriormente, considerando 52.

aportaciones de las entidades regionales a la CCI-aeropuerto⁽¹⁴⁹⁾ fueron concedidas sobre la base del Acuerdo de 2002. Por último, el procedimiento de elaboración del presupuesto concedido al aeropuerto, establecido por la circular n° 111, de 30 de marzo de 1992, que fija las normas presupuestarias, contables y financieras aplicables a la CCI de Angulema, permite garantizar que los importes en cuestión constituyen auténticas compensaciones y, en este contexto, evitar cualquier posible compensación excesiva. A este respecto, cabe señalar que también están previstos mecanismos de control de la ausencia de compensación excesiva⁽¹⁵⁰⁾. Además, hasta el 31 de diciembre de 2006, las cuentas y presupuestos del aeropuerto también se remitían al Servicio de Aviación Civil encargado de emitir un dictamen para la autoridad de tutela de la CCI de Angulema previa aprobación o no de las cuentas y presupuestos, ya que el Estado era la autoridad adjudicadora del aeropuerto.

- (243) La Comisión considera, por tanto, que la misión de gestión del aeropuerto fue encomendada a la CCI de Angulema mediante un acto que cumplía los requisitos establecidos en la sentencia Altmark.

ii) Período 2007-2011

- (244) Para dicho período, las misiones de servicio público se encomendaron a los gestores mediante una serie de actos. Por una parte, los estatutos del SMAC, de 21 de diciembre de 2006, le encomiendan las tareas de acondicionamiento, equipamiento, mantenimiento, gestión y explotación del aeropuerto de Angulema. Incluyen también la inscripción automática de los costes del SMAC en los presupuestos de sus miembros⁽¹⁵¹⁾. Por otra parte, el subcontrato de gestión celebrado el 22 de enero de 2009 entre el SMAC y la CCI por una duración de tres años transfiere la competencia en materia de inversiones realizadas en el marco de la explotación del aeropuerto de la CCI-aeropuerto al SMAC. Las demás misiones relacionadas con la explotación del aeropuerto se atribuyen, según el subcontrato de gestión, a la CCI-aeropuerto.

- (245) Por último, el procedimiento de elaboración del presupuesto concedido al aeropuerto, establecido por la circular n° 111, de 30 de marzo de 1992, que fija las normas presupuestarias, contables y financieras aplicables a la CCI, permite garantizar que los importes en cuestión constituyan auténticas compensaciones y, en este contexto, evitar cualquier posible compensación excesiva. También están previstos mecanismos de control en dicha circular⁽¹⁵²⁾. Además, la CCI, como operador hasta el 31 de diciembre de 2008, y luego como subcontratista hasta el 31 de diciembre de 2011, transmitía sus presupuestos ejecutados, primitivos, rectificadores (cuentas de pérdidas y ganancias, empleos y recursos, capacidad de autofinanciación) al SMAC para que este los aprobara en su calidad de autoridad adjudicadora de la concesión, de conformidad con lo dispuesto en los estatutos del SMAC.

- (246) La Comisión considera, por tanto, que la misión de gestión del aeropuerto fue encomendada al SMAC y a la CCI de Angulema mediante un acto que cumplía los requisitos establecidos en la sentencia Altmark.

iii) Período que empieza el 1 de enero de 2012

- (247) La gestión y explotación del aeropuerto de Angulema fueron encomendadas a SNC-Lavalin mediante el acto de compromiso de 8 de agosto de 2011 y el Pliego de condiciones y de las cláusulas técnicas por un período de seis años⁽¹⁵³⁾. Si bien varias obligaciones siguen a cargo del SMAC⁽¹⁵⁴⁾, dichos actos especifican las obligaciones de las partes en el marco de la misión de explotación del aeropuerto.

- (248) Las responsabilidades de SNC-Lavalin en el marco de la misión de explotación del aeropuerto se enumeran y especifican en el Pliego de condiciones y de las cláusulas técnicas. En virtud de los términos del artículo 8 de dicho Pliego de condiciones, se encomiendan a la sociedad SNC-Lavalin las siguientes tareas: ejecución de las funciones propias de las autoridades públicas, implementación de un AFIS, ejecución de las tareas que garantizan la utilización segura del aeropuerto, mantenimiento de los terrenos y redes del aeropuerto, así como del potencial del aeropuerto para acoger, llegado el momento, un tráfico comercial regular. Estos actos también establecen las modalidades de cálculo de la remuneración de SNC-Lavalin por el SMAC. La compensación máxima pagada por el SMAC resulta del acto de compromiso de SNC-Lavalin. Por último, en cuanto a los controles regulares de la ausencia de una compensación excesiva, las disposiciones del título III del Pliego de condiciones de la licitación especifican las

⁽¹⁴⁹⁾ Véase el considerando 18 de la presente Decisión.

⁽¹⁵⁰⁾ Este procedimiento se desarrolla de la siguiente manera: cada año, la CCI de Angulema define las orientaciones presupuestarias y cada servicio elabora sus presupuestos en función de este marco. El servicio general del aeropuerto presenta cada año, en otoño, un proyecto de presupuesto para los años n , $n + 1$ y $n + 2$. Los miembros electos de la mesa de la CCI de Angulema examinan entonces dichos presupuestos y, en su caso, aportan modificaciones. Una vez aprobado por la mesa, el presupuesto del aeropuerto, así como los de otros servicios, se presentan en una asamblea general ante los miembros electos de la CCI de Angulema, que celebran una votación que condiciona la autorización de la ejecución. Además, a intervalos regulares, se realiza un informe para comprobar que el presupuesto votado se ejecuta correctamente. Durante el año $n + 1$, el presupuesto del año n se presenta ante la asamblea general con eventuales comentarios sobre las diferencias constatadas. La asamblea general procede a una nueva votación con el fin de aceptar los presupuestos ejecutados.

⁽¹⁵¹⁾ Artículo 17 de los estatutos del SMAC.

⁽¹⁵²⁾ Véase la nota 150.

⁽¹⁵³⁾ Acto de compromiso de SNC-Lavalin, de 19 de julio de 2011, aceptado por el SMAC el 8 de agosto de 2011 en virtud de la deliberación de 23 de junio de 2011.

⁽¹⁵⁴⁾ Véase el considerando 23 de la presente Decisión.

modalidades de control del SMAC y permiten así verificar y evitar una compensación excesiva de la contribución del SMAC respecto a los costes de las misiones de interés económico general encomendadas a SNC-Lavalin.

- (249) Cabe considerar, por tanto, que la misión de gestión del aeropuerto fue encomendada a SNC-Lavalin mediante un acto que cumplía los requisitos establecidos en la sentencia Altmark.
- (250) Por consiguiente, la Comisión constata que, para cada período de explotación del aeropuerto de Angulema sometido a su examen, el gestor había recibido un mandato para la ejecución de obligaciones de servicio público consistente en mantener en condiciones operativas la plataforma y la accesibilidad de las infraestructuras. El primer requisito de la sentencia Altmark se cumple, por lo tanto, dentro de los límites de las misiones recogidas anteriormente.

8.1.3.2. Selección del prestador de servicios (cuarto requisito)

- (251) Asimismo, la Comisión considera oportuno proceder al análisis del cuarto requisito de la sentencia Altmark para todos los períodos en cuestión.
- (252) La Comisión recuerda que, de conformidad con este requisito, la compensación concedida debe o bien resultar de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar a un candidato en condiciones de prestar estos servicios al menor coste para la colectividad (primer subrequisito), o bien establecerse tomando como referencia una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con los medios necesarios (segundo subrequisito).

a) Respecto del primer subrequisito

i) Períodos 2002-2006 y 2007-2011

- (253) Por lo que respecta al período 2002-2006, la concesión de la explotación del aeropuerto fue encomendada a la CCI de Angulema mediante una orden ministerial ⁽¹⁵⁵⁾ de 20 de septiembre de 2002 publicada en el *Journal officiel de la République française* de 5 de octubre de 2002. Por lo que respecta al período 2007-2011, mediante la orden prefectural de 21 de diciembre de 2006, por la que se crea el SMAC y el subcontrato de 2009, se encomendó a este último la misión de acondicionar, equipar, mantener, gestionar y explotar, directa o indirectamente, el aeropuerto de Angulema.
- (254) Estos actos administrativos unilaterales y contractuales no fueron, obviamente, adoptados a raíz de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio, que hubiera permitido comparar distintas ofertas potenciales y fijar la compensación de manera que se excluyera la presencia de una ayuda estatal.
- (255) De esta manera, para los citados períodos, la Comisión considera que las condiciones del procedimiento no han permitido una competencia efectiva con vistas a garantizar la misión de gestión del aeropuerto de Angulema. En consecuencia, el procedimiento de selección de los gestores del aeropuerto de Angulema no cumple la primera parte del cuarto requisito de la sentencia Altmark en la medida en que no ha permitido seleccionar a un candidato en condiciones de prestar los servicios en cuestión al menor coste para la colectividad.

ii) Período que empieza el 1 de enero de 2012

- (256) La gestión y explotación del aeropuerto se encomendaron a la sociedad SNC-Lavalin tras un procedimiento de contratación pública, de conformidad con el artículo 21 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁵⁶⁾. Por otra parte, antes de este procedimiento, las autoridades francesas publicaron un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- (257) No obstante, debe señalarse que como las autoridades francesas no fueron obligadas a recurrir a un procedimiento formalizado, se beneficiaron de un amplio margen de apreciación en la elección del adjudicatario ⁽¹⁵⁷⁾. Ahora bien, un procedimiento que confiera tal margen de apreciación a la entidad adjudicadora puede restringir la participación de operadores interesados.

⁽¹⁵⁵⁾ Orden relativa a la concesión del aeropuerto de Angulema-Brie-Champniers a la Cámara de Comercio e Industria de Angulema.

⁽¹⁵⁶⁾ Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

⁽¹⁵⁷⁾ Entre los criterios de adjudicación se encontraba el titulado «oferta económicamente más ventajosa, apreciada en función de los criterios establecidos en el Pliego de condiciones, en la invitación a licitar o a negociar, o en el documento descriptivo».

- (258) Por consiguiente, la Comisión considera que el procedimiento seguido en el presente caso no puede considerarse suficiente para satisfacer el cuarto requisito establecido en la sentencia *Altmark* ⁽¹⁵⁸⁾.
- (259) Por lo tanto, la Comisión debe comprobar que el procedimiento de licitación seguido en el presente caso ha permitido seleccionar al candidato en condiciones de prestar estos servicios al menor coste para la colectividad.
- (260) La arquitectura contractual se basa en: i) una duración de seis años, ii) un compromiso contractual del prestador sobre el límite máximo de la contribución de equilibrio entre las cuentas del aeropuerto a cargo del SMAC, iii) una remuneración global del servicio prestado, y iv) una cláusula de participación en los beneficios de la gestión. Se invitó a los candidatos potenciales a presentar una propuesta de base (sin tráfico comercial) y una propuesta correspondiente a una hipótesis proactiva (con tráfico comercial). A este respecto, el informe de presentación del contrato transmitido a la comisión de licitación subraya que se presentaron dos ofertas competidoras. Además de la sociedad SNC-Lavalin, la sociedad APCO ⁽¹⁵⁹⁾ presentó una hipótesis de partida y una hipótesis proactiva. Por un valor técnico de la oferta presentada por la sociedad SNC-Lavalin equivalente en el caso de la hipótesis proactiva elegida, los precios propuestos por los dos competidores durante todo el período fueron los siguientes:

(miles EUR)

	Contribución de equilibrio	Remuneración	Carga total del SMAC
SNC-Lavalin	2 359	1 074	3 433
APCO	5 463	480	5 943

- (261) Por otra parte, el informe de presentación del SMAC a la comisión de licitación revela que cada uno de los dos candidatos presentó una hipótesis de partida y otra proactiva ⁽¹⁶⁰⁾. Esta segunda hipótesis, que fue elegida por la autoridad delegante, es la que corresponde al plan de orientaciones estratégicas para el desarrollo comercial del aeropuerto de Angulema. El informe enviado a la comisión de licitación refleja el hecho de que la remuneración de SNC-Lavalin, empresa que ganó la licitación, no varía en función del escenario. No obstante, el límite máximo de la contribución de equilibrio de las cuentas del aeropuerto a cargo del SMAC, propuesto por la empresa en respuesta a la licitación, pone de manifiesto que existe una diferencia en el límite máximo garantizado de la contribución de equilibrio. Si, como señala el informe citado anteriormente, la carga media anual adicional es de 30 000 EUR en el marco de la hipótesis proactiva, esta carga adicional no es objeto de una distribución igual a lo largo de todo el período de ejecución del contrato. En efecto, la diferencia entre la hipótesis de partida y la hipótesis proactiva es la siguiente:

(miles EUR)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hipótesis de partida	405	364	374	357	350	342
Hipótesis proactiva	465	425	448	384	341	296
Diferencia	+ 60	+ 61	+ 74	+ 27	- 9	- 46

- (262) En consecuencia, la Comisión considera que la elección de la autoridad delegante no corresponde a la oferta que permite prestar el servicio al menor coste para la colectividad. En efecto, la hipótesis de partida propuesta por SNC-Lavalin, por otra parte, más ventajosa que la hipótesis de partida propuesta por APCO, garantizaba la accesibilidad y el mantenimiento en condiciones operativas del aeropuerto de Angulema. Por el contrario, la hipótesis proactiva estaba destinada a garantizar el desarrollo comercial del aeropuerto. Esta segunda prestación no resultaba necesaria para garantizar la primera y no podía, en cualquier caso, considerarse un servicio de interés económico general. Por lo tanto, la elección del prestador de servicios no se centró en la oferta económicamente más ventajosa con el fin de garantizar la prestación del servicio público al menor coste para la colectividad.

⁽¹⁵⁸⁾ Véase el considerando 66 de la Comunicación SIEG citada anteriormente.

⁽¹⁵⁹⁾ Creada en enero de 2011, APCO es una filial propiedad al 100 % de la CCI de Limoges y del Departamento de Haute-Vienne. Su objeto es el asesoramiento en la gestión de aeropuertos, la formación del personal de aeropuertos, la gestión, dirección y desarrollo de aeropuertos, los servicios de asistencia en tierra y la seguridad aeroportuaria.

⁽¹⁶⁰⁾ Véase el considerando 20 de la presente Decisión.

- (263) En cuanto a los pagos al margen del contrato destinados a garantizar el desarrollo comercial del aeropuerto, de los que la Comisión opina que no pueden válidamente entrar en el ámbito del SIEG ⁽¹⁶¹⁾, las dudas expresadas por la Comisión en su Decisión de incoar el procedimiento han quedado despejadas. La deliberación del SMAC de 23 de junio de 2001 establece que dichas medidas son abonadas directamente por el SMAC a las compañías aéreas. Este dispositivo está destinado a ser objeto de un análisis con respecto al derecho de las ayudas estatales en el marco del control de las medidas concedidas a Ryanair/AMS ⁽¹⁶²⁾.
- (264) A la vista de estos elementos, la Comisión considera que las condiciones del procedimiento seguido para la adjudicación del contrato público a SNC-Lavalin no han permitido garantizar la selección de la oferta que permitía prestar el servicio al menor coste para la colectividad y que no se ha cumplido el primer subrequisito del cuarto requisito de la sentencia Altmark.
- b) Respecto del segundo subrequisito
- (265) Por lo que respecta a los períodos 2002-2006 y 2007-2011, correspondía a las autoridades francesas demostrar que la compensación se evaluó tomando como referencia una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con los medios necesarios.
- (266) A este respecto, la Comisión observa que Francia no ha aportado semejantes elementos de información. Además, la Comisión observa que la compensación no ha sido definida respecto a una base de costes fijada *a priori*, o en comparación con la estructura de costes de otros gestores de aeropuertos comparables. Por lo que se refiere a los períodos citados, la Comisión no dispone, por tanto, de elementos de comparación necesarios para una apreciación del cumplimiento del requisito relativo a la selección del prestador de servicios.
- (267) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que no se cumple el cuarto requisito de la sentencia Altmark por lo que respecta a los períodos 2002-2006 y 2007-2011.
- (268) La misma conclusión se impone respecto al período que empieza el 1 de julio de 2012, dado que la Comisión no dispone de elementos de comparación necesarios para una apreciación del cumplimiento del requisito relativo a la selección del prestador del servicio. Por consiguiente, procede considerar que tampoco se cumple el cuarto requisito de la sentencia Altmark en este período.
- (269) Como el cuarto requisito de la sentencia Altmark no se cumple, la Comisión considera que las medidas en cuestión han otorgado una ventaja a los operadores sucesivos del aeropuerto de Angulema que estos no hubieran obtenido en condiciones normales de mercado.

8.1.4. Repercusión en los intercambios intracomunitarios y en la competencia

- (270) Cuando una ayuda financiera concedida por un Estado miembro refuerza la posición de ciertas empresas frente a otras que compiten con ellas en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda. Según una jurisprudencia reiterada ⁽¹⁶³⁾, para que una medida distorsione la competencia basta que el beneficiario de la ayuda compita con otras empresas en mercados abiertos a la competencia.
- (271) De manera más general, hay que señalar que, como Ryanair confirma en sus observaciones, los gestores de aeropuertos de la Unión compiten entre sí para atraer compañías aéreas. En efecto, las compañías aéreas determinan las rutas que explotan y las frecuencias correspondientes en función de distintos criterios. Estos criterios incluyen no sólo los clientes potenciales que pueden esperar tener en estas rutas, sino también las características de los aeropuertos situados en los extremos de las rutas.
- (272) Las compañías aéreas examinan, en particular, criterios tales como el tipo de servicios aeroportuarios prestados, la población o la actividad económica en torno al aeropuerto, los atascos, la existencia de acceso por vía terrestre e incluso el nivel de las tasas y las condiciones comerciales generales de uso de las infraestructuras aeroportuarias y de los servicios. El nivel de las tasas es un aspecto significativo, en la medida en que los fondos públicos concedidos a un aeropuerto pueden utilizarse para mantener las tasas aeroportuarias a un nivel artificialmente bajo para atraer compañías aéreas y, por tanto, crear una distorsión importante de la competencia ⁽¹⁶⁴⁾.

⁽¹⁶¹⁾ Véase el considerando 225 de la presente Decisión.

⁽¹⁶²⁾ Véase el apartado 9 de la presente Decisión.

⁽¹⁶³⁾ Sentencia del Tribunal General de 30 de abril de 1998, asunto T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Comisión, p. II-717.

⁽¹⁶⁴⁾ Véanse las nuevas Directrices, punto 43.

- (273) Por consiguiente, las compañías aéreas asignan sus recursos, en particular, en materia de aeronaves y tripulación, a distintas rutas, teniendo en cuenta, en particular, los servicios prestados por los gestores de aeropuertos y los precios facturados por estos para estas prestaciones.
- (274) Como el mercado de las prestaciones aeroportuarias es un mercado abierto a la competencia dentro de la Unión, las ventajas concedidas a los operadores sucesivos del aeropuerto de Angulema pueden, por tanto, afectar los intercambios comerciales entre los Estados miembros, al aumentar artificialmente la oferta de servicios aeroportuarios en Angulema con respecto a las condiciones normales de mercado. En consecuencia, la Comisión considera que las medidas en cuestión pueden distorsionar la competencia y afectar al comercio dentro de la Unión.

8.1.5. Conclusión sobre la existencia de una ayuda

- (275) A la vista de todas las consideraciones anteriores, la Comisión concluye lo siguiente:
- habida cuenta de las características específicas del aeropuerto de Angulema, Francia pudo considerar, sin incurrir en un error manifiesto de apreciación que, a lo largo de todos los períodos examinados en el marco de la presente Decisión, las misiones de gestión relacionadas únicamente con su mantenimiento en condiciones operativas y con la accesibilidad de sus infraestructuras pueden ser calificadas como SIEG,
 - el desarrollo económico del aeropuerto motivado por consideraciones comerciales no puede, por el contrario, sea cual sea el período considerado, ser calificado como SIEG,
 - la compensación pública concedida para la financiación de las misiones de servicio público comprendidas dentro del ámbito del SIEG no cumple el cuarto requisito de la sentencia Altmark, sea cual sea el período considerado en el marco de la presente Decisión. Por esta razón, esas medidas constituyen ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

8.2. Compatibilidad con el mercado interior de las medidas en favor de los operadores del aeropuerto

- (276) Con carácter preliminar, cabe recordar que solo debe analizarse la compatibilidad con el mercado interior de las compensaciones públicas de las que los operadores sucesivos del aeropuerto de Angulema se han beneficiado con motivo de las misiones SIEG. Como se ha señalado anteriormente en el considerando 225, las actividades relacionadas con el desarrollo de la actividad comercial del aeropuerto, incluidas las que tienen por objeto promover el desarrollo regional, no pueden ser calificadas como SIEG. En el presente caso, estas actividades no han dado lugar al pago de compensaciones a los operadores sucesivos del aeropuerto de Angulema durante los períodos cubiertos por la presente Decisión.

8.2.1. Compatibilidad de las ayudas concedidas a los operadores del aeropuerto

- (277) La Comisión considera que la Decisión SIEG de 2011 es aplicable a las ayudas concedidas a lo largo de todos los períodos cubiertos por la presente Decisión. En efecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10, letra b), de la Decisión SIEG de 2011, «toda ayuda que produzca efectos antes de la entrada en vigor de la presente Decisión que no fuera compatible con el mercado interior ni estuviera exenta del requisito de notificación, de conformidad con la Decisión 2005/842/CE, pero cumpla las condiciones establecidas en la presente Decisión será compatible con el mercado interior y estará exenta del requisito de notificación previa».
- (278) No obstante, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 4, letra f), de la Decisión SIEG de 2011, que dispone que el mandato por el que se concede la ayuda de que se trate debe hacer referencia explícita a dicha Decisión, no puede aplicarse en el presente contexto. En efecto, como las ayudas de que se trata en el presente caso fueron concedidas antes de la entrada en vigor de la Decisión SIEG de 2011, no puede exigirse que los mandatos en cuestión se refieran a esta, so pena de privar al artículo 10, letra b), de la Decisión SIEG de 2011 de todo efecto útil. En segundo lugar, en aras de la economía procesal, la Comisión estima que puede considerar la aplicación de la Decisión SIEG de 2011 a las ayudas concedidas antes del 31 de enero de 2012, sin examinar previamente si dichas ayudas son incompatibles con la Decisión 2005/842/CE. En efecto, el artículo 10, letra b), de la Decisión SIEG de 2011 tiene por objetivo extender la aplicación de dicha decisión a las ayudas incompatibles concedidas antes de su entrada en vigor, sin por ello excluir las ayudas que, en su caso, hubieran podido ser declaradas compatibles en virtud de la Decisión 2005/842/CE.

8.2.1.1. Condición vinculada al ámbito de aplicación

- (279) A tenor de la Decisión SIEG de 2011, las compensaciones por servicio público concedidas a las empresas encargadas de la gestión de un SIEG pueden considerarse compatibles con el mercado interior siempre que se hayan concedido a un aeropuerto cuyo tráfico anual no haya superado los 200 000 pasajeros durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se atribuyó el SIEG. En el presente caso, el tráfico anual del aeropuerto de Angulema no superó nunca los 200 000 pasajeros entre 2000 y 2012.

- (280) Las medidas en cuestión entran en el ámbito de aplicación de la Decisión SIEG de 2011 y, por tanto, deben apreciarse a la luz de sus condiciones.

8.2.1.2. Condición vinculada al mandato (artículo 4 de la Decisión SIEG de 2011)

- (281) Se desprende de la apreciación por parte de la Comisión del cumplimiento de los dos primeros requisitos establecidos en la sentencia Altmark que la gestión de un verdadero SIEG se encomendó a los gestores del aeropuerto de Angulema y que las condiciones relativas a la existencia de un mandato se han cumplido. Cabe recordar que solo las misiones de gestión del aeropuerto exclusivamente relacionadas con su mantenimiento en condiciones operativas y con la accesibilidad de sus infraestructuras pueden ser calificadas como SIEG.

8.2.1.3. Condición vinculada a la compensación (artículos 5 y 6 de la Decisión SIEG de 2011)

a) Períodos 2002-2006 y 2007-2011

- (282) A tenor del artículo 5, apartado 1, de la Decisión SIEG de 2011, el importe de la compensación no debe superar lo necesario para cubrir el coste neto de la ejecución de las obligaciones de servicio público, incluido un beneficio razonable. En el presente caso, la limitación de la compensación a los costes necesarios para el ejercicio del servicio público está garantizada por el procedimiento de definición del presupuesto asignado al aeropuerto. Así, en el apartado 2.6 de la circular sobre dicho procedimiento, se estipula que la CCI de Angulema debe determinar, para la elaboración del presupuesto: i) la situación de las operaciones de funcionamiento, ii) la situación de la capacidad de autofinanciación, y iii) la situación de las operaciones de capital. Además, muchos documentos deben obligatoriamente ir anejos a la propuesta de presupuesto cuya aprobación es necesaria (cuadro de prestaciones y cotizaciones interservicios, plantilla de personal, masas salariales, etc.). De lo que se desprende, por tanto, que el conjunto de controles previos a la definición del presupuesto puede garantizar *ex ante* que este se limite a lo estrictamente necesario y justificado en relación con las misiones de la CCI de Angulema. De la información facilitada por las autoridades francesas se deduce que las ayudas concedidas solo tenían por objeto compensar el déficit de explotación asociado a la gestión del aeropuerto de Angulema. Por otra parte, el dispositivo de control del presupuesto ejecutado establecido por los estatutos del SMAC podía evitar cualquier compensación excesiva, *ex post*. En consecuencia, el importe de la compensación no excedía de lo necesario para cubrir los costes ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público.
- (283) Por otra parte, la existencia de cuentas separadas permitía aislar la actividad de gestión del aeropuerto de Angulema desde un punto de vista contable. En efecto, se desprende de las cuentas de la CCI-aeropuerto que está prevista una partida independiente relativa a las actividades del aeropuerto. Este dispositivo era suficiente para garantizar la inexistencia de subvenciones cruzadas en beneficio de otras actividades. Además, las cuentas y presupuestos del aeropuerto también se remitían al Servicio de Aviación Civil encargado de emitir un dictamen para la autoridad de tutela de la CCI de Angulema previa aprobación o no de las cuentas y presupuestos, ya que el Estado era la autoridad adjudicadora del aeropuerto. Por lo tanto, la compensación fue utilizada efectivamente para garantizar el funcionamiento del servicio de que se trata y las autoridades públicas establecieron un procedimiento para garantizar la ausencia de compensación excesiva. La Comisión señala, no obstante, que esta apreciación no es aplicable a los costes generados por la actividad de Ryanair, que constituye una misión de desarrollo comercial⁽¹⁶⁵⁾.
- (284) Por último, la Comisión recuerda que la información remitida por las autoridades francesas permite establecer que las ayudas controvertidas solo tenían por objeto cubrir el déficit de explotación del aeropuerto durante el período considerado sin que su administrador haya sacado de ello ningún provecho.

b) Período que empieza el 1 de enero de 2012

- (285) La licitación del contrato de prestaciones precisaba de una manera transparente la necesidad de que el licitador fijara su remuneración de prestador para una explotación sin tráfico comercial (hipótesis de partida) y para una explotación comercial (hipótesis proactiva). También debía fijar la garantía máxima solicitada del SMAC para equilibrar su explotación en ambos casos. El SMAC, además, había previsto, en su licitación, una cláusula de participación en los beneficios (50 %/50 %) en el caso de una contribución del SMAC inferior al límite máximo fijado en la oferta, que está incluida en el Pliego de condiciones. Por otra parte, como ya se dijo en el considerando 262, la hipótesis de partida propuesta por SNC-Lavalin, más ventajosa que la que proponía APCO, garantizaba la accesibilidad y el mantenimiento en condiciones operativas del aeropuerto de Angulema.
- (286) Además, el cálculo de la compensación se basa principalmente en una referencia al déficit real en una cuenta separada para el aeropuerto⁽¹⁶⁶⁾. La entidad gestora tiene la obligación de obtener la certificación de dicha cuenta independiente por un auditor de cuentas y de presentar sus cuentas anuales al SMAC.

⁽¹⁶⁵⁾ Véase el considerando 225 de la presente Decisión.

⁽¹⁶⁶⁾ Artículo 14, apartado 1, del Pliego de condiciones y de las cláusulas técnicas.

- (287) Por otra parte, se ha demostrado que la contribución pública de equilibrio de la que se beneficia SNC-Lavalin se verá reducida en el caso de que la cuantía necesaria para el equilibrio de las cuentas del aeropuerto resulte ser inferior al límite máximo fijado en el acta de compromiso. Este mecanismo de recuperación puede minimizar el riesgo de compensación excesiva *ex post*.
- (288) En cuanto a los controles regulares de la ausencia de una compensación excesiva, las disposiciones del título III del Pliego de condiciones de la licitación especifican las modalidades de control del SMAC que permiten verificar y evitar una compensación excesiva de la contribución del SMAC respecto a los costes de las misiones de interés económico general encomendadas a SNC-Lavalin.
- (289) Por lo que se refiere al importe de la compensación, la Comisión observa, no obstante, que el equilibrio del contrato celebrado entre el SMAC y SNC-Lavalin no se basa en la determinación *ex ante* de un beneficio razonable, sino en una retribución a tanto alzado. La Comisión observa también el tráfico, más que limitado, del aeropuerto hasta el momento, los mecanismos previstos de cálculo y control de la compensación, la presencia de la cláusula de incentivo para fomentar la eficiencia de la gestión descrita anteriormente y el hecho de que la oferta de SNC-Lavalin era la más ventajosa desde el punto de vista financiero. Habida cuenta de estos elementos, la Comisión considera que la compensación concedida en virtud del contrato entre el SMAC y SNC-Lavalin puede declararse compatible con el mercado interior siempre que las autoridades francesas comprueben que el importe total de la compensación abonada a SNC-Lavalin a lo largo de toda la duración del contrato no excederá de lo necesario para cubrir los costes netos derivados únicamente de la ejecución de las obligaciones de servicio público, excluyendo los costes relativos al desarrollo comercial de la plataforma e incluyendo un tipo razonable de rendimiento del capital invertido.
- (290) A este respecto, las autoridades francesas deberán presentar a la Comisión, en el plazo de cuatro meses tras la expiración del contrato celebrado entre el SMAC y SNC-Lavalin, un informe que demuestre que el importe de la compensación concedida a SNC-Lavalin, incluyendo un tipo razonable de rendimiento del capital invertido, se ajusta al artículo 5 de la Decisión SIEG de 2011 durante todo el período de vigencia del contrato.

8.2.2. Conclusión sobre la compatibilidad de las ayudas entre 2002 y 2017

- (291) Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Comisión concluye que las ayudas ya concedidas para la gestión del aeropuerto de Angulema desde 2002, independientemente de quiénes hayan sido los gestores, son compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE y la Decisión SIEG de 2011 ⁽¹⁶⁷⁾.
- (292) No obstante, en cuanto a SNC-Lavalin, la Comisión considera que la compensación concedida en virtud del contrato entre el SMAC y SNC-Lavalin puede declararse compatible con el mercado interior siempre que Francia demuestre a la Comisión que el importe total de la compensación abonada a SNC-Lavalin a lo largo de toda la duración del contrato no excederá de lo necesario para cubrir los costes netos derivados únicamente de la ejecución de las obligaciones de servicio público, excluyendo los costes relativos al desarrollo comercial de la plataforma e incluyendo un tipo razonable de rendimiento del capital invertido.
- (293) A este respecto, las autoridades francesas deberán presentar a la Comisión, en el plazo de cuatro meses tras la expiración del contrato celebrado entre el SMAC y SNC-Lavalin, un informe que demuestre que el importe de la compensación concedida a SNC-Lavalin, incluyendo un tipo razonable de rendimiento del capital invertido, se ajusta al artículo 5 de la Decisión SIEG de 2011 durante el período de vigencia del contrato.

9. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AYUDA A RYANAIR Y AMS

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

- (294) Si bien los acuerdos de 2008 se formalizaron entre el SMAC, por una parte, y Ryanair y AMS por otra, la Comisión considera que debe evaluarse conjuntamente el comportamiento del SMAC y de la CCI-aeropuerto para la evaluación de las medidas de ayuda concedidas a Ryanair y AMS. En efecto, como ya se demostró en el considerando 178, la Comisión considera que el SMAC y la CCI-aeropuerto han explotado conjuntamente la plataforma del aeropuerto de Angulema desde 2007 hasta 2011.

⁽¹⁶⁷⁾ La Comisión considera oportuno señalar que las medidas de ayuda cuestionadas que entran en el ámbito de aplicación de la Decisión SIEG de 2005 son compatibles con el mercado interior, también en aplicación de esta Decisión y por las mismas razones. Las condiciones de compatibilidad de la Decisión SIEG de 2005 no son, en efecto, a efectos del análisis necesario en el presente caso, sustancialmente diferentes de las de la Decisión SIEG de 2011.

9.1.1. Nociones de empresa y de actividad económica

- (295) A efectos de determinar si las medidas incluidas en los acuerdos de 2008 constituyen ayudas estatales, procede determinar si sus beneficiarios, Ryanair y AMS, son empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Ahora bien, no puede negarse que ambas empresas son entidades implicadas en la prestación de servicios de transporte aéreo y publicitarios, por lo que ejercen actividades económicas.

9.1.2. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

9.1.2.1. Presencia de recursos estatales

- (296) Los acuerdos de 2008 fueron celebrados directamente por el SMAC. Respecto a los elementos expuestos anteriormente en los considerandos 203 a 205 de la presente Decisión, la Comisión considera que los recursos del SMAC constituyen recursos estatales.

9.1.2.2. Imputabilidad de las medidas al Estado

- (297) La deliberación del SMAC por la que se autorizaba la firma de los acuerdos de 2008 fue aprobada por unanimidad por las entidades públicas miembros del SMAC, compuestos a su vez, directa o indirectamente, por entidades regionales y cámaras de comercio e industria. Ahora bien, la Comisión considera que las características de estas entidades tienen como consecuencia que las decisiones del SMAC sobre la actividad aeroportuaria son imputables al Estado ⁽¹⁶⁸⁾.
- (298) En consecuencia, la Comisión considera que la celebración de dichos contratos implica el uso de recursos estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, y que la decisión de celebrarlos es imputable al Estado.

9.1.3. Ventaja selectiva

- (299) Para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, procede determinar si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica selectiva que no habría obtenido en condiciones normales de mercado ⁽¹⁶⁹⁾.
- (300) A este respecto, la Comisión constata, en primer lugar, que las medidas de que se trata son selectivas en la medida en que se refieren exclusivamente a Ryanair. En efecto, la celebración de los acuerdos de 2008 es anterior a la publicación de las decisiones tarifarias públicas mencionando un dispositivo similar, aplicables a partir del 1 de marzo de 2009 a todas las compañías que deseen operar en el aeropuerto de Angulema. Por otra parte, la sentencia de la London Court of International Arbitration (LCIA), de 18 de junio de 2012, sobre la denuncia por Ryanair de los acuerdos de 2008 muestra que se ha producido una negociación bilateral entre los representantes de Ryanair y de la CCI de Angulema sobre las condiciones de la actividad de Ryanair en el aeropuerto de Angulema. Estas negociaciones tuvieron lugar a partir de septiembre de 2009, fecha en la que los representantes de Ryanair informaron a los representantes de la CCI-aeropuerto de las dificultades financieras sufridas por el transportista aéreo en la ruta Londres Stansted-Angulema. De estos debates se desprende que el gestor del aeropuerto y Ryanair se planteaban su relación de manera exclusiva, ya que el primero excluía la posibilidad de dirigirse a otra compañía aérea.
- (301) Posteriormente, para determinar si los contratos celebrados confirieron una ventaja económica a Ryanair, la Comisión debe examinar si un hipotético operador en una economía de mercado que actuase en lugar del SMAC y de la CCI-aeropuerto, movido por una perspectiva de rentabilidad, habría celebrado contratos similares.
- (302) A efectos de la aplicación de este principio y teniendo en cuenta las circunstancias de hecho del presente asunto, la Comisión considera que, en primer lugar, procede responder a las siguientes preguntas:
- ¿es necesario analizar de forma conjunta o, al contrario, por separado, el contrato de servicios de marketing y el contrato de servicios aeroportuarios, celebrados simultáneamente?,
 - ¿qué beneficios hubiese podido esperar de los contratos de servicios de marketing un hipotético operador en una economía de mercado que actuase en lugar de la CCI-aeropuerto?,

⁽¹⁶⁸⁾ Véase el apartado 8.1.2.2 de la presente Decisión.

⁽¹⁶⁹⁾ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, asunto C-342/96, España/Comisión, p. I-2459, apartado 41.

— ¿cuál es la pertinencia de la comparación de los términos de los contratos de servicios aeroportuarios afectados por el procedimiento de investigación formal con las tasas aeroportuarias facturadas en otros aeropuertos a efectos de aplicar el principio del inversor en una economía de mercado?

- (303) En segundo lugar, tras responder a estas preguntas, la Comisión aplicará el principio del inversor en una economía de mercado a las diversas medidas en cuestión.

9.1.3.1. Análisis conjunto del contrato de servicios de marketing y del contrato de servicios aeroportuarios

- (304) En su Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión consideró de manera preliminar que el contrato de servicios aeroportuarios y el contrato de servicios de marketing celebrados entre el SMAC y la compañía aérea Ryanair y AMS debían analizarse conjuntamente a efectos de la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado. Cabe recordar en este contexto que, según el Tribunal General ⁽¹⁷⁰⁾, es necesario, en efecto, contemplar una transacción comercial en su conjunto, a fin de verificar si una entidad estatal actuó como un operador racional en una economía de mercado. En consecuencia, la Comisión tiene la obligación de tener en cuenta todos los elementos pertinentes y su contexto en la evaluación de las medidas controvertidas.
- (305) En el marco de sus observaciones, Francia apoyó el enfoque adoptado por la Comisión en su Decisión de incoar el procedimiento consistente en analizar conjuntamente el contrato de servicios aeroportuarios y el contrato de servicios de marketing, que se celebraron al mismo tiempo. En cambio, algunos terceros interesados, como Ryanair, no están de acuerdo con este planteamiento, pues consideran que los contratos de servicios de marketing deben analizarse por separado.
- (306) La Comisión considera, no obstante, que el análisis del conjunto de los elementos del caso confirma la pertinencia del enfoque adoptado en la Decisión de incoar el procedimiento (véanse los considerandos 215 a 220 de la Decisión de incoar el procedimiento). Conviene constatar, a este respecto, que ninguna información enviada en el marco del procedimiento de investigación formal ha venido a cuestionar este análisis preliminar de la Comisión.
- (307) En primer lugar, el contrato de servicios de marketing se celebró en la misma fecha que el contrato de servicios aeroportuarios y esos dos contratos fueron celebrados entre las mismas partes. En efecto, AMS es una filial propiedad al 100 % de Ryanair y sus ejecutivos son altos directivos de Ryanair. Por tanto, Ryanair y AMS constituyen una sola entidad económica, en el sentido de que AMS actúa en función de los intereses de Ryanair y bajo su control, y que los beneficios que genera se destinan a Ryanair, en forma de dividendos o de aumento del valor de la empresa. Además, como se expondrá detalladamente más adelante, el contrato de servicios de marketing está vinculado a la explotación de la ruta aérea por Ryanair desde el aeropuerto de Angulema. El contrato de servicios de marketing indica, en efecto, que tiene su origen en el compromiso de Ryanair de operar dicha ruta y se celebró al mismo tiempo que el contrato de servicios aeroportuarios entre el SMAC y Ryanair relativos a esa misma ruta. Por consiguiente, el mero hecho de que los contratos de servicios de marketing hayan sido celebrados por el SMAC con AMS y no con Ryanair no impide considerar que un contrato de servicios de marketing y un contrato de servicios aeroportuarios celebrados al mismo tiempo constituyen una única transacción.
- (308) Además, la Comisión recuerda que el contrato de servicios de marketing está vinculado a la operación de rutas aéreas por Ryanair en el aeropuerto de Angulema. La Comisión considera que la relación comercial entre el SMAC y Ryanair, por una parte, y entre el SMAC y AMS, por otra, solo podía plantearse en el marco *sui generis* de la apertura de la línea Angulema-Londres Stansted por Ryanair. A este respecto, debe señalarse que una auditoría realizada por cuenta de las entidades regionales de Charente ⁽¹⁷¹⁾ presenta a Ryanair como beneficiaria directa de las «ayudas marketing» que la compañía aérea exige para abrir una eventual línea de bajo coste. Las autoridades francesas subrayan que los acuerdos de 2008 son un mecanismo contractual no disociable, coherente y global. Resulta, por tanto, que, desde el punto de vista de SMAC, como parte contratante, existe un estrecho vínculo entre el contrato de servicios de marketing y las rutas aéreas operadas por Ryanair en el aeropuerto de Angulema.
- (309) Esta apreciación se ve reforzada por las cláusulas del contrato de servicios de marketing, de las que se desprende que dicho contrato se basa en el compromiso de Ryanair de operar la ruta que es, al mismo tiempo, objeto del contrato de servicios aeroportuarios. El artículo 1 del contrato de servicios de marketing, relativo a la finalidad del acuerdo, establece que «el presente acuerdo se basa en el compromiso de Ryanair de operar una ruta aérea entre el aeropuerto de Angulema y Londres. El programa original de vuelo será de tres enlaces semanales durante el período primavera/verano, a reservas de imposibilidad por fuerza mayor». La Comisión observa asimismo que determinadas cláusulas del contrato de servicios de marketing se refieren directamente a Ryanair, hasta el punto de considerarla como parte en el contrato, aun cuando el acuerdo de voluntades fue formalizado entre el SMAC y AMS. Así, por ejemplo, en el artículo 7 del contrato de servicio de marketing se menciona que «si el acuerdo se resuelve por parte de Ryanair en

⁽¹⁷⁰⁾ Sentencia del Tribunal General de 17 de diciembre de 2008, asunto T-196/04, Ryanair/Comisión, p. II-3643.

⁽¹⁷¹⁾ Estudio realizado por la Alliance ELSA, fechado el 14 de junio de 2006, en el que se establecen las perspectivas del aeropuerto de Angulema Brie-Champniers y de Cognac-Chanteaubernard después del 1 de enero de 2007.

algún momento antes de finalizar el tercer año del acuerdo, Ryanair pagará al SMAC una multa de 50 000 EUR por el cuarto año y de 25 000 EUR por el quinto año, a prorrata de cada año y del programa de vuelo». Además, el informe de presentación remitido a la comisión de licitación menciona que SNC-Lavalin propone la apertura, en 2013, de una nueva ruta hacia las Islas Británicas, operada por una compañía aérea de bajo coste, «si el SMAC acepta las ayudas para marketing requeridas, que evalúa entre 30 y 35 EUR por pasajero de salida». Así pues, estas disposiciones establecen una relación entre las decisiones tomadas en la gestión del aeropuerto de Angulema y el contrato de servicios de marketing.

- (310) La afirmación de Ryanair en el presente procedimiento, según la cual la celebración del contrato de servicios de marketing entre el aeropuerto y AMS no tenía por objeto incrementar el índice de ocupación de los vuelos operados por Ryanair en la ruta Angulema-Londres no puede poner en entredicho esta conclusión. El objeto del contrato de marketing era ofrecer espacios publicitarios en la página web de Ryanair para promover Angulema como destino de viaje entre los visitantes de dicha página y, por tanto, los clientes de esta compañía aérea. Por lo tanto, suponiendo que sea cierta la afirmación de Ryanair y que el contrato de marketing no pudiera hacer aumentar el número de pasajeros transportados por Ryanair desde/hasta Angulema, resulta difícil comprender qué interés pudo tener el aeropuerto en celebrar semejante contrato de marketing.
- (311) En consecuencia, los costes relacionados con el contrato de servicios de marketing se debían, según el SMAC, a la apertura de la ruta entre Angulema y Londres Stansted. Desde el punto de vista del SMAC, los beneficios de este contrato solo podían manifestarse a través de ingresos adicionales relacionados con el tráfico de pasajeros en la línea Angulema-Londres Stansted, que era la única línea operada por Ryanair en el aeropuerto de Angulema.
- (312) El contrato de servicios de marketing no puede, por tanto, disociarse del contrato de servicios aeroportuarios, que se celebró simultáneamente ni de los servicios de transporte aéreo que constituyen su objeto. Los elementos fácticos expuestos anteriormente ponen de manifiesto, además que, en ausencia de las rutas aéreas en cuestión (y, por tanto, del contrato de servicios aeroportuarios que les afecta), el contrato de servicios de marketing no habría tenido ninguna explicación económica razonable para el aeropuerto de Angulema y, por lo tanto, no se habría celebrado. En aquel momento, Ryanair era la única compañía de gran tamaño que volaba hacia ese aeropuerto y que hubiera podido incrementar el tráfico. Si el aeropuerto hubiera querido fomentar el tráfico en otras rutas operadas por otras compañías competidoras de Ryanair, es razonable suponer que no habría hecho publicidad en la página web de Ryanair. En efecto, como se indicó anteriormente, el contrato de servicios de marketing indica explícitamente que tiene su origen en el compromiso de Ryanair de operar una ruta aérea entre el aeropuerto de Angulema y Londres Stansted y establece, además, servicios de marketing que están dirigidos principalmente a promocionar esta ruta.
- (313) En conclusión, habida cuenta de lo que precede, la Comisión considera que conviene analizar conjuntamente los contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing (en lo sucesivo, «los acuerdos de 2008»), que constituyen una única operación, con el fin de determinar si constituyen ayudas estatales.

9.1.3.2. Sobre los beneficios que un operador en una economía de mercado habría podido esperar de los contratos de servicios de marketing y sobre el precio que habría estado dispuesto a pagar por estas prestaciones

- (314) A fin de aplicar el principio del inversor en una economía de mercado al presente caso, el comportamiento de la CCI de Angulema y del SMAC, como signatarios de los acuerdos de 2008, debe compararse al de un hipotético operador en una economía de mercado encargado de la gestión del aeropuerto de Angulema.
- (315) Al analizar esta operación, es preciso estimar los beneficios que dicho hipotético operador en una economía de mercado, guiado por perspectivas de rentabilidad, podía haber esperado de los servicios de marketing. A este respecto, las repercusiones generales de dichos servicios en el turismo y la actividad económica de la región no deben, como tales, ser tenidas en cuenta. Lo único que cuenta son los efectos de esos servicios en la rentabilidad del aeropuerto, puesto que son los únicos que el hipotético operador en una economía de mercado habría tenido en cuenta.
- (316) A este respecto, los servicios de marketing estimulan el uso de las rutas afectadas por los contratos de servicios de marketing y los contratos de servicios aeroportuarios correspondientes, ya que tienen por objeto la promoción de estas rutas. Aunque este efecto beneficie en primer lugar a la compañía aérea en cuestión, procede considerar que el gestor del aeropuerto también se beneficia de ello. En efecto, un incremento del número de pasajeros puede traducirse para el gestor del aeropuerto en un incremento de los ingresos procedentes de algunas tasas aeroportuarias, así como en los ingresos no aeronáuticos procedentes, en particular, de la actividad de los aparcamientos, restaurantes y otros establecimientos.

- (317) Así pues, es innegable que un operador en una economía de mercado que gestionara el aeropuerto de Angulema en lugar de la CCI-aeropuerto y del SMAC habría podido tener en cuenta este efecto positivo en el momento de plantearse la celebración del contrato de servicios de marketing y del contrato de servicios aeroportuarios correspondiente. Lo habría hecho evaluando el impacto de la ruta aérea en cuestión en sus ingresos y costes futuros y estimando, en este contexto, el número de pasajeros que utilizan dichas rutas, lo cual habría reflejado el efecto positivo de los servicios de marketing. Además, este efecto se habría evaluado durante todo el período de explotación de las rutas en cuestión, tal como se establece en el contrato de servicios aeroportuarios y el contrato de servicios de marketing.
- (318) Cuando un gestor de aeropuerto celebra un contrato que incluye medidas de fomento de determinadas rutas aéreas, es posible, en efecto, que prevea un índice de ocupación (o factor de carga) ⁽¹⁷²⁾ en las rutas aéreas afectadas y lo tenga en cuenta en la valoración de sus futuros ingresos. A este respecto, la Comisión toma nota de la opinión de Ryanair según la cual los contratos de servicios de marketing no solo implican un coste para un gestor de aeropuertos, sino también un posible beneficio.
- (319) Por otra parte, es preciso determinar si un hipotético operador en una economía de mercado que gestionara el aeropuerto de Angulema en lugar de la CCI-aeropuerto y del SMAC podía razonablemente esperar y cuantificar otros beneficios que los que resultasen del efecto positivo sobre la utilización de las rutas aéreas concernidas por el contrato de servicios de marketing durante el período de explotación de dichas rutas, tal como estipulan el contrato de servicios de marketing o el contrato de servicios aeroportuarios.
- (320) Algunos terceros interesados, en particular Ryanair, en su estudio de 17 de enero de 2014, apoyan esta tesis. El estudio del 17 de enero de 2014 se basa en el supuesto de que los servicios de marketing adquiridos por un gestor de aeropuerto como la CCI-aeropuerto y el SMAC pueden reforzar la imagen de marca del aeropuerto y, por consiguiente, estimular de forma duradera el número de pasajeros que utilizan dicho aeropuerto y no solo en las rutas cubiertas por el contrato de servicios de marketing y el contrato de servicios aeroportuarios durante el período de explotación previsto en el contrato. En particular, el estudio puso de manifiesto que, según Ryanair, las prestaciones de marketing pueden producir efectos positivos duraderos en la afluencia de pasajeros en el aeropuerto, más allá de la expiración del contrato de servicios de marketing.
- (321) En primer lugar, procede señalar a este respecto que ningún elemento del caso sugiere que, en el momento de celebrar el contrato de servicios de marketing objeto del procedimiento de investigación formal, el gestor del aeropuerto hubiera proyectado y, menos aún, cuantificado los posibles efectos positivos de los contratos de servicios de marketing que fueran más allá de las meras rutas aéreas contempladas por este contrato, o desde un punto de vista temporal, que fueran más allá de la expiración de dicho contrato. Francia, por su parte, no ha propuesto ningún método que permitiera estimar el posible valor que un hipotético operador de mercado, gestor del aeropuerto de Angulema en lugar de la CCI-aeropuerto y del SMAC, hubiera atribuido a estos efectos en el momento de evaluar la conveniencia de celebrar los acuerdos de 2008. En consecuencia, dichos efectos, suponiendo que existieran, no fueron tenidos en cuenta por los gestores del aeropuerto en el momento de la firma de los contratos con Ryanair y AMS.
- (322) Por otra parte, en lo que respecta al carácter duradero de estos efectos, también parece muy incierto sobre la base de la información disponible. No se puede descartar que la promoción de Angulema y su región en la página web de Ryanair haya podido incitar a las personas que consultasen dicha página a adquirir billetes de Ryanair hacia Angulema en el momento en que tuvieron acceso a esta publicidad o poco después. En cambio, es improbable que el recuerdo de dicha publicidad, vista durante visitas a la página web de Ryanair, haya podido perdurar e influir en sus compras de billetes de avión más allá de unas semanas. Una campaña publicitaria puede tener efectos duraderos cuando las operaciones de promoción se llevan a cabo mediante uno o varios soportes publicitarios a los que los consumidores están expuestos frecuentemente durante un período de tiempo determinado. Por ejemplo, una campaña de publicidad en las cadenas de televisión y emisoras de radio generalistas, las páginas web muy visitadas o un conjunto de paneles publicitarios situados al aire libre o en lugares públicos pueden producir tal efecto duradero si los consumidores tienen acceso a estos soportes de manera pasiva y repetida. En cambio, es poco probable que una operación de promoción limitada únicamente a la página web de Ryanair tenga un efecto que vaya mucho más allá de la duración de la operación de promoción. Por otro lado, incluso los titulares de marcas muy conocidas siguen promocionándolas con campañas de marketing, lo que carecería de justificación económica racional si se aceptaran los argumentos de Ryanair.
- (323) En efecto, es muy probable que, para la mayoría de la gente, la visita de la página web de Ryanair no es lo bastante frecuente para imprimir, por sí sola, un recuerdo duradero de la promoción de una región realizada en este sitio. Esta observación se ve significativamente reforzada por dos elementos. Primero, a tenor del contrato de servicios de marketing, la promoción de la región de Angulema en la portada de la página de Ryanair se limitaba a cinco párrafos de 150 palabras en la sección «Top five things to do» de la página correspondiente al destino de Angulema-Cognac y a la presencia de un simple enlace en la portada de www.ryanair.com hacia una página designada por el SMAC durante períodos limitados de tiempo, incluso muy breves (24, 17 y 12 días por año durante los tres primeros años).

⁽¹⁷²⁾ El porcentaje de carga o factor de carga se define como la proporción de asientos ocupados en los aparatos utilizados para explotar la ruta aérea en cuestión.

Tanto la naturaleza de estas operaciones de promoción (la presencia de un simple enlace con un valor promocional limitado) como su brevedad pueden haber limitado mucho el efecto de estas operaciones en el tiempo tras su finalización, máxime cuando estas operaciones se limitaron únicamente a la página web de Ryanair y no aparecieron en ningún otro medio. Segundo, las demás operaciones de marketing previstas en el contrato celebrado con AMS se referían únicamente a la página del sitio web relativa al destino Angulema. Es muy probable que la mayoría de la gente no visite esta página con frecuencia y solo lo haga si ya tiene un interés potencial en ese destino.

- (324) De este modo, si los servicios de marketing pudieron estimular la utilización de las rutas cubiertas por el contrato de servicios de marketing durante el período de aplicación de esos servicios, es muy probable que ese efecto haya sido nulo o insignificante después de dicho período o en otras rutas.
- (325) Se desprende, por otra parte, de los estudios de Ryanair de 17 y 31 de enero de 2014 que los beneficios de los contratos de servicios de marketing que vayan más allá de las rutas aéreas contempladas en esos contratos y de la duración de explotación de estas rutas, tal como está previsto en el contrato de servicios aeroportuarios y el contrato de servicios de marketing, son extremadamente inciertos y no pueden cuantificarse con un grado de fiabilidad que fuera suficiente para un operador prudente en una economía de mercado.
- (326) Así, por ejemplo, según el estudio de 17 de enero de 2014, «[...] futuros beneficios incrementales más allá de la expiración prevista del contrato de servicios aeroportuarios son, por su propia naturaleza, inciertos». Por otra parte, el estudio propone dos métodos para evaluar *a priori* los efectos positivos de los contratos de servicios de marketing, un enfoque basado en el flujo de caja (*cash flow*) y otro basado en la capitalización.
- (327) El enfoque basado en el flujo de caja consiste en evaluar los beneficios de los contratos de servicios de marketing y los contratos de servicios aeroportuarios en forma de ingresos futuros generados por parte del gestor del aeropuerto mediante los servicios de marketing y el contrato de servicios aeroportuarios, previa deducción de los gastos correspondientes. El método basado en la capitalización consiste en considerar que la mejora de la imagen de marca del aeropuerto debida a los servicios de marketing como un activo inmaterial, adquirido al precio previsto en el contrato de servicios de marketing.
- (328) El estudio destaca, sin embargo, la magnitud de los problemas derivados del enfoque basado en la capitalización, lo que demuestra la poca fiabilidad de los resultados que puede producir tal método, y aboga por el método basado en los flujos de caja. El estudio indica, en particular, que «el enfoque de capitalización solo debería tener en cuenta la proporción de los gastos de marketing imputables a la base del activo inmaterial de un aeropuerto. Sin embargo, puede resultar difícil determinar la proporción de los gastos de marketing destinados a generar ingresos futuros para el aeropuerto (es decir, una inversión en la base del activo inmaterial del aeropuerto), por oposición a los que generan ingresos actuales para el aeropuerto». También subraya que «para aplicar el enfoque de capitalización, es necesario estimar el tiempo medio en el que un aeropuerto pudiera retener a un cliente debido a la campaña de marketing de AMS. En la práctica sería muy difícil estimar el tiempo medio de retención de la clientela tras una campaña de AMS, por falta de datos suficientes».
- (329) El estudio de 31 de enero de 2014, por su parte, propone una aplicación práctica del enfoque basado en los flujos de caja. Según este planteamiento, los beneficios del contrato de servicios de marketing y el contrato de servicios aeroportuarios que vayan más allá de la expiración del contrato de servicios de marketing adoptan la forma de un «valor terminal» calculado en la fecha de expiración del contrato. Este valor terminal se calcula partiendo de los beneficios incrementales que se esperan de ambos contratos en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios. Dichos beneficios se prolongan durante el período siguiente, de una duración igual a la del contrato de servicios aeroportuarios, y están ajustados en función del índice de crecimiento del mercado del transporte aéreo en Europa y de un factor de probabilidad que representa supuestamente la capacidad del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de marketing para contribuir a los beneficios del aeropuerto más allá de su fecha de expiración. Esta capacidad para producir beneficios duraderos es consecuencia, según el estudio de 31 de enero de 2014, de una serie de factores «que incluyen una mayor notoriedad y una marca más fuerte, así como factores externos de red y pasajeros regulares», sin más precisiones al respecto. Además, este método tiene en cuenta un tipo de descuento que refleja el coste del capital.
- (330) Por lo que se refiere al factor de probabilidad, el estudio propone un tipo del 30 %, que considera prudente. Sin embargo, el estudio, de carácter muy teórico, no da ninguna justificación seria sobre este punto, ni cuantitativa ni cualitativa. No se basa en ningún elemento fáctico específico de la actividad de Ryanair, ni en los mercados de transporte aéreo, ni en los de los servicios aeroportuarios para justificar este tipo del 30 %. No establece ninguna relación entre este tipo y los factores que menciona muy brevemente (notoriedad, marca potente, externalidades de red y pasajeros recurrentes) que ampliarían supuestamente los beneficios de los contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing después de su expiración. Por último, no se basa en absoluto en el contenido específico de los servicios de marketing previstos en los distintos contratos con AMS para analizar en qué grado estos servicios podrían influir en los factores mencionados anteriormente.

- (331) Además, no demuestra en absoluto que, en el momento del vencimiento de un contrato de servicios aeroportuarios y de un contrato de servicios de marketing, las ganancias que generaron para el gestor del aeropuerto en su último año de aplicación puedan prolongarse en el futuro con algún grado de probabilidad. Tampoco justifica la pertinencia del tipo de crecimiento del mercado del transporte aéreo en Europa para evaluar los efectos de un contrato de servicios aeroportuarios y de un contrato de servicios de marketing para un aeropuerto concreto.
- (332) El «valor terminal» calculado según el método propuesto por Ryanair tiene, por tanto, muy poca probabilidad de ser tenido en cuenta por un operador prudente en una economía de mercado que evaluase el interés de celebrar un contrato.
- (333) Por lo tanto, el estudio de 31 de enero de 2014 pone de manifiesto que el método de flujo de caja solo podría dar resultados muy inciertos y muy poco fiables, igual que el método de capitalización.
- (334) Por otra parte, ni Francia ni ningún tercero interesado ha facilitado datos que demuestren que el método propuesto por Ryanair en este estudio, o cualquier otro método que tuviera en cuenta cuantitativamente los beneficios que fueran más allá de la expiración de los contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing, es el efectivamente utilizado por los gestores de aeropuertos regionales comparables al de Angulema. Además, Francia no ha hecho ningún comentario sobre los estudios de 17 y 31 de enero de 2014 y, por tanto, no ha aprobado sus conclusiones en el marco del presente procedimiento.
- (335) Por añadidura, como se indicó anteriormente, los servicios de marketing a que se refiere el procedimiento de investigación formal están claramente dirigidos a las personas que pueden utilizar la ruta mencionada en el contrato de servicios de marketing. Si esta ruta no se prolonga al expirar el contrato de servicios aeroportuarios, es extremadamente improbable que los servicios de marketing puedan seguir teniendo efectos positivos en la afluencia de pasajeros en el aeropuerto más allá de la fecha de esa expiración. Ahora bien, la probabilidad de que una compañía aérea desee seguir explotando una ruta más allá del tiempo por el cual se comprometió a operar en el contrato de servicios aeroportuarios es muy difícil de evaluar por parte de un gestor de aeropuerto. En particular, las compañías aéreas de bajo coste han demostrado que gestionaban las aperturas y cierres de rutas de forma muy dinámica. En el momento de concluir una transacción como la que se examina en el presente procedimiento de investigación formal, un operador prudente en una economía de mercado no apostaría por la voluntad de la compañía aérea de prolongar la explotación de la ruta de que se trate tras la expiración del contrato.
- (336) Por otra parte, y a mayor abundamiento, procede señalar que el valor terminal calculado según el método propuesto por Ryanair en el estudio de 31 de enero de 2014 solo es positivo (y, por lo tanto, solo tiene un efecto positivo en la rentabilidad previsible del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de marketing) en los casos en los que el beneficio incremental previsto de dichos contratos en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios sea positivo. En efecto, el método consiste en partir del beneficio incremental esperado en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios y proyectarlo en el futuro, aplicándole dos factores. El primer factor es el crecimiento global del mercado europeo del transporte aéreo y refleja el crecimiento de tráfico previsto. El segundo es un factor del 30 %, que representa esquemáticamente la probabilidad de que la ejecución de los contratos que ya habían expirado favorezca la celebración de contratos similares en el futuro, que puedan generar flujos financieros similares. De este modo, si el futuro beneficio incremental previsto en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios es negativo, el valor terminal también será negativo, lo que refleja el hecho de que la celebración de contratos similares a los que acaban de finalizar es de tal naturaleza que, como ellos, degradan cada año la rentabilidad del aeropuerto.
- (337) El estudio de 31 de enero de 2014 se plantea muy brevemente este supuesto, limitándose a indicar en una nota a pie de página, sin comentarios ni justificaciones: «[...] ningún valor terminal puede calcularse si los beneficios incrementales netos de los pagos AMS son negativos durante el último año del período en cuestión»⁽¹⁷³⁾. Ahora bien, como se demostrará a continuación, todos los contratos implicados en el presente asunto conducen a flujos incrementales previstos que cada año son negativos, no solo globalmente, sino en valor actualizado neto. Así, para dichos contratos, el «valor terminal» calculado según el método propuesto por Ryanair sería nulo o incluso negativo. La toma en consideración de ese valor terminal, por consiguiente, no pone en cuestión la conclusión según la cual los diferentes contratos suponen una ventaja económica.
- (338) En conclusión, se desprende de lo que precede que el único beneficio tangible que un operador prudente en una economía de mercado pudiera esperar de un contrato de servicios de marketing y tomara en cuenta cuantitativamente al evaluar el interés de celebrar tal contrato asociado a un contrato de servicios aeroportuarios, sería un posible efecto positivo de los servicios de marketing en el número de pasajeros que utilizan las rutas contempladas en los contratos de que se trate, durante el período de explotación de estas rutas, tal y como se prevé en los contratos. La Comisión considera que otros posibles beneficios son demasiado inciertos como para considerarlos cuantitativamente y, en efecto, tales beneficios teóricos no fueron tenidos en cuenta por los gestores del aeropuerto de Angulema en la celebración de los acuerdos de que se trata.

⁽¹⁷³⁾ Estudio de 31 de enero de 2014, nota 17, traducción libre del texto inglés.

9.1.3.3. Sobre el carácter comparable del aeropuerto de Angulema con otros aeropuertos europeos

- (339) A tenor de las nuevas Directrices, a efectos de la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado, la existencia de una ayuda en favor de una compañía aérea que utilice un aeropuerto puede, en principio, excluirse en tanto que el precio facturado por los servicios aeroportuarios corresponde al precio de mercado o, si puede demostrarse mediante un análisis *ex ante*, es decir, basado en la información disponible en el momento de la concesión de la medida y de la evolución previsible en aquel momento, que el acuerdo entre el aeropuerto y la compañía aérea supondrá para el aeropuerto una aportación marginal positiva a los ingresos ⁽¹⁷⁴⁾.
- (340) Por otra parte, según las nuevas Directrices, «cuando proceda a la apreciación de los acuerdos entre aeropuertos y compañías aéreas, la Comisión también tendrá en cuenta en qué medida puede considerarse que dichos acuerdos forman parte de una estrategia global de los aeropuertos, que debería llevarlos a la rentabilidad, al menos a largo plazo» ⁽¹⁷⁵⁾. No obstante, por lo que se refiere al primer enfoque (comparación con un «precio de mercado»), la Comisión duda que sea posible definir actualmente un elemento de comparación apropiado a efectos de la fijación de un precio de mercado razonable para los servicios prestados por los aeropuertos y considera que un análisis *ex ante* de la rentabilidad adicional es el criterio más pertinente para evaluar los acuerdos concluidos por los aeropuertos con las compañías aéreas individuales ⁽¹⁷⁶⁾.
- (341) A este respecto, cabe señalar que, en general, la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado, o refiriéndose a un precio medio observado en otros contratos similares, puede ser eficaz cuando dicho precio puede ser razonablemente identificado o deducido de otros indicadores de mercado. No obstante, este método no puede tener la misma pertinencia en el caso de servicios aeroportuarios. La estructura de los costes e ingresos tiende a variar considerablemente de un aeropuerto a otro. En efecto, tales costes e ingresos dependen del estado de desarrollo del aeropuerto, del número de compañías aéreas que lo frecuentan, de su capacidad en términos de tráfico de pasajeros, del estado de las infraestructuras y de las inversiones relacionadas, del marco reglamentario que puede variar de un Estado miembro a otro, así como del déficit y de las obligaciones contraídas por el aeropuerto en el pasado ⁽¹⁷⁷⁾.
- (342) Además, la liberalización del mercado del transporte aéreo complica cualquier análisis estrictamente comparativo. Como lo muestra el presente caso, las prácticas comerciales entre los aeropuertos y las compañías aéreas no se basan en una lista de precios públicos para prestaciones individuales. En efecto, dichas relaciones comerciales presentan una gran variedad. Incluyen un reparto de riesgos en términos de afluencia de pasajeros y responsabilidades comerciales y financieras correlativas, una generalización de los mecanismos incitativos, así como variaciones entre el reparto de riesgos a lo largo de la duración de los contratos. En consecuencia, las transacciones no son fácilmente comparables entre sí en cuanto a precio por rotación o por pasajero.
- (343) Ryanair opina que la aplicación del principio del inversor prudente en una economía de mercado puede realizarse tomando como punto de comparación algunos aeropuertos europeos. A este respecto, considera que algunos aeropuertos europeos pueden compararse con el aeropuerto de Angulema debido a sus similitudes ⁽¹⁷⁸⁾. El estudio remitido, a este respecto, a la Comisión compara las tasas pagadas por Ryanair en el aeropuerto de Angulema con las tasas que la compañía aérea abona en los aeropuertos que se consideran comparables. Ryanair concluye que las cargas aplicadas por esos aeropuertos son inferiores a las que aplica el aeropuerto de Angulema.
- (344) No obstante, la Comisión considera que el método adoptado por el estudio citado es inoperante en la medida en que se limita a las prestaciones y pagos derivados del contrato de servicios aeroportuarios sin tener en cuenta el contrato de servicios de marketing. Ahora bien, como se señaló anteriormente, la Comisión considera que el criterio del operador en una economía de mercado debe aplicarse al término de un análisis conjunto de estos dos actos contractuales inseparables. Por lo tanto, no pueden aceptarse las conclusiones de la evaluación comparativa presentada por Ryanair.
- (345) Las tasas pagadas por Ryanair por servicios aeroportuarios en otros aeropuertos no pueden, por tanto, servir de referencia a efectos de la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado.

⁽¹⁷⁴⁾ Véase el apartado 53 de las nuevas Directrices.

⁽¹⁷⁵⁾ Véase el apartado 66 de las nuevas Directrices.

⁽¹⁷⁶⁾ Véanse los apartados 59 y 61 de las nuevas Directrices.

⁽¹⁷⁷⁾ Véase la Decisión de la Comisión, citada en la nota 69, considerandos 88 y 89.

⁽¹⁷⁸⁾ Ryanair basa su análisis en un estudio presentado por la consultora Oxera con fecha de 25 de junio de 2012.

- (346) Por otra parte, la Comisión señala que el precio realmente pagado por Ryanair para el uso de los servicios aeroportuarios del aeropuerto de Angulema fue negativo durante los años 2008 y 2009. Ciertamente, un precio negativo concedido por un gestor de aeropuerto a una compañía aérea como consecuencia de un nivel de tasas aeroportuarias que no cubre los costes de las prestaciones asociadas puede ser conforme al cálculo racional de un operador en una economía de mercado, siempre que este precio negativo se vea compensado, durante un período determinado, por una subida anticipada de los ingresos obtenidos por la explotación de una línea aérea, tengan dichos ingresos un origen aeronáutico o no. Ahora bien, en este caso, los ingresos no aeronáuticos no podían ser suficientes y no podían desarrollarse en las proporciones necesarias y suficientes durante el período de cinco años del contrato de servicios aeroportuarios.
- (347) Por último, los aeropuertos para los que pudiera justificarse un precio negativo son escasos y no están incluidos en la muestra seleccionada. La Comisión considera, a este respecto, que las características de los aeropuertos que componen la muestra son demasiado heterogéneas para ofrecer una base satisfactoria de análisis ⁽¹⁷⁹⁾.
- (348) Por otra parte, Ryanair no ha demostrado en qué medida los aeropuertos mencionados en el estudio son suficientemente comparables en materia de volumen y tipo de tráfico, tipo y nivel de servicios aeroportuarios, proximidad de una gran ciudad, número de habitantes en la zona de influencia, prosperidad en la zona vecina y existencia de otras zonas geográficas que podrían atraer pasajeros ⁽¹⁸⁰⁾. Ni Francia ni ningún tercero interesado han invocado la existencia de aeropuertos que pudieran ser lo suficientemente comparables al aeropuerto de Angulema según esos distintos criterios.
- (349) En estas circunstancias, la Comisión considera que, en el presente contexto, habida cuenta de todos los elementos de que dispone, no hay necesidad alguna de apartarse del planteamiento propugnado en las nuevas Directrices de aviación a efectos de la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado a las relaciones entre los aeropuertos y las compañías aéreas, a saber, el análisis *ex ante* de la rentabilidad adicional (o incremental). Este enfoque se justifica por el hecho de que un gestor de aeropuertos tiene un interés objetivo en formalizar una transacción con una compañía aérea a partir del momento en que puede esperar razonablemente que dicha transacción aumente sus beneficios (o reduzca sus pérdidas), en comparación con una situación contrafáctica en la que esta transacción no se celebraría, con independencia de cualquier comparación.

9.1.3.4. Conclusión sobre las modalidades de aplicación del principio del inversor en una economía de mercado

- (350) Se desprende de todo lo anterior que, para aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado a los acuerdos de 2008, la Comisión debe analizar conjuntamente el contrato de servicios de marketing y el contrato de servicios aeroportuarios celebrados al mismo tiempo y debe determinar si un hipotético operador en una economía de mercado, guiado por perspectivas de rentabilidad y que gestionara el aeropuerto de Angulema en lugar de la CCI-aeropuerto y del SMAC, habría celebrado esos contratos. Para ello, es preciso determinar la rentabilidad incremental de los acuerdos de 2008 a lo largo de todo su período de aplicación, según la evaluación que habría hecho el operador en una economía de mercado en el momento de celebrar los contratos, teniendo en cuenta:
- el tráfico incremental futuro esperado de la aplicación de los acuerdos de 2008, considerando los efectos de los servicios de marketing en los índices de ocupación de las rutas contempladas en los contratos,
 - los ingresos incrementales futuros esperados de la aplicación de los acuerdos de 2008, incluidos los ingresos procedentes de las tasas aeronáuticas y de los servicios de asistencia en tierra generados por las rutas cubiertas por dichos acuerdos, así como los ingresos no aeronáuticos procedentes del tráfico adicional generado por la aplicación de estos acuerdos,
 - los costes incrementales futuros esperados de la aplicación de los acuerdos de 2008, incluidos los costes de explotación y los posibles costes de inversiones incrementales generados por las rutas cubiertas por estos contratos, así como los costes de los servicios de marketing.
- (351) Deben resultar de esos cálculos unos flujos anuales futuros correspondientes a la diferencia entre ingresos y costes incrementales, que se actualizarán, en caso necesario, con un índice que refleje el coste del capital para el gestor del aeropuerto. Un valor actualizado neto positivo indica, en principio, que los contratos en cuestión no confieren ninguna ventaja económica y un valor actualizado neto negativo revela la existencia de esa ventaja.

⁽¹⁷⁹⁾ Uno de los criterios de comparación elegido se basa en la inclusión en la categoría de aeropuertos con un tráfico inferior a un millón de pasajeros por año. A partir del momento en que las tasas aeroportuarias del aeropuerto de Angulema se comparan con las que aplican aeropuertos con un tráfico anual de varios cientos de miles de pasajeros por año, el análisis comparativo resultante se hace sobre una base demasiado imprecisa para ser aceptable.

⁽¹⁸⁰⁾ Véanse las nuevas Directrices, apartado 60.

- (352) Cabe señalar que, en el marco de esta evaluación, las alegaciones de Ryanair según las cuales el precio de los servicios de marketing adquiridos por el SMAC es equivalente o inferior a lo que se puede considerar un «precio de mercado» para tales servicios son irrelevantes. En efecto, un operador en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad no estaría dispuesto a adquirir este tipo de servicios, incluso a un precio inferior o igual al «precio de mercado», si previera que, a pesar del efecto positivo de tales servicios en la utilización de las rutas aéreas afectadas, los costes incrementales generados por los contratos superarían los ingresos incrementales en valor actualizado. En efecto, en tal supuesto, el «precio de mercado» superaría su disposición a pagar y, por tanto, se vería abocado, lógicamente, a renunciar a los servicios de que se trate.
- (353) Por las mismas razones, el hecho de que los precios previstos en el contrato de servicios aeroportuarios puedan ser superiores o equivalentes a los aplicados por los gestores de aeropuertos mínimamente comparables carece de pertinencia en el marco del presente análisis, puesto que no se puede esperar que generen ingresos incrementales suficientes para cubrir los costes incrementales.

9.1.3.5. Aplicación del principio del inversor en una economía de mercado

- (354) A efectos de la apreciación de los acuerdos de 2008 y habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede recordar que tanto la existencia como la importancia de elementos de ayuda en estos contratos deben valorarse teniendo en cuenta la situación existente en el momento de su celebración⁽¹⁸¹⁾ y, más concretamente, teniendo en cuenta las informaciones disponibles y la evolución previsible en aquel momento.
- (355) Los datos comunicados por las autoridades francesas subrayan que el SMAC encargó un estudio de previsión presentado el 14 de junio de 2006⁽¹⁸²⁾. Este estudio aborda las perspectivas del aeropuerto de Angulema después del 1 de enero de 2007. Sin dar detalles, el informe señala los grandes agregados asociados a la apertura de una ruta operada por Ryanair entre Angulema y Londres. Para un tráfico potencial estimado en 100 000 pasajeros por año, el resultado de este estudio es el siguiente:

	Año 1	Año 2	Año 3
Saldo negativo de la cuenta de explotación	56 000	56 000	56 000
Ayuda de marketing	560 000	560 000	560 000
Gasto anual a cargo del SMAC	616 000	616 000	616 000

- (356) Este documento no corresponde a un plan comercial a partir del cual la Comisión podría proceder al análisis del cumplimiento del criterio del operador en una economía de mercado. En efecto, no se conocen los datos que sirvieron de referencia para la elaboración de estas previsiones y las hipótesis elegidas no son lo suficientemente detalladas. Además, esta estimación se realizó partiendo de la base de un período de tres años cuando se había decidido, antes de que se celebraran, que los acuerdos de 2008 debían ser ejecutados durante un período de cinco años. Por último, este estudio se realizó mucho antes de los acuerdos de 2008. No se elaboró para determinar si la ejecución de esos acuerdos con Ryanair/AMS, tal y como se podían haber planteado antes de su celebración, era lo suficientemente rentable para el gestor del aeropuerto.
- (357) En cualquier caso, la Comisión constata que estas previsiones tienden a demostrar que el SMAC, como gestor del aeropuerto de Angulema, no actuó de conformidad con el comportamiento de un operador prudente en una economía de mercado. En efecto, de este estudio de previsión de 2006 se desprende que el SMAC no podía ignorar, en esa fecha, que la apertura de una línea entre Angulema y Londres, operada por una compañía aérea de bajo coste, podía traducirse en importantes pérdidas de explotación y, por tanto, en una elevada necesidad de financiación.
- (358) A pesar de esta información, de la que disponía el SMAC en el momento de celebrarse los acuerdos de 2008, este último no consideró necesario elaborar un plan comercial o cualquier otro análisis económico equivalente previo relativo a los contratos por firmar con Ryanair y AMS, con el fin de fundamentar, desde un punto de vista económico, su decisión de adoptar dichos compromisos.

⁽¹⁸¹⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal General de 19 de octubre de 2005, asunto T-318/00, Freistaat Thüringen/Comisión, p. II-4179, apartado 125.

⁽¹⁸²⁾ Este estudio fue realizado por Alliance ELSA.

- (359) En opinión de Ryanair, la ausencia de un plan comercial en el momento de la celebración de contratos tales como los contemplados en este procedimiento de investigación formal, no puede utilizarse como prueba del incumplimiento del principio del inversor privado en una economía de mercado.
- (360) En este sentido, la ausencia de un plan comercial o, de manera más general, de cualquier análisis de rentabilidad cuantificado realizado antes de la celebración de un contrato constituye un indicio serio de que no se ha cumplido el principio del operador en una economía de mercado. Esto es tanto más exacto en el presente caso cuanto que el gestor del aeropuerto de Angulema disponía, antes de la celebración de los acuerdos de 2008, de informaciones que podían poner en duda su rentabilidad económica en caso de que se celebrara un acuerdo para el desarrollo de una ruta de bajo coste hacia Londres.
- (361) La Comisión considera útil señalar, en este contexto, que Francia no ha aportado ningún elemento que demostrara que el gestor del aeropuerto había efectuado un análisis de riesgo en relación con los beneficios que pudiesen derivarse de los acuerdos de 2008 en el momento de su celebración. Francia alega, por el contrario, que la decisión del SMAC se basaba en la voluntad de perennizar el aeropuerto de Angulema y apunta a un objetivo de desarrollo regional. Ahora bien, esta alegación sugiere, una vez más, que la celebración de los acuerdos de 2008 con Ryanair y AMS no buscaba principalmente perspectivas de rentabilidad.
- (362) La Comisión estima que esta conclusión está confirmada por su evaluación de lo que hubiera sido el análisis coste/beneficio realizado por un operador prudente en una economía de mercado, según los acuerdos de 2008.
- (363) Con este fin, la Comisión llevó a cabo su propio análisis basándose en los costes e ingresos incrementales de los acuerdos de 2008, tal como los hubiera evaluado *a priori* un operador en una economía de mercado de acuerdo con las nuevas Directrices. Las hipótesis elegidas y los resultados del análisis se presentan a continuación.
- (364) La Comisión considera oportuno recordar, a los fines de este análisis, que, a raíz de la adopción de las nuevas Directrices, tanto Francia como las partes interesadas fueron invitadas a presentar sus observaciones respecto a la aplicación al presente caso de las disposiciones de dichas Directrices (véanse los considerandos 8 y 9). En este asunto, ni Francia ni las partes interesadas han cuestionado, en cuanto al fondo, la tesis de la Comisión según la cual, puesto que es imposible determinar un elemento de comparación apropiado a efectos de fijar un precio de mercado razonable para los servicios prestados por los aeropuertos a las compañías aéreas, el criterio más adecuado a efectos de la apreciación de los acuerdos celebrados entre estas dos partes es un análisis *ex ante* de su rentabilidad adicional.
- a) Horizonte temporal
- (365) Al evaluar el interés de celebrar un contrato de servicios aeroportuarios y/o un contrato de servicios de marketing, un operador en una economía de mercado habría optado, como horizonte temporal de su evaluación, por la duración de los acuerdos en cuestión, o bien por el período acordado en cada contrato individualmente. Dicho de otro modo, habría evaluado los costes e ingresos incrementales durante el período de aplicación de los contratos.
- (366) No parece justificado contemplar un período más amplio. En efecto, en la fecha de celebración de los acuerdos, un operador prudente en una economía de mercado no habría contado con la prórroga de los acuerdos al término de su ejecución, en los mismos términos o en términos distintos. Esto es tanto más cierto cuanto que un gestor normalmente prudente no podía ignorar que las compañías de bajo coste como Ryanair eran y son conocidas por llevar sus actividades de forma muy dinámica, tanto si se trata de aperturas y cierres de rutas o de aumentos y reducciones de frecuencias, con el fin de adaptarse a la evolución del mercado.
- (367) También conviene señalar que, en el marco de la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado, no se tuvo en cuenta el hecho de que Ryanair no operara algunas rutas durante todo el período establecido en los acuerdos de 2008, ya que este elemento no era conocido ni podía preverse en el momento de la celebración de estos acuerdos.
- (368) A continuación, la Comisión va a examinar las hipótesis elegidas para analizar los acuerdos de 2008 celebrados con Ryanair/AMS en materia de tráfico, ingresos y costes incrementales, antes de presentar el balance del análisis de dichos acuerdos.
- b) Tráfico incremental y número de rotaciones previstas
- (369) El análisis efectuado por la Comisión se basa en el tráfico incremental (es decir, el número de pasajeros adicionales) que un operador en una economía de mercado que gestionase el aeropuerto de Angulema en lugar del SMAC habría podido estimar en el momento de la celebración de los acuerdos de 2008. En otras palabras, se trata de estimar el número de pasajeros que el gestor del aeropuerto de Angulema podía prever, en 2008, en la ruta Angulema-Londres, operada por Ryanair durante el período de ejecución del contrato.

- (370) El tráfico incremental previsto se determinó a partir de frecuencias previstas para la ruta Angulema-Londres en los contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing, así como del número de rotaciones anuales resultante.
- (371) Por otra parte, la Comisión ha tenido en cuenta la capacidad de los aparatos utilizados por Ryanair, a saber, los Boeing 737-800, con 189 plazas.
- (372) La Comisión presenta así la hipótesis de un índice de ocupación del 85 % por vuelo. Se trata de una hipótesis favorable a Ryanair, ya que el porcentaje del 85 % es bastante alto. Este índice es ligeramente superior a la media de los vuelos operados por Ryanair en su red ⁽¹⁸³⁾ y superior o igual al índice de ocupación propuesto por Francia para los distintos contratos en su reconstrucción de los análisis de rentabilidad. No obstante, la Comisión considera que este elevado índice de ocupación es aceptable, aunque se trate de una hipótesis favorable, para reflejar un posible efecto positivo de los servicios de marketing en la utilización de las rutas aéreas afectadas por los distintos contratos y a falta de otros datos que cuantifiquen el impacto previsible de estos servicios en el índice de ocupación.

Cuando el período de ejecución de un contrato no coincidía con años civiles completos, la Comisión lo tuvo en cuenta y calculó, para cada año de vigencia del contrato, el tráfico previsto en proporción al número de días del año en que el contrato debía aplicarse.

c) Ingresos incrementales

- (373) Por lo que se refiere a los acuerdos de 2008 que son objeto de su análisis, la Comisión intentó determinar los ingresos incrementales, es decir, los ingresos generados por la transacción, tal y como un operador en una economía de mercado los hubiera previsto.
- (374) En aplicación del principio de la «caja única», la Comisión considera a este respecto que es necesario tener en cuenta los ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos.
- (375) Por lo que se refiere a los ingresos aeronáuticos, son la suma del producto de las distintas tasas que debe pagar la compañía aérea al gestor del aeropuerto, a saber:
- la «tasa de aterrizaje», es decir, un importe por rotación,
 - la «tasa por pasajero», es decir, un importe por pasajero, y
 - la tasa abonada por los servicios de asistencia en tierra, que adopta la forma de un importe por rotación fijado en el contrato de servicios aeroportuarios.
- (376) Los acuerdos de 2008 fijaban directamente el importe de la tasa por pasajero y de la tasa de aterrizaje. Según el artículo 7, apartado 1, del contrato de servicios aeroportuarios, el nivel de la tasa por pasajero se basó en las tarifas adoptadas por el aeropuerto de Angulema. No obstante, el artículo 7, apartado 3, del contrato de servicios aeroportuarios establece descuentos promocionales aplicables durante los tres primeros años. Estos descuentos son del 57,25 % el primer año, equivalente a 1,18 EUR, del 48 % el segundo año, equivalente a 1,44 EUR y del 24 % el tercer año, equivalente a 2,10 EUR. Además, el artículo 7, apartado 2, del mismo contrato fijaba las tasas de aterrizaje en 252,29 EUR por cada aterrizaje. Por consiguiente, los importes fijados en el contrato son los que se han tenido en cuenta en el análisis.
- (377) Por otra parte, el artículo 7, apartado 4, del contrato de servicios aeroportuarios precisaba que la tasa de asistencia en tierra ascendía a 195 EUR el primer año. Asimismo, indicaba que la tasa se situaba en 245 EUR a partir del segundo año. Este importe fue, por tanto, el adoptado por la Comisión en su análisis.
- (378) Con el fin de calcular el producto de las tres tasas aeronáuticas citadas anteriormente, que un operador en una economía de mercado podía prever en un contrato de este tipo, la Comisión utilizó las previsiones del número de rotaciones (para la tasa de aterrizaje y la tasa de asistencia en tierra) y de tráfico adicional (para la tasa por pasajero), fijadas en el contrato, y las multiplicó por los importes unitarios de la tasa, tal y como fueron establecidos anteriormente.
- (379) Respecto a los ingresos no aeronáuticos, en principio son prácticamente proporcionales al número de pasajeros. En efecto, la actividad de los aparcamientos, restaurantes y demás establecimientos situados en el aeropuerto depende del número de pasajeros. Es lo que sucede con los ingresos que percibe el gestor del aeropuerto en relación con esas actividades. Sin embargo, en el presente caso, una parte importante de ingresos no aeronáuticos procede de los gastos de los empleados del operador y de otras empresas cuando el tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Angulema no es significativo.

⁽¹⁸³⁾ Véase <http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/>

(380) Por lo que respecta al importe de esos ingresos no aeronáuticos incrementales, la Comisión considera que es probable que un operador razonable en una economía de mercado lo hubiera calculado en el momento de la celebración de los contratos, basándose en los ingresos no aeronáuticos totales del aeropuerto, inmediatamente anterior a la celebración del contrato de que se trate. En el presente caso, los ingresos no aeronáuticos proceden, en gran parte, de los gastos realizados por los empleados del operador y de las empresas basadas en el aeropuerto cuando el tráfico de pasajeros no es significativo. Por último, según la información presentada por Francia, la suma de los ingresos no aeronáuticos incrementales procedente exclusivamente del tráfico comercial podía evaluarse en [...] EUR al año. La Comisión considera que esta estimación parece razonable.

d) Costes incrementales

(381) Los costes incrementales que un operador en una economía de mercado que gestionara el aeropuerto en lugar de los gestores del aeropuerto de Angulema podía, *a priori*, esperar de cada transacción (incluyendo, en su caso, un contrato de servicios aeroportuarios y un contratos de servicios de marketing) entran en las tres categorías siguientes:

- los costes de compra de los servicios de marketing,
- los costes de inversiones incrementales, debidos a las inversiones realizadas a causa de la transacción,
- los costes de explotación incrementales, a saber, los costes de explotación (personal, compras varias) que pudieran resultar de la ejecución de la operación.

(382) Por lo que se refiere a los costes de los contratos de marketing, la Comisión tuvo en cuenta las cantidades previstas en el contrato de servicios de marketing. El contrato de servicios de marketing celebrado con Ryanair estipulaba en su artículo 3, apartado 1, servicios de marketing por un valor de 400 000 EUR el primer año, 300 000 EUR el segundo año y 225 000 EUR el tercer año. Por lo tanto, estos son los importes utilizados por la Comisión como coste de los servicios de marketing,

(383) Al igual que en las previsiones de tráfico, los pagos de marketing previstos no representan necesariamente los importes efectivamente pagados, ya que algunos acontecimientos posteriores a la celebración de los contratos pudieron haber llevado a apartarse de los importes previstos inicialmente. Este es el caso, en particular, cuando el contrato ha sido objeto de una resolución anticipada. No obstante, estos acontecimientos no deben tenerse en cuenta en la aplicación del principio del inversor en una economía de mercado puesto que son posteriores a la celebración de los contratos. Para evaluar la rentabilidad de los acuerdos de 2008, cualquier operador en una economía de mercado habría hecho referencia a los importes previstos en el momento de la firma del contrato.

(384) Por lo que se refiere a los costes de inversiones incrementales, ninguno de ellos se ha tenido en cuenta en la medida en que ningún elemento del expediente pone de manifiesto que un operador en una economía de mercado hubiera considerado tener que realizar algunas inversiones, fundamentalmente debido a los contratos que son objeto del procedimiento de investigación formal.

(385) A fin de estimar los costes de funcionamiento incrementales previsibles en el momento de la celebración de los acuerdos de 2008, la Comisión debe basarse en los elementos de análisis del gestor del aeropuerto, al no estar en condiciones de calcular por sí misma la forma en que un contrato determinado puede influir en las diferentes partidas de los costes del aeropuerto.

(386) La Comisión observa que dicha estimación fue realizada por la CCI-aeropuerto y el SMAC antes de la firma de los acuerdos de 2008 y, por lo tanto, estaba disponible en el momento de la celebración de dichos contratos.

e) Presentación de los resultados en lo que atañe a los contratos firmados con Ryanair y AMS

(387) Una vez determinados para el contrato todos los ingresos y costes incrementales que un operador en una economía de mercado hubiera previsto, la Comisión está en condiciones de determinar, para los acuerdos de 2008 y año por año en toda su duración prevista, los flujos incrementales esperados (ingresos menos costes). Estos resultados se presentan a continuación.

Cuadro 12

Flujos incrementales esperados de los acuerdos de 2008

	2008	2009	2010	2011	2012
Coefficiente de ocupación	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
Pasajeros por vuelo	160,65	160,65	160,65	160,65	160,65

	2008	2009	2010	2011	2012
Pasajeros por rotación	322	322	322	322	322
Rotaciones de abril a octubre	93	93	93	93	93
Total de pasajeros	29 946	29 946	29 946	29 946	29 946

Tasas	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa por pasajero	1,18	1,44	2,1	2,76	2,76
Tasas de aterrizaje por rotación	252,29	252,29	252,29	252,29	252,29
Tasa de asistencia en tierra por rotación	195	245	245	245	245

Ingresos incrementales	2008	2009	2010	2011	2012
Producto de la tasa por pasajero	35 336,28	43 122,24	62 886,6	82 650,96	82 650,96
Producto de la tasa de aterrizaje	23 462,97	23 462,97	23 462,97	23 462,97	23 462,97
Producto de la tasa de asistencia en tierra	18 135	22 785	22 785	22 785	22 785
Ingresos no aeronáuticos	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Costes incrementales	2008	2009	2010	2011	2012
Asistencia en tierra y acogida	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>de los cuales, personal</i>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>de los cuales, otros</i>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Marketing	400 000	300 000	225 000	0	0
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gastos	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultado	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (388) La Comisión observa que, en los acuerdos de 2008, todos los flujos incrementales anuales son negativos, como se indica en el cuadro 12, a pesar de las hipótesis favorables a Ryanair que la Comisión eligió, en particular, en materia de tráfico incremental y de costes incrementales. La Comisión señala, además, que esta conclusión seguiría siendo válida aunque se excluyeran totalmente los costes de funcionamiento incrementales y considerando únicamente como costes incrementales los costes de compra de las prestaciones de marketing.
- (389) Por lo tanto, la Comisión considera que los acuerdos celebrados en 2008 por el SMAC con Ryanair y AMS confieren una ventaja económica a estas dos compañías. Como esta ventaja procede de disposiciones contractuales específicas con la compañía aérea en cuestión, es selectiva.

9.1.4. *Repercusión en el comercio y la competencia*

- (390) Cuando una ayuda financiera concedida por un Estado miembro refuerza la posición de ciertas empresas frente a otras que compiten con ellas en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda. Según una jurisprudencia reiterada⁽¹⁸⁴⁾, para que una medida distorsione la competencia basta con que el beneficiario de la ayuda compita con otras empresas en mercados abiertos a la competencia.
- (391) Desde la entrada en vigor de la tercera fase de la liberalización del transporte aéreo el 1 de enero de 1993⁽¹⁸⁵⁾, las compañías aéreas pueden prestar libremente sus servicios en las rutas intracomunitarias y beneficiarse de la autorización de cabotaje ilimitado. Ahora bien, según 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 que las autoridades públicas le concedan puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros y perjudicar a la competencia, en la medida en que el mantenimiento de dicha empresa en el mercado impide que los competidores incrementen su cuota de mercado y reduce las posibilidades de que aumenten sus exportaciones»⁽¹⁸⁶⁾.
- (392) En el presente caso, procede considerar que las medidas controvertidas redujeron los costes de explotación de una línea aérea e incitaron a los operadores a transferir una línea de un aeropuerto a otro. En consecuencia, la Comisión considera que las medidas en cuestión distorsionan la competencia y afectan a los intercambios comerciales dentro de la Unión Europea.

9.1.5. *Conclusión sobre la existencia de una ayuda*

- (393) Habida cuenta de las consideraciones que preceden, la Comisión considera que Ryanair y AMS se beneficiaron de ayudas estatales en virtud de los acuerdos de 2008.

9.2. **Compatibilidad con el mercado interior**

- (394) Las ayudas en cuestión constituyen ayudas de funcionamiento. Ahora bien, tales ayudas solo pueden declararse compatibles en circunstancias excepcionales y debidamente justificadas.
- (395) Se desprende, además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁽¹⁸⁷⁾, que incumbía a Francia indicar sobre qué base legal las ayudas controvertidas podían ser consideradas compatibles con el mercado interior y demostrar que se cumplían las condiciones de compatibilidad. Por tanto, la Comisión solicitó a las autoridades francesas, en la Decisión de incoación, que indicaran las posibles bases jurídicas sobre las que apoyar la compatibilidad, y que establecieran si se cumplían las condiciones de compatibilidad aplicables, en particular, en caso de que las ayudas en cuestión debieran considerarse como ayudas de puesta en marcha para la apertura de nuevas rutas. Sin embargo, Francia nunca alegó que las medidas examinadas constituían ayudas de puesta en marcha compatibles con el mercado interior ni tampoco propuso otras bases de compatibilidad, ni razonamiento sobre el cual pudiera basarse una declaración de compatibilidad. Además, ningún tercero interesado aportó elementos que demostraran la compatibilidad de dichas medidas con el mercado interior.
- (396) Sin embargo, la Comisión considera oportuno analizar en qué medida estas ayudas podrían ser declaradas compatibles en virtud de su contribución a la apertura de nuevas rutas.

⁽¹⁸⁴⁾ Sentencia del Tribunal General de 30 de abril de 1998, asunto T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Comisión, p. II-717.

⁽¹⁸⁵⁾ 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).

⁽¹⁸⁶⁾ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, asunto C-305/89, Italia/Comisión, p. I-1603.

⁽¹⁸⁷⁾ Véase la sentencia del Tribunal de 28 de abril de 1993, asunto C-364/90, Italia/Comisión, p. I-2097, apartado 20.

- (397) En este contexto, las nuevas Directrices indican: «En lo que respecta a las ayudas a la puesta en marcha concedidas a las compañías aéreas, la Comisión aplicará los principios establecidos en las presentes Directrices a todas las ayudas a la puesta en marcha notificadas sobre las que deba pronunciarse a partir del 4 de abril de 2014, incluso cuando las medidas se hubieran notificado antes de esa fecha. De conformidad con su Comunicación sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales, la Comisión aplicará a las ayudas ilegales a la puesta en marcha concedidas a las compañías aéreas las normas en vigor en el momento de su concesión. Por consiguiente, la Comisión no aplicará los principios establecidos en estas directrices a las ayudas ilegales a la puesta en marcha concedidas a compañías aéreas antes del 4 de abril de 2014»⁽¹⁸⁸⁾.
- (398) Las Directrices de 2005 disponen, por su parte, que «la Comisión examinará la compatibilidad de toda ayuda a la financiación de infraestructuras aeroportuarias o ayuda de puesta en marcha concedida sin su autorización y, por lo tanto, infringiendo lo dispuesto en el artículo 88, apartado 3, del Tratado con arreglo a las presentes Directrices si la ayuda comenzó a concederse después de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. En los demás casos, el examen se fundamentará en las normas aplicables en el momento en que comenzó la concesión de la ayuda»⁽¹⁸⁹⁾.
- (399) Como los acuerdos de 2008 fueron celebrados después de la entrada en vigor de las Directrices de 2005, dichas Directrices constituyen la base jurídica aplicable.
- (400) A este respecto, el punto 27 de las Directrices de 2005 establece que las ayudas al funcionamiento concedidas a las compañías aéreas (como las ayudas de puesta en marcha) solo pueden ser declaradas compatibles con el mercado interior en casos excepcionales y bajo condiciones estrictas en las regiones europeas desfavorecidas, es decir, las regiones que puedan acogerse a la excepción del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, las regiones ultraperiféricas y las regiones con baja densidad de población.
- (401) Como el aeropuerto de Angulema no está situado en una región de este tipo, esta excepción no se aplica.
- (402) La Comisión observa que ni Francia ni ningún tercero interesado han demostrado la compatibilidad de estas medidas con el mercado interior, ni basándose en las Directrices de 2005 ni en cualquier otro fundamento.
- (403) Dado que los criterios establecidos en el punto 79 de las Directrices de 2005 para las ayudas de puesta en marcha son acumulativos, la Comisión considera oportuno examinar los criterios previstos en el apartado 5, párrafo 2, letras i) y k), de dichas Directrices.
- (404) Por lo que se refiere al criterio i) (Plan comercial que acredite la viabilidad y el análisis de la repercusión de la nueva ruta en las líneas competidoras), la Comisión invitó a Francia a que indicase si estos planes de negocios se habían llevado a cabo y, en caso afirmativo, a enviarle copias de los mismos. Ni Francia ni ningún tercero interesado hicieron constar la existencia de tales planes de negocios. Además, se desprende de las declaraciones de Ryanair/AMS que no se elaboró ningún plan comercial para demostrar la viabilidad de la línea, durante un período sustancial, después de que se concediera la ayuda. En efecto, ningún análisis previo, basado en los datos de que disponía la compañía aérea en el momento de la celebración de los acuerdos de 2008, permitía demostrar la viabilidad de la conexión aérea entre el aeropuerto de Angulema y Londres-Stansted. Por lo tanto, no se cumple el criterio establecido en la letra i).
- (405) El criterio k) (Recursos) establece que deben preverse mecanismos de recurso en los Estados miembros para remediar cualquier discriminación que pudiera producirse en la concesión de ayudas. La Comisión observa que ningún mecanismo de recurso estaba previsto en el momento de la celebración de los acuerdos de 2008 para remediar una situación de discriminación en la concesión de las ayudas a la puesta en marcha. Por consiguiente, tampoco se cumple el criterio previsto en la letra k).

9.3. Conclusión

- (406) Los acuerdos celebrados en 2008 por el SMAC con Ryanair y AMS, objeto del presente procedimiento, constituyen ayudas estatales incompatibles con el mercado interior.

10. CONCLUSIÓN GENERAL

- (407) Con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE, los Estados miembros están obligados a informar de todo proyecto encaminado a conceder o modificar una ayuda. El Estado miembro interesado no puede ejecutar las medidas proyectadas antes de que dicho procedimiento haya desembocado en una decisión definitiva. En el presente caso, las autoridades francesas no han notificado las compensaciones recibidas por los gestores del aeropuerto de Angulema ni los acuerdos de 2008. Además, las ayudas se abonaron antes de que la Comisión adoptase una decisión definitiva al respecto.

⁽¹⁸⁸⁾ Véase el punto 174 de las nuevas Directrices.

⁽¹⁸⁹⁾ Punto 85 de las Directrices de 2005.

- (408) A la luz de lo que precede, la Comisión considera que las compensaciones recibidas por el aeropuerto de Angulema constituyen ayudas estatales ilegales pero compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 106, apartado 2, del TFUE.
- (409) Los importes abonados en el marco de la ejecución de los acuerdos de 2008 en cuanto a la actividad de Ryanair y AMS, en cambio, son ayudas estatales ilegales e incompatibles con el mercado interior.

11. RECUPERACIÓN

- (410) Según reiterada jurisprudencia, cuando la Comisión comprueba que una ayuda es incompatible con el mercado interior, la Comisión es competente para obligar al Estado miembro interesado a suprimir o modificar dicha ayuda ⁽¹⁹⁰⁾. Según el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo ⁽¹⁹¹⁾, «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda (en lo sucesivo, “decisión de recuperación”). La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario».
- (411) El objetivo que persigue la Comisión al exigir al Estado miembro interesado que recupere las ayudas incompatibles con el mercado interior es restablecer la situación anterior ⁽¹⁹²⁾. A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que el objetivo se ha alcanzado cuando los beneficiarios han reembolsado los importes concedidos mediante una ayuda ilegal, anulando así la ventaja de que disfrutaban sobre sus competidores. De esta manera, la situación anterior al pago de la ayuda queda restablecida ⁽¹⁹³⁾.
- (412) En el presente caso, parece que ningún principio general del Derecho de la Unión va en contra de la recuperación de las ayudas ilegales así comprobadas. En particular, ni Francia ni los terceros interesados han aportado argumentos en este sentido.
- (413) En consecuencia, Francia deberá adoptar todas las medidas necesarias para recuperar de Ryanair y AMS las ayudas concedidas ilegalmente en virtud de los acuerdos de 2008.
- (414) Los importes de la ayuda que deben recuperarse se determinarán de la siguiente manera. Debe considerarse que los acuerdos de 2008 dieron lugar a un importe de ayuda anual igual, para cada uno de los años en que estos acuerdos se aplicaron. Cada uno de dichos importes se calcula a partir de la parte negativa del flujo incremental previsible (ingresos menos costes) en el momento de la celebración de los acuerdos de 2008, que figuran en el cuadro 12. En efecto, estos importes corresponden a los que se tenían que haber deducido cada año del importe de los servicios de marketing (o que se tenían que haber previsto añadir a las tasas aeroportuarias y tasas de asistencia en tierra facturadas a las compañías aéreas) para que el valor actualizado neto del contrato fuese positivo, es decir, que se ajustase al principio del inversor en una economía de mercado.
- (415) A fin de tener en cuenta el beneficio efectivo recibido por Ryanair y AMS en aplicación de los acuerdos de 2008, los importes mencionados en el considerando anterior podrán ajustarse, en apoyo de las pruebas aportadas por Francia, en función: i) de la diferencia entre, por una parte, los pagos reales, tal como se constataron *ex post*, que fueron realizados por Ryanair en concepto de tasa de aterrizaje, tasa por pasajero y servicios de asistencia en tierra de conformidad con el contrato de servicios aeroportuarios, y, por otra, los flujos previstos (*ex ante*) correspondientes a estas partidas de ingresos y mencionados en el cuadro 12, y ii) de la diferencia entre, por una parte, los pagos reales de gastos de marketing como se constataron *ex post*, que fueron efectuados en favor de Ryanair y AMS en aplicación del contrato de servicios de marketing y, por otra, los costes de marketing previstos (*ex ante*) correspondientes a los mencionados en el cuadro 12.
- (416) Además, la Comisión considera que el beneficio efectivo recibido por Ryanair y AMS se limita a la duración efectiva de la aplicación de los acuerdos de 2008. Después de la resolución de dichos acuerdos, en efecto, Ryanair y AMS no recibieron transferencias en forma de pagos de marketing. Por consiguiente, los importes de la ayuda calculados según lo indicado a continuación y vinculados a los acuerdos de 2008 se reducen a cero en los años en que el contrato dejó de aplicarse (en particular, a causa de la resolución anticipada de mutuo acuerdo entre las partes).

⁽¹⁹⁰⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1973, asunto C-70/72, Comisión/Alemania, p. 813, apartado 13.

⁽¹⁹¹⁾ Reglamento (CE) n° 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).

⁽¹⁹²⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, España/Comisión, p. I-4103, apartado 75.

⁽¹⁹³⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, asunto C-75/97, Bélgica/Comisión, p. I-3671, apartados 64 y 65.

- (417) El cuadro 13 presenta la información pertinente sobre los importes a partir de los cuales se calculan los importes que deben recuperarse. Estos importes incluyen los flujos incrementales (ingresos menos costes) previstos que resultan de la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado, pero con reducciones para los años en que no hayan llegado a su vencimiento.

Cuadro 13

Información sobre los importes que deben recuperarse de los acuerdos de 2008

Importe indicativo de la ayuda recibida con arreglo al régimen (EUR) ⁽¹⁾					Importe indicativo de la ayuda que debe recuperarse (EUR) (Principal)
2008	2009	2010	2011	2012	
463 066	405 630	0	0	0	868 695

⁽¹⁾ Por lo que respecta al cálculo de los intereses, se considera que la ayuda se concedió el 31 de diciembre del año de que se trate.

- (418) Como se explicó anteriormente, la Comisión considera que, a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, Ryanair y AMS constituyen una sola entidad económica y los contratos de servicios de marketing y de servicios aeroportuarios celebrados simultáneamente el 8 de febrero de 2008 deben considerarse como una sola transacción. Por consiguiente, la Comisión considera que Ryanair y AMS son conjunta y solidariamente responsables de la totalidad del reembolso de las ayudas recibidas al amparo de los acuerdos de 2008.
- (419) El importe de la ayuda efectivamente desembolsado desde 2008 hasta 2009 en aplicación de los acuerdos de 2008 asciende a un importe total aproximativo de 868 695 EUR.
- (420) Las autoridades francesas deberán recuperar el importe mencionado en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.
- (421) A este respecto, las autoridades francesas deberán, además, añadir al importe de la ayuda los intereses de recuperación que empiezan a contar desde la fecha en que la ayuda en cuestión se puso a disposición de las empresas, es decir, en cada fecha efectiva de pago de las ayudas hasta su recuperación efectiva ⁽¹⁹⁴⁾, de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión ⁽¹⁹⁵⁾. Dado que, en el presente caso, los flujos que integran dichas ayudas son complejos y se abonan en distintos momentos a lo largo del año e incluso de forma continuada para determinadas categorías de ingresos, la Comisión estima aceptable, para el cálculo de los intereses de recuperación, considerar que el momento del pago de las ayudas en cuestión se sitúa a finales de año, es decir, a 31 de diciembre de cada año afectado.
- (422) Cuando un Estado miembro encuentre dificultades imprevisibles o circunstancias que no habían sido previstas por la Comisión, estos problemas pueden ser puestos en conocimiento de la Comisión, acompañados de propuestas sobre las enmiendas adecuadas, para que la Comisión los evalúe. En tal caso, la Comisión y el Estado miembro de que se trate trabajan conjuntamente de buena fe con el fin de superar las dificultades sin dejar de cumplir todas las disposiciones ⁽¹⁹⁶⁾ del TFUE.
- (423) La Comisión invita a Francia a indicarle sin demora todos los problemas encontrados en la ejecución de esta Decisión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Los pagos efectuados por el Departamento de la Charente, la Communauté d'agglomération du grand Angoulême y la Communauté des Communes de Braconnne Charente en aplicación del acuerdo de 23 de mayo de 2002, relativo a las condiciones de financiación de la explotación y desarrollo del aeropuerto de Angulema Brie Champniers, así como por el

⁽¹⁹⁴⁾ Véase el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n° 659/99, citado anteriormente.

⁽¹⁹⁵⁾ Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

⁽¹⁹⁶⁾ Sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1989, asunto C-94/87, Comisión/Alemania, p. 175, apartado 9, y de 4 de abril de 1995, asunto C-348/93, Comisión/Italia, p. 673, apartado 17.

Syndicat Mixte des Aéroports de Charente en virtud del subcontrato de gestión de 22 de enero de 2009 y del acta de compromiso de 8 de agosto de 2011 en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Angulema y de SNC-Lavalin, respectivamente, constituyen ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE concedidas ilegalmente por Francia, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

2. Los pagos en favor de Ryanair y Airport Marketing Services efectuados por el Syndicat Mixte des Aéroports de Charente en aplicación del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de marketing celebrados el 8 de febrero de 2008 constituyen ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, concedidas ilegalmente por Francia, en infracción del artículo 108, apartado 3, del TFUE.

Artículo 2

1. Los pagos efectuados por el Departamento de la Charente, la Communauté d'agglomération du grand Angoulême y la Communauté des Communes de Braconne Charente en aplicación del acuerdo de 23 de mayo de 2002, relativo a las condiciones de financiación de la explotación y del desarrollo del aeropuerto de Angulema Brie Champniers, así como por el Syndicat Mixte des Aéroports de Charente en virtud del subcontrato de gestión de 22 de enero de 2009 en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Angulema, constituyen ayudas estatales compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE.

2. Los pagos efectuados por el Syndicat Mixte des Aéroports de Charente en favor de SNC-Lavalin en aplicación del acta de compromiso de 8 de agosto de 2011, son compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE, a condición de que Francia demuestre a la Comisión que el importe total pagado a lo largo de la vigencia del contrato no excede de lo necesario para cubrir los costes netos derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público, excluyendo los costes relativos al desarrollo comercial de la plataforma, incluyendo una tasa razonable de rendimiento sobre el capital invertido.

3. Francia comunicará a la Comisión, en los cuatro meses siguientes a la expiración del contrato celebrado en 2011 entre el Syndicat Mixte des Aéroports de Charente y SNC-Lavalin, un informe que demuestre que el importe de la compensación concedida a SNC-Lavalin, incluida una tasa razonable de rendimiento del capital invertido, se ajusta, durante toda la vigencia del contrato, al artículo 5 de la Decisión 2012/21/UE.

4. Las ayudas concedidas en favor de Ryanair y Airport Marketing Services por el Syndicat Mixte des Aéroports de Charente en aplicación del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de marketing, celebrados el 8 de febrero de 2008 con Ryanair y Airport Marketing Services, son incompatibles con el mercado interior.

Artículo 3

1. Francia tiene la obligación de recuperar de los beneficiarios las ayudas contempladas en el artículo 2, apartado 4. Ryanair y Airport Marketing Services están obligados, conjunta y solidariamente, a devolver las ayudas.

2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva.

3. Los intereses se calcularán con arreglo a una base compuesta, de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 y con el Reglamento (CE) n° 271/2008 de la Comisión ⁽¹⁹⁷⁾ por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 794/2004.

4. Francia cancelará todos los pagos pendientes de las ayudas mencionadas en el artículo 2, apartado 4, a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

Artículo 4

1. La recuperación de las ayudas mencionadas en el artículo 2, apartado 4, será inmediata y efectiva.

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

⁽¹⁹⁷⁾ Reglamento (CE) n° 271/2008 de la Comisión, de 30 de enero de 2008, que modifica el Reglamento (CE) n° 794/2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 82 de 25.3.2008, p. 1).

Artículo 5

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

- a) los importes de la ayuda que deban recuperarse de conformidad con el artículo 3;
- b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
- c) los documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda.

2. Francia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que haya concluido la recuperación de las ayudas mencionadas en el artículo 2, apartado 4. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados de los beneficiarios.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión es la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 23 de julio de 2014.

Por la Comisión

Joaquín ALMUNIA

Vicepresidente

DECISIÓN (UE) 2015/1227 DE LA COMISIÓN**de 23 de julio de 2014****relativa a la Ayuda estatal SA.22614 (C 53/07) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services y Transavia***[notificada con el número C(2014) 5085]***(El texto en lengua francesa es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

Tras haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽²⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Mediante carta de 25 de enero de 2007, las autoridades francesas notificaron a la Comisión, de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el TFUE»), una medida en favor de la compañía Airport Marketing Services Limited (en lo sucesivo, «AMS»), filial al 100 % de Ryanair Limited (en lo sucesivo, «Ryanair») en forma de contrato de servicios de marketing celebrado con esta última. Esta medida fue notificada como ayuda estatal por las autoridades francesas. Como la medida ya había sido ejecutada por las autoridades francesas, fue registrada por la Comisión en el registro de las ayudas ilegales con el número NN 12/07.
- (2) A petición de las autoridades francesas se organizaron reuniones de trabajo con los servicios de la Comisión el 20 de febrero y el 16 de julio de 2007.
- (3) Mediante carta de 26 de febrero de 2007, la Comisión invitó a las autoridades francesas a suministrar información complementaria. A falta de respuesta en el plazo señalado, se envió un recordatorio a las autoridades francesas el 15 de junio de 2007. Mediante carta de 12 de julio de 2007, las autoridades francesas facilitaron la información solicitada.
- (4) Mediante carta de 28 de noviembre de 2007, la Comisión notificó a las autoridades francesas su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal en aplicación del artículo 108, apartado 2, del TFUE.
- (5) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 15 de febrero de 2008 ⁽³⁾. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la medida en cuestión.
- (6) El 18 de diciembre de 2007 y el 29 de enero de 2008, las autoridades francesas solicitaron la prórroga del plazo que se les había concedido para presentar sus observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento. Mediante cartas de 4 de enero y 1 de febrero de 2008, la Comisión aceptó que el plazo se prorrogara hasta el 28 de febrero de 2008.
- (7) Las observaciones de las autoridades francesas fueron comunicadas a la Comisión el 2 de junio de 2008.

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

⁽²⁾ DO C 41 de 15.2.2008, p. 11 y DO C 96 de 31.3.2012, p. 22.

⁽³⁾ DO C 41 de 15.2.2008, p. 11.

- (8) La Comisión recibió observaciones de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn (en lo sucesivo, «la CCIPB»), el 25 de febrero de 2008 ⁽⁴⁾, de AMS ⁽⁵⁾, de Ryanair, y de la Asociación de Compañías Aéreas Europeas (*Association of European Airlines*, en lo sucesivo, «la AEA») mediante cartas de 14 de marzo de 2008, y de la compañía aérea Air France, el 19 de marzo de 2008 ⁽⁶⁾. La Comisión comunicó dichas observaciones a Francia mediante carta de 11 de junio de 2008, dándole la posibilidad de comentarlas.
- (9) Mediante carta de 7 de julio de 2008, las autoridades francesas informaron a la Comisión de que no tenían ningún comentario que hacer sobre las observaciones de las terceras partes.
- (10) A petición de las autoridades francesas, se celebró una reunión el 4 de noviembre de 2008 entre los servicios de la Comisión y los representantes de la CCIPB. Durante esta reunión, la Comisión informó a las autoridades francesas de que había contratado a un consultor independiente para que la ayudara a analizar los contratos en cuestión (en lo sucesivo, «el consultor»). El consultor presentó su informe el 30 de marzo de 2011.
- (11) Mediante carta de 17 de marzo de 2011, la Comisión solicitó a las autoridades francesas información complementaria. Mediante carta de 13 de abril de 2011, las autoridades francesas solicitaron la prórroga del plazo hasta el 1 de junio de 2011, plazo que la Comisión aceptó por carta de 6 de mayo de 2011. Las autoridades francesas aportaron argumentos de réplica mediante carta de 30 de mayo de 2011.
- (12) Mediante carta de 11 de abril de 2011, la Comisión solicitó a Ryanair que presentara información complementaria. Ryanair respondió mediante carta de 31 de agosto de 2011. La Comisión transmitió estas observaciones a Francia para que hiciera comentarios mediante carta de 11 de octubre de 2011. Mediante carta de 21 de noviembre de 2011, las autoridades francesas informaron a la Comisión de que no deseaban realizar ningún comentario en respuesta a dichas observaciones.
- (13) Mediante carta de 25 de enero de 2012, la Comisión notificó a Francia su decisión de ampliar el procedimiento de investigación formal, incoado en 2007, a distintas medidas en favor de las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Pau, así como del gestor del aeropuerto. La Decisión de la Comisión se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 31 de marzo de 2012 ⁽⁷⁾. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas en cuestión.
- (14) Mediante carta de 22 de febrero de 2012, la Comisión solicitó a las autoridades francesas información complementaria. El 28 de febrero de 2012, las autoridades francesas solicitaron la prórroga del plazo que se les había concedido para presentar sus observaciones sobre la decisión de 25 de enero de 2012, y el plazo que les había sido concedido en el escrito de la Comisión de 22 de febrero de 2012. La Comisión aceptó que estos plazos se prorrogaran hasta el 27 de marzo de 2012. Mediante carta de 29 de marzo de 2012, las autoridades francesas aportaron argumentos de réplica a la carta de la Comisión de 22 de febrero de 2012, así como sus observaciones sobre la Decisión de ampliar el procedimiento.
- (15) En el marco de la ampliación del procedimiento, la Comisión recibió observaciones de la CCIPB el 30 de abril de 2012 ⁽⁸⁾, de AMS el 30 de abril de 2012 ⁽⁹⁾ y de Ryanair el 30 de abril de 2012 ⁽¹⁰⁾. La Comisión transmitió estas observaciones a Francia para que hiciera comentarios mediante carta de 31 de mayo de 2012. Mediante carta de 13 de junio de 2012, Francia indicó que no tenía nada que comentar.
- (16) Mediante carta de 26 de abril de 2012, la Comisión solicitó a las autoridades francesas información complementaria. Las autoridades francesas aportaron argumentos de réplica mediante carta de 10 de mayo de 2012.
- (17) Mediante carta de 10 de abril de 2013, Ryanair envió a la Comisión dos notas redactadas por la sociedad Oxera y un análisis realizado por el profesor Damien P. McLoughlin. Mediante carta de 3 de mayo de 2013, la Comisión envió estos documentos a las autoridades francesas para que los comentaran. Mediante carta de 7 de junio de 2013, Francia indicó que no tenía nada que comentar.

⁽⁴⁾ El 14 de abril de 2008, la Comisión solicitó una versión no confidencial de sus observaciones a la CCIPB. El 16 de abril de 2008, la CCIPB confirmó que sus observaciones no contenían datos confidenciales que no pudieran ser comunicados a las autoridades francesas.

⁽⁵⁾ El 10 de abril de 2008, la Comisión solicitó una versión no confidencial de sus observaciones a la compañía AMS. El 19 de mayo de 2008, la compañía AMS comunicó a la Comisión la versión no confidencial de sus observaciones.

⁽⁶⁾ Mediante carta de 13 de marzo de 2008, Air France solicitó una ampliación del plazo para enviar observaciones sobre la Decisión de 28 de noviembre de 2007, que la Comisión aceptó el 17 de marzo de 2008.

⁽⁷⁾ DO C 96 de 31.3.2012, p. 22.

⁽⁸⁾ El 14 de mayo de 2012, la CCIPB confirmó que esas observaciones no contenían datos confidenciales que no pudieran ser comunicados a las autoridades francesas.

⁽⁹⁾ El 1 de mayo de 2012, la sociedad AMS comunicó a la Comisión la versión no confidencial de sus observaciones.

⁽¹⁰⁾ Ryanair confirmó que esas observaciones no contenían datos confidenciales.

- (18) Mediante carta de 14 de noviembre de 2013, la Comisión pidió información complementaria a Francia.
- (19) Mediante carta de 16 de diciembre de 2013, la Comisión envió a las autoridades francesas el informe del consultor para que lo comentaran. Francia no presentó observaciones en el plazo señalado.
- (20) El 19 de diciembre de 2013, Francia solicitó que se prorrogara el plazo que se le había concedido para responder a la solicitud de información de 14 de noviembre de 2013. La Comisión aceptó que este plazo se prorrogara hasta el 23 de enero de 2014. A falta de respuesta en ese plazo, la Comisión envió un recordatorio a Francia mediante escrito de 24 de enero de 2014, concediéndole un plazo adicional de diez días laborables. Francia aportó argumentos de réplica mediante carta de 6 de febrero de 2014.
- (21) La Comisión recibió observaciones por parte de Ryanair el 20 de diciembre de 2013, el 17 de enero y el 31 de enero de 2014. Dichas observaciones complementarias se enviaron mediante carta a Francia, respectivamente, el 9 de enero, el 23 de enero y el 4 de febrero de 2014. Francia, en sus escritos de 29 de enero, 3 de febrero y 21 de mayo de 2014, comunicó a la Comisión que no tenía ninguna observación que formular.
- (22) Los días 24 de febrero, 13 de marzo y 19 de marzo de 2014, a raíz de la adopción de las Directrices sobre ayudas estatales a los aeropuertos y a las compañías aéreas ⁽¹¹⁾ (en lo sucesivo, «las nuevas Directrices»), la Comisión invitó a Francia y a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre la aplicación de las nuevas Directrices al presente caso. El 19 de marzo de 2014, Francia presentó sus observaciones.
- (23) Además, el 15 de abril de 2014, se publicó un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽¹²⁾, en el que se invitaba a los Estados miembros y a las partes interesadas a presentar sus observaciones, incluso en el presente caso, a la luz de la entrada en vigor de las nuevas Directrices. Air France, la organización no gubernamental Transport & Environment y la CCIPB presentaron observaciones en el plazo señalado. Mediante carta de 28 de mayo de 2014 la Comisión envió estas observaciones a las autoridades francesas. Francia, en su carta de 6 de junio de 2014, comunicó a la Comisión que no tenía ninguna observación que formular.
- (24) Mediante carta de 27 de febrero de 2014, la Comisión solicitó a Francia información complementaria. El 17 de marzo de 2014, Francia pidió que se prorrogara el plazo que se le había concedido para responder a la solicitud de información de 27 de febrero de 2014. La Comisión aceptó que este plazo se prorrogara hasta el 27 de abril de 2014. Francia aportó argumentos de réplica mediante carta de 25 de abril de 2014 ⁽¹³⁾.
- (25) Mediante carta de 16 de mayo de 2014, la Comisión pidió información complementaria a Francia. Francia aportó argumentos de réplica mediante carta de 6 de junio de 2014.

2. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL AEROPUERTO

- (26) Como se indica en la Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, el aeropuerto de Pau-Pyrénées (en lo sucesivo, «el aeropuerto de Pau») está situado en el departamento de Pirineos Atlánticos, en la región de Aquitania.
- (27) Este aeropuerto fue en un principio propiedad del Estado, que encargó su explotación a la CCIPB mediante una delegación de servicio público establecida hasta el 31 de diciembre de 2015 por una orden interministerial de 12 de marzo de 1965 (en lo sucesivo, «la orden de 1965»), a la que se adjuntó un Pliego de Condiciones que fijaba las obligaciones respectivas del Estado y de la CCIPB. La orden interministerial y el Pliego de Condiciones de la concesión fueron modificados por cuatro cláusulas adicionales sucesivas.
- (28) La CCIPB forma parte de la red de Cámaras de Comercio e Industria. En Francia, las Cámaras de Comercio e Industria son entidades públicas con carácter administrativo que representan los intereses generales del comercio, la industria y los servicios de su distrito electoral. Las misiones y prerrogativas de las Cámaras de Comercio e Industria se fijan por ley y están sujetas a la tutela administrativa y financiera del Estado, a través del Ministerio de Finanzas y Desarrollo y del de Planificación y Administración del Territorio, cada uno dentro de su ámbito de competencias. Según el artículo R 712-2 del Código de Comercio, «la tutela de las Cámaras de Comercio e Industria regionales y de las Cámaras de Comercio e Industria territoriales está en manos del prefecto de la región, asistido por el responsable regional de finanzas públicas». La autoridad de supervisión debe estar, por tanto, informada de determinados tipos de deliberaciones importantes establecidas en la normativa (por ejemplo, sobre el presupuesto, el recurso a préstamos, la concesión de garantías a terceros, las cesiones, adquisiciones o extensiones de participaciones financieras en sociedades civiles o mercantiles, etc.). Dichos actos solo pueden ser ejecutados si han sido enviados a la autoridad de tutela, que puede oponerse a ellos. Las Cámaras de Comercio e Industria están dirigidas por una asamblea elegida entre los representantes de las empresas de su distrito electoral.

⁽¹¹⁾ DO C 99 de 4.4.2014, p. 3.

⁽¹²⁾ DO C 113 de 15.4.2014, p. 30.

⁽¹³⁾ Con dicha carta, Francia remitió también una nota de la CCIPB, indicando que las autoridades francesas no compartían la apreciación que contenía. En cualquier caso, esta nota reitera en esencia las observaciones que la CCIPB ya había facilitado directamente a la Comisión.

- (29) La gestión del aeropuerto de Pau es objeto de una contabilidad específica, distinta de la compatibilidad general de la CCIPB.
- (30) El 1 de enero de 2007, en el marco de la aplicación del artículo 28 de la Ley 2004-809, de 13 de agosto de 2004, relativa a las libertades y responsabilidades locales, el Estado transfirió la propiedad del aeropuerto a una agrupación de entes locales, el Sindicato Mixto del Aeropuerto Pau-Pyrénées (en lo sucesivo, «el Sindicato Mixto»), del que son miembros el Consejo Regional de Aquitania, el Consejo General del Departamento de los Pirineos Atlánticos, la Communauté d'agglomération de Pau Porte des Pyrénées y 14 comunidades de municipios. Se celebró entonces un acuerdo entre el Estado y el Sindicato Mixto, con entrada en vigor el 1 de marzo de 2007. Este acuerdo fue modificado por la cláusula adicional de 12 de agosto de 2009.
- (31) Cuando pasó a ser propietario del aeropuerto, el Sindicato Mixto sustituyó al Estado como autoridad adjudicadora. Asumió, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 28-VI- 2º de la citada Ley de 13 de agosto de 2004, los contratos anteriores y, en particular, el contrato de adjudicación celebrado con la CCIPB. La CCIPB siguió siendo, por tanto, el operador del aeropuerto antes y después de la transmisión de propiedad al Sindicato Mixto.
- (32) En el aeropuerto operan tanto aeronaves civiles como militares. El cuadro siguiente indica el número total de pasajeros que utilizaron el aeropuerto durante el período 2000-2013, tanto de salida como de llegada.

Cuadro 1

Tráfico del aeropuerto de Pau (número de pasajeros) en el período 2000-2013

Año	Total
2000	613 333
2001	600 084
2002	585 410
2003	682 428
2004	720 588
2005	729 409
2006	763 942
2007	763 018
2008	817 511
2009	691 037
2010	673 697
2011	641 496
2012	609 535
2013	645 577

Fuente: Datos proporcionados por Francia y el sitio web de la CCIPB.

- (33) La actividad de Ryanair en el aeropuerto de Pau comenzó en abril de 2003. Durante el período analizado (de 2003 a 2011), Ryanair operó las rutas hacia Londres, Charleroi, Bristol y Beauvais.
- (34) En 2010, los vuelos de Ryanair representaron aproximadamente el 16 % de los pasajeros del aeropuerto. Ryanair puso fin a sus vuelos hacia Pau al acabar sus compromisos contractuales con el aeropuerto, el 1 de abril de 2011.

- (35) Aparte de Ryanair, la principal compañía comercial que utiliza el aeropuerto de Pau es Air France. Esta opera la mayoría de los vuelos a partir de Pau y representa la mayor parte del tráfico de dicho aeropuerto (aproximadamente el 80 % de los pasajeros).
- (36) Otras compañías aéreas utilizaron el aeropuerto durante el período analizado, en particular Transavia CV (en lo sucesivo, «Transavia»), filial del grupo Air France-KLM.

3. MEDIDAS QUE FUERON OBJETO DE LA DECISIÓN DE INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL E INFORME DEL CONSULTOR

- (37) Las medidas que fueron objeto de la Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal se referían, en particular, a la explotación de la ruta entre Pau y Londres Stansted. Se trataba, por una parte, de un contrato de servicios de marketing celebrado por la CCIPB con AMS en 2005 y, por otra, de un contrato de servicios aeroportuarios celebrado por la CCIPB con Ryanair en la misma fecha. Estos dos contratos (en lo sucesivo, «los contratos de 2005») fueron firmados el 30 de junio de 2005 por una duración de cinco años, con posibilidad de prórroga por cinco años más.

3.1. LOS CONTRATOS DE 2005 CELEBRADOS CON AMS Y RYANAIR

3.1.1. EL CONTRATO DE SERVICIOS DE MARKETING CELEBRADO CON AMS PARA LA RUTA PAU-LONDRES STANSTED

- (38) AMS es una filial de Ryanair que dispone de una licencia exclusiva para ofrecer servicios de marketing en el sitio web de Ryanair, www.ryanair.com. El contrato de servicios de marketing en internet celebrado con AMS (en lo sucesivo, «el contrato de servicios de marketing de 2005») notificado por Francia precisa: «el presente contrato se basa en el compromiso de Ryanair de explotar diariamente una ruta entre Pau y Londres (Stansted)» (artículo 1). El contrato de servicios de marketing tiene por objeto «determinar las condiciones en que Airport Marketing Services facilitará a la CCIPB servicios de marketing específicos destinados a promover las diversas atracciones turísticas y posibilidades de negocios de la región de Pau y del Béarn» y precisa que «la herramienta principal para ofrecer servicios de marketing en virtud del presente contrato es el sitio web <http://www.ryanair.com> que permite una selección directa de los pasajeros potenciales de la compañía aérea de bajo coste Ryanair» (artículo 1, apartado 1).
- (39) El contrato de servicios de marketing de 2005 define las modalidades según las cuales AMS realiza determinados servicios publicitarios en el sitio web de Ryanair ⁽¹⁴⁾. El conjunto de estas prestaciones se basa en:
- «un espacio adecuado en la página correspondiente al destino Pau del sitio <http://www.ryanair.com> para cinco (5) párrafos de 150 palabras en la sección “Airport Marketing Services Top Five Things to Do” (Cinco cosas que no deben perderse en Pau) (coste por año para un párrafo según la lista de tarifas: 20 000 EUR),
 - «un espacio adecuado en la barra derecha de la página correspondiente al destino Pau del sitio <http://www.ryanair.com> para la presencia de un (1) enlace con el sitio web designado por la CCIPB (coste por año para un enlace según la lista de tarifas: 15 000 EUR),
 - «un espacio adecuado en la sección “Top Five Things to Do” de la página correspondiente al destino Pau del sitio <http://www.ryanair.com> para siete (7) enlaces a los sitios web designados por la CCIPB (coste por año para un enlace según la lista de tarifas: 10 000 EUR),
 - «45 (cuarenta y cinco) días al año de presencia de un enlace al sitio web designado por la CCIPB en la portada en lengua inglesa del sitio <http://www.ryanair.com> (coste por día según la lista de tarifas: 6 000 EUR) (artículo 3)».
- (40) Sobre la base de este contrato, la CCIPB se comprometió a pagar 437 000 EUR anuales a AMS durante todo el período de vigencia del contrato.

3.1.2. EL CONTRATO DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS CELEBRADO CON RYANAIR PARA LA RUTA PAU-LONDRES STANSTED

- (41) El contrato de servicios aeroportuarios (en lo sucesivo, «el contrato de servicios aeroportuarios de 2005») celebrado con Ryanair define las modalidades de puesta a disposición de la infraestructura del aeropuerto de Pau en beneficio del transportista, en particular en lo que se refiere a las prestaciones de asistencia en tierra y la puesta a disposición de locales privados. Dicho contrato se refiere a la ruta Londres Stansted-Pau, abierta en abril de 2003. Sustituye al contrato inicial celebrado el 28 de enero de 2003 y anulado por el Tribunal Administrativo de Pau el 3 de mayo de 2005.
- (42) El objeto de este contrato es «determinar a la vez las condiciones operativas y financieras en las que Ryanair se compromete a poner en servicio y realizar vuelos comerciales internacionales con salida y llegada en el aeropuerto. Además, el [...] contrato define las condiciones de aterrizaje, asistencia y otros servicios propuestos a Ryanair por el aeropuerto» (artículo 1, apartados 1 y 2).

⁽¹⁴⁾ <http://www.ryanair.com>

- (43) Con arreglo al artículo 4 del contrato de servicios aeroportuarios de 2005, Ryanair realizará vuelos regulares y diarios en la ruta Londres-Pau y pagará al aeropuerto las tasas detalladas en el artículo 7, apartado 1 (tasas aeronáuticas reguladas) y apartado 2 (tasas aeronáuticas no reguladas).

3.2. INFORME DEL CONSULTOR

- (44) En su informe, el consultor examinó, entre otras cosas, la naturaleza de las prestaciones de marketing y el detalle de los servicios aeroportuarios objeto de los contratos celebrados por la CCIPB con compañías aéreas, en particular los contratos de 2005 con Ryanair y AMS ⁽¹⁵⁾.

3.2.1. CONTRATOS DE SERVICIOS DE MARKETING CELEBRADOS CON RYANAIR Y AMS

- (45) El consultor sintetizó el conjunto de los contratos de servicios de marketing del aeropuerto de Pau celebrados por la CCIPB con Ryanair y AMS entre 2003 y 2008, de los cuales solo los contratos de 2005 fueron objeto de la Decisión de incoación.
- (46) Entre otras cosas, el consultor:
- comprobó en qué medida las tarifas establecidas en los contratos de servicios de marketing eran coherentes con las tarifas recogidas en la página web de AMS (<http://airportmarketingservices.com/pdfs/ratecard.pdf>). Según el consultor, las tarifas fijadas en el sitio de AMS coinciden con las tarifas fijadas en el contrato de servicios de marketing de 2005,
 - analizó la correlación de los importes facturados por AMS con el grado de actividad de Ryanair en Pau. Según el consultor, la tarificación de las prestaciones de marketing parece seguir la evolución del número de vuelos realizados,
 - comparó los servicios prestados por AMS a la CCIPB con otras prestaciones de marketing habituales en internet en condiciones similares.
- (47) El consultor puso en duda que la CCIPB tuviera interés en firmar un contrato para la compra de semejantes prestaciones de marketing, por las siguientes razones. En primer lugar, la página web de Ryanair es esencialmente una página de venta de billetes y no una página general de venta de viajes. Según el consultor, la página de Ryanair se puede ante todo comparar con las de otras compañías aéreas que incluyen, en general, poca publicidad de pago y en las que los aeropuertos no se anuncian. En segundo lugar, el consultor señala que los aeropuertos no se pueden comparar con otros posibles anunciantes en páginas de compañías aéreas como Ryanair, en la medida en que los servicios prestados por el aeropuerto a los pasajeros de Ryanair son inseparables, por su naturaleza, de las prestaciones de la misma Ryanair, en contra de lo que ocurre con los servicios anexos, como el alojamiento o el alquiler de coches. Finalmente, de forma general, el consultor pone en tela de juicio la racionalidad del comportamiento de aeropuertos que gastan su propio dinero con compañías aéreas para captar clientes en los vuelos que salen y llegan a esos aeropuertos, cuando dichos pasajeros suplementarios benefician directamente a las compañías aéreas.
- (48) Por estas razones, el consultor concluye que solo existe un escaso interés comercial para un aeropuerto en anunciarse en la página de Ryanair.
- (49) Por otra parte, según el consultor, aun suponiendo que tal interés exista, no lo miden ni el aeropuerto ni Ryanair. El consultor constata asimismo que la información de marketing que figura en la página de Ryanair es bastante breve y sencilla, y que si la publicidad se considerara eficaz (ya sea por el aeropuerto o por Ryanair), se habría realizado una inversión destinada a mejorar su calidad y su aspecto. El consultor deduce de ello que el valor comercial de las prestaciones de marketing no reviste una importancia crucial para las partes firmantes en los contratos.
- (50) Por el contrario, en opinión del consultor, la región de destino podría efectivamente sacar provecho de prestaciones publicitarias que animaran a los clientes de Ryanair a pasar más tiempo o a consumir más cuando estén allí. No obstante, el consultor considera que, como el contrato está firmado entre la CCIPB y Ryanair o su filial, los posibles beneficios para la región deben excluirse del análisis del contrato.
- (51) Según el consultor, la diferencia entre el carácter extremadamente volátil del mercado del marketing en línea y la lista de tarifas fijas de AMS lleva a preguntarse por la verdadera finalidad de esta empresa. En opinión de Ryanair, el acuerdo con AMS es opcional y los gestores de aeropuertos no lo firmarían si no tuviera ningún valor comercial. El consultor se pregunta, sin embargo, por la presión ejercida por Ryanair en las negociaciones con el aeropuerto en relación con la explotación de servicios aéreos, sobre todo cuando varios aeropuertos cercanos (por ejemplo, Tarbes y Biarritz, en el caso de Pau) compitieron por acoger a Ryanair.

⁽¹⁵⁾ En su informe, el consultor examinó los diferentes contratos de servicios de marketing celebrados entre la CCIPB y Ryanair y AMS, así como el contrato celebrado con Transavia durante el período comprendido entre 2002 y 2008, los contratos de servicios aeroportuarios celebrados entre 2002 y 2005, los resultados financieros del aeropuerto entre 2002 y 2007 y el impacto de la ruta Pau-Londres Stansted operada por Ryanair en las cuentas del aeropuerto entre 2003 y 2008. Este informe tiene, por tanto, un objeto más amplio que el de la Decisión de incoación.

- (52) Según el consultor, se desprende de todos estos elementos que la estrategia de Ryanair detrás de la celebración de los contratos de servicios de marketing era obtener una subvención del aeropuerto con el fin de mantener los precios a un nivel bajo.

3.2.2. LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE MARKETING CELEBRADOS CON TRANSAVIA

- (53) El consultor examinó también un contrato de servicios de marketing celebrado entre la CCIPB y la compañía aérea Transavia en 2006. Este contrato no es objeto de la Decisión de incoación.

3.2.3. LOS CONTRATOS DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS

- (54) El consultor procedió al análisis de diversos contratos de servicios aeroportuarios firmados entre la CCIPB y las distintas compañías aéreas (es decir, Ryanair, Air France y Transavia) durante el período comprendido entre 2003 y 2005.
- (55) Según el consultor, los precios de los servicios aeroportuarios evolucionan de la siguiente manera: el precio de las tasas reguladas (tasas de balizamiento, aterrizaje, estacionamiento y de pasajeros) procede de una lista de tarifas aplicable a todas las compañías aéreas. La tarifa aplicable a cada tasa se actualiza todos los años por medio de un tipo que depende de las negociaciones en la comisión consultiva económica del aeropuerto. Según el consultor no puede, por lo tanto, existir ninguna diferencia de tarificación de las prestaciones reguladas entre compañías aéreas.
- (56) Según el consultor, el precio de las tasas no reguladas (prestaciones de asistencia aeroportuaria) varía en función de las compañías aéreas y es el resultado de negociaciones comerciales bilaterales.
- (57) El consultor elaboró una comparación entre las prestaciones no reguladas facturadas a Ryanair y las mismas prestaciones facturadas a las demás compañías aéreas (Air France y Transavia). Esta comparación se basa tanto en el tipo prestaciones como en el precio aplicado.
- (58) El consultor constató que las prestaciones de asistencia previstas en los contratos de estas dos compañías parecen cumplirse y que hay una verdadera diferencia en cuanto al tipo de prestaciones que se dan a las distintas compañías. La compañía Air France goza, en efecto, de un conjunto de servicios más completo. Por otra parte, Ryanair también goza de una tarifa global más baja (si bien para una actividad más importante) que Transavia.
- (59) No obstante, según el consultor, que comparó las tarifas a tanto alzado aplicadas a Ryanair y a Transavia con la tarifa aplicada a Air France para prestaciones comparables, con un servicio común comparable, Ryanair se beneficia de una tarifa más baja ([...]) (*) EUR) que Air France ([...] EUR) o Transavia ([...] EUR). El precio pagado corresponde aproximadamente al [...] % del que pagan las demás compañías.
- (60) Según Francia, la comparación de los servicios aeroportuarios —prestaciones no reguladas— hecha por el consultor no sintetiza adecuadamente los resultados de las distintas negociaciones llevadas a cabo por la CCIPB. Francia menciona algunos ejemplos que justifican esa tarificación, en particular cuando Ryanair no goza de determinados servicios ofrecidos a Air France.

4. MEDIDAS QUE FUERON OBJETO DE LA DECISIÓN DE AMPLIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

- (61) La Comisión consideró apropiado ampliar el procedimiento formal de investigación y examinar todos los contratos concluidos por la CCIPB con AMS y Ryanair durante todo el período en el que Ryanair ejerció su actividad en el aeropuerto de Pau (de 2003 a 2011) para determinar si los contratos que la CCIPB concluyó con Ryanair y AMS incluían ayudas estatales.
- (62) La Comisión también decidió ampliar el procedimiento de investigación formal al contrato que la CCIPB firmó con la compañía aérea Transavia el 23 de enero de 2006, así como a diversas contribuciones financieras aportadas por entes públicos en beneficio del aeropuerto durante el período estudiado, cuya lista fue comunicada por Francia a la Comisión mediante carta de 30 de mayo de 2011.
- (63) Estas medidas se detallan más adelante, en los apartados 4.1 a 4.3.

(*) Secreto comercial.

4.1. LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA CCIPB CON RYANAIR Y AMS

- (64) La Decisión de ampliación del procedimiento abarca diferentes contratos concluidos por la CCIPB con las compañías Ryanair y AMS entre 2003 y 2011.

4.1.1. EL CONTRATO DE 28 DE ENERO DE 2003

- (65) El contrato firmado el 28 de enero de 2003 se celebró entre la CCIPB y Ryanair directamente (y no con la sociedad AMS). Este contrato incluye disposiciones relativas a los servicios aeroportuarios y a los servicios de marketing.
- (66) El artículo 2 del contrato menciona las obligaciones de Ryanair respecto a la CCIPB, así como el importe de las tasas aeroportuarias. El artículo 3 precisa las obligaciones de la CCIPB y señala, en particular, que esta debe hacer lo que viene a continuación, cubriendo todos los gastos y en los términos siguientes:
- a) «prestar o hacer que se presten los servicios de terminales/infraestructuras aeroportuarias para los servicios descritos más especialmente en el anexo A adjunto;
 - b) ejercer las funciones descritas más especialmente en el anexo B adjunto, en el ámbito de las relaciones públicas y del marketing;
 - c) pagar a Ryanair la suma a tanto alzado de ochenta mil euros (80 000 EUR) para la apertura de esta nueva ruta tras la firma del contrato;
 - d) habida cuenta de la promoción de la que se benefició el aeropuerto de Pau gracias a los enlaces de internet proporcionados a la CCIPB en la página web de Ryanair, a la publicidad en la prensa escrita sobre los bajos precios ofrecidos en los vuelos con origen y destino en el aeropuerto de Pau y a otros medios, tales como la publicidad radiofónica, televisada y exterior, elegidos por Ryanair, pagar a Ryanair la suma de once euros (11 EUR) por pasajero que sale del aeropuerto de Pau en los servicios, cada mes a mes vencido o como deducción de los pagos debidos por Ryanair a la CCIPB con arreglo a lo dispuesto en la artículo 2, letra b) anterior; el límite máximo es de cuatrocientos mil euros (400 000 EUR) por año y por rotación diaria de los servicios;
 - e) el presente acuerdo será válido únicamente para la ruta Pau-Londres sobre la base mínima de un vuelo al día, 364 días al año. Si la ruta Pau-Londres se desarrolla hasta proponer varias frecuencias diarias, la CCIPB no pagará ningún suplemento. Si, de mutuo acuerdo, otras rutas se abrieran hacia Alemania, Bélgica, Irlanda o Italia, se repetiría este acuerdo y el mismo importe de ochenta mil euros (80 000 EUR), con un límite máximo de cuatrocientos mil euros (400 000 EUR) al año calculado sobre la base de once euros (11 EUR) por pasajero saliente, se pagaría para su puesta en marcha. Cada nueva ruta será objeto de un nuevo acuerdo o de una cláusula adicional al presente acuerdo [...]».
- (67) El anexo A del acuerdo recoge una lista de servicios de asistencia en tierra y servicios asociados aplicables a los vuelos operados por Ryanair. El anexo B contiene una serie de disposiciones sobre las funciones de relaciones públicas, venta y marketing del aeropuerto. La parte relativa a las ventas y al marketing indica, en particular:
- «El aeropuerto prestará a Ryanair apoyo y asistencia para sus misiones de ventas periódicas en la zona de influencia del aeropuerto, en particular, la puesta a disposición gratuita de un despacho, una línea telefónica y un fax para el equipo de Ryanair. El aeropuerto examinará todas las opciones publicitarias (en espacios exteriores, prensa, televisión, radio, etc.) que considere interesantes para Ryanair en la región...».
- (68) Este contrato fue anulado por el Tribunal administrativo de Pau el 3 de mayo de 2005 ⁽¹⁶⁾ por los siguientes motivos:
- «El desequilibrio [...] desvelado entre las obligaciones recíprocas de las partes en el acuerdo, habida cuenta de la imprecisión de las obligaciones que incumben a Ryanair Limited en cuanto a las acciones de promoción turística en el extranjero de la ciudad de Pau y del hecho de que no está prevista una devolución, ni siquiera parcial, de las cantidades abonadas, en caso de que no se alcancen los objetivos propuestos, lleva a considerar la Decisión impugnada como constitutiva de una ayuda financiera en favor de la empresa Ryanair Limited».
- «La Decisión impugnada, que aprueba el acuerdo por el que se establece una ayuda financiera en favor de la empresa Ryanair Limited es ilegal, a falta de notificación previa a la Comisión de las Comunidades Europeas de dicha Decisión, y debe ser anulada».

⁽¹⁶⁾ Tribunal administrativo de Pau, 3 de mayo de 2005, *Air Méditerranée*. La sentencia es consecuencia de una denuncia presentada en septiembre de 2003 por Air Méditerranée, una compañía aérea de vuelos chárter que opera en el aeropuerto de Tarbes, cercano al de Pau. Air Méditerranée se sentía perjudicada por lo que consideraba una competencia desleal con sus propias rutas entre Londres y el suroeste de Francia.

- (69) El Tribunal administrativo de Pau recordó, en su sentencia de 3 de mayo de 2005, que la CCIPB, que gestiona el aeropuerto de Pau, se había comprometido a pagar «sin contrapartida» a Ryanair 80 000 EUR para la apertura de su ruta Londres Stansted-Pau en 2003. La CCIPB también se había comprometido a pagar 11 EUR por pasajero a Ryanair, hasta un límite máximo anual de 400 000 EUR, «a cambio de acciones encaminadas a valorar la ciudad de Pau». El Tribunal concluyó que el acuerdo constituía «una ayuda financiera en favor de Ryanair».

- (70) Este contrato de 2003 fue sustituido por los dos contratos de 2005 que son objeto de la Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal.

4.1.2. LOS CONTRATOS DE 2005 ⁽¹⁷⁾

- (71) Los contratos de 2005 fueron objeto de un examen por la Cámara Regional de Cuentas de Aquitania (en lo sucesivo, «la CRC»).

- (72) El informe de observaciones definitivas de la CRC sobre la CCIPB fue aprobado el 19 de octubre de 2006 y se refiere a los ejercicios 2001 y siguientes. Una parte de este informe se refiere a «la ayuda concedida a una compañía aérea de bajo coste» (capítulo 3 del informe). Este informe fue precedido por un examen por la CRC del contrato de servicios de marketing. En su informe de observaciones definitivas, la CRC formuló, en particular, las observaciones siguientes:

«la CCI (...) recurrió, para eludir los efectos de la decisión del Tribunal administrativo [que concluyó que el acuerdo de 2003 con Ryanair daba lugar a una ayuda estatal ilegal], a un nuevo mecanismo jurídico.»

«La sociedad AMS no es más que un derivado de Ryanair, dirigida por dos altos ejecutivos de la compañía Ryanair.»

«Retomando el razonamiento del juez administrativo (Tribunal administrativo de Estrasburgo, 24 de julio de 2003, Société Brit Air c/CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin, CAA de Strasbourg, 18 de diciembre de 2003, CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin c/société Brit Air), el desequilibrio entre los compromisos de las Partes en el acuerdo es patente. La publicidad en su página web también beneficia a la compañía Ryanair y no puede constituir una contrapartida directa a los compromisos financieros asumidos por la cámara consular [la CCIPB].»

- (73) Según el informe de observaciones, existe un «desequilibrio [...]» manifiesto entre los compromisos recíprocos de las partes en el acuerdo.

- (74) El informe menciona que la CRC, a pesar de los argumentos presentados por la compañía AMS y Ryanair «mantiene su posición». Concluye lo siguiente:

«Sin perjuicio de la valoración del juez competente, considera que dicho acuerdo de prestación de servicios es, en realidad, una ayuda financiera a Ryanair y que es ilegal, ya que esta ayuda no ha sido notificada previamente a la Comisión».

- (75) El informe aborda también la cuestión de la eficacia de la ayuda (capítulo 3.2) y de su eficiencia (capítulo 3.3). Señala que el impacto económico de la ruta Pau-Londres Stansted para la región de Béarn es indiscutible:

«El objetivo de 50 000 pasajeros a partir de Londres, que se fijó en 2003 casi se alcanzó ya en el segundo año de explotación. Según un estudio realizado por la CCI en 2005, el impacto económico de la ruta ascendería anualmente a cerca de 8 millones EUR. Un grupo representativo de las actividades económicas relacionadas con el turismo se creó para medir estas repercusiones. Unos 700 profesionales bearneses fueron preguntados sobre el porcentaje que representa la clientela británica en su volumen de negocios. La parte de la ruta en la frecuentación turística total de los británicos en Béarn se evaluó a partir de una encuesta entre los pasajeros y de los datos del comité departamental de turismo.»

- (76) En lo que respecta a la eficiencia de la ayuda, el informe menciona que «el coste global para la CCI en 2004 de la ruta, que tiene en cuenta los ingresos generados por esta actividad, se estima en cerca de 360 000 EUR».

- (77) La CRC se pregunta sobre la posibilidad de que la CCIPB obtenga los mismos resultados para el desarrollo económico del Béarn, concediendo una ayuda financiera inferior a Ryanair. En este contexto, el informe hace referencia a las condiciones de compatibilidad establecidas en las Directrices comunitarias de 2005 sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales ⁽¹⁸⁾ (en lo sucesivo, «las Directrices de 2005»). A este respecto, el informe concluye que estas condiciones no se cumplen.

⁽¹⁷⁾ Estos contratos ya fueron objeto de la Decisión de incoación (véase el apartado 3.1).

⁽¹⁸⁾ DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

4.1.3. LOS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE EL AEROPUERTO, POR UNA PARTE, Y RYANAIR Y AMS, POR OTRA, DESPUÉS DE 2005

(78) Según las autoridades francesas, los diferentes contratos o cláusulas adicionales a los contratos de 2005 celebrados entre la CCIPB y Ryanair y AMS después de 2005 son los siguientes:

- Un contrato de servicios de marketing celebrado el 25 de septiembre de 2007 por un período inicial de cinco años a partir de la fecha de su firma, en el que ambas partes acordaron «reunirse para estudiar la continuación de la cooperación entre la CCIPB y AMS» «al menos seis meses antes de finalizar el período de vigencia inicial». Esta promoción está vinculada a la explotación de una ruta Pau-Charleroi a razón de tres vuelos semanales por año completo de explotación. Como contrapartida de un enlace en internet hacia la página indicada por la CCIPB en la portada belga y neerlandesa de la página web de Ryanair (www.ryanair.com), la CCIPB abona a AMS la cantidad de [...] EUR al año. La ruta se abrió el 30 de octubre de 2007. Este contrato fue modificado mediante un canje de notas de 16 de junio de 2009 que incrementó el esfuerzo de promoción a [...] EUR a partir del 1 de enero de 2009, sin modificar las prestaciones.
- Una cláusula adicional al contrato de servicios aeroportuarios de 2005 se celebró en forma de carta de aceptación por la CCIPB, con fecha de 25 de septiembre de 2007, de la aplicación de las condiciones establecidas en el contrato de servicios aeroportuarios de 2005 a la ruta Pau-Charleroi por un período de cinco años.
- Una cláusula adicional al contrato de servicios aeroportuarios de 2005 se celebró en forma de carta de aceptación por la CCIPB, con fecha de 17 de marzo de 2008, de la aplicación de las condiciones establecidas en el contrato de servicios aeroportuarios de 2005 a la ruta Pau-Bristol por un período de cinco años.
- Un contrato de servicios de marketing celebrado el 31 de marzo de 2008 por un período comprendido entre el 16 de mayo y el 13 de septiembre de 2008, en el que ambas partes acordaron «reunirse para debatir la continuación de la cooperación entre la CCIPB y AMS al menos tres meses antes de finalizar el período de vigencia inicial». Las acciones de promoción previstas en ese contrato están vinculadas al compromiso de Ryanair de operar una ruta Pau-Bristol a razón de tres vuelos semanales durante el mismo período. Como contrapartida de un enlace en internet hacia la página indicada por la CCIPB en la portada inglesa de la página web de Ryanair (www.ryanair.com) durante ocho días, la CCIPB abonará a AMS la cantidad de [...] EUR.
- Tras una deliberación con fecha de 15 de junio de 2009, la CCIPB autorizó a su presidente a modificar el importe del contrato de servicios de marketing de 2005, limitándolo a [...] EUR para el año 2009, en relación con una reducción a 211 del número de vuelos programados por Ryanair en su ruta Pau-Londres.
- Una cláusula adicional al contrato de servicios aeroportuarios de 2005 se celebró en forma de carta de aceptación por la CCIPB, con fecha de 16 de junio de 2009, de la aplicación de las condiciones establecidas en el contrato de servicios aeroportuarios de 2005 a la ruta Pau-Bristol para la temporada de verano de 2009.
- Un contrato de servicios de marketing celebrado el 16 de junio de 2009, para el período comprendido entre el 1 de abril y el 24 de octubre de 2009, renovable mediante acuerdo tres meses antes de que expire. Las acciones de promoción previstas en ese contrato están vinculadas a la explotación de una ruta Pau-Bristol a razón de dos vuelos semanales en un programa previsto de 60 vuelos durante el mismo período. Como contrapartida de un enlace en internet hacia la página indicada por la CCIPB en la portada inglesa de la página web de Ryanair (www.ryanair.com) durante nueve días, la CCIPB abonará a AMS la cantidad de [...] EUR. La ruta se cerró en octubre de 2009.
- Un contrato de servicios de marketing celebrado el 28 de enero de 2010 «por un período inicial que comenzará en la fecha de su firma y terminará un año después de la fecha de apertura de las rutas» y que puede «prorrogarse por un período adicional de un año». Las acciones de promoción previstas en ese contrato están vinculadas a una ruta Pau-Londres Stansted a partir del 30 de marzo de 2010, a razón de tres vuelos semanales con un mínimo de 220 vuelos, a una ruta Pau-Charleroi a partir de la misma fecha, a razón de tres vuelos semanales con un mínimo de 100 vuelos, y a una ruta Pau-Beauvais a partir de abril de 2010 a razón de tres vuelos semanales por un mínimo de 100 vuelos. Como contrapartida de un enlace en internet hacia la página indicada por la CCIPB en las portadas inglesa, belga, neerlandesa y francesa de la página web de Ryanair (www.ryanair.com) durante períodos de 25 o 45 días, la CCIPB abonará a AMS la cantidad de [...] EUR.

(79) Los servicios propuestos por AMS, así como sus condiciones financieras se indican en el artículo 3 de los distintos contratos de servicios de marketing. Según las autoridades francesas, la evolución de los importes abonados a AMS depende de la firma de nuevos contratos en relación con los nuevos destinos (Charleroi, Bristol) y de las variaciones introducidas en los programas de vuelos previstos, en particular en la ruta Pau-Londres Stansted. Al expirar los acuerdos de 30 de junio de 2005 y 25 de septiembre de 2007 prorrogados, se celebró un nuevo contrato teniendo en cuenta todas las rutas cubiertas a partir del 30 de marzo de 2010.

- (80) Según las autoridades francesas, ningún nuevo contrato de servicios aeroportuarios se celebró tras el vencimiento del contrato de servicios aeroportuarios de 2005, en abril de 2010. Por lo tanto, las tarifas aplicadas a Ryanair entre abril de 2010 y abril de 2011 eran las adoptadas por la comisión consultiva económica para las tarifas reguladas y las previstas en el contrato de 2005 para la asistencia en tierra, ya que las negociaciones para la celebración de un nuevo contrato no habían concluido. Las autoridades francesas indicaron que solo los servicios de marketing habían sido objeto de un nuevo contrato.
- (81) Según Francia, las rutas Pau-Londres, Pau-Charleroi y Pau-Beauvais incluidas en el contrato de servicios aeroportuarios se abrieron el 30 de marzo de 2010 para las dos primeras y en abril de 2010 para la tercera. El término del período inicial era, por tanto, el de la temporada de invierno 2010/11. Mediante carta de 14 de febrero de 2011, la CCIPB «observando que el contrato no había sido prorrogado por un período adicional de un año en el plazo señalado» solicitó a AMS «que tuviera en cuenta el vencimiento automático del contrato a 1 de abril de 2011».
- (82) En sus cartas de 30 de mayo de 2011 y 10 de mayo de 2012, Francia presentó la situación de los importes pagados a la sociedad AMS (o a Ryanair para el contrato de 28 de enero de 2003) por la CCIPB y las otras entidades públicas durante el período comprendido entre 2003 y 2011. El importe total de estos pagos entre 2003 y 2011 fue de [4-6] millones EUR en virtud de los contratos mencionados en los considerandos 64 a 81. Los importes exactos de los pagos realizados por la CCIPB y las otras entidades públicas a la sociedad AMS (o a Ryanair) figuran en el cuadro 2 siguiente.

Cuadro 2

Subvenciones a AMS o a Ryanair por ruta operada

(en miles EUR)

Subvención abonada a AMS o a Ryanair por ruta operada	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Pau-Londres	[...]	[...]	[...]	437	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Pau-Charleroi					[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Pau-Bristol						[...]	[...]			[...]
Pau-Beauvais								[...]	[...]	[...]
Total de los pagos abonados a AMS o a Ryanair	[...]	[...]	[...]	437	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[4 000-6 000]

Fuente: Cartas de Francia de 30 de mayo de 2011 y 10 de mayo de 2012 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Para 2011, en ausencia de un desglose preciso entre las distintas rutas, la Comisión distribuyó el importe total entre las distintas rutas en las mismas proporciones que las observadas en 2010.

4.2. EL CONTRATO CELEBRADO ENTRE LA CCIPB Y TRANSAVIA

- (83) La CCIPB firmó un contrato con la compañía aérea Transavia el 23 de enero de 2006. Este contrato se celebró por un período de tres años a partir del 26 de abril de 2006, fecha de apertura de la ruta Pau-Ámsterdam y podía ser renovado por un período adicional de dos años. Fue prorrogado tácitamente en abril de 2009 pero fue resuelto en octubre de 2009 tras la decisión de Transavia de poner fin a sus actividades.
- (84) Dicho contrato preveía pagos por servicios de marketing de 250 000 EUR los dos primeros años, con 156 vuelos de salida al año. En caso de que el número de vuelos fuese inferior a 156 al año, el pago se hubiese ajustado proporcionalmente. Durante el tercer año, el pago fue de [...] EUR por pasajero saliente (con un límite máximo anual de [...] EUR).
- (85) El contrato estipulaba también una opción de prórroga por dos años adicionales, con un pago de [...] EUR por pasajero saliente para el cuarto año, y de [...] EUR por pasajero saliente para el quinto año.
- (86) El contrato dio lugar a pagos por un total de [700 000-900 000] EUR de la CCIPB a Transavia por servicios de marketing efectuados por esta última entre el 26 de abril de 2006 y el 29 de octubre de 2009.

4.3. APORTACIONES FINANCIERAS DE LOS DISTINTOS ENTES PÚBLICOS AL AEROPUERTO DE PAU

- (87) En su carta de 30 de mayo de 2011, Francia presentó a la Comisión un inventario de todas las subvenciones concedidas al aeropuerto mediante recursos públicos. Las medidas que son objeto de la ampliación del procedimiento se encuentran en los considerandos 88 a 107. Según Francia, el aeropuerto no goza de ninguna financiación estatal o ayuda pública para equilibrar su resultado de explotación.
- (88) A efectos de su apreciación a la luz de las disposiciones aplicables en materia de ayudas estatales, procede distinguir entre las subvenciones «de equipamiento», pagadas por los distintos entes públicos, de las subvenciones concedidas por el Estado para cubrir los gastos correspondientes, según las autoridades francesas, a funciones propias del Estado.

Cuadro 3

Aeropuerto de Pau Pyrénées — Aportaciones financieras recibidas por el aeropuerto de diversos entes públicos durante el período 2000-2010

(en miles EUR)												
Naturaleza de la subvención	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Subvención estatal FIATA (Misiones propias del Estado)			396		11		400	300				1 107
Subvención Estatal para Equipamiento (Asignación inversiones estatales)	166 (locales SSLIA (1))		1 782 (2 tomógrafos + Vehículo) SSLIA	466 (Vehículo SSLIA)								2 414
Total subvenciones de equipamiento para misiones propias del Estado	166		2 178	466	11		400	300				3 521
Consejo General de los Pirineos Atlánticos (Dotación equipo)	1 326 (terminal mercancías)		91 (material pista)			478 (obras pista de ro- daje)						1 895
Consejo Regional de Aquitania	1 413 (terminal mercancías)	2 164 (terminal pasajeros)	232 (terminales)			479 (obras pista de rodaje)						4 288
Syndicat des Communes et Agglomération de Pau	1 479 (terminales mercancías y pasajeros)	1 683 (ter- minal pasa- jeros)	643 (terminal pasajeros)	5 (terminales)								3 810
FEDER		1 559 (ter- minal pasa- jeros)	1 184 (ter- minales)	291 (terminal pasajeros)		653 (obras pista de ro- daje)						3 687

(en miles EUR)												
Naturaleza de la subvención	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Gaz de France				38 (Central de cogeneración)								38
Sindicato mixto del aeropuerto de Pau Pyrénées										4 030 (rehabilitación pista y balizamiento)	100 (rehabilitación pista y balizamiento)	4 130
Total subvenciones de equipamiento (excluidas misiones propias del Estado)	4 218	5 406	2 150	334		1 610				4 030	100	17 848
Consejo General de los Pirineos Atlánticos (Reembolso capital empréstito suscrito)	97	272	113	122	98	77						779
Inversiones realizadas	3 470	8 656	5 781	1 352	272	2 744	260	315	416	5 419	167	28 852

(¹) Servicio de Seguridad y Lucha contra Incendios de Aeronaves (SSLIA).

4.3.1. SUBVENCIONES «DE EQUIPAMIENTO»

- (89) Durante el período 2000-2010 el aeropuerto recibió pagos (en lo sucesivo, «subvenciones de equipamiento») del Sindicato Mixto, el Estado, diversos entes locales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional («FEDER») y Gaz de France para la financiación de distintas inversiones (terminal, rehabilitación de pistas, rehabilitación de balizamiento, terminal de carga, central de cogeneración, etc.) por un importe total de aproximadamente 17,8 millones EUR (véase el cuadro 3 anterior).
- (90) El Consejo General de los Pirineos Atlánticos concedió al aeropuerto una «dotación de equipamiento» de 1,895 millones EUR para la financiación de la terminal de carga, el material para la pista y obras en la pista de rodaje. Francia indicó también que el Consejo General de los Pirineos Atlánticos había pagado, entre 2000 y 2005, un importe de 779 000 EUR en concepto de reembolso del capital de un préstamo. Francia precisa que esta medida procede de un Protocolo sobre el plan de financiación del aeropuerto de Pau, celebrado el 5 de noviembre de 1990 entre los entes locales y la CCIPB. Este plan, de un importe total máximo de 5,680 millones EUR, incluía los trabajos de adecuación a las normas de las áreas y del balizamiento, así como una ampliación de la terminal. Según el Protocolo, la financiación de los entes locales podía realizarse en forma de dotación de equipamiento o bien en forma de reembolso de préstamos contraídos por el operador para financiar las inversiones, o bien mediante una combinación de estos medios de financiación. La cantidad de 779 000 EUR antes mencionada corresponde al reembolso del capital ajeno que el Consejo General de los Pirineos Atlánticos se había comprometido a financiar en virtud del Protocolo de 1990, que expiraba en 2005.
- (91) Del Consejo Regional de Aquitania, el aeropuerto recibió cuatro subvenciones por un importe total de 4,288 millones EUR para la financiación de la terminal de carga y la de pasajeros, así como las obras en la pista de rodaje.
- (92) El Syndicat des Communes y la Communauté d'agglomération de Pau Pyrénées concedieron al aeropuerto 3,810 millones EUR para la financiación de la terminal de carga y la de pasajeros.
- (93) El FEDER subvencionó el desarrollo de la terminal de pasajeros y las obras en la pista de rodaje por importe de 3,687 millones EUR.
- (94) Gaz de France también concedió al aeropuerto de Pau 38 000 EUR para la financiación de equipamiento de cogeneración en 2003. En el momento de la concesión de dicha financiación, Gaz de France era una empresa pública de tipo industrial y comercial.
- (95) Por último, el Sindicato Mixto financió un programa de inversión que incluye la reparación de la pista y del balizamiento, así como la ampliación del aparcamiento de coches por 4,130 millones EUR.
- (96) El cuadro 4 siguiente ofrece una visión de conjunto de las distintas medidas, es decir, de los distintos actos jurídicos que dieron lugar a las subvenciones de equipamiento descritas anteriormente. Para estas distintas medidas, recoge las fechas de concesión de la subvención de equipamiento, el tipo de inversiones financiadas y los gastos totales de dichas inversiones, el importe total de las subvenciones de equipamiento recibidas en virtud de las diferentes medidas, así como los períodos en que estos importes fueron abonados.

Cuadro 4

Visión de conjunto de las medidas que dieron lugar a las subvenciones de equipamiento

Fecha de concesión de la subvención	Ente público que concedió la subvención	Tipo de inversión	Coste total de la inversión (en millones EUR)	Importe total de la subvención (en millones EUR)	Período de pago
1999-2000	Consejo General Consejo Regional <i>Syndicat des Communes y Agglomération de Pau</i> Gaz de France	Terminales de carga y de pasajeros, material pista, central de cogeneración	15,3	11,9	2000-2003

Fecha de concesión de la subvención	Ente público que concedió la subvención	Tipo de inversión	Coste total de la inversión (en millones EUR)	Importe total de la subvención (en millones EUR)	Período de pago
2004	Consejo General Consejo Regional Unión Europea (FEDER)	Obras en pista de rodaje	2,6	1,6	2005
2009	Sindicato mixto	Renovación de pistas y balizamiento, ampliación aparcamiento	5,1 ⁽¹⁾	4,1	2009-2010

Fuente: Documentos facilitados por Francia.

⁽¹⁾ De ellos, 450 000 EUR corresponden a la ampliación del aparcamiento.

4.3.2. SUBVENCIONES ESTATALES DESTINADAS, SEGÚN FRANCIA, A FINANCIAR LAS MISIONES PROPIAS DEL ESTADO — SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS MISIONES PROPIAS DEL ESTADO EN LOS AEROPUERTOS FRANCESES

(97) El cuadro 3 presenta también las subvenciones estatales destinadas, según Francia, a financiar las misiones propias del Estado. Se trata de (véanse las líneas 1 y 2 del cuadro, período de 2000 a 2010):

— subvenciones del Fondo de intervención para los aeropuertos y el transporte aéreo («FIATA») por un importe de 1,107 millones EUR,

— subvenciones de equipamiento por valor de 2,414 millones EUR.

(98) En total, entre 2000 y 2010, el aeropuerto de Pau recibió por ello subvenciones por un total de 3,521 millones EUR.

(99) Según Francia, estas subvenciones cubren el coste de las misiones propias del Estado cuya ejecución incumbe a los gestores de aeropuertos y la financiación al Estado, según la legislación francesa. Las misiones en cuestión se financian con el producto de la tasa aeroportuaria, así como con un mecanismo complementario. Los antecedentes y las modalidades de estos mecanismos, así como el tipo de misiones que financian se describen en los considerandos 100 a 108.

(100) En 1998, el Consejo de Estado estimó, en la sentencia SCARA ⁽¹⁹⁾ que las misiones de protección y de seguridad en los aeropuertos eran misiones propias del Estado y que, por este motivo, no podían correr a cargo de los usuarios de los aeropuertos mediante tasas. A raíz de esta sentencia, la Ley n° 98-1171, de 18 de diciembre de 1998, relativa a la organización de determinados servicios de transporte aéreo, y el artículo 136 de la Ley n° 98-1266, de 30 de diciembre de 1998 (Ley de Presupuestos para 1999) ⁽²⁰⁾ instauraron la tasa aeroportuaria, a partir del 1 de julio de 1999. Se trata de un impuesto destinado a financiar solo determinados gastos, en este caso, los gastos de las misiones que Francia considera propias del Estado en los aeropuertos. Las citadas disposiciones instauraron también un mecanismo complementario de financiación de estas misiones, descrito en los considerandos 105 a 107.

(101) La legislación, desarrollada por la normativa, define con precisión las tareas que pueden optar a la financiación mediante la tasa aeroportuaria. Se trata del salvamento y lucha contra incendios de las aeronaves, la prevención del peligro que supone la fauna silvestre ⁽²¹⁾, la inspección y control del equipaje de bodega, la inspección y control de los pasajeros y del equipaje de mano, el control de los accesos comunes a la zona reservada ⁽²²⁾, las medidas de control medioambiental ⁽²³⁾, así como el control de fronteras automatizado mediante identificación biométrica. La referencia al control de fronteras automatizado mediante identificación biométrica fue introducida en la legislación

⁽¹⁹⁾ Sentencia del Consejo de Estado, de 20 de mayo de 1998, «Syndicat des Compagnies aériennes autonomes» (SCARA).

⁽²⁰⁾ Ahora codificada en el artículo 1609 *quater* del Código general de impuestos.

⁽²¹⁾ El peligro que supone la fauna silvestre incluye en especial el peligro aviar, que se manifiesta en colisiones entre aeronaves y volátiles y pone en peligro la seguridad de las personas y de los bienes a bordo de las aeronaves.

⁽²²⁾ La ejecución de esta misión podrá incluir, por ejemplo, la colocación y mantenimiento de cercas que delimiten la zona pública y la zona reservada, o bien la creación de sistemas de videovigilancia en los alrededores de la zona reservada.

⁽²³⁾ Esta misión comprende, entre otras cosas, la medición del ruido, si procede, en relación con las trayectorias de las aeronaves, así como controles de la calidad del aire y del agua en el entorno de los aeropuertos.

en 2008. Por lo demás, el ámbito de las misiones que pueden optar a financiación mediante la tasa aeroportuaria no ha cambiado desde el establecimiento de este mecanismo y se corresponde con las misiones recogidas en la sentencia SCARA. Diversas normativas, nacionales y europeas, precisan las obligaciones de los operadores aeroportuarios en cuanto al cumplimiento de dichas misiones. Por ejemplo, en cuanto al salvamento y lucha contra incendios en las aeronaves, estos textos especifican claramente los medios humanos y materiales de los que se tiene que disponer en función de las características del aeropuerto.

- (102) En el caso de un aeropuerto determinado, cualquier compañía aérea que utilice el aeropuerto debe pagar la tasa aeroportuaria. Se calcula en función del número de pasajeros y de la masa de carga y correo embarcados por la compañía. La tarifa de la tasa aeroportuaria por pasajero o tonelada de carga o de correo se fija anualmente, para cada aeropuerto, en función de los gastos previstos derivados de la ejecución de las misiones financiadas por el mecanismo.
- (103) Los operadores de aeropuertos elaboran cada año una declaración anual de gastos y tráfico. Dicha declaración recoge, para el año anterior, los niveles de tráfico y los gastos de las misiones de seguridad y protección observados, así como los importes recibidos en concepto de tasa aeroportuaria y del mecanismo complementario para financiar estas misiones. Incluye además previsiones de tráfico, gastos e ingresos relativos a las misiones de seguridad y protección para el año en curso y los dos años siguientes. Estas declaraciones son objeto de verificación por parte de las autoridades administrativas, que pueden, en particular, efectuar controles *in situ*. La tarifa de la tasa se fija luego, sobre esta base, mediante orden interministerial.
- (104) En la medida en que el cálculo de la tarifa de la tasa se hace sobre la base de previsiones de gastos y tráfico, se estableció un mecanismo de ajuste *a posteriori* con el fin de garantizar que el producto de la tasa aeroportuaria más, en su caso, la financiación concedida a tenor del mecanismo complementario descrito en los considerandos 105 a 107, no exceda los gastos realmente sufragados en el marco de las misiones en cuestión. Dichos gastos incluyen los gastos de funcionamiento y de personal ocasionados por la ejecución de dichas misiones, las dotaciones a las amortizaciones correspondientes a las inversiones realizadas en el marco de dichas misiones, así como la parte de los gastos generales relacionados con estas misiones ⁽²⁴⁾. Los gestores deben llevar una cuenta plurianual de los ingresos procedentes de la tasa aeroportuaria y del mecanismo complementario, así como de los gastos derivados de las misiones correspondientes. Tan pronto como se constata un saldo positivo, se traslada a las cuentas acumuladas de ejercicios anteriores, de lo cual puede resultar un saldo positivo o negativo y este saldo se toma en cuenta a la hora de fijar la tarifa de la tasa para el año siguiente. Por otra parte, a cada saldo positivo se le asignan gastos financieros a cargo del operador.
- (105) Nada más instaurado, el mecanismo de financiación mediante la tasa aeroportuaria tuvo que ser completado con un mecanismo complementario. En efecto, los gastos de protección y seguridad no son proporcionales al tráfico aéreo, a diferencia de los ingresos de la tasa aeroportuaria. En este contexto, se observó que, en los aeropuertos con poco tráfico, habría sido necesario fijar el importe de la tasa aeroportuaria en un nivel alto, que los usuarios consideraban difícilmente asumible, para equilibrar los gastos de protección y seguridad. Para estos aeropuertos, por tanto, se adoptó la posibilidad de fijar la tasa aeroportuaria en un nivel inferior al necesario para cubrir los gastos y de recurrir a un mecanismo de financiación complementario para financiar, en caso necesario, las misiones que pudieran optar a la financiación mediante la tasa aeroportuaria.
- (106) Varios dispositivos complementarios se fueron sucediendo. En un primer momento, las autoridades francesas recurrieron a un fondo especial, el Fondo de Intervención para los Aeropuertos y el Transporte Aéreo (FIATA), creado junto con la tasa aeroportuaria y, como ella, mediante la Ley n° 98-1266, de 30 de diciembre de 1998, antes citada. La dotación de este fondo procede de una cuota de la tasa de aviación civil, sustituyó al Fondo de Compensación de los Transportes Aéreos (FPTA), inicialmente dedicado a financiar las rutas aéreas útiles para el desarrollo regional y la ordenación del territorio. La financiación por el FIATA cubría las mismas misiones que las financiadas por el FPTA y se amplió para incluir las cubiertas por la tasa aeroportuaria para complementar esta última en el caso de los aeropuertos pequeños. Concretamente, las misiones del FIATA se repartían esencialmente en dos «secciones» distintas: una sección «aeropuertos», para la cobertura complementaria de las misiones de protección y seguridad en los pequeños aeropuertos, y una sección «transporte aéreo», para las subvenciones a las rutas aéreas útiles para el desarrollo regional y la ordenación del territorio. Las decisiones de abonar las subvenciones del FIATA para la financiación complementaria de las misiones de protección y seguridad se adoptaban previo dictamen de un Comité de gestión de la sección «aeropuertos» del FIATA.
- (107) En 2005, se suprimió el FIATA y la financiación correspondiente fue asumida directamente por los presupuestos del Estado durante dos años, según los mismos principios de funcionamiento que implicaban, en particular, el dictamen de un Comité de gestión. A partir de 2008, el Estado sustituyó este mecanismo por un incremento de la tasa

⁽²⁴⁾ Los gastos generales están relacionados principalmente con las funciones de apoyo, como la gestión de los recursos humanos, los asuntos financieros, el control financiero, las compras, los sistemas informáticos no dedicados, la dirección jurídica, los servicios generales, la dirección general, las funciones de contabilidad y el control de gestión.

aeroportuaria cuyo efecto fue fijarla a un nivel superior al necesario para cubrir los gastos de las misiones de seguridad y protección para determinados aeropuertos. Este excedente se redistribuye a los aeropuertos más pequeños para complementar el producto de la tasa aeroportuaria que se recauda en ellos.

- (108) Como ya se señaló, las declaraciones anuales de los gestores de aeropuertos, que son objeto de verificación por parte de las autoridades administrativas, indican los gastos previstos y constatados, así como los ingresos previstos y constatados, que proceden tanto de la tasa aeroportuaria como del mecanismo complementario. Asimismo, las cuentas anuales llevadas por los gestores, sobre cuya base se calcula el saldo de los gastos e ingresos reales que, si es positivo, da lugar a un ajuste a la baja de la tasa y la asignación de gastos financieros a cargo de los gestores, incluye a la vez el producto de la tasa aeroportuaria y los fondos recibidos en virtud del mecanismo complementario. El mecanismo de declaración, control y adaptación *a posteriori*, destinado a evitar el pago de recursos públicos superiores a los gastos realmente asumidos, se aplica, por consiguiente, tanto a la tasa aeroportuaria como al mecanismo complementario.

5. RAZONES POR LAS QUE SE INCOÓ Y AMPLIÓ EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

5.1. LA DECISIÓN DE INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (109) En la Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión constató, de conformidad con la notificación de Francia, que el pago basado en el contrato de servicios de marketing de 2005 constituye una subvención abonada a AMS por la CCIPB. Debido al carácter público de la CCIPB, la Comisión consideró que el contrato implicaba el uso de recursos estatales.
- (110) Por lo que se refiere a la existencia de una ventaja económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, la Comisión manifestó sus dudas con respecto a que la CCIPB, al celebrar tales contratos con Ryanair y AMS, se hubiera comportado como un operador prudente en una economía de mercado, que aplica una política estructural, global o sectorial, y se rige por expectativas de rentabilidad a más o menos largo plazo.
- (111) En este contexto, la Comisión consideró, de forma preliminar, sobre la base de la información de que disponía, que el contrato de servicios de marketing de 2005, a pesar de los servicios efectivamente prestados, se celebró para subvencionar la ruta Pau-Londres Stansted y que concedía a Ryanair, a través de su filial AMS, una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado. La Comisión consideró que la medida en cuestión podía constituir una ayuda estatal sujeta a la prohibición de principio del artículo 107, apartado 1, del TFUE, abonada a AMS por la CCIPB. Esta apreciación se basaba en el análisis de la información presentada por Francia y en las circunstancias de la celebración de dicho contrato.
- (112) En cuanto al contrato de servicios aeroportuarios de 2005, la Comisión expresó dudas sobre la existencia de una ventaja económica concedida a Ryanair a través de unas tasas aeroportuarias reducidas.
- (113) Por último, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a la compatibilidad con el mercado interior de esas medidas con arreglo a las Directrices de 2005.

5.2. LA DECISIÓN DE AMPLIAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (114) En relación con los contratos concluidos entre la CCIPB y Ryanair/AMS (a saber, los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de marketing), la Comisión estimó, en la Decisión de ampliar el procedimiento, que los contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing, celebrados al mismo tiempo, debían apreciarse conjuntamente dado que Ryanair y AMS constituyen, de hecho, un beneficiario único de las medidas en cuestión. Por lo tanto, la Comisión consideró que, con objeto de determinar si estos contratos constituían ayudas estatales, procedía aplicar el criterio del operador privado en una economía de mercado en las distintas fechas en que se celebraron los contratos⁽²⁵⁾, a saber:

— el 28 de enero de 2003 (ruta Pau-Londres Stansted),

— el 30 de junio de 2005 (ruta Pau-Londres Stansted) y el 16 de junio de 2009 para la modificación de dicho contrato,

— el 25 de septiembre de 2007 (ruta Pau-Charleroi) y el 16 de junio de 2009 para la modificación de dicho contrato,

— marzo de 2008 (contrato de servicios aeroportuarios de 17 de marzo de 2008, contrato de servicios de marketing celebrado el 31 de marzo de 2008) (ruta Pau-Bristol),

⁽²⁵⁾ Excepto en el caso de determinados contratos, la fecha de inicio efectivo de las actividades contempladas por el contrato no es la fecha de celebración del contrato. Véase el considerando 395.

- el 16 de junio de 2009 (ruta Pau-Bristol),
 - el 28 de enero de 2010 (rutas Pau-Londres, Pau-Charleroi, Pau-Beauvais).
- (115) La Comisión concluyó que no podía descartar, sobre la base de la información de que disponía, que Ryanair y AMS se hubieran beneficiado de una ayuda estatal en el marco de los contratos examinados; no obstante, consideró que no disponía de elementos suficientes que le permitieran pronunciarse de forma definitiva al respecto. Con el fin de efectuar esta apreciación, la Comisión consideró que, sobre la base de los indicios de que disponía, el comportamiento del servicio de la CCIPB que gestiona el aeropuerto, de la CCIPB y de las demás entidades públicas, deben examinarse conjuntamente en su relación con Ryanair y AMS.
- (116) De forma similar, la Comisión expresó sus dudas acerca de la conformidad del contrato firmado con Transavia con el criterio del operador privado en una economía de mercado.
- (117) Por lo que se refiere a la compatibilidad de estas eventuales ayudas a las compañías aéreas⁽²⁶⁾, la Comisión distinguió entre las medidas anteriores a la entrada en vigor de las Directrices de 2005 y las medidas posteriores.
- (118) Por lo que se refiere a la primera categoría, la Comisión consideró que los criterios aplicables para apreciar la compatibilidad de las eventuales ayudas en cuestión con el mercado interior eran los siguientes:
- la medida contribuye a alcanzar un objetivo de interés común, a saber, la apertura de nuevas rutas, viables a medio plazo, con destino a otro aeropuerto de la Unión,
 - el importe de la ayuda es necesario y proporcional a los gastos suplementarios generados por la apertura de nuevas rutas, y la medida tiene un efecto incentivador,
 - la medida se concede de forma transparente y no discriminatoria,
 - establece sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones de la compañía aérea,
 - no afecta a la competencia de manera contraria al interés general.
- (119) La Comisión expresó sus dudas en cuanto al cumplimiento de esos criterios, y también en cuanto a la compatibilidad de estas eventuales ayudas de funcionamiento con el mercado interior.
- (120) Por lo que se refiere a la compatibilidad de las medidas posteriores a la entrada en vigor de las Directrices de 2005, la Comisión hizo referencia, principalmente, a los criterios establecidos en dichas Directrices para las ayudas de puesta en marcha en favor de las compañías aéreas. La Comisión expresó sus dudas sobre el cumplimiento de estos criterios.
- (121) En relación con las subvenciones de equipamiento en favor de la CCIPB, la Comisión expresó sus dudas sobre si las autoridades públicas actuaron como un inversor prudente al conceder estas subvenciones. La Comisión indicó que no podía, por tanto, excluir que esas subvenciones constituyan una ayuda estatal.
- (122) Por lo que se refiere a la compatibilidad de estas eventuales ayudas con el mercado interior, la Comisión se basó en los criterios establecidos por las Directrices de 2005 para las ayudas a la inversión en favor de los aeropuertos. La Comisión expresó dudas en cuanto a la compatibilidad de estas eventuales ayudas con el mercado interior.

6. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

6.1. OBSERVACIONES DE LOS TERCEROS INTERESADOS TRAS LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (123) La Comisión recibió observaciones de cinco terceros interesados:
- 6.1.1. CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE PAU-BÉARN (CCIPB)
 - 6.1.1.1. ***Contrato de servicios aeroportuarios celebrado con Ryanair***
- (124) Según la CCIPB, teniendo en cuenta las condiciones objetivas y no discriminatorias en las que las tasas aeroportuarias se aplican a Ryanair y a todas las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Pau, el contrato de servicios aeroportuarios no contiene ningún elemento de ayuda estatal.

⁽²⁶⁾ En lo sucesivo, la expresión «compañías aéreas» designará a las compañías aéreas y sus filiales, y, por lo tanto, incluirá también a AMS.

- (125) La CCIPB señala que el aeropuerto de Pau autofinancia su explotación con sus ingresos y considera que no recibe ninguna ayuda o financiación estatal para equilibrar su gestión.
- (126) Por lo que se refiere a las tasas aeroportuarias aplicadas a Ryanair, la CCIPB confirma que resultan de la aplicación de las tarifas aplicables a Ryanair como a cualquier otra compañía aérea.
- (127) La CCIPB señala que hay tres tipos de tarifas aeroportuarias:
- las tasas aeronáuticas reguladas,
 - las tasas de asistencia en tierra no reguladas,
 - las tasas estatales.
- (128) En primer lugar, la CCIPB confirma que aplica las tasas aeronáuticas reguladas (que son cuatro: la tasa de aterrizaje, la tasa de estacionamiento, la tasa de balizamiento y la tasa por pasajero) a las compañías aéreas de manera objetiva y no discriminatoria. Su importe queda determinado por una comisión paritaria que reúne a los operadores, a las compañías aéreas y también a la autoridad de tutela.
- (129) La CCIPB indica que no exime a Ryanair del pago de tasas de aparcamiento y balizamiento, pero que el contrato indica simplemente que «Ryanair no debe normalmente tener que pagar» dichas tasas. La CCIPB señala que, por lo que respecta a la tasa de estacionamiento, esta se devenga únicamente a partir del momento en que el aparato está parado más de dos horas en el aeropuerto, cuando el tiempo de escala de Ryanair se limita normalmente a 25 minutos. La CCIPB señala que por lo que respecta a la tasa de balizamiento, los vuelos de Ryanair solo se realizan en horas diurnas, lo que reduce la probabilidad para Ryanair de pagar una tasa de balizamiento.
- (130) En segundo lugar, por lo que respecta a las tasas de asistencia en tierra no reguladas (por ejemplo, los servicios de asistencia aeroportuaria o el amarre de los aviones), la CCIPB señala que las tarifas son objeto de una negociación comercial con cada compañía aérea en función de las particularidades de su situación específica. En la práctica, las comparaciones meramente aritméticas entre las compañías no son necesariamente pertinentes en la medida en que, con independencia del idéntico tamaño de las aeronaves, muchos otros criterios han de tomarse en cuenta como el volumen anual de los movimientos realizados por la compañía, su frecuencia, el período del día (alto o bajo) en la que se efectúan los vuelos, los recargos para los vuelos nocturnos, los retrasos, las operaciones de descongelación, la limpieza de las aeronaves, etc.
- (131) La CCIPB subraya, en tercer lugar, que las tasas estatales (que son dos: la tasa aeroportuaria y la de aviación civil) se aplican de forma estrictamente idéntica a todas las compañías aéreas. La CCIPB no interviene en la determinación de su importe, fijado por la autoridad de reglamentación.

6.1.1.2. *Los contratos de servicios de marketing celebrados con AMS*

- (132) Según la CCIPB, las cantidades abonadas por ella a la sociedad AMS no constituyen una ayuda estatal. La CCIPB señala que, como autoridad adjudicadora del aeropuerto de Pau decidió, de conformidad con las Directrices de 2005, publicar en la revista *Air & Cosmos* de diciembre de 2007, una convocatoria de propuestas para encontrar una o varias compañías aéreas dispuestas, mediante una ayuda financiera, a abrir nuevas rutas en Europa con salida de Pau (se proyectaron ocho lotes). Sin embargo, observó que, a 31 de enero de 2008, plazo de recepción de los proyectos, no se había recibido ninguna oferta de ninguna compañía aérea.
- (133) La CCIPB considera, además, que su decisión de celebrar el contrato de servicios de marketing con Ryanair no es imputable al Estado. Según la CCIPB, ni las autoridades públicas ni las autoridades administrativas estuvieron implicadas, en ningún momento, en el desarrollo de las negociaciones con Ryanair ni en la celebración del acuerdo comercial con dicha compañía.
- (134) La CCIPB considera que las Cámaras de Comercio e Industria («CCI») explotan las instalaciones aeroportuarias «en condiciones de Derecho privado».
- (135) Las CCI constituyen, según la CCIPB, una «categoría muy específica de organismos públicos (...) cuyo objetivo es representar libremente los intereses comerciales e industriales de su distrito electoral ante los poderes públicos. La CCIPB añade que «el hecho de que estén vinculadas al Estado (...) no supone en sí mismo ninguna subordinación». Cuando explota el aeropuerto y, por tanto, celebra un acuerdo con Ryanair, la CCIPB actúa, pues, con total autonomía respecto de su autoridad de tutela y, por lo tanto, sin ninguna intervención directa o indirecta del Estado.

6.1.1.3. Criterio del inversor privado en una economía de mercado

- (136) La CCIPB indica que ha recibido una oferta de la compañía Ryanair para proseguir la explotación de la línea Pau-Londres Stansted tras la anulación del contrato de 28 de enero de 2003 por el Tribunal administrativo de Pau, el 3 de mayo de 2005.
- (137) La CCIPB concluyó con Ryanair, en cuanto al aspecto operativo de la línea, un contrato de servicios aeroportuarios que, según la CCIPB, no revela diferencias sustanciales de tratamiento entre Ryanair y las otras compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Pau. La CCIPB añade que, para el desarrollo comercial del aeropuerto, celebró un contrato de servicios de marketing en internet con una filial al 100 % de la compañía Ryanair, la sociedad AMS. Por lo que respecta a este contrato, la CCIPB considera que actuó como un inversor privado en una economía de mercado por cinco razones, expuestas en los considerandos 138 a 142.
- (138) En primer lugar, como contrapartida al precio pagado por la CCIPB, AMS suministra auténticos servicios comerciales, en particular, numerosos enlaces en la página web ryanair.com, que permiten a los usuarios de internet ser directamente dirigidos hacia las páginas de la CCIPB, del aeropuerto, de las infraestructuras de la región (autobuses, trenes, taxis), de la Oficina de Turismo de Béarn, etc.
- (139) En segundo lugar, el sitio ryanair.com es hoy en día, sin discusión posible, el primer sitio de reserva de viajes en Europa y, con diferencia, uno de los sitios más buscados por los internautas que usan el motor de búsqueda Google. Utilizar el sitio ryanair.com para insertar publicidad en favor del aeropuerto de Pau constituye una oportunidad real para el aeropuerto de Pau o para los entes locales a los que presta servicio. Los aeropuertos y los demás terceros (las empresas de alquiler de coches, los hoteles, las regiones etc.) estarían dispuestos a pagar los precios del baremo fijado en la lista de tarifas publicada en el sitio de AMS. Algunos aeropuertos totalmente privados han aceptado pagar estas cantidades. La CCIPB subraya el valor añadido que supone la publicidad en el sitio ryanair.com, citando un estudio de la sociedad Planet-Work que observó que la publicidad comprada en el sitio ryanair.com habría ofrecido una mayor visibilidad, para el aeropuerto de Pau y su región, en cuanto a número de accesos de internautas, que otra publicidad en el sitio voyages-sncf.com. De lo que la CCIPB concluye que, para los servicios realizados, los precios aplicados por AMS y pagados por la CCIPB corresponden «a precios de mercado».
- (140) En tercer lugar, desde el punto de vista de la CCIPB, el carácter global del precio pagado por los servicios prestados no parece ser un criterio determinante de la existencia de una ayuda estatal.
- (141) En cuarto lugar, las sumas abonadas en virtud del contrato Pau-Charleroi permitirían obtener prestaciones distintas de las que la CCIPB tiene en virtud del contrato Pau-Londres. De este modo, la CCIPB no pagaría dos veces la misma prestación, lo que contribuiría a demostrar que las cantidades pagadas no son subvenciones para la apertura de una ruta. La CCIPB afirma además que si la suma tuviera por objeto sostener el déficit estructural de la explotación de la ruta, sería obviamente insuficiente.
- (142) En quinto lugar, la CCIPB considera que es muy difícil que una «entidad pública que no pretende hacer beneficios», demuestre que los [...] EUR concedidos a la sociedad AMS permitieron «ganar» [...] EUR a la CCIPB. No obstante, la CCIPB da por cierto que, en términos de notoriedad y atractivo, el enlace en el sitio www.ryanair.com (y la ausencia de destinos cercanos en ese sitio) merecían esta inversión.

6.1.1.4. Falseamiento de la competencia

- (143) La CCIPB considera que las cantidades que abonó como contrapartida a los servicios de publicidad efectuados por AMS no afectan al juego de la competencia.
- (144) El destino de Pau no habría interesado espontáneamente a ninguna compañía aérea, excepto Air France y, a pesar de los esfuerzos del aeropuerto, solo Ryanair para Londres y Transavia para Ámsterdam se habrían manifestado.
- (145) La CCIPB observa que la llegada de las líneas aéreas de bajo coste no afectó a las rutas de Air France que, desde 2003, incrementó su tráfico a partir de Pau.

6.1.2. ASOCIACIÓN DE AEROLÍNEAS EUROPEAS (ASSOCIATION OF EUROPEAN AIRLINES «AEA»)

- (146) La AEA se considera parte interesada en el presente caso. En efecto, cuenta entre sus miembros con una compañía aérea que opera en el aeropuerto de Pau (Air France). De manera más general, la AEA, que representa los intereses de los transportistas europeos «en red», considera que tiene un interés natural en seguir la aplicación de las Directrices de 2005. En su opinión, las compañías que se benefician ilícitamente de determinadas reducciones de sus tasas contribuyen a falsear la competencia en el mercado interior, en detrimento de otras compañías que deben soportar los gastos de sus actividades.

- (147) La AEA opina que los dos contratos que la CCIPB firmó con Ryanair y AMS, su filial al 100 %, a saber: 1) el contrato de servicios aeroportuarios para la ruta Londres Stansted-Pau y 2) el contrato de servicios de marketing en internet, por el que AMS recibe un importe a tanto alzado de 437 000 EUR anuales, son motivo de gran preocupación.
- (148) Según la AEA, el hecho de que Ryanair sea el único usuario del aeropuerto que se beneficia de un contrato específico para los servicios aeroportuarios es una práctica más que discutible. Además, considera que Ryanair no debería quedar exenta de las tasas de estacionamiento y de balizamiento y que cuando las rotaciones de las compañías sobrepasen dos horas, estas deberían estar sujetas a las mismas tasas que las demás compañías aéreas.
- (149) La AEA afirma que los distintos órganos jurisdiccionales franceses admitieron ampliamente que el contrato de servicios de marketing celebrado con AMS creó unas condiciones excesivamente favorables para Ryanair⁽²⁷⁾. Consta que términos como «desequilibrio» también fueron utilizados por el Tribunal administrativo de Pau en una sentencia dictada en mayo de 2005, que solo podía concluir que este tipo de contratos constituía una ayuda financiera para Ryanair. La AEA no cuestiona la práctica de los servicios de marketing como tal, pero duda de que las condiciones normales de mercado se hayan cumplido en las disposiciones contractuales en cuestión.

6.1.3. RYANAIR

- (150) Ryanair afirma que los términos y condiciones del contrato de servicios aeroportuarios de 2005 se ajustan a las condiciones del mercado y que el contrato no confiere ninguna ventaja selectiva a la compañía, por lo que no falsea la competencia ni afecta a los intercambios entre Estados miembros.
- (151) La compañía subraya que paga los cánones y tasas aeronáuticas habituales en vigor en el aeropuerto de Pau, además de las comisiones sobre la venta de billetes y el exceso de equipaje. Precisa que estas tasas son similares a las que se aplican en otros aeropuertos comparables o a otras compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Pau. A su entender, la CCIPB no le reserva un trato más favorable que a las demás compañías aéreas.
- (152) Según Ryanair, los descuentos condicionales concedidos sobre las tasas de estacionamiento y de balizamiento, así como sobre los gastos de mantenimiento previstos en los artículos 7.1.3 y 7.2 del contrato de servicios aeroportuarios de 2005 se basan en criterios objetivos especificados en el contrato, es decir, la ausencia de luz artificial de día y de estacionamiento o manejo de material pesado, debido a la duración de rotación de 25 minutos para Ryanair y al carácter sumario del servicio que ofrece a sus pasajeros. Ryanair señala que dichas exenciones se aplican también a otras compañías aéreas similares, y que el artículo 3 del contrato de servicios aeroportuarios de 2005 menciona expresamente la obligación, para la CCIPB, de aplicar las condiciones concedidas a Ryanair a otras compañías aéreas comparables⁽²⁸⁾.
- (153) Ryanair señala que las modalidades y condiciones que le fueron propuestas no son de carácter secreto y que, contrariamente a las prácticas corrientes en el sector, el contrato de servicios aeroportuarios de 2005 autoriza expresamente a la CCIPB a revelar su contenido a otras compañías aéreas.
- (154) Ryanair alega que no recibió ninguna ventaja ilícita de la CCIPB en el marco del contrato de servicios aeroportuarios de 2005 y que la relación transparente amparada por el contrato se caracteriza por la ausencia de selectividad, condición esencial (aunque no suficiente) para calificar una medida de ayuda estatal. Alega además que las otras condiciones necesarias para que exista una ayuda estatal (repercusión en los intercambios entre Estados miembros y falseamiento de la competencia, por ejemplo) no se cumplen en el caso de las medidas en cuestión.

6.1.4. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (155) AMS señala que ofrece espacios publicitarios en el sitio web de Ryanair en las condiciones habituales del mercado y que sus tarifas están publicadas en su sitio web.
- (156) La compañía considera que el contrato de servicios de marketing en Internet (WMS) con la CCIPB no entra dentro del ámbito de aplicación de las normas de la Unión en materia de transportes, puesto que se trata de un contrato de publicidad comercial clásica, similar a los que se celebran habitualmente con diarios, cadenas de televisión, emisoras de radio y proveedores de espacios publicitarios exteriores, etc.

⁽²⁷⁾ La AEA se refiere, en particular, a la sentencia del Consejo de Estado de 27 de febrero de 2006, *Compagnie Ryanair Limited* (n° 264406).

⁽²⁸⁾ El artículo 3 del contrato de servicios aeroportuarios de 2005 dispone lo siguiente: «No exclusividad. El presente contrato se celebra con carácter no exclusivo. Las condiciones de que se beneficia Ryanair en virtud del presente contrato se aplicarán igualmente a cualquier compañía aérea con la que el aeropuerto de Pau-Pyrénées decida abrir una nueva ruta internacional de bajo coste. Dichas condiciones se modularán en función de las características de las rutas internacionales de nueva creación y, en particular: la frecuencia de los vuelos, el número de pasajeros transportados, las condiciones tarifarias de los vuelos».

- (157) Según AMS, las condiciones relativas a la compra de espacios publicitarios en el sitio web de Ryanair por la CCIPB reflejan las condiciones del mercado y se ajustan a las mismas. Por lo que se refiere al valor de los espacios publicitarios en el sitio web de Ryanair, AMS señala que los precios que fija para estos espacios reflejan el creciente éxito comercial de este sitio y su descomunal capacidad para servir de soporte de un mensaje publicitario dirigido a un público muy específico.
- (158) AMS alega que el sitio web de Ryanair es mucho más atractivo, como espacio publicitario, que cualquier otro sitio de viaje de cualquier portal general utilizado como punto de comparación por la Comisión. Precisa que el sitio web de Ryanair registra más de 300 millones de páginas impresas cada mes.
- (159) AMS alega que la CCIPB adquirió espacios publicitarios en las mismas condiciones que los clientes privados. Según ella, los precios fijados en el contrato de servicios de marketing en internet corresponden a los precios corrientes que aplicaba en el momento de la firma del contrato y eran iguales para todos los clientes, fueran públicos o privados. La empresa indica que los gestores privados de aeropuertos ([...] y [...], por ejemplo) han firmado con AMS contratos similares al acuerdo firmado con la CCIPB.
- (160) AMS no admite la pertinencia del carácter necesario del contrato en cuestión, que la Comisión evocaba en estos términos en la Decisión de incoación: «[...] la Comisión se pregunta si los servicios de marketing acordados son necesarios para la CCIPB y si el contrato de servicios de marketing no se habrá celebrado exclusivamente para subvencionar la ruta Pau-Londres Stansted» ⁽²⁹⁾.
- (161) En efecto, según AMS, este tipo de operación, efectuada en condiciones de mercado, excluye la existencia de una ayuda y no existe ningún precedente jurídico por lo que se refiere a la evaluación del carácter «necesario». No obstante, AMS recuerda que, puesto que la Comisión insiste en intentar cuestionar este carácter necesario, la CCIPB se encarga tanto de la promoción de la región de Pau-Béarn como de la explotación del aeropuerto de Pau. Considera que, sobre la base de estos dos objetivos, la publicidad en el sitio de Ryanair es lógica desde el punto de vista comercial.
- (162) En lo que respecta a la compra de espacios publicitarios para promocionar la región, AMS señala que las Cámaras de Comercio e Industria francesas compiten entre sí y deben recurrir a un «marketing territorial» para que su región se imponga a las demás.
- (163) AMS considera que el espacio publicitario adquirido en el sitio web de Ryanair permite ampliar la visibilidad del aeropuerto de Pau. En su opinión, la CCIPB tiene un interés comercial directo en ello, ya que el aumento del número de pasajeros resultante atrae empresas auxiliares al aeropuerto y aumenta los ingresos de este último.
- (164) AMS alega que la CCIPB no hace publicidad en el sitio web de Ryanair para subvencionar la ruta Pau-Londres, pero que el espacio en el sitio web de Ryanair que AMS pone a disposición de la CCIPB constituye un recurso interesante para el que se ha demostrado que existe una demanda de otros anunciantes, incluido en el sector privado. Por consiguiente, es inexacto presentar la venta de este espacio como un mero pretexto para obtener subvenciones.
- (165) Según AMS, el contrato de servicios de marketing en internet no constituye una ayuda porque sus condiciones se ajustan a las de un contrato comercial clásico y no confieren ninguna ventaja a AMS (o a Ryanair). La empresa considera, por tanto, que este acuerdo no falsea la competencia y no afecta a los intercambios entre Estados miembros.

6.1.5. AIR FRANCE

- (166) Desde el aeropuerto de Pau, Air France ofrece unos 5 vuelos diarios a París Orly, 3 vuelos diarios a París Roissy Charles de Gaulle, y 4 vuelos diarios a Lyon (a través de una filial).
- (167) Air France señala que las ventajas concedidas a la compañía Ryanair y a su filial AMS, de las que Air France no se beneficia, reducen significativamente los gastos de explotación de Ryanair. Según Air France, por lo tanto, esto afecta a la competencia directa existente entre Ryanair y Air France en los vuelos propuestos desde y hacia el aeropuerto de Pau, y también a la competencia en la totalidad de las rutas intracomunitarias. Los intercambios entre Estados miembros se ven, por tanto, directamente afectados.

⁽²⁹⁾ Decisión de incoación, punto 43.

6.1.5.1. Tasas aeroportuarias

- (168) Air France señala que, según la lista de tarifas de 2007 publicada por la CCIPB, la tarifa pública de la tasa de estacionamiento está fijada en 0,16 EUR tonelada/hora. Esta tasa se aplica cuando la aeronave se queda un mínimo de dos horas en la pista. Air France considera que no es anormal que Ryanair no pague esta tasa por una rotación de 25 minutos pero, en cuanto una rotación pase de dos horas, Ryanair debería estar sujeta al pago.
- (169) Air France señala que, según la lista de tarifas de 2007 publicada por la CCIPB, la tarifa pública de la tasa de balizamiento está fijada en 35,18 EUR por movimiento/avión. Esta tasa se debe pagar a partir del momento en que el equipo de balizamiento se utiliza para un «movimiento/avión», es decir, un aterrizaje o un despegue, tanto de día como de noche. Por lo tanto, no aplicar dicha tasa a la compañía Ryanair so pretexto de que solo efectúa rotaciones diurnas no se ajustaría a las condiciones generales de aplicación de dicha tasa.
- (170) Air France señala que estas tarifas públicas suelen ser revisadas periódicamente y considera que Ryanair —como las otras compañías que operan desde y hacia el aeropuerto de Pau— debería estar sujeta a los posibles cambios en el nivel de dichas tasas.

6.1.5.2. Prestaciones de asistencia aeroportuaria

- (171) Air France indica que la prestación de asistencia en tierra efectuada a su favor en Pau es objeto de un contrato formal. Air France observa que, según las Directrices de 2005, «un gestor de aeropuerto que actúe como proveedor de servicios de asistencia en tierra puede aplicar tarifas distintas en las facturas que presente a las compañías aéreas si ello es un reflejo de diferencias de gastos vinculadas al carácter o la amplitud de los servicios prestados». Air France señala que en su sentencia de 3 de mayo de 2005, el Tribunal administrativo de Pau estimó que un descuento injustificado en las tarifas de asistencia en tierra, concedido a Ryanair, constituía una ayuda estatal que, al no haber sido notificada, debería considerarse ilegal.
- (172) Air France recuerda que ofrece bastantes más servicios desde y hacia el aeropuerto de Pau que la compañía Ryanair. En estas circunstancias, es evidente para Air France que las tarifas concedidas por la CCIPB a la compañía Ryanair por los servicios de asistencia aeroportuaria no deberían ser más ventajosas que las aplicadas a Air France.

6.1.5.3. Contrato de servicios de marketing celebrado con AMS

- (173) Air France constata que este tipo de contratos entre la entidad gestora de un aeropuerto y la filial de Ryanair AMS parece una práctica habitual de Ryanair en los aeropuertos desde los que decide abrir rutas aéreas. Air France indica que los órganos jurisdiccionales administrativos franceses ya han sancionado este tipo de medidas, en la medida en que las supuestas prestaciones de promoción no se llevaban a cabo o se llevaban a cabo en condiciones excesivamente favorables para Ryanair.
- (174) Air France menciona el «desequilibrio» que el Tribunal administrativo de Pau recalcó en su sentencia de 3 de mayo de 2005, entre los compromisos recíprocos de las partes en el acuerdo celebrado entre la CCIPB y Ryanair en 2003. Air France considera que cabe dudar de la existencia de un equilibrio entre las obligaciones de las partes en el acuerdo de 2005 con AMS. Según Air France, nada indica que la totalidad o parte de dicha cantidad pueda ser restituida por Ryanair, bien en caso de cierre de la ruta afectada, bien en caso de que no se alcancen los objetivos de promoción eventualmente fijados.
- (175) Air France no niega el hecho de que determinadas ayudas de marketing puedan aceptarse según las normas de la Unión. No obstante, Air France considera poco probable que el llamado «contrato de servicios de marketing» pueda cumplir los requisitos necesarios para ser compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

6.1.5.4. Conclusión

- (176) Air France desea que se ponga fin a los pagos, indebidos, en su opinión, de que se beneficia Ryanair en el aeropuerto de Pau desde 2005 y que se ordene la recuperación de Ryanair de la ayuda ilegal.

6.2. OBSERVACIONES DE LOS TERCEROS INTERESADOS TRAS LA AMPLIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL**6.2.1. CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE PAU-BÉARN (CCIPB)**

- (177) La CCIPB cree que los contratos de servicios de marketing y los de servicios aeroportuarios que celebró con las compañías aéreas o sus filiales no contienen ningún elemento de ayuda estatal.

- (178) La CCIPB señala que la naturaleza y el objeto de los contratos son radicalmente diferentes y que deben analizarse por separado. Poco importa que dichos contratos se celebraran el mismo día, puesto que cada uno tiene una finalidad distinta. El contrato de servicios aeroportuarios tiene por objeto determinar las condiciones en las que el aeropuerto de Pau pone a disposición de las compañías aéreas sus instalaciones aeroportuarias y les presta diversos servicios aeroportuarios a cambio de una remuneración. En cambio, el contrato de servicios de marketing tiene por objeto establecer las condiciones en las que una compañía aérea debe, a cambio de una remuneración, promover el aeropuerto de Pau y los atractivos turísticos y posibilidades de negocios de la región de Pau y del Béarn en su sitio web. Por lo tanto, los dos contratos no están intrínsecamente ligados. Asimismo, si los términos y las condiciones en las que los servicios aeroportuarios prestados por el aeropuerto y los servicios de marketing realizados por una compañía aérea o una de sus filiales pueden figurar en un único contrato, esto no implica que el análisis jurídico de la existencia de una ayuda estatal tenga que hacerse sobre estos dos tipos de servicios que no «se compensan».
- (179) En cuanto al comportamiento de la CCIPB y de las demás entidades públicas, la CCIPB considera que no procede apreciarlos conjuntamente, al menos por lo que se refiere a los contratos de servicios de marketing (lo que justifica más aún la valoración diferenciada de los contratos), ya que dichos contratos fueron negociados y celebrados por la CCIPB de forma estrictamente independiente, sin intervención de otras entidades públicas.

6.2.1.1. Los contratos de servicios de marketing celebrados por la CCIPB

Imputabilidad

- (180) Según la CCIPB, los pagos correspondientes a los contratos de servicios de marketing no son imputables al Estado puesto que la CCIPB goza de plena autonomía en la gestión del aeropuerto respecto a sus autoridades de tutela. La decisión de abonar ciertas cantidades, por una parte, a Ryanair y AMS y, por otra, a Transavia, por prestaciones de marketing, fue tomada por la CCIPB de forma autónoma e individual, sin intervención directa o indirecta del Estado.

Ventaja económica concedida a las compañías aéreas

- (181) La CCIPB considera haber actuado claramente como lo habría hecho un inversor privado prudente en una economía de mercado. En particular, la sociedad AMS y la sociedad Transavia proporcionaron auténticas prestaciones comerciales, en concreto, vínculos en su sitio web que permiten a los usuarios de internet ser remitidos directamente a sitios de la CCIPB, cuya remuneración corresponde al precio de mercado. La CCIPB subraya, a este respecto, la frecuentación importante de los sitios web de Ryanair y Transavia.
- (182) La CCIPB observa, por otra parte, que los precios aplicados por AMS están dentro de un baremo fijado en una lista de tarifas pública disponible en su página web. Este baremo se aplica a todos los clientes aeroportuarios de AMS por igual, incluidos algunos aeropuertos británicos totalmente privatizados. Transavia suministra, por su parte, prestaciones de marketing a un aeropuerto privado en Italia.
- (183) Además, según la CCIPB, ciertos aeropuertos franceses, gestionados por empresas privadas (con delegación de servicio público) parecen haber celebrado un contrato de servicios de marketing con AMS, en particular el aeropuerto de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, gestionado por la sociedad canadiense SNC-Lavalin. La CCIPB ve en ello una prueba de la conformidad de su comportamiento con el de un operador privado.
- (184) La CCIPB observa además que el carácter global del precio pagado por los servicios prestados no parece ser un criterio determinante para la calificación de una ayuda estatal y que las cantidades abonadas en virtud del contrato Pau-Charleroi permiten obtener prestaciones distintas de las que disfruta la CCIPB en virtud del contrato Pau-Londres, como consecuencia de lo cual la CCIPB no paga dos veces por la misma prestación. La CCIPB considera además que los pagos realizados son insuficientes para la apertura de una ruta aérea.
- (185) La CCIPB considera que, al comprar las prestaciones de servicios de marketing al precio mencionado en los contratos, disfrutó de compensaciones económicas indiscutibles, por dos razones. En primer lugar, las prestaciones de marketing tuvieron un impacto positivo en los ingresos de explotación del aeropuerto, al favorecer especialmente un flujo creciente de pasajeros. Además, y a mayor abundamiento, estas compensaciones beneficiaron también a la ciudad de Pau y a su región.
- (186) La CCIPB no comparte la opinión del consultor según el cual «la estrategia de Ryanair detrás de la celebración de los contratos de servicios de marketing era obtener una subvención del aeropuerto con el fin de mantener sus precios a un nivel bajo». A diferencia del consultor, la CCIPB considera tener un gran interés comercial en la adquisición de dichas prestaciones, ya que el aeropuerto de Pau es un aeropuerto regional que no se beneficia de una afluencia natural de pasajeros en cantidad suficiente para equilibrar sus cuentas de explotación. La CCIPB indica que, desde la llegada de Ryanair y los esfuerzos de promoción realizados en su página web, el aeropuerto de Pau ha incrementado su tráfico de forma significativa.

- (187) Por último, la CCIPB indica que se negó a renovar el contrato de servicios de marketing con AMS debido a que los nuevos precios que se negociaban eran demasiado altos. Esta decisión confirma que no estaba dispuesta a acoger a Ryanair a cualquier precio.

Falseamiento de la competencia

- (188) Según la CCIPB, las cantidades abonadas a cambio de las prestaciones de marketing no afectaron para nada a la competencia entre compañías aéreas ni entre aeropuertos. La CCIPB destaca que debe hacer esfuerzos de promoción ya que tiene muchas dificultades para atraer a compañías aéreas, puesto que estas prefieren trasladarse a aeropuertos próximos más atractivos para el turismo de ocio. La CCIPB cita el aeropuerto de Biarritz-Anglet-Bayonne, que está en una región famosa por sus playas y el de Tarbes-Lourdes, que se beneficia del sitio religioso de Lourdes.
- (189) La CCIPB observa que, en el aeropuerto de Pau, la competencia ejercida por las compañías de bajo coste no afectó en absoluto la actividad de Air France, que no dejó de crecer hasta 2008, cuando estalló la crisis económica. La CCIPB subraya además que, antes de la llegada de Ryanair en 2003, ninguna compañía aérea explotaba rutas internacionales desde el aeropuerto de Pau, y que dicha llegada no afectó a la competencia en las rutas existentes.

6.2.1.2. Los contratos de servicios aeroportuarios

- (190) La CCIPB recuerda que todas las tasas aeroportuarias se aplican estrictamente a todos los usuarios y a todas las compañías aéreas de la plataforma del aeropuerto de Pau, de forma idéntica. La CCIPB refuta, a este respecto, la existencia de cualesquiera prácticas discriminatorias.
- (191) Por otra parte, la CCIPB no comparte la opinión del consultor según el cual las tasas no reguladas varían de una compañía aérea a otra, sin motivo justificado. Según la CCIPB, las tarifas de las prestaciones no reguladas se negocian con cada compañía aérea en función de las características específicas de estas. La CCIPB concluye pues que ninguno de los contratos de servicios aeroportuarios examinados por la Comisión contiene ningún elemento de ayuda estatal.

6.2.1.3. Subvenciones al aeropuerto

- (192) La CCIPB considera que ninguna de las «subvenciones» recibidas por el aeropuerto de Pau durante el período 2000-2010 y que son objeto del procedimiento de investigación formal contiene ningún elemento de ayuda estatal.

Subvenciones estatales

- (193) Según la CCIPB, las subvenciones de 3,521 millones EUR mencionadas en el apartado 4.3.1 estaban destinadas a financiar misiones encomendadas por la ley a los operadores de aeropuertos pero que normalmente incumben al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público. De este modo, estas misiones no son de carácter económico y, por ello, las subvenciones en cuestión no entran en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

Subvenciones de equipamiento

- (194) La CCIPB considera que las subvenciones de equipamiento aportadas por el Sindicato Mixto y los entes locales no contienen ningún elemento de ayuda estatal. Dichas cantidades sirvieron para financiar inversiones realizadas por los propietarios de las infraestructuras aeroportuarias para su mantenimiento y mejora, es decir, para la valorización de su propio patrimonio. Por tanto, estas inversiones se realizaron en beneficio exclusivo de sus propietarios. En cambio, dichas cantidades no confieren ninguna ventaja económica a la CCIPB porque no reducen los gastos de explotación que debe soportar normalmente como gestora del aeropuerto. Estas cantidades se limitan a «transitar» por la CCIPB que, en su calidad de gestor del servicio público, recibe la misión de realizar dichas obras de mantenimiento, adecuación a las normas y mejora.
- (195) De este modo, según la CCIPB, al abonar subvenciones de equipamiento, la autoridad adjudicadora y los entes locales intervienen naturalmente, en su calidad de propietarios de las infraestructuras aeroportuarias, en el marco de la concesión de un servicio público, en la realización de obras de adecuación a las normas, mantenimiento y mejora del servicio público aeroportuario, a fin de valorizar su patrimonio. Por lo tanto, se trata de inversiones que incumben, naturalmente, al propietario del servicio público y no al que lo explota.
- (196) La CCIPB observa, además, que deberá devolver al final de la concesión (finales de 2015) dichas infraestructuras aeroportuarias a sus propietarios, con las inversiones realizadas.

- (197) Por otra parte, las subvenciones en cuestión no han falseado en absoluto la competencia con los otros aeropuertos vecinos (Tarbes-Lourdes-Pyrénées y Biarritz-Anglet-Bayonne) ya que ellos también han recibido subvenciones similares de sus autoridades adjudicadoras.
- (198) Por lo que respecta a la cantidad de 38 000 EUR recibida de Gaz de France en 2003, la CCIPB observa que esta medida no es imputable al Estado sino que fue decidida de forma autónoma por Gaz de France. Esta decisión no confirió ninguna ventaja económica al aeropuerto de Pau puesto que Gaz de France actuó como un inversor privado prudente en una economía de mercado. En efecto, Gaz de France había sugerido a la CCIPB que creara una instalación de cogeneración, lo que permitía que el aeropuerto ahorrara energía en calefacción y aire acondicionado y que Gaz de France suministrara el gas necesario para su funcionamiento.

Compatibilidad sobre la base de la Decisión 2005/842/CE de la Comisión

- (199) La CCIPB observa que la Decisión 2005/842/CE de la Comisión ⁽³⁰⁾ (en lo sucesivo, «la Decisión SIEG de 2005») se aplica a las medidas examinadas. La CCIPB subraya que, en el ámbito de aplicación de dicha Decisión, figuran en efecto «las compensaciones por servicio público concedidas a los aeropuertos (...) cuyo tráfico medio anual no haya superado 1 000 000 de pasajeros en el caso de los aeropuertos (...) durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se concede el carácter de servicio de interés económico general» y cuyo «importe de compensación anual por el servicio en cuestión sea inferior a 30 millones EUR» (artículo 2). Así, para la CCIPB que se considera responsable de la prestación de un servicio público aeroportuario, si las subvenciones pagadas al aeropuerto constituyeran ayudas, esas serían compatibles y estarían exentas de la obligación de notificación previa, sobre la base de la Decisión SIEG de 2005.

Compatibilidad sobre la base de las Directrices de 2005

- (200) La CCIPB alega, con carácter subsidiario, que las subvenciones recibidas por el aeropuerto de Pau y la CCIPB cumplen los criterios de compatibilidad establecidos en las Directrices de 2005.

6.2.2. RYANAIR

- (201) Ryanair alega que la Comisión se equivocó al fusionar los dos acuerdos celebrados con la CCIPB, uno por Ryanair y el otro por AMS, en un solo procedimiento relativo a una presunta ayuda estatal. La compañía aérea añade que la investigación sobre la relación entre AMS y el aeropuerto de Pau va a contracorriente del éxito comercial de Ryanair, que AMS cuenta con un gran número de clientes (y no solo aeropuertos) y que su modelo se reproduce cada vez más a menudo en los sitios web de otras compañías aéreas.

6.2.2.1. Informe del consultor de 30 de marzo de 2011

- (202) Ryanair rechaza algunas conclusiones del informe del consultor, en particular los tres puntos siguientes ⁽³¹⁾:
- a) «La página web de Ryanair parece ante todo comparable con las de otras compañías aéreas que incluyen, en general, poca publicidad de pago y en las que los aeropuertos no se anuncian». Ryanair declara que no es exacto afirmar que las otras compañías aéreas no proponen publicidad de pago en sus páginas web. Alega que esta práctica está cada vez más extendida y que los aeropuertos regionales, que adolecen de una escasa demanda, consideran cada vez más los sitios web de las compañías aéreas de bajo coste que cuentan entre sus clientes como el mejor lugar para hacer publicidad. Ryanair también constituye un ejemplo de compañía aérea que hace publicidad en su sitio web para servicios de aparcamiento de un aeropuerto de primera categoría del que es cliente.
 - b) Ryanair alega que no es correcto afirmar que los aeropuertos no se pueden comparar con otros anunciantes en su sitio web, en la medida en que los servicios aeroportuarios prestados a sus pasajeros no pueden separarse de los servicios proporcionados a los pasajeros por la misma Ryanair. La compañía alega que los pasajeros potenciales que ven una publicidad para un aeropuerto en su sitio web generarán ingresos para el aeropuerto, vuelen o no con Ryanair. En consecuencia, sostiene que la situación de los aeropuertos que hacen publicidad en su sitio web, contrariamente a la opinión de la Comisión, es semejante a la de otros anunciantes, como los hoteles y las compañías de alquiler de coches.

⁽³⁰⁾ 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).

⁽³¹⁾ Decisión de ampliar el procedimiento de investigación formal, considerando 38.

- c) Según Ryanair, el consultor se equivoca «al poner en tela de juicio la racionalidad del comportamiento de aeropuertos que gastan su propio dinero con compañías aéreas para captar clientes en los vuelos que salen y llegan a esos aeropuertos, cuando esos pasajeros suplementarios benefician directamente a las compañías aéreas». Según Ryanair, el hecho de que la prestación de servicios de marketing beneficie al proveedor de espacios publicitarios, a saber, Ryanair, no significa que no beneficie también al aeropuerto que compra esos servicios. El hecho de que un aeropuerto haga publicidad, o no, en el sitio de Ryanair importa poco a la compañía ya que su grado de ocupación es similar en las rutas hacia los aeropuertos que tienen un acuerdo de publicidad con AMS y en las rutas hacia los aeropuertos que no lo tienen. Ryanair alega además que, como los aeropuertos regionales no suelen estar bien asentados en el mercado, la publicidad es una necesidad. También afirma que la Comisión se equivoca al centrarse en las ventajas para la compañía aérea, ya que el criterio del operador privado en una economía de mercado no exige que una medida no genere ninguna ventaja para un tercero, lo que incluye al proveedor del espacio publicitario. Ryanair subraya que los acuerdos de marketing celebrados por AMS con aeropuertos son distintos de los acuerdos celebrados por Ryanair con aeropuertos y no dependen de la supuesta «ventaja» que la publicidad del aeropuerto en ryanair.com confiere a la compañía.

6.2.2.2. *Tratamiento de AMS y Ryanair como beneficiario único*

- (203) Ryanair considera que el acuerdo de servicios aeroportuarios celebrado por la CCIPB con ella y el acuerdo de marketing celebrado con AMS son distintos e independientes, relativos a servicios distintos y que no existe vínculo que justifique que se los considere como una única fuente de «medidas». En su opinión, los acuerdos AMS han beneficiado a la CCIPB, en su condición de comprador de servicios publicitarios, y no están destinados a mejorar el coeficiente de ocupación o el rendimiento de la compañía en las rutas que explota.

6.2.2.3. *Recursos estatales y ausencia de imputabilidad*

- (204) Ryanair rechaza que las decisiones adoptadas por la CCIPB sean imputables al Estado y afirma que los acuerdos celebrados por esta con Ryanair y AMS no dieron lugar a ninguna transferencia de recursos del Estado francés.
- (205) Ryanair afirma que la CCIPB no es otra faceta del Estado francés y que la imputabilidad no puede determinarse basándose únicamente en que la CCIPB es una empresa pública y está, por tanto, bajo el control del Estado francés. La compañía aérea considera que la Comisión debe examinar el papel de las autoridades públicas en las decisiones adoptadas por la CCIPB respecto a Ryanair y AMS.
- (206) Por otra parte, Ryanair hace referencia a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales franceses, en base a la cual considera que las Cámaras de Comercio e Industria son entidades originales que se caracterizan por su naturaleza dual y que deben clasificarse en la categoría de «entes públicos de carácter económico».
- (207) Por lo que respecta a la participación del Estado en el proceso de toma de decisiones, Ryanair considera que el Estado solo debe ser informado de determinadas decisiones y siempre *a posteriori*.

6.2.2.4. *Plan empresarial*

- (208) Ryanair afirma que la inexistencia de un plan empresarial en el momento de la celebración de los acuerdos de 2005 no puede utilizarse como prueba de que los acuerdos no se ajustaban al criterio del operador privado en una economía de mercado.

6.2.2.5. *Observaciones de Ryanair del 10 de abril de 2013*

- (209) Con fecha 10 de abril de 2013, Ryanair envió dos notas redactadas por la sociedad Oxera y un análisis redactado por el profesor Damien P. McLoughlin.

Primera nota de Oxera — Definición del valor de referencia del mercado en el análisis comparativo con vistas a las pruebas a la luz del criterio del operador privado en una economía de mercado. Asuntos de ayudas estatales relativas a Ryanair, nota redactada por Oxera para Ryanair, el 9 de abril de 2013.

- (210) Oxera considera erróneo el método de la Comisión que consiste en aceptar solo aeropuertos de referencia situados en la misma zona de influencia que el aeropuerto objeto de la investigación.
- (211) Oxera alega que los precios de referencia del mercado obtenidos de los aeropuertos de referencia no están afectados por las ayudas estatales concedidas a los aeropuertos vecinos. Por consiguiente, es posible estimar de manera fiable el valor de referencia del mercado en la aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado.

(212) En efecto:

- a) los análisis de referencia se utilizan habitualmente en pruebas a la luz del criterio del operador privado en una economía de mercado realizados fuera del ámbito de las ayudas estatales;
- b) las empresas solo ejercen una influencia recíproca en sus decisiones en la medida en que sus productos son sustituibles o complementarios;
- c) los aeropuertos situados en la misma zona de influencia pueden no competir entre sí, y los aeropuertos de referencia citados en los informes presentados se enfrentan a una competencia limitada por parte de los aeropuertos públicos en su zona de influencia [menos de un tercio de los aeropuertos comerciales situados en la zona de influencia de los aeropuertos de referencia son íntegramente propiedad del Estado y ninguno de los aeropuertos situados en la misma zona de influencia que los aeropuertos de referencia era objeto de un procedimiento en materia de ayudas estatales (en abril de 2013)];
- d) incluso cuando los aeropuertos de referencia tienen que hacer frente a la competencia de aeropuertos públicos en la misma zona de influencia, conviene considerar que su comportamiento se ajusta al criterio del operador privado en una economía de mercado (por ejemplo, si el sector privado tiene una participación importante o si el aeropuerto está gestionado de forma privada);
- e) los aeropuertos que respetan el criterio del operador privado en una economía de mercado no fijarán sus precios por debajo del coste marginal.

Segunda nota de Oxera — Principios que sustentan el análisis de la rentabilidad en las pruebas respecto al criterio del operador privado en una economía de mercado. Asuntos de ayudas estatales relativas a Ryanair, nota redactada por Oxera para Ryanair, el 9 de abril de 2013.

- (213) Oxera alega que el análisis de la rentabilidad que efectuó en sus informes presentados a la Comisión sigue los principios que adoptaría un operador racional del sector privado y refleja el enfoque que se deduce de las anteriores decisiones de la Comisión.
- (214) Los principios en los que se basa el análisis de rentabilidad son los siguientes:
 - a) la apreciación se efectúa por etapas;
 - b) no es obligatorio un plan empresarial *ex ante*;
 - c) en el caso de un aeropuerto no saturado, el enfoque basado en la caja única es el método de fijación de precios adecuado;
 - d) solo los ingresos asociados a la actividad económica del aeropuerto en activo deben tenerse en cuenta;
 - e) la duración íntegra del acuerdo, incluidas las posibles ampliaciones, debe tenerse en cuenta;
 - f) los flujos financieros futuros deben actualizarse a fin de evaluar la rentabilidad de los acuerdos.

- (215) La rentabilidad adicional que proporcionan los acuerdos celebrados por Ryanair con los aeropuertos debe evaluarse sobre la base de estimaciones del tipo de rentabilidad interna o de medidas basadas en el valor actual neto.

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

- (216) El documento tiene por objetivo presentar la lógica comercial que explica por qué los aeropuertos regionales deciden comprar a AMS espacios publicitarios en ryanair.com.
- (217) Existe un gran número de aeropuertos muy fuertes, conocidos y utilizados con regularidad. Los competidores más débiles deben superar el comportamiento de compra estático de los consumidores para desarrollar su actividad. Los aeropuertos regionales más pequeños deben encontrar el medio de transmitir permanentemente el mensaje relacionado con su marca a un público lo más amplio posible. Las formas tradicionales de comunicación de marketing requieren gastos que superan sus recursos.

(218) La publicidad a través de AMS:

- a) ofrece la posibilidad de llegar a una parte importante de las personas que se plantean ya la posibilidad de comprar un viaje;
- b) genera gastos relativamente bajos (tarifa con tipos comerciales para la comunicación en línea);
- c) permite la comunicación en el lugar de compra;
- d) hace posible la publicidad creativa.

6.2.2.6. *Observaciones de Ryanair de 20 de diciembre de 2013*

- (219) El 20 de diciembre de 2013, Ryanair presentó observaciones sobre los pagos efectuados a AMS. Ryanair rechaza la apreciación preliminar de la Comisión según la cual los pagos efectuados a AMS constituyen un coste para el aeropuerto, ya que este enfoque no tiene en cuenta el valor de los servicios prestados por AMS al aeropuerto. Considera por otra parte que, a efectos del análisis del criterio del operador privado en una economía de mercado, convendría distinguir entre la compra de servicios de marketing evaluados a precio de mercado y un contrato conexo aeropuerto-compañía aérea.
- (220) En apoyo de su argumentación, Ryanair presenta un análisis que compara los precios practicados por AMS con los que proponen, para servicios similares, otros sitios de viajes ⁽³²⁾. Se deriva de este análisis que los precios practicados por AMS estaban bien por debajo de la media, bien en la franja intermedia de los precios facturados por los sitios web de referencia.
- (221) En opinión de Ryanair, esto demuestra que los precios de AMS se ajustan a los precios del mercado y que la decisión de un aeropuerto público de comprar los servicios de AMS se ajusta al criterio del operador privado en una economía de mercado. Por otro lado, Ryanair aporta pruebas de los servicios prestados a los aeropuertos en el marco de los contratos con AMS, con objeto de demostrar el valor de dichos servicios para los aeropuertos.
- (222) En opinión de Ryanair, si la Comisión insistiera en someter los acuerdos de AMS y los acuerdos relativos a los servicios aeroportuarios de Ryanair al único criterio del operador privado en una economía de mercado (enfoque que Ryanair rechaza), no debería subestimarse el valor de los servicios prestados por AMS a los aeropuertos.
- (223) Además, Ryanair menciona las conclusiones de varios informes que confirman que la compañía es una marca paneuropea fuerte y en condiciones de generar un valor añadido para sus servicios de publicidad.

6.2.2.7. *Observaciones de Ryanair de 17 de enero de 2014*

- (224) Ryanair presentó un informe elaborado por su asesor económico sobre los principios que, según la compañía aérea, deberían aplicarse a un criterio de rentabilidad del operador privado en una economía de mercado que abarque tanto los acuerdos sobre servicios aeroportuarios celebrados entre Ryanair y los aeropuertos como los acuerdos de marketing celebrados entre AMS y dichos aeropuertos ⁽³³⁾. Ryanair señala que esto no cuestiona en absoluto su postura según la cual los acuerdos de AMS y los acuerdos sobre servicios aeroportuarios deberían someterse por separado al criterio del operador privado en una economía de mercado.
- (225) En dicho informe se indica que los ingresos generados por AMS deberían incluirse en los ingresos a efectos de un análisis conjunto de la rentabilidad, mientras que los gastos de AMS deberían imputarse a los gastos. Para ello, el informe propone un método basado en los flujos de tesorería que estipule que los gastos relativos a AMS se traten como gastos de funcionamiento adicionales.
- (226) El informe subraya que las actividades de marketing contribuyen a la creación y al incremento del valor de la marca, lo que puede generar actividad y beneficios, no solo durante la vigencia del contrato de servicios de marketing sino también después de su finalización. Este sería el caso, en particular, cuando en virtud de un acuerdo con Ryanair, otras compañías aéreas se establecen en el aeropuerto, atrayendo a su vez operadores comerciales y aumentando así los ingresos no aeronáuticos del aeropuerto. En opinión de Ryanair, si la Comisión lleva a cabo un análisis conjunto de la rentabilidad, estos beneficios deberán tenerse en cuenta abordando los gastos relativos a AMS como gastos de funcionamiento adicionales; los beneficios adicionales se calcularán tras deducción de los pagos a AMS.

⁽³²⁾ Oxera, «Are prices set by AMS in line with the market rate?», elaborado para Ryanair, el 20 de diciembre de 2013.

⁽³³⁾ Oxera, «How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?», elaborado para Ryanair el 17 de enero de 2014.

- (227) Además, Ryanair considera que un valor final podría incluirse en los beneficios adicionales previstos al término de la vigencia del acuerdo sobre servicios aeroportuarios, a fin de tener en cuenta el valor generado tras el vencimiento del acuerdo. El valor final podría adaptarse, basándose en una hipótesis prudente sobre la probabilidad de una prórroga del acuerdo con Ryanair o de que condiciones similares se acuerden con otras compañías. Ryanair considera que, de este modo, sería posible estimar un límite inferior para los beneficios generados conjuntamente por el acuerdo celebrado con AMS y por el acuerdo sobre servicios aeroportuarios, teniendo en cuenta el carácter incierto de los beneficios adicionales tras el vencimiento del acuerdo sobre servicios aeroportuarios.
- (228) En apoyo de este planteamiento, el informe presenta una síntesis de los resultados de estudios sobre los efectos de la publicidad en el valor de una marca. Estos estudios reconocen que la publicidad puede aumentar el valor de una marca y fidelizar más a la clientela. Según el informe, la publicidad en ryanair.com aumenta, en particular, la visibilidad de la marca en el caso de un aeropuerto. El informe añade que los aeropuertos regionales más pequeños que quieran aumentar su tráfico pueden, en particular, aumentar el valor de su marca celebrando acuerdos publicitarios con AMS.
- (229) El informe indica que el enfoque basado en los flujos de tesorería es preferible al enfoque por capitalización, en el que los gastos relativos a AMS se abordarían como gastos de equipamiento en un activo inmaterial (es decir, el valor de la marca del aeropuerto). Los gastos de marketing se registrarían como activo inmaterial y posteriormente se amortizarían a lo largo de la duración de utilización de este activo, previendo un valor residual cuando expire el acuerdo relativo a los servicios aeroportuarios. Sin embargo, este enfoque no tiene en cuenta los beneficios adicionales que obtiene el aeropuerto por la firma del acuerdo relativo a los servicios aeroportuarios con Ryanair y también es difícil estimar el valor del activo inmaterial debido a los gastos de la marca y a la duración de la utilización del activo.

6.2.3. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (230) AMS declara que no se ha beneficiado de ayudas estatales y que la CCIPB actuó con ella de acuerdo con el criterio del operador privado en una economía de mercado.
- (231) AMS alega que los importes debidos por la CCIPB a AMS en concepto de servicios de marketing se ajustaban a los precios de mercado para servicios con un valor real para el aeropuerto.
- (232) AMS sostiene que las tres alegaciones siguientes, presentadas en el informe del consultor, tal como se exponen en la Decisión de ampliación del procedimiento, son erróneas por las siguientes razones:
- a) «El sitio web de Ryanair parece comparable al de otras compañías aéreas que, por regla general, no proponen publicidad de pago y en los que los aeropuertos no hacen publicidad» (AMS sostiene que no es exacto afirmar que otras compañías aéreas no proponen publicidad de pago en su sitio web). Según la empresa, este es realmente el caso pero ryanair.com fue simplemente precursor en este ámbito. AMS alega que el sitio web de Ryanair es diferente, en la medida en que destaca por el interés que presenta para el anunciante debido a su popularidad. AMS señala que, para los aeropuertos, la publicidad en ryanair.com es especialmente interesante porque apunta perfectamente a viajeros potenciales, permite aumentar los ingresos no aeronáuticos y la notoriedad internacional del aeropuerto.
 - b) «Los aeropuertos no pueden compararse con otros posibles anunciantes en los sitios web de compañías aéreas tales como Ryanair porque los servicios prestados por un aeropuerto a los pasajeros de Ryanair no pueden, por su naturaleza, disociarse de los que presta la propia compañía aérea, a diferencia de otros servicios, de alojamiento o de alquiler de coches en particular» —AMS sostiene que los servicios prestados por los aeropuertos a los pasajeros (tales como comercios minoristas, aparcamientos, restaurantes, etc.) pueden disociarse fácilmente de los servicios prestados a los pasajeros por Ryanair. AMS añade que el hecho de que los servicios prestados a los pasajeros por el aeropuerto se «asocien» o no a los prestados por Ryanair no quita nada al interés de este tipo de publicidad para el aeropuerto. Según AMS, el mismo razonamiento se aplica a los aeropuertos privados que pagan por los servicios de la sociedad, así como a los hoteles y a las empresas de alquiler de coches socios de Ryanair, cuyos servicios también podrían calificarse como asociados (o no) a los de Ryanair.
 - c) «No es racional que los aeropuertos dediquen recursos propios a compañías aéreas para incitar a los pasajeros a utilizar los vuelos de esas compañías con destino a dichos aeropuertos, teniendo en cuenta que esos pasajeros adicionales generan beneficios directos para las compañías aéreas en cuestión» — AMS alega que la razón por la cual los aeropuertos hacen publicidad en ryanair.com es que desean aumentar la cuota de pasajeros de llegada, que suelen ser una fuente de ingresos no aeronáuticos más elevados para los aeropuertos. AMS añade que los aeropuertos tienen necesidad de hacer publicidad para consolidar su notoriedad a escala internacional y que su enfoque es comparable a la publicidad que hacen grandes empresas multinacionales como Coca-Cola, McDonald's, Nike, etc. En su opinión, el hecho de que un aeropuerto haga, o no, publicidad en el sitio de Ryanair importa poco a la compañía en la medida en que esto no influye en el número total de sus pasajeros y, en cualquier caso, el hecho de que Ryanair pueda o no beneficiarse de la publicidad realizada por un aeropuerto en ryanair.com no tiene importancia para el aeropuerto desde el punto de vista comercial.

- (233) AMS señala que no hay ninguna razón para cuestionar la lógica comercial que sustenta la decisión de un aeropuerto de hacer publicidad en ryanair.com, siempre que los servicios se presten a precios de mercado. Añade que los aeropuertos regionales necesitan este tipo de publicidad para su supervivencia y su crecimiento.
- (234) AMS considera que la publicidad hecha en el sitio de Ryanair permite incrementar el número de pasajeros de llegada, que tienen muchas más posibilidades de generar ingresos no aeronáuticos para el aeropuerto que los pasajeros de salida que se van al extranjero. De ello deduce que, por lo tanto, es más apropiado hacer publicidad comercial en el sitio web de Ryanair para atraer a los pasajeros de llegada que hacer una publicidad dirigida a los pasajeros locales en los periódicos o en otros medios de comunicación.
- (235) AMS alega que las Directrices de 2005 no son aplicables a la relación entre un aeropuerto y un prestador de servicios de marketing y que el hecho de que la sociedad matriz de AMS sea una compañía aérea no basta para hacer que las Directrices sean aplicables.

6.3. OBSERVACIONES DE LOS TERCEROS INTERESADOS TRAS LA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA DE UN ANUNCIO EN EL QUE SE INVITABA A LOS ESTADOS MIEMBROS Y A LOS TERCEROS INTERESADOS A PRESENTAR SUS OBSERVACIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS DIRECTRICES A LOS ASUNTOS EN CURSO

6.3.1. AIR FRANCE

- (236) Air France rechaza la aplicación de las nuevas Directrices a los asuntos relacionados con las ayudas de funcionamiento a los aeropuertos, incluso cuando dichas ayudas se hayan abonado antes de su publicación, por distintas razones:
- a) Según Air France se trata de una aplicación retroactiva de las nuevas Directrices que favorecería a los agentes no virtuosos al legitimar comportamientos que no eran conformes a las normas aplicables en el momento en que se produjeron. En sentido contrario, este planteamiento penalizaría a los agentes que han cumplido las Directrices de 2005, absteniéndose de recibir fondos públicos.
- b) Además, Air France subraya que la aplicación de las nuevas Directrices a las ayudas de funcionamiento concedidas a los aeropuertos antes de su entrada en vigor es contraria a los principios generales del Derecho y a la jurisprudencia europea.
- (237) Air France alega que las nuevas Directrices favorecerán a los nuevos operadores en detrimento de los operadores históricos. En efecto, al permitir que una nueva compañía aérea solo pague el coste incremental derivado de su actividad, las Directrices discriminarían a los operadores históricos del aeropuerto que están sujetos a tasas más elevadas.
- (238) Por último, Air France recuerda que si el requisito de acceso no discriminatorio a la infraestructura de un aeropuerto puede parecer fácil de cumplir en teoría, la práctica es completamente distinta ya que algunos modelos de explotación se ven conscientemente perjudicados.

6.3.2. CCIPB

- (239) La CCIPB remitió a sus observaciones anteriores, y facilitó un análisis sobre las razones por las que, si las subvenciones de equipamiento se considerasen ayudas de funcionamiento en su favor, serían compatibles con las disposiciones del apartado 5.1.2 de las nuevas Directrices que permiten la autorización retroactiva de las ayudas de funcionamiento abonadas a los aeropuertos antes de su entrada en vigor.

6.3.3. TRANSPORT & ENVIRONMENT (T&E)

- (240) Esta organización no gubernamental formuló observaciones criticando las nuevas Directrices y las decisiones de la Comisión en el sector aéreo hasta la fecha, debido a sus consecuencias supuestamente nefastas para el medio ambiente.

7. OBSERVACIONES DE FRANCIA

7.1. OBSERVACIONES PRESENTADAS POR FRANCIA TRAS LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

7.1.1. CONTRATO DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS DE 2005

- (241) Francia observa que el contrato de servicios aeroportuarios de 2005 se limita a recordar las condiciones tarifarias del aeropuerto, que son públicas y se aplican por igual a todas las compañías que operen en el aeropuerto.

- (242) Por lo que respecta a la tasa de aparcamiento, el reglamento tarifario del aeropuerto estipula que esta tasa se devenga únicamente a partir del momento en que el aparato esté parado más de dos horas en el aeródromo. Así pues, según Francia, como el tiempo de escala de las aeronaves operadas por Ryanair se limita normalmente a 25 minutos, es normal que a esta compañía no se le cobre, en general, una tasa de aparcamiento.
- (243) Asimismo, en lo que atañe a la tasa de balizamiento, esta se debe abonar solo cuando se utilizan las luces de balizamiento (es decir, de noche o cuando hay mala visibilidad). Según Francia, como los vuelos de Ryanair solo se llevan a cabo de día, no requieren el servicio de balizamiento y, por tanto, no hay que pagar la tasa correspondiente.

7.1.2. LA TASA DE AVIACIÓN CIVIL

- (244) Francia aporta precisiones sobre la tasa aeroportuaria, descrita en el apartado 4.3.2, así como sobre la tasa de Aviación Civil.
- (245) Por lo que se refiere a la tasa de Aviación Civil, establecida en el artículo 302 bis, letra K del Código General de Impuestos, la cobra el Estado a las compañías aéreas y está destinada a financiar las misiones de la Dirección General de Aviación Civil que no se financian mediante las tasas por servicios prestados. Se calcula en función del número de pasajeros y la masa de carga y correo embarcados en Francia. Su tarifa intracomunitaria queda fijada en el artículo mencionado y es idéntica en todo el territorio francés. El Estado se encarga de fijar la tarifa de la tasa, así como de su recaudación y los operadores aeroportuarios no intervienen en este proceso.

7.1.3. CONTRATO ENTRE LA CCIPB Y LA SOCIEDAD AMS

- (246) Por lo que se refiere al contrato celebrado entre la CCIPB y AMS, que constituye el fundamento del procedimiento de notificación, las autoridades francesas señalan que este contrato estipula que AMS dispone de una licencia exclusiva para proponer servicios de marketing en el sitio de viajes www.ryanair.com. Francia observa que este sitio web también ofrece servicios con origen en numerosos aeropuertos en Europa.
- (247) Francia señala que la CCIPB ha facilitado una documentación que forma parte de la oferta comercial del sitio www.voyages-sncf.com en el que las prestaciones propuestas son muy parecidas a las que son objeto del contrato con AMS. Estas prestaciones se valoran en [...] EUR, sin impuestos, es decir [...] EUR incluidos todos los impuestos, importe que parece inscribirse en un orden de magnitud comparable al que factura la filial de Ryanair.
- (248) Francia considera que las demás características de este contrato también deberían tenerse en cuenta, en particular:
- su duración de cinco años,
 - las condiciones de su celebración, en particular la falta de convocatoria de licitación previa relativa a la compra de prestaciones de servicios relacionados con el sector comercial,
 - las modalidades de tarificación de esas prestaciones de marketing, establecidas *a priori* y de forma global y no *a posteriori* en función de las estadísticas de tráfico de Internet del sitio www.ryanair.com,
 - las cláusulas de exclusividad relativas al suministro de prestaciones anexas (alquiler de vehículos, alojamiento), que limitan su acceso a las empresas con las que el grupo Ryanair tiene acuerdos comerciales.

7.2. OBSERVACIONES DE FRANCIA SOBRE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LOS TERCEROS INTERESADOS TRAS LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (249) Francia no quiso comentar las observaciones presentadas por los terceros interesados tras la incoación del procedimiento de investigación formal

7.3. OBSERVACIONES PRESENTADAS POR FRANCIA TRAS LA AMPLIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

7.3.1. PRESUNTAS AYUDAS CONCEDIDAS A LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

- (250) Francia considera que los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de marketing deben evaluarse conjuntamente para cada período considerado, a fin de determinar si existe o no una ventaja económica.

- (251) Francia considera, además, que conviene examinar conjuntamente la actuación de la CCIPB en su conjunto, de la CCIPB como gestor del aeropuerto, y del Estado o de otras entidades públicas que controlan al gestor del aeropuerto o intervienen en su financiación, en su relación con Ryanair y AMS a efectos de la aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado.
- (252) Francia observa, no obstante, que las consideraciones en las que se basan las autoridades públicas para participar en determinadas financiaciones no son únicamente criterios de rentabilidad para el aeropuerto sino, más ampliamente, en las repercusiones económicas y sociales de la actividad aeroportuaria en la región, que no se tienen en cuenta en el razonamiento del inversor privado en una economía de mercado.
- (253) Francia remite, a este respecto, a dos estudios realizados en 2005 y 2011 por la CCIPB sobre el impacto del tráfico de la compañía Ryanair. Estos estudios ponen de manifiesto las significativas repercusiones económicas de la ruta en la región.
- (254) Por lo que respecta a las dudas expresadas por la Comisión en la Decisión de ampliación del procedimiento en cuanto a la compatibilidad con el mercado interior de las medidas de posibles ayudas concedida por el contrato con Ryanair en 2003 y los contratos de 2005, Francia recuerda que ella misma notificó este expediente en enero de 2007 para manifestar sus dudas y obtener de la Comisión una decisión relativa a la regularidad, a la luz del régimen comunitario de ayudas estatales, de las eventuales medidas de ayuda concedidas por los contratos de 2005. En este contexto, Francia considera que no está en condiciones de demostrar la compatibilidad.
- (255) Francia confirma la importancia del impacto de la actividad de las compañías aéreas financiadas por la CCIPB en el desarrollo económico regional. Pero Francia no puede por ello llegar a la conclusión de la compatibilidad con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE o de las normas aplicables a los servicios de interés económico general.

7.3.2. CONTRIBUCIONES FINANCIERAS AL AEROPUERTO

- (256) Por lo que se refiere a la existencia de ayuda estatal en las contribuciones financieras al aeropuerto de Pau, Francia considera que, para dicho aeropuerto como para la mayoría de los otros aeropuertos de importancia similar, las decisiones de inversión de las autoridades públicas participantes no se basaban en una compensación directa pagada por el concesionario sino en las repercusiones económicas y sociales generadas por la actividad del aeropuerto en la región.
- (257) Francia remite además al dispositivo legal de financiación de las misiones de protección y seguridad, que se describen en el apartado 4.3.2. Francia considera que dicho dispositivo excluye toda compensación excesiva de los gastos soportados por los gestores de aeropuertos para la realización de las misiones de protección y seguridad, que forman parte de las misiones que incumben al Estado. Así pues, según Francia, las cantidades pagadas por el Estado para cubrir los gastos de seguridad (personal y equipo o vehículos contra incendios, prevención del peligro que supone la fauna silvestre, cercas) y de protección (personal y equipo destinados al control de pasajeros y de su equipaje) no son asimilables a ayudas estatales.

7.4. OBSERVACIONES DE FRANCIA SOBRE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LOS TERCEROS INTERESADOS TRAS LA AMPLIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (258) Francia no quiso comentar las observaciones presentadas por los terceros interesados tras la ampliación del procedimiento de investigación formal

7.5. COMENTARIOS DE FRANCIA SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS DIRECTRICES AL PRESENTE ASUNTO

- (259) Francia observa que las nuevas Directrices son más flexibles que las antiguas respecto a las ayudas de funcionamiento. Su aplicación retroactiva a todas las ayudas permitirá, por lo tanto, según Francia, tratar de manera menos gravosa las situaciones pasadas de algunos aeropuertos.
- (260) Francia observa, sin embargo, que las ayudas a la inversión se evaluarán más severamente que antes a la luz de las nuevas Directrices ya que estas establecen intensidades máximas de ayuda autorizadas en función del tamaño del aeropuerto.

7.6. COMENTARIOS DE FRANCIA SOBRE LAS OBSERVACIONES DE LOS TERCEROS INTERESADOS SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS DIRECTRICES AL PRESENTE ASUNTO

- (261) Francia no quiso comentar las observaciones presentadas por los terceros interesados sobre la aplicación de las nuevas Directrices al presente asunto

8. EVALUACIÓN

- (262) A efectos de la evaluación de las medidas controvertidas, procede distinguir entre las ayudas potenciales concedidas a las compañías aéreas (apartado 8.1 de la presente Decisión) y las ayudas potenciales al gestor del aeropuerto de Pau en forma de aportaciones financieras (apartado 8.2 de la presente Decisión).

8.1. MEDIDAS EN FAVOR DE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

8.1.1. EXISTENCIA DE AYUDA A TENOR DEL ARTÍCULO 107, APARTADO 1, DEL TFUE

- (263) A tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (264) Para que una medida sea considerada ayuda estatal, es preciso que se cumplan las siguientes condiciones de manera acumulativa: 1) la medida en cuestión se financia mediante recursos estatales y es imputable al Estado; 2) otorga una ventaja económica; 3) esta ventaja es selectiva; 4) falsea o amenaza falsear la competencia y puede afectar a los intercambios entre Estados miembros, y 5) el beneficiario es una empresa a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, lo que supone que ejerce una actividad económica.

8.1.1.1. *Recursos estatales en los contratos que la CCIPB celebró con las compañías aéreas durante el período objeto de examen*

- (265) Los contratos de servicios de marketing y de servicios aeroportuarios se celebraron entre las compañías aéreas, por una parte, y la CCIPB, por otra.
- (266) Las Cámaras de Comercio e Industria son entidades públicas a tenor del Derecho francés. Según la versión actualmente vigente del artículo L 710-1 del Código de Comercio, «los establecimientos o cámaras departamentales de la red de Cámaras de Comercio e Industria tienen, en su calidad de órgano intermedio del Estado, una función de representación de los intereses de la industria, del comercio y de los servicios ante los poderes públicos o las autoridades extranjeras. Actúan como interfaz entre los diferentes actores involucrados y ejercen su actividad sin perjuicio de las funciones de representación atribuidas a las organizaciones profesionales o interprofesionales en virtud de las disposiciones legales o reglamentarias en vigor y de las misiones llevadas a cabo por los entes regionales en el marco de su libre administración. La red y, en su seno, cada entidad o cámara departamental contribuye al desarrollo económico, a la capacidad de atracción y a la ordenación del territorio, así como al apoyo a las empresas y a sus asociaciones y cumple, en las condiciones fijadas por decreto, cualquier misión de servicio público y de interés general necesarias a la realización de dichas misiones».
- (267) La misma disposición estipula:
- «A tal efecto, cada entidad o cámara departamental de la red puede llevar a cabo, respetando, en su caso, los esquemas sectoriales aplicables:
- 1º las misiones de interés general que les sean encomendadas por las leyes y reglamentos;
 - 2º las misiones de apoyo, orientación, puesta en relación y asesoría de los creadores y compradores de empresas y de las empresas, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en materia de Derecho de la competencia;
 - 3º una misión de apoyo y asesoría para el desarrollo internacional de las empresas y la exportación de su producción, en asociación con la Agencia francesa para el desarrollo internacional de las empresas;
 - 4º una misión para la formación profesional inicial o continua, gracias, en particular, a los centros públicos y privados de enseñanza que cree, gestione o financie;
 - 5º una misión de creación y gestión de equipos, en particular, portuarios y aeroportuarios;
 - 6º las misiones de carácter comercial que le haya encargado una persona pública o que resulten necesarias para la realización de sus demás misiones;
 - 7º cualquier misión de asesoría, consulta o cualquier estudio encargado por los poderes públicos en un asunto relacionado con la industria, el comercio, los servicios, el desarrollo económico, la formación profesional o la ordenación del territorio, sin perjuicio de los trabajos en los que pudiera tomar la iniciativa».
- (268) El artículo L 710-1 del Código de Comercio establece asimismo que: «la Asamblea de las Cámaras francesas de Comercio e Industria, las Cámaras de Comercio e Industria regionales, las Cámaras de Comercio e Industria

territoriales y las agrupaciones interconsulares son entidades públicas bajo la tutela del Estado y administradas por directivos de empresa electos».

- (269) Esta disposición legislativa evolucionó durante el período examinado, es decir, entre 2003 y 2010. Sin embargo, sus principios fundamentales se mantienen inalterados. En efecto, a lo largo de este período, las Cámaras de Comercio e Industria como la CCIPB siguieron siendo organismos públicos creados por ley, administrados por directivos de empresa elegidos y bajo la tutela del Estado. Por otra parte, como órganos intermedios del Estado, su razón de ser y su objetivo principal (a tenor del artículo L 710-1 del Código de Comercio) es llevar a cabo las misiones de interés general que les atribuye la ley, a saber, esencialmente, la representación de los intereses de la industria, del comercio y de los servicios ante las autoridades públicas, el apoyo a las empresas locales y el desarrollo de la capacidad de atracción y de la ordenación del territorio. Las actividades industriales y comerciales de las Cámaras de Comercio e Industria son ajenas al ejercicio de sus misiones de interés general y están concebidas para contribuir a la realización de las mismas.
- (270) Por otra parte, procede señalar que la legislación nacional prevé mecanismos específicos de financiación para las Cámaras de Comercio e Industria, en particular en el artículo L 710-1 del Código de Comercio. Los recursos de las Cámaras de Comercio e Industria proceden, en particular, de ingresos fiscales (la tasa por gastos de Cámaras de Comercio e Industria establecida por el artículo 1600 del Código General de Impuestos francés), subvenciones o recursos procedentes de las actividades de formación y gestión de infraestructuras de transporte. De este modo, las Cámaras de Comercio e Industria no han de depender de sus únicos ingresos comerciales para hacer frente a sus gastos. Esto tiende a corroborar la conclusión según la cual las actividades industriales y comerciales de las Cámaras de Comercio e Industria son ajenas al ejercicio de esas misiones de interés general y están concebidas para contribuir a la realización de las mismas.
- (271) Francia confirmó dicha conclusión en lo que respecta a la CCIPB. Afirmó en efecto: «Representante legal de los intereses de las 13 000 empresas locales, la CCI de Pau Béarn es su portavoz ante las autoridades públicas y los entes locales. (...) En el marco de estas misiones, la gestión del aeropuerto de Pau Pyrénées adquiere todo su sentido al presentar este último como un instrumento de crecimiento y desarrollo económico de su territorio. (...). Por consiguiente, las CCI tienen una misión legal de interés general vinculada, entre otras cosas, al desarrollo económico y a la mejora de la capacidad de atracción del territorio. Las disposiciones antes citadas ponen también de manifiesto que es precisamente en el marco de dicha misión donde se integra la gestión de instalaciones aeroportuarias».
- (272) Francia añadió: «Las CCI desarrollan y financian regularmente medidas de presión a favor de la capacidad de atracción de su territorio y la promoción de equipos nuevos. También llevan a cabo acciones específicas de promoción turística a través de su participación en distintos organismos regionales y locales en este ámbito, en particular a través de los comités regionales y departamentales de turismo recogidos en los artículos L 131-4 y L 132-3 del Código de turismo (...). El enfoque de desarrollo de la capacidad de atracción de un territorio exige de hecho un conjunto de acciones tanto para atraer capitales como contratos, empresas, personas con talento, estudiantes y turistas que dan vida a las empresas y la región. El atractivo pasa también por la proyección internacional. Las compañías aéreas de bajo coste, con sus sitios web, pueden participar en este proceso. Por último, los habitantes de la misma región piden nuevas rutas, una oferta diversificada y, en particular, servicios “de bajo coste” para estar más fácilmente conectados con Europa al menor coste».
- (273) Estas afirmaciones demuestran inequívocamente que el objetivo y la razón de ser fundamental de la CCIPB consisten, como para todas las Cámaras de Comercio e Industria, en servir los intereses de las empresas locales en su conjunto y contribuir al desarrollo económico y al atractivo del territorio. Las citadas afirmaciones de Francia indican también que, para una Cámara de Comercio e Industria como la CCIPB, una actividad comercial como la gestión del aeropuerto de Pau no se ejerce en una perspectiva de rentabilidad, sino para contribuir necesariamente a las misiones de interés general cuyo encargo esta entidad recibe por ley. Como ya se indicó en el considerando 142, la CCIPB se considera a sí misma como una entidad pública sin ánimo de lucro.
- (274) A la luz de todo lo anterior, las Cámaras de Comercio e Industria como la CCIPB deben considerarse autoridades públicas cuyas decisiones, al igual que las de la Administración central del Estado o de los entes territoriales, deben considerarse «imputables al Estado» en el sentido de la jurisprudencia sobre ayudas estatales⁽³⁴⁾, y cuyos recursos son recursos estatales⁽³⁵⁾. A este respecto, es irrelevante que las Cámaras de Comercio e Industria estén gestionadas por personas elegidas por los comerciantes, empresarios y representantes de empresas y no por funcionarios nombrados por otras autoridades públicas. En efecto, incluso los parlamentos nacionales son elegidos por todos los ciudadanos con derecho a voto. Sin embargo, representan uno de los poderes constitucionales de todo Estado democrático, cuyas decisiones son necesariamente imputables al Estado.

⁽³⁴⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. p. I-1433, apartado 11, y la sentencia de 12 de diciembre de 1996 en el asunto T-358/94, Compagnie nationale Air France/Comisión, apartados 58 a 61.

⁽³⁵⁾ Véase al respecto la Decisión de la Comisión de 14 de julio de 2004 en el asunto C-25/2004 — Alemania — DVB-T in Berlin-Brandenburg, considerando 20)

- (275) La situación de las Cámaras de Comercio e Industria se diferencia de la de las empresas públicas, sobre las que el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia *Stardust Marine* ⁽³⁶⁾: «En efecto, incluso si el Estado puede controlar una empresa pública y ejercer una influencia dominante sobre sus operaciones, el ejercicio efectivo de dicho control en un caso concreto no puede presumirse automáticamente. Una empresa pública puede actuar con mayor o menor independencia, en función del grado de autonomía que le reconozca el Estado. (...) Por tanto, el mero hecho de que una empresa pública esté sometida a un control estatal no basta para imputar al Estado las medidas adoptadas por ella, como las medidas de apoyo financiero en cuestión. También es necesario examinar si debe considerarse que los poderes públicos han estado implicados, de un modo u otro, en la adopción de esas medidas.»
- (276) En efecto, en el caso de una medida adoptada por una empresa pública cuya misión consiste en ejercer una actividad económica, se trata de determinar si las autoridades públicas que controlan la empresa, por ejemplo, debido al porcentaje de capital de la empresa que poseen, están implicadas en la medida en cuestión. La situación de una Cámara de Comercio e Industria es diferente en la medida en que una entidad de este tipo es ya parte de la administración pública, o de «un órgano intermedio del Estado» o un «colectivo público» y, por lo tanto, una autoridad pública creada por ley para responder a intereses generales. Así pues, para determinar si una decisión de una Cámara de Comercio e Industria es imputable al Estado, no es necesario determinar si otra autoridad pública (por ejemplo el Estado en sentido estricto, o el municipio u otros entes locales) ha sido involucrada en la decisión en cuestión. En realidad, dicha decisión cumple necesariamente el criterio de imputabilidad.
- (277) Este enfoque ya ha sido adoptado por la Comisión en su práctica decisoria. Así es como la Comisión afirmó, a propósito de la Cámara de Comercio e Industria del departamento del Var: «por su estatuto de organismo público en Derecho francés, ejerce su actividad en un territorio geográfico determinado, está dirigida por miembros electos y dispone de recursos fiscales recaudados de las empresas inscritas en el registro mercantil y de sociedades y, por ello, entra en la categoría de los “poderes públicos” en el sentido de la Directiva 2000/52/CE de la Comisión ⁽³⁷⁾. Por tanto, no es necesario establecer la imputación de la medida al Estado en el sentido de la jurisprudencia *Stardust Maritime*.» ⁽³⁸⁾.
- (278) La CCIPB rechazó la imputabilidad al Estado de los contratos a los que se refiere el procedimiento de investigación formal, negando la participación del Estado y de las administraciones locales en sus propias decisiones. A la luz de lo que antecede, este razonamiento resulta inoperante ya que la CCIPB es, en sí, una autoridad pública cuyas decisiones son necesariamente imputables al Estado en el sentido de la jurisprudencia sobre ayudas estatales, independientemente del papel desempeñado por otras autoridades en sus decisiones. Por las mismas razones, los argumentos de la CCIPB según los cuales la tutela ejercida por el Estado no implica subordinación, carecen también de pertinencia. Como ya se señaló en el considerando 273, en sus comentarios sobre la Decisión de incoar el procedimiento, la CCIPB se presentó a sí misma como una «entidad pública sin ánimo de lucro», lo que confirma la tesis de la Comisión según la cual la CCIPB es una autoridad pública cuyas decisiones son imputables al Estado, sin que sea necesario comprobar la implicación de otras autoridades públicas en estas.
- (279) Las observaciones de Ryanair sobre este punto son esencialmente similares a las de la CCIPB. Ryanair consideró, en particular, que la Comisión debía examinar el criterio de la imputabilidad analizando la implicación de las «autoridades públicas» en las decisiones de la CCIPB respecto de Ryanair y AMS. Ryanair, por otra parte, citó un dictamen del Consejo de Estado con el fin de demostrar la independencia de las Cámaras de Comercio e Industria respecto del Estado, en sentido estricto. Según ese dictamen, el hecho de que las Cámaras de Comercio e Industria «estén vinculadas al Estado, ya que todo organismo público debe estar técnicamente vinculado a una persona jurídica, no implica, en sí mismo, ninguna subordinación». Ryanair alega, a este respecto, que el Estado (en sentido estricto) solo está implicado en algunas decisiones de la CCIPB y que solo se le informa *a posteriori*. Por todas las razones expuestas más arriba, estos argumentos carecen de pertinencia, ya que no procede investigar la posible implicación de entidades públicas distintas de la CCIPB en las decisiones de esta última.
- (280) Del mismo modo, el argumento de la CCIPB según el cual gestiona el aeropuerto de Pau «en las condiciones del Derecho privado» no es pertinente, dado que las medidas controvertidas fueron adoptadas por una entidad pública y, por lo tanto, son necesariamente imputables al Estado ⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ Véase la sentencia de 16 de mayo de 2002 en el asunto Francia/Comisión, (C-482/99, Rec. p. I- 4397), apartado 52.

⁽³⁷⁾ Directiva 200/52/CE, de 26 de julio de 2000, por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (DO L 193 de 29.7.2000, p. 75).

⁽³⁸⁾ Véase la Decisión de la Comisión de 22 de junio de 2006, en el asunto N 563/05 — Francia — Ayuda a la Compañía Ryanair para la ruta que opera entre Tolón y Londres, considerando 16.

⁽³⁹⁾ A mayor abundamiento la Comisión subraya que no procede hacer distinción alguna entre la CCIPB y el servicio específico de la CCIPB dedicado a la gestión del aeropuerto a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, dado que el servicio que gestiona el aeropuerto de Pau no tiene personalidad jurídica propia, distinta de la de la CCIPB, y solo constituye un elemento de los servicios internos de la CCIPB, carente de autonomía decisoria, excepto en lo que toca a la gestión diaria del aeropuerto. Así, los distintos contratos de servicios aeroportuarios y de marketing que son objeto del procedimiento formal de examen están firmados por el Presidente de la CCIPB previa autorización de la Asamblea General de la CCIPB. Por lo demás, ni Francia ni los terceros han alegado que las medidas objeto del procedimiento de investigación formal debían imputarse únicamente a dicho servicio.

- (281) En conclusión, los distintos contratos que son objeto del presente examen son imputables al Estado e implican el uso de recursos estatales.

8.1.1.2. *Ventaja selectiva para Ryanair, AMS y Transavia en los contratos celebrados con la CCIPB durante el período objeto de examen*

- (282) Para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, procede determinar si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado ⁽⁴⁰⁾.
- (283) Para llevar a cabo este análisis, debe aplicarse a las medidas en cuestión el principio del operador privado en una economía de mercado. Este consiste en determinar si un hipotético operador privado en una economía de mercado que actuase en lugar de la CCIPB, movido por perspectivas de rentabilidad, habría celebrado contratos similares.
- (284) Procede examinar, en primer lugar, distintas cuestiones generales con objeto de aplicar correctamente este principio, y en particular las siguientes:
- ¿Se debe analizar de forma conjunta o, al contrario, por separado, el contrato de servicios de marketing y un contrato de servicios aeroportuarios, celebrados simultáneamente ⁽⁴¹⁾?
 - Aplicando el principio del operador privado en una economía de mercado a los contratos de servicios de marketing, ¿debe considerarse que la CCIPB actuó como gestor del aeropuerto de Pau o como autoridad pública adquiriendo prestaciones de marketing en el marco de su misión de desarrollo económico local, independientemente de su función de gestor del aeropuerto?
 - ¿Qué beneficios un hipotético operador privado en una economía de mercado que actuase en lugar de la CCIPB hubiese podido esperar de los contratos de servicios de marketing?
 - ¿Cuál es la pertinencia de la comparación de las condiciones de los contratos de servicios aeroportuarios afectados por el procedimiento de investigación formal con las tasas aeroportuarias facturadas en otros aeropuertos a efectos de aplicar el principio del operador privado en una economía de mercado?
- (285) Tras examinar estas distintas preguntas, la Comisión aplicará el principio del operador privado en una economía de mercado a las diversas medidas en cuestión.

Análisis conjunto de los contratos de servicios aeroportuarios y de los contratos de servicios de marketing

- (286) En la Decisión de ampliación del procedimiento, la Comisión consideró que los dos tipos de contratos incluidos en el procedimiento formal de examen, a saber, los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de marketing debían evaluarse conjuntamente, por cada período considerado, en el momento de la celebración de cada uno de los contratos considerados. Esto implica, en particular, tratar como única medida cada uno de los grupos de contratos, celebrados por la CCIPB, que vienen a continuación:
- el contrato de servicios aeroportuarios de 30 de junio de 2005 celebrado con Ryanair y el contrato de servicios de marketing celebrado el mismo día con AMS, sobre la ruta Pau-Londres Stansted,
 - la carta de la CCIPB a Ryanair, de 25 de septiembre de 2007, que amplía a la ruta Pau-Charleroi los términos del contrato de servicios aeroportuarios de 30 de junio de 2005 ⁽⁴²⁾, y el contrato de servicios de marketing celebrado el mismo día con AMS,
 - la carta de la CCIPB a Ryanair, de 17 de marzo de 2008, que amplía a la ruta Pau-Bristol los términos del contrato de servicios aeroportuarios de 30 de junio de 2005, y el contrato de servicios de marketing celebrado el 31 de marzo de 2008 con AMS, relativo a esa misma ruta,

⁽⁴⁰⁾ Véase, en particular, la sentencia de 29 de abril de 1999 en el asunto C-342/96, España/Comisión, Rec. 1999, p. I-2459, apartado 41.

⁽⁴¹⁾ Esta cuestión no se aplica ni al contrato celebrado el 23 de enero de 2006 entre la CCIPB y Transavia, que trata a la vez de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing, ni al contrato celebrado el 28 de enero de 2003 entre la CCIPB y Ryanair, que también contiene disposiciones relativas a los servicios aeroportuarios y a las prestaciones de marketing.

⁽⁴²⁾ Este tipo de carta puede asimilarse a un contrato de servicios aeroportuarios dado que determina las modalidades de fijación de las tasas aeroportuarias y de los servicios de asistencia en tierra. Se incluirá a continuación entre los actos denominados «contratos de servicios aeroportuarios».

- la carta de la CCIPB a Ryanair, de 16 de junio de 2009, que amplía a la ruta Pau-Bristol los términos del contrato de servicios aeroportuarios de 30 de junio de 2005 y el contrato de servicios de marketing celebrado ese mismo día con AMS, relativo a esa misma ruta,
- el contrato de servicios de marketing de 28 de enero de 2010 celebrado con AMS, respecto a las rutas Pau-Londres, Pau-Charleroi y Pau-Beauvais. No se firmó formalmente ningún contrato de servicios aeroportuarios en paralelo con este contrato de servicios de marketing. No obstante, se puede identificar un contrato de servicios aeroportuarios «implícito». Este contrato implícito consiste en seguir aplicando a Ryanair, para las tres rutas especificadas en el contrato de servicios de marketing ⁽⁴³⁾, las tasas aeroportuarias generales del aeropuerto, adoptadas tras un debate en la comisión consultiva económica del aeropuerto, así como el precio de los servicios de asistencia en tierra establecido en el contrato de servicios aeroportuarios de 30 de junio de 2005. En efecto, Francia indicó que, cuando expiró el contrato de servicios aeroportuarios de 30 de junio de 2005, el 30 de junio de 2010, este no había sido renovado y que la tarificación aplicada a Ryanair seguía siendo la adoptada por la comisión consultiva económica del aeropuerto en el caso de las tarifas reguladas y la prevista en el contrato de 30 de junio de 2005 para la asistencia en tierra.
- (287) Francia expresó su acuerdo con el enfoque adoptado en la Decisión de ampliación del procedimiento, que consiste en analizar conjuntamente los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de marketing celebrados simultáneamente. En cambio, algunos terceros interesados, como la CCIPB y Ryanair, no están de acuerdo con este planteamiento, pues consideran que los contratos de servicios de marketing deben analizarse por separado.
- (288) No obstante, los elementos del expediente confirman la pertinencia del enfoque adoptado en la Decisión de ampliación del procedimiento que fue aprobada por Francia. En el caso de Transavia y del contrato celebrado con Ryanair en 2003, es evidente, dado que los servicios de marketing y los servicios aeroportuarios son objeto de un único contrato. Por las razones expuestas en los considerandos 289 a 313, esto vale también para los demás contratos celebrados con Ryanair y AMS.
- (289) En primer lugar, todos los contratos de servicios de marketing fueron celebrados prácticamente al mismo tiempo que un contrato de servicios aeroportuarios. En efecto, la celebración de estos dos tipos de contratos se produjo siempre en la misma fecha, salvo en el caso del contrato de servicios de marketing de 31 de marzo de 2008, que, no obstante, fue firmado muy poco tiempo (14 días) después de un contrato de servicios aeroportuarios relativo a la ruta Pau-Bristol, a la que también se refiere el contrato de servicios de marketing.
- (290) Además, los dos tipos de contratos fueron celebrados por las mismas partes. En efecto, AMS es una filial al 100 % de Ryanair y sus directivos son altos ejecutivos de Ryanair ⁽⁴⁴⁾. Por tanto, Ryanair y AMS constituyen una única entidad económica, en el sentido de que AMS actúa en función de los intereses de Ryanair y bajo su control, y que los beneficios que genera se destinan a Ryanair, en forma de dividendos o de incremento del valor de la empresa. Además, como se expondrá detalladamente más adelante, los distintos contratos de servicios de marketing están vinculados a la explotación de ciertas rutas por Ryanair a partir del aeropuerto de Pau. Los contratos de servicios de marketing indican, en efecto, que tienen su origen en el compromiso de Ryanair de operar dichas rutas y, además, se celebraron al mismo tiempo que contratos de servicios aeroportuarios entre la CCIPB y Ryanair relativos a esas mismas rutas. Por consiguiente, el hecho de que los contratos de servicios de marketing hayan sido celebrados por la CCIPB con AMS y no con Ryanair no puede impedir que un contrato de servicios de marketing y un contrato de servicios aeroportuarios, celebrados al mismo tiempo, puedan ser considerados como una única transacción, en particular a efectos del análisis de dichos contratos a la luz del principio del operador privado en una economía de mercado y que, en el marco de este análisis, Ryanair y AMS deban considerarse como una única entidad económica.
- (291) Por último, otros elementos, presentados en los considerandos 292 a 313 para cada contrato, revelan otros vínculos muy estrechos entre, por una parte, cada contrato de servicios de marketing y, por otra, el contrato de servicios aeroportuarios celebrado simultáneamente.
- (292) Así fue como el contrato de servicios de marketing de 30 de junio de 2005 fue firmado por un período de cinco años, igual que el contrato de servicios aeroportuarios del mismo día, mediante el cual Ryanair se comprometió a proponer un servicio diario entre Londres y Pau. Además, el contrato de servicios de marketing establece un vínculo explícito entre él mismo y los servicios de transporte aéreo a los que se refiere el contrato de servicios aeroportuarios: «el presente contrato se basa en el compromiso de Ryanair de explotar diariamente una línea entre Pau y Londres (Stansted)». Esta frase demuestra claramente que el contrato de servicios de marketing no existiría, muy probablemente, si Ryanair no operara la ruta cubierta por el contrato de servicios aeroportuarios.

⁽⁴³⁾ Según este contrato de servicios de marketing, Ryanair se comprometió a operar en estas tres rutas en las condiciones que se especifican en ese mismo contrato.

⁽⁴⁴⁾ Véase el informe de la Cámara Regional de Cuentas de Aquitania sobre la CCIPB mencionado en el considerando 72 que concluye, en particular, que «la sociedad AMS solo constituye una extrapolación de Ryanair, dirigida por dos altos directivos de la compañía Ryanair».

- (293) El contrato de servicios de marketing de 30 de junio de 2005 indica, además, en su preámbulo: «(...) Airport Marketing Services Limited es —por razones técnicas— la única sociedad que tiene la posibilidad de llevar a cabo la promoción de la región de Pau y del Béarn a través de la página web original y exclusiva www.ryanair.com para obtener reservas de billetes de Ryanair con destino a Pau». Esta frase tiende a confirmar que el objetivo esencial del contrato de servicios de marketing no es la promoción de la región de Pau y del Béarn, de forma general, sino, de forma mucho más específica, la maximización de las ventas de billetes de Ryanair con destino a Pau mediante la promoción de esa región.
- (294) Por otro lado, según el contrato de servicios de marketing, las prestaciones que debe efectuar AMS consisten en la inserción de mensajes y enlaces en la página correspondiente al destino Pau del sitio web de Ryanair, y en la inclusión de un enlace hacia el sitio web designado por la CCIPB en la portada inglesa de ese mismo sitio web. Ahora bien, la página correspondiente al destino Pau del sitio web de Ryanair va dirigida principalmente a personas que ya han decidido o que podrían plantearse utilizar los servicios de Ryanair hacia Pau. En cuanto a la portada del sitio web, va dirigida, ciertamente, a un público mucho más amplio, pero solo su versión inglesa se ve afectada por el contrato de servicios de marketing. Esto es una indicación más de que las prestaciones de marketing están diseñadas ante todo para garantizar la promoción de los servicios de Ryanair entre Pau y Londres, y no, de forma indiferenciada, el turismo en Pau y su región. En efecto, si pretendieran promover Pau y su región entre todos los turistas y hombres de negocios que pudieran tener cierto interés por la región, es probable que la CCIPB hubiera solicitado que el enlace a una página de su elección estuviera en todas o, al menos, en varias versiones de la portada del sitio web de Ryanair, y no únicamente en la versión inglesa.
- (295) Por último, el contrato de servicios de marketing de 30 de junio de 2005 estipula: «En caso de modificación importante de las condiciones comerciales esenciales tras la firma del presente contrato y, en particular del número de pasajeros de llegada generado por el presente contrato, las partes se comprometan de buena fe a modificarlo a fin de tener en cuenta dicha modificación». El número de pasajeros de llegada se presenta, pues, como una «condición comercial esencial» del contrato de servicios de marketing, lo que confirma, una vez más, que no es tanto la visita de Pau y de su región en general lo que se pretende en primer lugar con las prestaciones de marketing sino, de manera mucho más específica, la maximización del volumen de pasajeros en los vuelos de Ryanair hacia Pau.
- (296) Elementos similares se encuentran en los demás contratos de servicios de marketing. Por lo que respecta al contrato de servicios de marketing de 25 de septiembre de 2007, se celebró por un período de cinco años, que es el tiempo por el cual la carta de la CCIPB y Ryanair, con fecha del mismo día, amplió a la ruta Pau-Charleroi los términos del contrato de servicios aeroportuarios de 30 de junio de 2005. Además, el contrato de servicios de marketing indica: «El presente contrato tiene su origen en el compromiso de Ryanair de operar un servicio de tres vuelos semanales entre Pau y Charleroi, excepto en caso de fuerza mayor, por año de actividad. La CCIPB, a este respecto, tiene el potencial necesario para hacer publicidad de los atractivos turísticos comerciales de Pau-Béarn y de su región, apuntando a los numerosos turistas y viajeros de negocios que consultan www.ryanair.com, y para atraer al aeropuerto de Pau-Béarn un número cada vez mayor de pasajeros con alto poder adquisitivo, procedentes de Bélgica».
- (297) Por otra parte, indica en su preámbulo: «(...) [Airport Marketing Services] es la única compañía que tiene el potencial para llegar a un gran número de posibles pasajeros de Ryanair con el fin de promover los atractivos turísticos y comerciales de la región». Estas afirmaciones tienden a confirmar que el objetivo esencial del contrato no es la promoción de Pau y su región, de forma general, sino, de forma mucho más específica, la maximización de las ventas de billetes de Ryanair en su ruta Charleroi-Pau.
- (298) Por otro lado, según el contrato de servicios de marketing, las prestaciones que debe realizar AMS consisten en insertar un enlace hacia el sitio indicado por la CCIPB en la portada belga y neerlandesa del sitio web de Ryanair. Las prestaciones de marketing no se dirigen, por tanto, a todas las personas a las que pudieran convencerse para que visitaran Pau o su región, sino específicamente a las que tienen más probabilidad de utilizar los servicios de Ryanair entre Charleroi y Pau, a saber, los residentes en Bélgica y los Países Bajos.
- (299) Por lo que respecta al contrato de servicios de marketing de 31 de marzo de 2008, se celebró por un período comprendido entre el 16 de mayo y el 13 de septiembre de 2008, que corresponde al período durante el cual Ryanair se comprometió a operar una ruta hacia Bristol, como indica la siguiente frase de dicho contrato: «El presente contrato tiene su origen en el compromiso de Ryanair de operar un servicio de tres vuelos semanales entre Pau y Bristol, entre el 16 de mayo y el 13 de septiembre de 2008, excepto en caso de fuerza mayor, por un año de actividad. A este respecto, la CCIPB tiene la posibilidad de promover los atractivos turísticos y comerciales de Pau-Béarn y su región ante un gran número de turistas y viajeros de negocios que consultan el sitio www.ryanair.com y de atraer al aeropuerto de Pau-Béarn un número cada vez mayor de pasajeros de origen inglés con alto poder adquisitivo»⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁵⁾ Traducción libre del texto original inglés.

- (300) Por otra parte, indica en su preámbulo: «[Airport Marketing Services] es la única compañía con capacidad para atraer a un amplio número de pasajeros potenciales de Ryanair a fin de promover los atractivos turísticos y comerciales de la región»⁽⁴⁶⁾. Por otro lado, según el contrato de servicios de marketing, las prestaciones que debe realizar AMS consisten en insertar un enlace hacia el sitio indicado por la CCIPB en la portada inglesa del sitio web de Ryanair.
- (301) Por lo que respecta al contrato de servicios de marketing de 16 de junio de 2009, se celebró por un período comprendido entre el 1 de abril y el 24 de octubre de 2009, que corresponde al período durante el cual Ryanair se comprometió a operar una ruta Pau-Bristol, como indica la siguiente frase de dicho contrato: «El presente contrato tiene su origen en el compromiso de Ryanair de operar un servicio de dos vuelos semanales entre Pau y Bristol, entre el 1 de abril y el 24 de octubre de 2009, es decir, unos 60 vuelos previstos para la totalidad del programa de 2009, excepto en caso de fuerza mayor, por un año de actividad. La CCIPB, a este respecto, tiene el potencial necesario para hacer publicidad de los atractivos turísticos y comerciales de Pau-Béarn y de su región, apuntando a los numerosísimos turistas y viajeros de negocios que consultan www.ryanair.com, y para atraer al aeropuerto de Pau-Béarn un número cada vez mayor de pasajeros con alto poder adquisitivo, procedentes de Inglaterra».
- (302) Por otra parte, indica en su preámbulo: «(...) [Airport Marketing Services] es la única compañía que tiene el potencial para apuntar a los posibles pasajeros de Ryanair en gran número para promover los atractivos turísticos y comerciales de la región». Por otro lado, según el contrato de servicios de marketing, las prestaciones que debe realizar AMS consisten en insertar un enlace hacia el sitio indicado por la CCIPB en la portada inglesa del sitio web de Ryanair.
- (303) Por lo que se refiere al contrato de servicios de marketing de 28 de enero de 2010, estipula que debe aplicarse durante un año a partir del comienzo de los servicios de transporte aéreo que Ryanair se comprometió a explotar desde Pau hacia Londres, Charleroi y Beauvais según el artículo 1 de dicho contrato. Esta disposición indica por sí misma un vínculo claro entre el contrato de servicios de marketing y estos servicios de transporte aéreo. Además, el artículo 1 del contrato de servicios de marketing precisa:

«Este contrato tiene su origen en el compromiso de Ryanair de abrir y explotar rutas entre:

- Pau y Londres-Stansted, a partir del 30 de marzo de 2010, a razón de tres vuelos semanales durante todo el año,
- Pau y Charleroi, a partir del 30 de marzo de 2010, a razón de tres vuelos semanales durante la temporada de verano,
- Pau y Bauvais, a partir de abril de 2010, a razón de tres vuelos semanales durante la temporada de verano.

A este respecto, la CCIPB tiene la posibilidad de promover las empresas y los atractivos turísticos y comerciales de Pau-Béarn y su región ante un gran número de turistas y viajeros de negocios que consultan el sitio www.ryanair.com y para atraer al aeropuerto de Pau-Béarn un número cada vez mayor de pasajeros con alto poder adquisitivo»⁽⁴⁷⁾.

- (304) Por otra parte, el contrato indica en su preámbulo: «(...) [Airport Marketing Services] es la única compañía con capacidad para atraer a un amplio número de pasajeros potenciales de Ryanair a fin de promover los atractivos turísticos y comerciales de la región»⁽⁴⁸⁾. Por otra parte, igual que el contrato de servicios de marketing de 2005, el contrato de 2010 estipula que las prestaciones que debe efectuar AMS consisten en incluir mensajes y enlaces en la página correspondiente al destino Pau del sitio web de Ryanair, así como un enlace al sitio web designado por la CCIPB i) en la portada inglesa del sitio web de Ryanair en lo que respecta a la ruta a Londres, ii) en la portada belga y neerlandesa del sitio web de Ryanair en lo que respecta a la ruta a Charleroi, iii) en la portada francesa del sitio web de Ryanair en lo que respecta a la ruta a Beauvais. Por último, el contrato precisa que si los servicios de transporte aéreo de Ryanair a Londres, Charleroi y Beauvais mencionados en su artículo 1 no se anuncian o no se ponen en marcha antes de febrero de 2010, el contrato se extinguirá sin responsabilidad por ninguna de las dos partes. Por consiguiente, esta disposición establece un vínculo más entre el contrato de servicios de marketing y los servicios de Ryanair a Londres, Charleroi y Beauvais.

⁽⁴⁶⁾ Véase la nota 45 a pie de página.

⁽⁴⁷⁾ Véase la nota 45 a pie de página.

⁽⁴⁸⁾ Véase la nota 45 a pie de página.

- (305) Estos elementos, relativos a los distintos contratos de servicios de marketing, indican que las prestaciones de marketing previstas en dichos contratos están, tanto por su duración como por su naturaleza, íntimamente vinculadas a los servicios de transporte aéreo propuestos por Ryanair que se mencionan en los contratos de servicios de marketing y que son objeto de los contratos de servicios aeroportuarios correspondientes. Los contratos de servicios de marketing indican incluso que tienen su origen en el compromiso de Ryanair de operar los servicios de transporte en cuestión. Lejos de estar diseñadas para aumentar de forma general e indiscriminada las visitas a Pau y su región por turistas y hombres de negocios, las prestaciones de marketing van dirigidas específicamente a personas que pudieran utilizar los servicios de transporte de Ryanair contemplados en los contratos de servicios de marketing, y tienen por objetivo esencial la promoción de estos servicios.
- (306) Los contratos de servicios de marketing no pueden, por tanto, disociarse de los contratos de servicios aeroportuarios a los que remiten ni de los servicios de transporte aéreo que constituyen el objeto de los mismos. Los elementos fácticos expuestos en los considerandos 286 a 305 ponen de manifiesto, además, que, al no existir las rutas aéreas en cuestión (y, por tanto, los contratos de servicios aeroportuarios que las conciernen), los contratos de servicios de marketing no se habrían celebrado. En efecto, como se indica en los considerandos 286 a 305, los contratos de servicios de marketing indican explícitamente que tienen su origen en el compromiso de Ryanair de operar determinadas rutas aéreas y, por otra parte, prevén prestaciones de marketing que están dirigidas principalmente a garantizar la promoción de estas rutas.
- (307) A este respecto, el argumento de la CCIPB según el cual estos dos tipos de contratos deberían analizarse por separado porque «persiguen cada uno un objetivo distinto» es inoperante. En efecto, se desprende claramente de lo anterior que los contratos de servicios de marketing forman parte integrante, con los contratos de servicios aeroportuarios, de las relaciones comerciales de Ryanair y la CCIPB relativas a la explotación de las rutas aéreas contempladas en estos dos contratos.
- (308) Por otra parte, todo indica que, antes de firmar los contratos de servicios de marketing en cuestión, la CCIPB no lanzó una licitación abierta a todas las compañías que prestan servicios de este tipo⁽⁴⁹⁾, ni tampoco que consultó distintos prestatarios potenciales para comparar sus ofertas. De forma más general, no contempló otros proveedores que las compañías aéreas afectadas o sus filiales para el suministro de los servicios de marketing en cuestión. Esto corrobora la relación de estrecha dependencia entre los contratos de servicios de marketing y las rutas aéreas explotadas por Ryanair desde Pau. En efecto, si los contratos de servicios de marketing fueran verdaderamente independientes de los contratos de servicios aeroportuarios, es probable que la CCIPB habría consultado con diferentes prestatarios además de AMS, tanto más cuanto que se trata de un organismo público que utiliza habitualmente la licitación para sus compras.
- (309) Además, parece también que la conclusión de todos los contratos de servicios aeroportuarios se vio condicionada por la celebración de los contratos de servicios de marketing.
- (310) En efecto, en primer lugar, según Francia los dos contratos de 2005 (el contrato de servicios aeroportuarios y el de servicios de marketing de 30 de junio de 2005), «a pesar de ser jurídicamente independientes, están estrechamente vinculados»⁽⁵⁰⁾ y «el estrecho vínculo entre el contrato de servicios aeroportuarios celebrado con Ryanair y el contrato de servicios de marketing celebrado con AMS, filial al 100 % de la compañía Ryanair, no puede negarse»⁽⁵¹⁾. Habida cuenta de las importantes semejanzas existentes entre los contratos de 2005 y los contratos celebrados posteriormente con Ryanair y AMS, las observaciones anteriores de Francia pueden fácilmente extenderse a estos contratos ulteriores.
- (311) Francia indica por otra parte, en su correo de 30 de mayo de 2011, que «la CCIPB tuvo que concluir» los contratos el 30 de junio de 2005. Recuerda asimismo en dicho escrito que «al no prorrogarse el contrato AMS, Ryanair decidió, sin enviar ningún correo a la CCIPB, poner fin a sus vuelos en el aeropuerto de Pau-Pyrénées a partir de la temporada IATA de verano de 2011 (abril de 2011)». Esto parece indicar que, al menos en determinados casos, Ryanair no aceptaría explotar una ruta aérea si se le facturaran las tasas generales del aeropuerto sin un contrato de servicios de marketing celebrado entre el gestor del aeropuerto y AMS.
- (312) Este es también el enfoque adoptado por la CRC en su informe de 5 de enero de 2007⁽⁵²⁾.

⁽⁴⁹⁾ Salvo la publicidad en Air & Cosmos, sin éxito. Véase el considerando 132.

⁽⁵⁰⁾ Carta de las autoridades francesas de 13 de julio de 2007.

⁽⁵¹⁾ Carta de las autoridades francesas de 30 de mayo de 2011.

⁽⁵²⁾ El informe menciona que: «[...] dicho convenio de prestación de servicios es, en realidad, una ayuda financiera a Ryanair y es ilegal, ya que esta ayuda no ha sido notificada previamente a la Comisión» y que «la CCI recurrió (...), para eludir los efectos de la resolución del tribunal administrativo (que concluyó que el acuerdo de 2003 con Ryanair incluía una ayuda estatal ilegal), a un nuevo montaje jurídico».

- (313) De todo lo anterior se desprende que cada contrato de servicios de marketing es inseparable del contrato de servicios aeroportuarios correspondiente, constituye con él una única transacción y, muy probablemente, no se habría celebrado sin el contrato de servicios aeroportuarios relativo a las rutas aéreas contempladas en estos dos contratos. Procede, por lo tanto, analizar cada contrato de servicios de marketing con el contrato de servicios aeroportuarios celebrado simultáneamente como una única medida, a efectos de determinar si dicho contrato constituye una ayuda estatal.

Aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado a la CCIPB en lo que respecta a los contratos de servicios de marketing

- (314) A fin de aplicar el principio del operador privado en una economía de mercado en lo que respecta a los contratos de servicios de marketing, procede averiguar a qué hipotético operador de mercado conviene referirse para analizar el comportamiento de la CCIPB.
- (315) Un primer enfoque consistiría en considerar que la CCIPB celebró los contratos de servicios de marketing como gestor de aeropuerto⁽⁵³⁾ y, por lo tanto, cabría comparar su comportamiento con el de un hipotético gestor de aeropuerto movido por perspectivas de rentabilidad.
- (316) Otra posibilidad sería considerar que la CCIPB actuó como ente público encargado de una misión de interés general, en este caso, el desarrollo económico de Pau y su región, y que compró dichas prestaciones de marketing para ejercer esta misión, independientemente de su calidad de gestora del aeropuerto de Pau. En el marco de este segundo enfoque, convendría, según la jurisprudencia, verificar, por un lado, que las prestaciones en cuestión responden a «necesidades reales» del comprador público y, por otra parte, que se han adquirido a un precio inferior o igual a un «precio de mercado»⁽⁵⁴⁾ o, dicho de otro modo, que un operador privado en una economía de mercado movido por perspectivas de rentabilidad y que hubiera necesitado prestaciones equivalentes (sin ser, necesariamente, gestor de aeropuerto), habría estado dispuesto a aceptar condiciones similares a las aceptadas por la CCIPB.
- (317) Las observaciones de algunos terceros interesados tienden a inclinarse por la segunda opción, al menos implícitamente. En particular, Ryanair presentó en el estudio antes citado de 20 de diciembre de 2013, elementos tendentes a demostrar que el precio de las prestaciones de marketing de AMS no excedían de lo que puede considerarse un precio de mercado para tales prestaciones, apuntando, como complemento de estos argumentos, que los gestores de aeropuertos no se distinguían de los otros tipos de clientes de AMS.
- (318) La CCIPB aportó indicios que van en la misma dirección observando, además: «Recordemos que la CCIPB es la encargada de desarrollar el atractivo económico del territorio de su competencia. De este modo, los pagos por estas prestaciones de marketing permitieron promover las bazas de Pau y su región, y los 56 millones EUR anuales que los pasajeros de Ryanair gastaron en 2010 (...) durante su estancia beneficiaron directamente a los sectores del alojamiento, de la restauración, del comercio y de la vivienda (este importe ascendió a 8 millones EUR en 2005, hipótesis muy baja en comparación con las evaluaciones de impacto realizadas por otros aeropuertos)». Esta frase sugiere que, según la CCIPB, su comportamiento debe analizarse como el de un comprador público que adquiere los servicios necesarios para el desempeño de sus misiones de interés general.
- (319) En este sentido, la Comisión observa, por una parte, que este argumento contradice la tesis según la cual las decisiones de la CCIPB relativas a las medidas en cuestión no son imputables al Estado. Si la CCIPB sostiene que firmó esos contratos para desempeñar su tarea de desarrollo de la economía local, debe admitir necesariamente que su comportamiento es típico de una autoridad pública local.
- (320) Por otra parte, la Comisión considera que, de las dos soluciones evocadas anteriormente, la segunda debe ser desestimada en la medida en que equivale a hacer caso omiso del carácter indisociable de los contratos de servicios aeroportuarios y de los contratos de servicios de marketing correspondientes, establecidos previamente. Este enfoque implicaría considerar que la CCIPB firmó los contratos de servicios de marketing sin tener en cuenta las rutas que proponía Ryanair desde el aeropuerto que administra, y que habría firmado esos contratos incluso en ausencia de dichas rutas y de los contratos de servicios aeroportuarios correspondientes. Por las razones detalladas en los considerandos 286 a 313, esta hipótesis es muy improbable.
- (321) Además, aunque se eligiera esta segunda opción, no llevaría a la conclusión de que los contratos de servicios de marketing no constituyen una ventaja económica en favor de Ryanair y AMS.

⁽⁵³⁾ Sin perjuicio de los posibles objetivos de política pública de desarrollo económico local que la CCIPB pudo perseguir al celebrar los contratos en cuestión.

⁽⁵⁴⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia de 28 de enero de 1999 en el asunto T-14/96 BAI/Comisión, Rec. 1999, p. II-139, apartados 75-76, y de 5 de agosto de 2003 en los asuntos acumulados T-116/01 y T-118/01 P & O European Ferries (Vizcaya), SA y Diputación Foral de Vizcaya/Comisión, Rec. 2003, p. II-2957, apartado 117.

- (322) En efecto, como se recuerda en el considerando 316, para que unas compras efectuadas por una entidad pública no constituyan una ventaja económica en favor del vendedor, no basta con que se hayan efectuado a un precio inferior o igual al «precio de mercado». También tienen que corresponder a una «necesidad real» del comprador público.
- (323) No se puede excluir categóricamente que, en el ejercicio de su misión de desarrollo económico de Pau y su región, la CCIPB sienta la necesidad de recurrir a operadores comerciales con el fin de realizar acciones de promoción del territorio. Sin embargo, en el presente caso, se trata de una actividad de promoción enfocada a la actividad mercantil de dos empresas concretas, es decir, Ryanair y la misma CCIPB como gestora del aeropuerto de Pau. Una entidad pública no puede considerar que prestaciones de marketing destinadas principalmente a la promoción de las actividades de una empresa o de algunas empresas determinadas forman parte de las tareas propias de esta entidad, es decir, fomentar el desarrollo económico local. En efecto, es lógico que esta entidad pública parta del principio de que las empresas locales deben hacerse cargo o financiar sus propias actividades de marketing y que limite sus propias acciones a la promoción general del territorio y del tejido económico local, sin centrarse en empresas específicas.
- (324) Cualquier otro enfoque equivaldría a considerar que una entidad pública encargada del desarrollo económico local podría, sin que dichas medidas constituyeran ayudas estatales, adquirir prestaciones de marketing destinadas principalmente a promover productos o servicios de determinadas empresas establecidas a nivel local, debido a que dichas prestaciones contribuyen al desarrollo económico local, y que se han adquirido a «precio de mercado». Semejante planteamiento equivaldría a eludir el artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (325) Así pues, parece que las prestaciones de marketing adquiridas en AMS por la CCIPB no pueden considerarse como una respuesta a una «necesidad real» de la CCIPB como entidad pública encargada de una misión de desarrollo económico local. Esta conclusión se ve confirmada por determinados datos comunicados por Francia, según la cual, en particular, «ciertamente no es corriente que unas CCI que no explotan aeropuertos adquieran prestaciones de marketing a compañías aéreas»⁽⁵⁵⁾.
- (326) Por lo tanto, aplicar el segundo enfoque propuesto en los considerandos 316 a 321 llevaría a la conclusión de que los contratos de servicios de marketing comportan una ventaja económica en favor de las empresas que hayan suministrado dichos servicios, así como a las compañías aéreas que se hayan beneficiado directamente de las prestaciones de marketing. Así, según este planteamiento, los contratos de servicios de marketing celebrados con AMS constituirían una ayuda a AMS como proveedor de las prestaciones de marketing y una ayuda a Ryanair como beneficiario directo y principal de dichas prestaciones.
- (327) Por otra parte, cuando una entidad pública realiza adquisiciones en el ejercicio de sus misiones de interés general, se espera de ella que minimice sus gastos organizando una licitación o, al menos, consultando a varios proveedores y comparando sus ofertas. Esto se aplica más aún a los bienes o servicios de naturaleza muy diferenciada para los que no existen referencias de precios de mercado evidentes, lo que es claramente el caso de las prestaciones de marketing. En cambio, en el presente caso, los contratos de marketing no son el resultado de una licitación. Una convocatoria de propuestas iniciada por la CCIPB no encontró a ninguna compañía aérea dispuesta a operar en el aeropuerto de Pau en las condiciones previstas⁽⁵⁶⁾. Esta consideración confirma el carácter inadecuado del segundo enfoque.
- (328) Este carácter inadecuado también se ve confirmado por las observaciones presentadas por la CCIPB sobre la Decisión de ampliar el procedimiento. En efecto, es interesante observar que, al comparar su propio comportamiento con el de diversas empresas privadas para determinar el cumplimiento del principio del inversor en una economía de mercado, la CCIPB se haya comparado principalmente con gestores de aeropuertos. Así fue como evocó distintos grandes aeropuertos británicos privados, un aeropuerto italiano y seis aeropuertos franceses. Este enfoque tiende a corroborar la conclusión según la cual fue esencialmente en su calidad de gestor de aeropuerto y no de autoridad pública que actúa en el marco de su misión de desarrollo económico local como la CCIPB celebró los contratos de servicios de marketing.
- (329) Por otra parte, Francia indicó que la promoción turística del Béarn entraba dentro de las competencias del Comité Departamental de Turismo del Béarn-País Vasco y que, en general, las CCI llevaban a cabo «acciones específicas de promoción turística mediante su participación en diversas estructuras regionales y departamentales en este ámbito, en particular los Comités regionales y departamentales de turismo». Ahora bien, los contratos de servicios de marketing, destinados esencialmente, según la CCIPB, a promover los atractivos turísticos y comerciales de Pau y su región, fueron celebrados directamente por la CCIPB, sin intervención de estructuras locales encargadas de la promoción turística. Este es un elemento más que tiende a confirmar que fue en primer lugar en su calidad de gestor del aeropuerto como la CCIPB firmó los contratos de servicios de marketing.

⁽⁵⁵⁾ Esta afirmación tiende a confirmar que, en realidad, las prestaciones de marketing en cuestión fueron adquiridas por la CCIPB en primer lugar en su calidad de gestor del aeropuerto, y no como autoridad pública encargada del desarrollo económico regional.

⁽⁵⁶⁾ Véase el considerando 132.

- (330) A efectos de aplicar el principio del operador privado en una economía de mercado, conviene elegir el primer enfoque que se cita en el considerando 315, que consiste en comparar la actuación de la CCIPB a la de un hipotético operador privado en una economía de mercado, movido por perspectivas de rentabilidad, que hubiera gestionado el aeropuerto de Pau en su lugar.
- (331) Esta conclusión, establecida para los contratos celebrados con Ryanair y AMS, se aplica también, por las mismas razones, al contrato celebrado con Transavia, máxime cuando, en el caso de Transavia, un único contrato abarca los servicios aeroportuarios y los de marketing.

Beneficios que un operador privado en una economía de mercado hubiera podido esperar de los contratos de servicios de marketing y precio que hubiera estado dispuesto a pagar por estas prestaciones

- (332) De todo lo anterior se desprende que, a fin de aplicar el principio del operador privado en una economía de mercado a los contratos de servicio de marketing en cuestión, estos se deben analizar conjuntamente con los contratos de servicios aeroportuarios correspondientes, como una transacción única⁽⁵⁷⁾, y que la actuación de la CCIPB debe analizarse en relación con la de un hipotético operador privado en una economía de mercado que explotara el aeropuerto de Pau en su lugar.
- (333) Al analizar cada una de las transacciones identificadas, conviene estimar los beneficios que dicho hipotético operador privado en una economía de mercado, movido por perspectivas de rentabilidad, podía haber esperado de las prestaciones de marketing. A este respecto, las repercusiones generales de dichas prestaciones en el turismo y la actividad económica de la región no deben, como tales, ser tenidas en cuenta. Solo cuentan los efectos de esas prestaciones en la rentabilidad del aeropuerto, puesto que son los únicos que el hipotético operador privado en una economía de mercado habría tenido en cuenta.
- (334) Las prestaciones de marketing son factores que pueden estimular el uso de las rutas afectadas por los contratos de servicios de marketing y los de servicios aeroportuarios correspondientes, ya que están concebidas para promover estas rutas. Aunque este efecto beneficie en primer lugar a la compañía aérea, también se beneficia de ello el gestor del aeropuerto. En efecto, un incremento del número de pasajeros puede producir, para el gestor del aeropuerto, un incremento de los ingresos procedentes de algunas tasas aeroportuarias, del suministro de servicios de asistencia en tierra, así como de los ingresos no aeronáuticos procedentes de la actividad de los aparcamientos, restaurantes y otros establecimientos.
- (335) Es pues, innegable que un operador privado en una economía de mercado que gestionara el aeropuerto de Pau en lugar de la CCIPB habría podido tener en cuenta este efecto positivo en el momento de plantearse la celebración del contrato de servicios de marketing y del de servicios aeroportuarios correspondiente. Lo habría hecho evaluando el impacto de las rutas aéreas afectadas en sus futuros ingresos y gastos, basándose, en este contexto, en un número de pasajeros en dichas rutas que habría reflejado el efecto positivo de las prestaciones de marketing. Habría considerado este efecto durante todo el período de explotación de las rutas en cuestión, tal como se establece en el contrato de servicios aeroportuarios y en el de servicios de marketing.
- (336) Durante el procedimiento, la Comisión admitió este punto, ya que cuando invitó a Francia a reconstruir las previsiones de ingresos y gastos que un operador privado en una economía de mercado hubiera hecho antes de la celebración de los contratos de servicios de marketing y de los de servicios aeroportuarios, le propuso tener en cuenta los efectos de los contratos de servicios de marketing en el tráfico previsto. Cuando un gestor de aeropuerto celebra un contrato que incluye medidas de promoción efectivas de determinadas rutas aéreas, es posible, en efecto, que prevea un índice de ocupación (o factor de carga)⁽⁵⁸⁾ relativamente alto en las rutas aéreas afectadas y lo tenga en cuenta en la evaluación de sus futuros ingresos. A este respecto, la Comisión toma nota de la opinión de Ryanair según la cual los contratos de servicios de marketing no solo implican un coste para un gestor de aeropuerto sino también un posible beneficio.
- (337) Es preciso determinar si un hipotético operador privado en una economía de mercado que gestionara el aeropuerto de Pau en lugar de la CCIPB podía razonablemente esperar y cuantificar otros beneficios que los que resultasen del efecto positivo en la utilización de las rutas aéreas incluidas en el contrato de servicios de marketing durante el período de explotación de las mismas, tal como estipulan el contrato de servicios de marketing o el de servicios aeroportuarios.

⁽⁵⁷⁾ Un determinado contrato de servicios de marketing ha de analizarse conjuntamente al contrato de servicios aeroportuarios correspondiente, como una transacción única. En cambio, hay tantas transacciones distintas como «pares» de contratos de servicios de marketing y de servicios aeroportuarios.

⁽⁵⁸⁾ El índice de ocupación o factor de carga se define como la proporción de asientos ocupados en los aparatos utilizados para explotar la ruta aérea en cuestión.

- (338) Algunos terceros interesados, en particular Ryanair, en su estudio de 17 de enero de 2014, apoyan esta tesis. El estudio del 17 de enero de 2014 se basa en el supuesto de que las prestaciones de marketing adquiridas por un gestor de aeropuerto como la CCIPB pueden reforzar la imagen de marca del aeropuerto y, por consiguiente, estimular de forma duradera el número de pasajeros que utilizan dicho aeropuerto y no solo en las rutas cubiertas por el contrato de servicios de marketing y el contrato de servicios aeroportuarios durante el período de explotación de dichas rutas previsto en el contrato. En particular, el estudio puso de manifiesto que, según Ryanair, las prestaciones de marketing pueden producir efectos positivos duraderos en la afluencia de pasajeros en el aeropuerto, más allá del vencimiento del contrato de servicios de marketing.
- (339) En primer lugar, procede señalar a este respecto que ningún elemento del caso sugiere que, en el momento de celebrar los contratos de servicios de marketing objetos del procedimiento de investigación formal, la CCIPB se haya planteado y, menos aún, haya cuantificado los posibles efectos positivos de los contratos de servicios de marketing que fueran más allá de las meras rutas aéreas contempladas en esos contratos o, desde un punto de vista temporal, que fueran más allá del período de explotación previsto para las rutas en cuestión. Además, ni Francia ni la CCIPB han propuesto ningún método que permitiera estimar el posible valor que un hipotético operador privado en una economía de mercado, gestor del aeropuerto de Pau en lugar de la CCIPB, hubiera atribuido a estos efectos en el momento de evaluar la conveniencia de celebrar los contratos de servicios de marketing y los de servicios aeroportuarios.
- (340) Como se indicó anteriormente, las prestaciones de marketing adquiridas a AMS apuntan a las personas que visitan el sitio web de Ryanair y, más específicamente, bien su página dedicada a Pau, bien la página inglesa (para los contratos de servicios de marketing relativos a las rutas Pau-Londres y Pau-Bristol), bien las páginas belga y neerlandesa (para los contratos relativos a la ruta Pau-Charleroi) bien la página francesa (para el contrato relativo a la ruta Pau-Beauvais). Para Transavia, estaba previsto que todas las prestaciones de marketing en el sitio www.transavia.com se refirieran a la página relativa al destino de Pau. Las prestaciones de marketing en cuestión apuntaban, por tanto, principalmente a las personas que pudieran utilizar las rutas aéreas cubiertas por el contrato de servicios de marketing. Su efecto positivo en la utilización de otras rutas hacia Pau parece mucho más hipotético y, en cualquier caso, demasiado incierto como para poder ser tenido en cuenta de manera cuantificada por un operador prudente en una economía de mercado en su evaluación del interés en celebrar el contrato de servicios de marketing.
- (341) Por otra parte, en lo que respecta al carácter duradero de estos efectos, también parece muy incierto. Se puede pensar que la promoción de Pau y su región en la página web de Ryanair haya podido incitar a personas que consultasen dicha página a adquirir billetes de Ryanair hacia Pau en el momento en que tuvieron acceso a esta publicidad o poco después. En cambio, es improbable que el recuerdo de dicha publicidad, vista durante visitas a la página web de Ryanair, haya podido perdurar e influir en sus compras de billetes de avión más allá de unas semanas. Una campaña publicitaria puede tener efectos duraderos cuando las operaciones de promoción se llevan a cabo mediante uno o varios soportes publicitarios a los que los consumidores están expuestos con frecuencia durante un período de tiempo determinado. Por ejemplo, una campaña de publicidad en las cadenas de televisión y emisoras de radio generalistas, un conjunto de sitios web o un conjunto de paneles publicitarios situados al aire libre o en lugares públicos, puede producir tal efecto duradero si los consumidores tienen acceso a estos soportes de manera pasiva y repetida. En cambio, es poco probable que una operación de promoción limitada únicamente a ciertas páginas de la web de Ryanair tenga un efecto que vaya mucho más allá de la duración de la operación de promoción.
- (342) En efecto, es muy probable que, para la mayoría de la gente, la visita del sitio web de Ryanair no sea lo bastante frecuente como para dejar, por sí sola, un recuerdo duradero de la promoción de una región realizada en este sitio. Esta observación se ve significativamente reforzada por dos elementos. En primer lugar, a tenor de los diversos contratos de servicios de marketing, la promoción de la región de Pau en la portada del sitio web de Ryanair se limitaba a la presencia de un simple enlace a un sitio web designado por la CCIPB durante períodos limitados o muy breves (42 días al año durante cinco años según el contrato de 2005, un año seguido después del contrato de 2007, ocho días, según el contrato de 2008, nueve días, según el contrato de 2009, 45 días en la página inglesa, 25 días en la página belga y neerlandesa y 25 días en la página francesa según el contrato de 2010). Tanto la naturaleza de estas operaciones de promoción (la presencia de un simple enlace con un valor promocional limitado) como su brevedad pueden haber limitado mucho el efecto de estas operaciones en el tiempo tras su finalización, máxime cuando estas operaciones se limitaron únicamente al sitio web de Ryanair y no aparecieron en ningún otro medio. En segundo lugar, las demás operaciones de marketing previstas en los contratos celebrados con AMS se referían únicamente a las páginas de su sitio web relativas al destino Pau. Es muy probable que la mayoría de la gente no visite esta página con frecuencia y solo lo haga si ya tiene un interés potencial en ese destino.
- (343) Estas consideraciones también son aplicables al contrato celebrado en 2006 con Transavia. En efecto, las prestaciones de marketing previstas en dicho contrato consistían simplemente en insertar mensajes y enlaces en la página relativa al destino Pau en el sitio web de Transavia y a enviar periódicamente ofertas por correo electrónico describiendo los atractivos del destino Pau a los suscriptores de la revista electrónica transavia.com.

- (344) De este modo, incluso si las prestaciones de marketing pudieron estimular la utilización de las rutas cubiertas por los contratos de servicios de marketing durante el período de aplicación de esas prestaciones, es muy probable que ese efecto haya sido nulo o insignificante después de dicho período o en otras rutas.
- (345) Se desprende, por otra parte, de los estudios de Ryanair de 17 y 31 de enero de 2014 que los beneficios de los contratos de servicios de marketing que vayan más allá de las rutas aéreas contempladas en esos contratos o de la duración de explotación de dichas rutas, tal como estipulan los contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing, son extremadamente inciertos y no pueden cuantificarse con un grado de fiabilidad que fuera suficiente para un operador prudente en una economía de mercado.
- (346) Así, por ejemplo, según el estudio de 17 de enero de 2014⁽⁵⁹⁾, «[...] futuros beneficios incrementales más allá del vencimiento previsto del contrato de servicios aeroportuarios son, por su propia naturaleza, inciertos»⁽⁶⁰⁾. Por otra parte, este estudio propone dos métodos para evaluar *ex ante* los efectos positivos de los contratos de servicios de marketing, un enfoque basado en los flujos de caja y otro basado en la capitalización.
- (347) El enfoque basado en los flujos de caja consiste en evaluar los beneficios de los contratos de servicios de marketing y de los contratos de servicios aeroportuarios en forma de ingresos futuros generados por parte del gestor del aeropuerto mediante las prestaciones de marketing y el contrato de servicios aeroportuarios, previa deducción de los gastos correspondientes. El método basado en la capitalización consiste en considerar la mejora de la imagen de marca del aeropuerto debida a las prestaciones de marketing como un activo inmaterial, adquirido al precio establecido en el contrato de servicios de marketing.
- (348) El estudio destaca, sin embargo, la magnitud de los problemas derivados del enfoque basado en la capitalización, lo que demuestra la poca fiabilidad de los resultados que puede producir este método, y aboga por el método basado en los flujos de caja. El estudio indica, en particular: «El enfoque por capitalización solo debería tener en cuenta la proporción de los gastos de marketing imputable a los activos inmateriales de un aeropuerto. Sin embargo, puede resultar difícil determinar la proporción de los gastos de marketing destinados a generar ingresos futuros para el aeropuerto (es decir, una inversión en el activo inmaterial del aeropuerto), por oposición a los que generan ingresos actuales para el aeropuerto»⁽⁶¹⁾. También subraya que «para aplicar el enfoque por capitalización, es necesario estimar el tiempo medio durante el cual un aeropuerto pudiera retener a un cliente debido a la campaña de marketing de AMS. En la práctica sería muy difícil estimar el tiempo medio de retención de la clientela tras una campaña de AMS, por falta de datos suficientes»⁽⁶²⁾.
- (349) El estudio de 31 de enero de 2014, por su parte, propuso una aplicación práctica del enfoque basado en los flujos de caja. Según este enfoque, los beneficios de los contratos de servicios de marketing y de los contratos de servicios aeroportuarios que vayan más allá del vencimiento del contrato de servicios de marketing adoptarán la forma de un «valor terminal» calculado en la fecha de vencimiento del contrato. Este valor terminal se calcula partiendo de los beneficios incrementales que se esperan de los contratos de servicios aeroportuarios y de los servicios de marketing en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios. En efecto, el método consiste en partir del beneficio incremental esperado durante el primer año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios y a proyectarlo en el futuro por una duración igual a la del contrato de servicios aeroportuarios, ajustándolo en función del índice de crecimiento del mercado del transporte aéreo en Europa y de un factor de probabilidad que represente supuestamente la capacidad del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de marketing para contribuir a los beneficios del aeropuerto, más allá de su fecha de vencimiento⁽⁶³⁾. Esta capacidad para producir beneficios duraderos es consecuencia, según el estudio de 31 de enero de 2014, de una serie de factores «[...] que incluyen una mayor notoriedad y una marca más fuerte, así como factores externos de red y pasajeros regulares»⁽⁶⁴⁾, sin más precisiones al respecto. Además, este método toma en cuenta un tipo de descuento que refleja el coste del capital.

⁽⁵⁹⁾ Véase el apartado 6.2.2.7.

⁽⁶⁰⁾ Véase la nota 45 a pie de página.

⁽⁶¹⁾ Véase la nota 45 a pie de página.

⁽⁶²⁾ Véase la nota 45 a pie de página.

⁽⁶³⁾ Véanse los considerandos 356 y 357.

⁽⁶⁴⁾ Véase la nota 45 a pie de página.

- (350) Por lo que se refiere al factor de probabilidad, el estudio propone un tipo del [...] %, que considera prudente. Sin embargo, el estudio, de carácter muy teórico, no da ninguna justificación seria sobre este punto, ni cuantitativa ni cualitativa. No se basa en ningún elemento fáctico específico de la actividad de Ryanair ni de los mercados del transporte aéreo ni de los servicios aeroportuarios para justificar este tipo del [...] %. No establece ninguna relación entre este tipo y los factores que menciona muy brevemente (notoriedad, marca potente, factores externos de red y pasajeros regulares) que ampliarían supuestamente los beneficios de los contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing después de su vencimiento. Por último, no se basa en absoluto en el contenido específico de las prestaciones de marketing previstas en los distintos contratos con AMS para analizar en qué grado estas prestaciones podrían influir en los factores mencionados anteriormente.
- (351) Además, tampoco demuestra que, en el momento del vencimiento de un contrato de servicios aeroportuarios y de un contrato de servicios de marketing, los beneficios que generaron para el gestor del aeropuerto en su último año de aplicación puedan prolongarse en el futuro con algún grado de probabilidad. Tampoco justifica la pertinencia del tipo de crecimiento del mercado del transporte aéreo en Europa para evaluar los efectos de un contrato de servicios aeroportuarios y de un contrato de servicios de marketing para un aeropuerto en concreto.
- (352) El «valor terminal» calculado según el método propuesto por Ryanair tendría, por tanto, muy poca probabilidad de ser tenido en cuenta por un operador prudente en una economía de mercado que evaluase el interés de celebrar un contrato.
- (353) Por lo tanto, el estudio de 31 de enero de 2014 pone de manifiesto que el método basado en los flujos de caja solo podría dar resultados muy inciertos y muy poco fiables, igual que el método por capitalización.
- (354) Por otra parte, ni Francia ni ningún tercero interesado ha facilitado datos que demuestren que el método propuesto por Ryanair en este estudio, o cualquier otro método que tuviera en cuenta cuantitativamente los beneficios que fueran más allá del vencimiento de los contratos de servicios aeroportuarios y de los de servicios de marketing es efectivamente utilizado por gestores de aeropuertos regionales comparables al de Pau. Por otra parte, Francia no ha hecho ningún comentario sobre los estudios de 17 y 31 de enero de 2014 y, por tanto, no ha aprobado sus conclusiones.
- (355) Por añadidura, como se indicó anteriormente, las prestaciones de marketing a que se refiere el procedimiento de investigación formal están claramente dirigidas a las personas que pueden utilizar las rutas mencionadas en los contratos de servicios de marketing. Si estas rutas no se prorrogan al vencer el contrato de servicios aeroportuarios, es poco probable que las prestaciones de marketing puedan seguir surtiendo efectos positivos en la afluencia de pasajeros en el aeropuerto más allá de ese vencimiento. Ahora bien, la probabilidad de que una compañía aérea desee seguir explotando una ruta más allá del tiempo por el que se comprometió a operar en el contrato de servicios aeroportuarios es positivo. En efecto, el método consiste en partir del beneficio incremental esperado en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios y proyectarlo en el futuro, aplicándole dos factores. El primer factor es el crecimiento global del mercado europeo del transporte aéreo y refleja el crecimiento de tráfico previsto. El segundo es un factor del [...] % que representa esquemáticamente la probabilidad de que la ejecución de los contratos que ya hayan vencido favorezca la celebración de contratos similares en el futuro, que puedan generar flujos financieros similares. De este modo, si el futuro beneficio incremental previsto en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios es negativo, el valor terminal también será negativo (o, en el mejor de los casos, igual a cero), lo que refleja el hecho de que la celebración de contratos similares a los que acaban de finalizar puede, igual que ellos, contribuir a hacer menguar, cada año, la rentabilidad del aeropuerto.
- (356) Por otra parte, y a mayor abundamiento, procede señalar que el valor terminal calculado según el método propuesto por Ryanair en el estudio de 31 de enero de 2014 solo es positivo (y, por tanto, solo tiene un efecto positivo en la rentabilidad previsible del contrato de servicios aeroportuarios y del contrato de servicios de marketing) cuando el beneficio incremental esperado de dichos contratos en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios es positivo. En efecto, el método consiste en partir del beneficio incremental esperado en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios y proyectarlo en el futuro, aplicándole dos factores. El primer factor es el crecimiento global del mercado europeo del transporte aéreo y refleja el crecimiento de tráfico previsto. El segundo es un factor del [...] % que representa esquemáticamente la probabilidad de que la ejecución de los contratos que ya hayan vencido favorezca la celebración de contratos similares en el futuro, que puedan generar flujos financieros similares. De este modo, si el futuro beneficio incremental previsto en el último año de aplicación del contrato de servicios aeroportuarios es negativo, el valor terminal también será negativo (o, en el mejor de los casos, igual a cero), lo que refleja el hecho de que la celebración de contratos similares a los que acaban de finalizar puede, igual que ellos, contribuir a hacer menguar, cada año, la rentabilidad del aeropuerto.
- (357) El estudio de 31 de enero de 2014 plantea muy brevemente este supuesto, limitándose a indicar, en una nota a pie de página, sin comentarios ni justificaciones: «[...] ningún valor terminal puede calcularse si los beneficios incrementales netos de los pagos AMS son negativos durante el último año del período en cuestión.»⁽⁶⁵⁾. Ahora bien, como se demostrará a continuación, todos los contratos implicados en el presente asunto conducen a flujos incrementales previstos que cada año son negativos, y no solo globalmente, sino en valor actualizado neto. Así, para dichos contratos, el «valor terminal» calculado según el método propuesto por Ryanair sería nulo o incluso negativo. La

⁽⁶⁵⁾ Estudio de 31 de enero de 2014, nota 17, traducción libre del texto inglés: «[...] no terminal value can be calculated if incremental profits net of AMS payments are negative in the last year of the period under consideration.».

toma en consideración de ese valor terminal, por consiguiente, no pone en tela de juicio la conclusión según la cual los diferentes contratos implican una ventaja económica.

- (358) En conclusión, se desprende de lo que precede que el único beneficio tangible que un operador prudente en una economía de mercado pudiera esperar de un contrato de servicios de marketing y tomara en cuenta cuantitativamente al evaluar el interés de celebrar tal contrato, asociado a un contrato de servicios aeroportuarios, sería un posible efecto positivo de las prestaciones de marketing en el número de pasajeros que utilizan las rutas contempladas en los contratos de que se trate, durante el período de explotación de estas rutas, tal y como se estipula en los contratos. Los otros posibles beneficios son demasiado inciertos para ser tenidos en cuenta de manera cuantificada y, de hecho, nada parece indicar que fueron tenidos en cuenta por la CCIPB.

Pertinencia de la comparación de los términos de los contratos de servicios aeroportuarios afectados por el procedimiento de investigación formal con las tasas aeroportuarias facturadas en otros aeropuertos

- (359) Según las nuevas Directrices, en virtud del principio del inversor en una economía de mercado, la existencia de una ayuda en favor de una compañía aérea que utilice un aeropuerto puede, en principio, excluirse en la medida en que:

- a) el precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponde con el precio de mercado, o
- b) si puede demostrarse, mediante un análisis *ex ante*, es decir, basado en la información disponible en el momento de la concesión de la medida y de la evolución previsible en aquel momento, que el acuerdo entre el aeropuerto y la compañía aérea supondrá, para el aeropuerto, una aportación marginal positiva en los ingresos ⁽⁶⁶⁾.

- (360) Por otra parte, según las nuevas Directrices, «cuando proceda a la apreciación de los acuerdos entre aeropuertos y compañías aéreas, la Comisión también tendrá en cuenta en qué medida puede considerarse que dichos acuerdos forman parte de una estrategia global de los aeropuertos, que supone llevarles hacia la rentabilidad, al menos a largo plazo» ⁽⁶⁷⁾.

- (361) No obstante, por lo que se refiere al primer enfoque (comparación con un «precio de mercado»), la Comisión alberga serias dudas sobre la posibilidad de definir actualmente un elemento de comparación apropiado a efectos de la fijación de un precio de mercado fidedigno para los servicios prestados por los aeropuertos. Considera que un análisis *ex ante* de la rentabilidad adicional es el criterio más pertinente para evaluar los acuerdos concluidos por los aeropuertos con compañías aéreas individuales ⁽⁶⁸⁾.

- (362) A este respecto, cabe señalar que, en general, la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado refiriéndose a un precio medio observado en otros mercados similares puede ser eficaz cuando dicho precio puede ser razonablemente identificado o deducido de otros indicadores de mercado. No obstante, este método no puede tener la misma pertinencia en el caso de servicios aeroportuarios. En efecto, la estructura de los gastos e ingresos tiende a variar considerablemente de un aeropuerto a otro. Tales gastos e ingresos dependen del estado de desarrollo del aeropuerto, del número de compañías aéreas que lo frecuentan, de su capacidad en términos de tráfico de pasajeros, del estado de las infraestructuras, del marco reglamentario que puede variar de un Estado miembro a otro, así como del déficit y de las obligaciones contraídas por el aeropuerto en el pasado ⁽⁶⁹⁾.

- (363) Además, la liberalización del mercado del transporte aéreo complica cualquier análisis estrictamente comparativo. Como lo muestra el presente caso, las prácticas comerciales entre los aeropuertos y las compañías aéreas no se basan necesariamente en una lista de precios públicos en relación con prestaciones individuales. En efecto, dichas relaciones comerciales presentan una gran variedad. Incluyen un reparto de riesgos en términos de afluencia de pasajeros y responsabilidad comercial y financiera correlativas, una generalización de los mecanismos incentivo (por ejemplo, en forma de descuento en función del número de rutas o de pasajeros transportados), así como variaciones entre el reparto de riesgos a lo largo de la duración de los contratos. En consecuencia, las transacciones no son fácilmente comparables entre sí en cuanto a precio por rotación o por pasajero.

- (364) En su estudio de 9 de abril de 2013, Ryanair sostiene en esencia la tesis de que es posible aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado basándose en una comparación con las prácticas comerciales de otros aeropuertos europeos.

⁽⁶⁶⁾ Véanse las nuevas Directrices, punto 53.

⁽⁶⁷⁾ Véanse las nuevas Directrices, punto 66.

⁽⁶⁸⁾ Véanse las nuevas Directrices, puntos 59 y 61.

⁽⁶⁹⁾ Véase la Decisión de la Comisión, de 27 de enero de 2010, relativa a la ayuda estatal C 12/08 Eslovaquia — Acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair (DO L 27 de 1.2.2011, p. 24), considerandos 88 y 89.

- (365) Conviene apuntar, primero, que, durante el procedimiento, ni Francia ni ningún tercero interesado propuso a la Comisión un panel de aeropuertos que pudieran utilizarse en el presente caso y que fueran lo suficientemente comparables con el aeropuerto de Pau en volumen de tráfico, tipo de tráfico, tipo y nivel de servicios aeroportuarios, proximidad de una gran ciudad, número de habitantes en la zona de influencia, prosperidad en la zona vecina y existencia de otras zonas geográficas que pudieran atraer pasajeros⁽⁷⁰⁾.
- (366) Aunque esta muestra de aeropuertos estuviera disponible, un método comparativo habría sido imposible en este caso. En efecto, como se demostró anteriormente, las transacciones que deben analizarse son sistemas complejos formados por un contrato de servicios aeroportuarios y un contrato de servicios de marketing (a veces reunidos en un único fundamento jurídico). Estas operaciones incluyen varios «precio», a saber, las distintas tasas aeroportuarias, el precio de los servicios de asistencia en tierra y el de las prestaciones de marketing, algunos de los cuales dependen del número de pasajeros, otros del número de movimientos de aeronaves y otros son importes fijos. Cada una de estas operaciones genera, por lo tanto, un complejo conjunto de flujos financieros entre el gestor del aeropuerto y la compañía aérea y sus filiales, formados por los ingresos procedentes de las tasas aeroportuarias, los ingresos derivados de los servicios de asistencia en tierra y los ingresos relacionados con los servicios de marketing.
- (367) De este modo, una comparación basada solo en las tasas aeroportuarias facturadas por la CCIPB a las compañías aéreas afectadas con las tasas aeroportuarias facturadas en aeropuertos comparables no proporcionaría ninguna indicación válida en cuanto al respeto del principio del inversor privado en una economía de mercado. Sería necesario, como mínimo, para aplicar un método comparativo válido a las transacciones que son objeto de la presente evaluación, encontrar en los aeropuertos de la muestra de comparación una serie de transacciones comparables, que incluyeran, en particular, prestaciones de marketing equivalentes y servicios de asistencia en tierra equivalentes. La búsqueda de semejante muestra de transacciones comparables sería imposible, por la complejidad y peculiaridad de las transacciones que son objeto de la presente evaluación, tanto más cuanto que los precios de los servicios de asistencia en tierra y de los servicios de marketing son raras veces datos públicos y son difícilmente accesibles para constituir una base de comparación.
- (368) Por último, aun suponiendo que pudiera demostrarse, basándose en un análisis comparativo válido, que los «precios» de referencia en las distintas transacciones que son objeto del presente examen son equivalentes o superiores al «precio de mercado» establecido mediante la muestra de transacciones comparables, la Comisión tampoco podría deducir de ello que dichas transacciones se ajustan al precio de mercado si se demuestra que, en el momento de su celebración, el gestor del aeropuerto podía esperar que produjeran gastos incrementales superiores a los ingresos incrementales. En efecto, un operador privado en una economía de mercado no tiene ningún interés en ofrecer bienes o servicios al «precio de mercado» cuando eso provoca una pérdida incremental.
- (369) La Comisión considera oportuno recordar, a los fines de este análisis que, a raíz de la adopción de las nuevas Directrices, tanto Francia como las partes interesadas fueron invitadas a presentar sus observaciones respecto a la aplicación al presente caso de las disposiciones de dichas Directrices (véanse los considerandos 22 y 23). En este caso, ni Francia ni las partes interesadas han cuestionado, en cuanto al fondo, la tesis de la Comisión según la cual, puesto que es imposible determinar un elemento de comparación apropiado a efectos de fijar un precio de mercado fidedigno para los servicios prestados por los aeropuertos a las compañías aéreas, el criterio más adecuado a efectos de la evaluación de los acuerdos celebrados entre ambas partes es un análisis *ex ante* de su rentabilidad adicional.
- (370) A la vista de todo lo anterior, la Comisión considera que el enfoque general preconizado en las nuevas Directrices para la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado a las relaciones entre aeropuertos y compañías aéreas, a saber, el análisis *ex ante* de la rentabilidad adicional (o incremental), debe aplicarse al presente caso.
- (371) Este enfoque se justifica por el hecho de que un gestor de aeropuerto puede tener un interés objetivo en formalizar una transacción con una compañía aérea a partir del momento en que puede esperar razonablemente que dicha transacción aumente sus beneficios (o reduzca sus pérdidas) en comparación con una situación contrafáctica en la que esta transacción no se celebraría⁽⁷¹⁾, con independencia de cualquier comparación con las condiciones que ofrecen a las compañías aéreas otros gestores de aeropuertos o bien con las condiciones que ofrece el mismo gestor a otras compañías aéreas.
- (372) En cuanto a este último punto, como señaló la Comisión en las nuevas Directrices, «la fijación de precios diferentes constituye una práctica comercial normal cuando se cumplen todas las disposiciones en materia de competencia aplicables al sector afectado. Una práctica de este tipo debe, sin embargo, estar justificada por consideraciones comerciales, de modo que se cumpla el principio del operador privado en una economía de mercado»⁽⁷²⁾ (notas a pie de página omitidas). A este respecto, procede señalar que los comentarios de algunos terceros que reprochan, en

⁽⁷⁰⁾ Véanse las nuevas Directrices, punto 60.

⁽⁷¹⁾ Es decir, si la rentabilidad incremental esperada de esta transacción es positiva.

⁽⁷²⁾ Véanse las nuevas Directrices, punto 62.

esencia, a la CCIPB que no aplicara su sistema de tarifas generales de manera uniforme a todas las compañías aéreas, no son pertinentes en lo que respecta a la aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado. Por ejemplo, el comentario de Air France resumido en el considerando 169, según el cual la CCIPB tenía que haber facturado a Ryanair la «cuota de balizamiento» en determinadas circunstancias, carece de pertinencia. En efecto, el hecho de que un gestor de aeropuerto negocie con una compañía aérea unas condiciones que se apartan de su sistema general de tarificación, o incluso negocie una estructura tarifaria distinta de este sistema general, no implica que conceda necesariamente una ventaja a dicha compañía.

Evaluación conjunta del comportamiento del gestor del aeropuerto y de la CCIPB en su totalidad

- (373) En la Decisión de incoación, la Comisión consideró de manera preliminar que la actuación de la CCIPB en su totalidad debía apreciarse conjuntamente con la del gestor del aeropuerto y, en su caso, con la del Estado o de otras autoridades públicas que supervisan el gestor del aeropuerto o intervienen en su financiación.
- (374) Francia se declaró de acuerdo con la evaluación conjunta de la actuación del servicio que gestiona el aeropuerto, de la CCIPB en su totalidad y de las demás autoridades públicas.
- (375) En la aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado, procede, en efecto, tener en cuenta la actuación de la CCIPB en su totalidad, y no solo la de su servicio que gestiona el aeropuerto. En efecto, el servicio que gestiona el aeropuerto en la CCIPB no tiene personalidad jurídica distinta de la CCIPB. Por otro lado, si los contratos de servicios aeroportuarios se celebraron con el aeropuerto que es el beneficiario de las tasas aeroportuarias pagadas por Ryanair y las demás compañías aéreas, los gastos de los contratos de servicios de marketing están principalmente a cargo del presupuesto general de la CCIPB y no se reflejan necesariamente en las cuentas del aeropuerto. Francia indica, a este respecto, que la CCIPB ha asumido directamente los gastos correspondientes⁽⁷³⁾.
- (376) La Comisión considera, por lo tanto, que la actuación del gestor del aeropuerto y de la CCIPB en su totalidad, deben examinarse conjuntamente en su relación con las compañías aéreas y sus filiales a efectos de la aplicación del criterio del operador privado en una economía de mercado.

Conclusión sobre las modalidades de aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado

- (377) Se desprende de todo lo anterior que, para aplicar el principio del operador privado en una economía de mercado a los contratos en cuestión, la Comisión debe, para cada contrato de servicios de marketing, analizar conjuntamente ese contrato y el de servicios aeroportuarios correspondiente, y debe, asimismo, determinar si un hipotético operador privado en una economía de mercado, movido por perspectivas de rentabilidad y gestionando el aeropuerto de Pau en lugar de la CCIPB, habría celebrado esos contratos. Para ello, es preciso evaluar la rentabilidad incremental de los contratos tal como lo habría hecho el operador privado en una economía de mercado en el momento de celebrar los contratos, estimando, a lo largo de todo el período de aplicación de los mismos:
- el tráfico incremental futuro esperado de la aplicación de dichos contratos, teniendo en cuenta, en su caso, los efectos de las prestaciones de marketing en los índices de ocupación de las rutas contempladas en los contratos,
 - los ingresos incrementales futuros esperados de la aplicación de esos contratos, incluidos los ingresos procedentes de las tasas aeronáuticas y de los servicios de asistencia en tierra generados por las rutas cubiertas por dichos acuerdos, así como los ingresos no aeronáuticos procedentes del tráfico adicional generado por la aplicación de esos contratos,
 - los gastos incrementales futuros esperados de la aplicación de esos contratos, incluidos los gastos de explotación y los posibles gastos de inversiones incrementales generados por las rutas cubiertas por esos contratos, así como los gastos de las prestaciones de marketing.
- (378) Deben resultar de esos cálculos unos flujos anuales futuros correspondientes a la diferencia entre ingresos y gastos incrementales, que se actualizarán, en caso necesario, con un índice que refleje el coste del capital para el gestor del aeropuerto. Un valor actualizado neto positivo indica, en principio, que los contratos en cuestión no confieren ninguna ventaja económica mientras que un valor actualizado neto negativo revela la existencia de esa ventaja.

⁽⁷³⁾ Francia indicó a este respecto: «la CCIPB, una de cuyas misiones es el desarrollo económico de su territorio, asumió directamente con cargo a su propio presupuesto y no al del aeropuerto, las condiciones financieras establecidas en el contrato firmado el 30 de junio de 2005 con AMS para la ruta Pau-Londres».

- (379) Cabe señalar que, en el marco de esta evaluación, son irrelevantes las alegaciones de la CCIPB y de Ryanair según las cuales el precio de las prestaciones de marketing adquiridas por la CCIPB es equivalente o inferior a lo que se puede considerar un «precio de mercado» para tales prestaciones. En efecto, un hipotético operador privado en una economía de mercado movido por perspectivas de rentabilidad no estaría dispuesto a adquirir este tipo de prestaciones, incluso a un precio inferior o igual al «precio de mercado», si previera que, a pesar del efecto positivo de esas prestaciones en la utilización de las rutas aéreas afectadas, los gastos incrementales generados por los contratos superarían los ingresos incrementales en valor actualizado. En efecto, en tal supuesto, el «precio de mercado» superaría su disposición a pagar y, por tanto, se vería abocado, lógicamente, a renunciar a las prestaciones en cuestión.
- (380) Por las mismas razones, el hecho de que los precios previstos para los servicios aeroportuarios en el contrato de servicios aeroportuarios puedan ser superiores o equivalentes a los aplicados por los gestores de aeropuertos mínimamente comparables para servicios comparables, carecería de pertinencia en el marco del presente análisis, puesto que no se puede esperar que produzcan ingresos incrementales suficientes para cubrir los gastos incrementales en valor actualizado.

Aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado

- (381) A efectos de la apreciación de los contratos en cuestión y habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede recordar que tanto la existencia como la importancia de elementos de ayuda en estos contratos deben valorarse teniendo en cuenta la situación existente en el momento de su celebración⁽⁷⁴⁾ y, más concretamente, teniendo en cuenta la información disponible y la evolución previsible en aquel momento.
- (382) En su correo de 30 de mayo de 2011, Francia indicó que no existía, en el momento en que se concluyeron los contratos de 2005 con Ryanair y AMS, ningún estudio de mercado, ni plan de negocio que evaluara y sostuviera económicamente los compromisos asumidos por el aeropuerto con Ryanair.
- (383) Según los datos proporcionados por Francia, parece que ningún estudio de mercado, ningún plan de negocio ni evaluación de rentabilidad cuantitativa fue realizado por la CCIPB con anterioridad a la celebración de los demás contratos incluidos en el procedimiento formal de examen, exceptuando el contrato de 2006 con Transavia, para el cual un plan de negocio se celebró en diciembre de 2005 (en lo sucesivo, «el plan de negocio Transavia»).
- (384) Con excepción del plan de negocio Transavia, la única evaluación económica cuantitativa facilitada por Francia es un estudio de impacto realizado para el período 2003-2004 que evaluó el impacto económico de los pasajeros de Ryanair para la región en 8-10 millones EUR. Un sondeo realizado entre los pasajeros del aeropuerto en enero de 2011, también comunicada por Francia, confirma dichos resultados y evalúa el gasto medio por pasajero de un vuelo Ryanair con destino a Pau en 339 EUR. No obstante, dichos estudios no son pertinentes a efectos de la aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado. En efecto, se refieren a la incidencia de la actividad de Ryanair en el tejido económico regional en general, y no solo en la rentabilidad del aeropuerto. Ahora bien, según reiterada jurisprudencia, las consideraciones de desarrollo regional no pueden tomarse en cuenta para la aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado⁽⁷⁵⁾.
- (385) En opinión de Ryanair, la ausencia de un plan de negocio en el momento de la celebración de contratos como los contemplados en el procedimiento de investigación formal, no puede utilizarse como prueba del incumplimiento del principio del operador privado en una economía de mercado.
- (386) La Comisión considera que la ausencia de un plan de negocio constituye un indicio serio en favor de la conclusión según la cual los contratos celebrados con Ryanair y AMS incumplen el principio del operador privado en una economía de mercado, tanto más cuanto que, en el caso de dichos contratos, ni Francia, ni la CCIPB han sido capaces de aportar el más mínimo análisis de rentabilidad cuantificado, incluso parcial, realizado antes de la celebración de los contratos.
- (387) En general, Francia no aportó ningún elemento que indicara que el gestor del aeropuerto hubiera efectuado un análisis de riesgo en relación con los beneficios que podrían derivarse de ello en el momento de la celebración de los contratos con Ryanair y AMS. Por el contrario, según Francia, la CCIPB siguió un objetivo de desarrollo regional. Este dato constituye un indicio más de que los contratos con Ryanair y AMS incumplen el principio del operador privado en una economía de mercado.

⁽⁷⁴⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de octubre de 2005 en el asunto T-318/00 Freistaat Thüringen/Comisión, Rec. 2005, p. II-4179, apartado 125, y la sentencia en el asunto C-124/10 P, EDF/Comisión, aún no publicada en la Recopilación, ECLI:EU:C:2012:318, apartados 85, 104 y 105.

⁽⁷⁵⁾ Véase la sentencia del Tribunal General de 21 de enero de 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke y Lech-Stahlwerke/Comisión (asuntos acumulados T-129/95, T-2/96 y T-97/96, Rec. 1999, p. II-17), apartado 20.

- (388) Como se explica a continuación, estas indicaciones son confirmadas por la evaluación realizada por la Comisión de lo que hubiera sido el análisis coste/beneficio realizado por un hipotético operador privado en una economía de mercado.
- (389) Durante el procedimiento, la Comisión invitó a Francia a proceder a una reconstrucción cuantificada del análisis coste/beneficio que un operador privado en una economía de mercado habría realizado antes de celebrar los contratos con Ryanair y AMS, sobre la base de la información objetiva de que disponía la CCIPB en el momento de la celebración de los contratos y de la evolución previsible.
- (390) En respuesta a dicho requerimiento, Francia facilitó una reconstrucción de los gastos e ingresos incrementales previstos por cada contrato celebrado con Ryanair y AMS. Este análisis se basa en gran medida en datos obtenidos *a posteriori*, es decir, después de la celebración de los contratos. El método empleado por Francia consistió en calcular los gastos e ingresos medios unitarios por pasajero a partir de los gastos de explotación, ingresos y tráfico del aeropuerto observados durante el período 2003-2011. En su análisis de cada contrato, Francia utilizó esos datos multiplicándolos por el tráfico incremental estimado de cada contrato, es decir el tráfico que, en el momento de la celebración del contrato, se podía esperar que ese mismo contrato produjera. En la medida en que este análisis se basa en gran parte en los datos relativos a los gastos e ingresos posteriores a la celebración de los diversos contratos, y no necesariamente en elementos previsibles en el momento de la celebración de los contratos, este método no puede reflejar la evaluación de rentabilidad que un operador privado en una economía de mercado habría realizado antes de tomar la decisión de celebrar los contratos.
- (391) Además, por lo que se refiere a los gastos de funcionamiento incrementales, el método empleado por Francia equivale a tener en cuenta los gastos totales unitarios, es decir, la totalidad de los gastos de funcionamiento del aeropuerto por pasajero, en lugar de los gastos incrementales, es decir, los gastos por pasajero específicamente generados por cada contrato. Ahora bien, los gastos incrementales pueden ser distintos de los gastos totales unitarios y, por regla general, claramente inferiores, habida cuenta de la elevada proporción de gastos fijos en un aeropuerto. La utilización de los gastos totales unitarios constituye, pues, un segundo defecto del método propuesto por Francia. Conduce además a degradar considerablemente la rentabilidad de determinados contratos, perjudicando, por tanto, a las compañías aéreas afectadas que hayan celebrado los contratos en cuestión.
- (392) Por lo tanto, la Comisión ha realizado su propio análisis reconstruyendo los gastos e ingresos incrementales de los diversos contratos, como un operador privado en una economía de mercado los hubiera evaluado *ex ante*, con arreglo al principio del operador privado en una economía de mercado. Las hipótesis elegidas y los resultados del análisis se presentan en los considerandos 393 a 440. En lo que atañe al contrato con Transavia, la Comisión utilizó directamente el plan de negocio Transavia para llevar a cabo su evaluación.

Horizonte temporal

- (393) Al evaluar el interés de celebrar un contrato de servicios aeroportuarios y/o un contrato de servicios de marketing, un operador privado en una economía de mercado habría elegido, como horizonte temporal de su evaluación, la duración de los contratos en cuestión. Dicho de otro modo, habría evaluado los gastos e ingresos incrementales durante el período de aplicación de los contratos.
- (394) No parece justificado contemplar un período más amplio. En efecto, en las fechas de celebración de los contratos, un operador prudente en una economía de mercado no habría contado con la prórroga de esos contratos tras su vencimiento, en los mismos términos o en términos distintos, tanto más cuanto que las compañías de bajo coste como Ryanair y Transavia eran y son conocidas por su costumbre de desarrollar sus actividades de manera muy dinámica en materia de apertura y cierre de rutas, o bien de aumentos y reducciones de frecuencias. Toda prórroga de los contratos era, pues, una perspectiva futura lejana y demasiado incierta para que un operador de mercado pudiera basar en esta perspectiva decisiones económicas razonables.
- (395) Por otra parte, cabe señalar que, en el caso de determinados contratos, la fecha de inicio efectivo de las actividades contempladas en el contrato no es la fecha de celebración del mismo. En este caso, fue la fecha efectiva de comienzo la que se tomó como punto de partida, y no la fecha de su celebración⁽⁷⁶⁾.
- (396) También conviene señalar que, en el marco de la aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado, el hecho de que Ryanair no operara algunas rutas durante todo el período establecido en algunos contratos no se tuvo en cuenta, ya que este elemento no era conocido ni previsible en el momento de la celebración de los contratos.
- (397) En el resto de la Decisión, la Comisión va a examinar los contratos celebrados con Ryanair y AMS en materia de tráfico, ingresos y gastos incrementales a la luz de las hipótesis elegidas, antes de presentar sucesivamente el balance del análisis de los contratos celebrados con Ryanair y AMS, y luego el análisis del contrato celebrado con Transavia.

⁽⁷⁶⁾ Véase el cuadro 6.

Tráfico incremental y número de rotaciones previstas (contratos con Ryanair y AMS)

- (398) El análisis efectuado por la Comisión se basa en el tráfico incremental (es decir, el número de pasajeros adicionales) que un operador privado en una economía de mercado que gestionase el aeropuerto de Pau en lugar de la CCIPB habría podido estimar en el momento de la celebración de los contratos. En cuanto al contrato de 2003 por ejemplo, se trata de determinar el número de pasajeros que el gestor del aeropuerto de Pau habría podido esperar, en 2003, en la ruta Pau-Londres, operada por Ryanair durante el período de ejecución del contrato.
- (399) El tráfico incremental previsto se determinó a partir del número de rutas y frecuencias previstas en los distintos contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing, así como del número de rotaciones anuales resultante de ello.
- (400) Por otra parte, la Comisión tuvo en cuenta la capacidad de los aparatos utilizados por Ryanair, a saber, los Boeing 737-800, con 189 plazas⁽⁷⁷⁾.
- (401) La Comisión partió de la base de un índice de ocupación del 85 % por vuelo. Se trata de una hipótesis favorable a Ryanair, ya que el 85 % es un porcentaje alto. Este índice es ligeramente superior a la media de los vuelos operados por Ryanair en su red⁽⁷⁸⁾ y es superior o igual al índice de ocupación propuesto por Francia para los distintos contratos en su reconstrucción de los análisis de rentabilidad. No obstante, la Comisión considera que este elevado índice de ocupación es aceptable, incluso si se trata de una hipótesis favorable, para reflejar un posible efecto positivo de las prestaciones de marketing en la utilización de las rutas aéreas recogidas en los distintos contratos y a falta de otros datos que cuantifiquen el impacto previsible de estas prestaciones en el índice de ocupación.
- (402) Cuando el período de aplicación de un contrato no coincidía con años civiles completos, la Comisión lo tuvo en cuenta y calculó, para cada año de aplicación del contrato, el tráfico previsto en proporción al número de días del año en que el contrato debía aplicarse.
- (403) Algunos contratos contenían indicaciones sobre el número de pasajeros esperados en las rutas previstas. No obstante, como estas indicaciones no son jurídicamente vinculantes, un operador prudente en una economía de mercado no las habría necesariamente tenido en cuenta en su análisis de coste/beneficio. Por consiguiente, la Comisión tampoco las tuvo en cuenta y partió de la hipótesis del 85 % como índice de ocupación para todos los contratos (lo que supera esas indicaciones).
- (404) Por otra parte, algunos contratos incluían un compromiso de la compañía aérea en cuanto al número mínimo de pasajeros que se debían transportar en las rutas en cuestión. Sin embargo, un operador privado en una economía de mercado probablemente habría apostado por un número de pasajeros superior al mínimo garantizado por la compañía aérea. En efecto, probablemente habría emitido la hipótesis de que la compañía aérea había previsto un margen de seguridad entre el tráfico mínimo al que se comprometía y el tráfico que se podía esperar razonablemente. Por consiguiente, la Comisión decidió no tener en cuenta dichos mínimos obligatorios en su evaluación.
- (405) El tráfico adicional calculado por la Comisión es, en general, superior tanto a los mínimos vinculantes como a las indicaciones no vinculantes contenidas en los distintos contratos.
- (406) Por último, hay que señalar que, en 2009, la CCIPB y Ryanair/AMS modificaron, mediante una cláusula adicional, los términos de los contratos de 2005, reduciendo la frecuencia de la ruta Pau-Londres, determinando un número de 211 vuelos previstos para el año 2009, y rebajando a [...] EUR el importe anual de las prestaciones de marketing. Al aplicar el principio del operador privado en una economía de mercado, la Comisión razonó de la misma manera que para los demás contratos, es decir, considerando que el tráfico incremental relacionado con esta cláusula adicional correspondía al conjunto de las rutas, frecuencias y vuelos mencionados en dicha cláusula adicional.

Ingresos incrementales (contratos celebrados con Ryanair y AMS)

- (407) Para cada transacción objeto de su análisis, la Comisión intentó determinar los ingresos incrementales, es decir, los ingresos generados por la transacción, tal y como un operador privado en una economía de mercado los hubiera previsto.
- (408) En aplicación del principio de la «caja única», la Comisión considera que es necesario tener en cuenta los ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos.

⁽⁷⁷⁾ El contrato de 2003 hace referencia a dos modelos de aparatos que pueden ser utilizados por Ryanair, el Boeing 737-200 y el Boeing 737-800. En su análisis, la Comisión eligió una hipótesis favorable en lo que se refiere al tráfico aportado por Ryanair, basado en el aparato de mayor capacidad (el Boeing 737-800).

⁽⁷⁸⁾ Véase <http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/>

- (409) Por lo que se refiere a los ingresos aeronáuticos, son la suma del producto de las distintas tasas que debe pagar la compañía aérea al gestor del aeropuerto, a saber:
- la tasa de aterrizaje, es decir, un importe por rotación,
 - la tasa por pasajero, es decir, un importe por pasajero, y
 - la tasa abonada por los servicios de asistencia en tierra, que adopta la forma de un importe por rotación fijado en los distintos contratos de servicios aeroportuarios.
- (410) La tasa de aterrizaje y la tasa por pasajero aplicadas por la CCIPB son, en principio, tasas reguladas para el acceso a las infraestructuras aeroportuarias fijadas, para todas las compañías aéreas usuarias, tras un proceso de consulta y son objeto de publicación. Los diferentes contratos de servicios aeroportuarios celebrados con Ryanair y Transavia hacen aplicable el sistema de tasas públicas del aeropuerto. Para estos distintos contratos, la Comisión fijó como cantidades unitarias previstas como tasa de aterrizaje y tasa por pasajero, las tasas públicas vigentes en el momento de la celebración de los contratos, con una indización del 2 % anual. La Comisión estima que un operador privado en una economía de mercado hubiera podido prever un tipo de inflación del 2 %, ya que es el tipo fijado por el Banco Central Europeo (BCE) para la zona del euro ⁽⁷⁹⁾. En efecto, era razonable prever que las tasas reguladas aumentarían cada año en función de la inflación.
- (411) Las tasas para los servicios de asistencia en tierra no son reguladas sino negociadas de forma bilateral. En los distintos contratos de servicios aeroportuarios celebrados con Ryanair y en el contrato celebrado con Transavia, adoptan la forma de cantidades fijas por rotación, sin indización. Estos importes fueron, por tanto, los que adoptó la Comisión en su análisis.
- (412) Con el fin de calcular el producto de las tres tasas aeronáuticas que se acaban de mencionar que un operador privado en una economía de mercado habría esperado de cada contrato, la Comisión utilizó el número de rotaciones previstas (para la tasa de aterrizaje y la tasa de asistencia en tierra) y el número de pasajeros adicionales previstos (para la tasa por pasajero), fijadas para cada contrato, y las multiplicó por los importes unitarios de tasa.
- (413) Respecto a los ingresos no aeronáuticos, en principio son prácticamente proporcionales al número de pasajeros. En efecto, la actividad de los aparcamientos, restaurantes y demás comercios situados en el aeropuerto depende del número de pasajeros. Es lo que sucede con los ingresos que percibe el gestor del aeropuerto, que depende de esas actividades. El planteamiento más razonable para determinar los ingresos no aeronáuticos incrementales previstos consiste en determinar un importe de ingresos no aeronáuticos por pasajero y multiplicarlo a continuación por el tráfico incremental previsto.
- (414) Por lo que respecta al importe de los ingresos no aeronáuticos por pasajero, la Comisión considera probable que un operador razonable en una economía de mercado lo hubiera calculado, en el momento de la celebración de los contratos, basándose en los ingresos no aeronáuticos totales del aeropuerto por pasajero, durante un período lo suficientemente largo para ser representativo, e inmediatamente anterior a la celebración del contrato de que se trate ⁽⁸⁰⁾. La Comisión considera, a este respecto, que un período de tres años es razonable ⁽⁸¹⁾. La Comisión considera, por otra parte, que un operador privado en una economía de mercado hubiera previsto una indización de

⁽⁷⁹⁾ Uno de los objetivos del BCE es mantener la estabilidad de los precios y la inflación anual «por debajo, pero cerca del 2 % a medio plazo»: Traducción libre del texto original inglés: «*In the pursuit of price stability, the ECB aims at maintaining inflation rates below, but close to, 2 % over the medium term.*» Véase: <http://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/html/index.en.html>

⁽⁸⁰⁾ La Comisión observa que el tráfico de Air France en el aeropuerto de Pau se compone mayoritariamente de viajeros de negocios, mientras que el tráfico de Ryanair y Transavia es esencialmente un tráfico de ocio. Los ingresos no aeronáuticos generados por esas dos categorías de viajeros podrían, con respecto al número de pasajeros, ser diferentes, debido, por ejemplo, a las posibles diferencias de poder adquisitivo. Sin embargo, es difícil valorar estas diferencias, máxime cuando otros factores que el poder adquisitivo pueden influir en ellas. Por ejemplo, los viajeros de negocios son, en general, sensibles al factor tiempo y tienden a minimizar su tiempo de presencia en los aeropuertos, lo que puede limitar sus gastos. Por otra parte, como los ingresos no aeronáuticos del gestor del aeropuerto no transitan por las compañías aéreas, es difícil, para un gestor de aeropuerto, apreciar en qué medida el promedio de ingresos no aeronáuticos por pasajero puede variar de una compañía aérea a otra. A la vista de estos datos, es probable que un operador privado en una economía de mercado que gestionase el aeropuerto de Pau en lugar de la CCIPB se hubiera basado, en su evaluación de los ingresos no aeronáuticos incrementales, en los ingresos no aeronáuticos por pasajero observados durante los años anteriores para todo el tráfico del aeropuerto, sin tener en cuenta que este importe por pasajero puede variar de una compañía aérea a otra.

⁽⁸¹⁾ Un operador privado en una economía de mercado hubiera optado por el período en cuestión teniendo en cuenta varios factores: el efecto regulador que permite un período relativamente largo, y los inconvenientes de un período muy largo, como los posibles cambios de preferencias y tipos de gastos de los pasajeros en el transcurso de un largo período. De este modo, utilizar la media de los ingresos no aeronáuticos por pasajero de un solo año haría que el importe obtenido dependiera demasiado de las circunstancias particulares de ese año, lo que justifica la elección de un período más largo. En cambio, un período de cinco años parece demasiado largo, ya que los comportamientos de los pasajeros en materia de gastos no aeronáuticos pueden cambiar sustancialmente en el transcurso de ese período. Por lo tanto, un período de tres años parece ser una opción razonable.

este importe a lo largo del tiempo, para tener en cuenta la inflación. La Comisión adoptó, a este respecto, un tipo del 2 % ⁽⁸²⁾, (aplicable a partir del año central en el período de tres años).

- (415) El cuadro siguiente presenta los ingresos no aeronáuticos totales del aeropuerto constatados durante el período 2000-2011, año por año y, para cada año, el importe unitario medio de ingresos no aeronáuticos por pasajero durante los tres años anteriores.

Cuadro 5

Ingresos no aeronáuticos

Año	Ingresos no aeronáuticos	
	Importes totales (en miles EUR)	Importe unitario medio por pasajero en los tres años anteriores (en EUR)
2000	726	
2001	730	
2002	953	
2003	1 206	1,34
2004	1 191	1,55
2005	1 206	1,69
2006	1 270	1,69
2007	1 293	1,66
2008	2 218	1,67
2009	2 097	2,04
2010	2 297	2,47
2011	2 385	

Gastos incrementales (contratos celebrados con Ryanair y AMS)

- (416) Los gastos incrementales que podía, *a priori*, esperar de cada transacción (incluyendo, en su caso, un contrato de servicios aeroportuarios y un contrato de servicios de marketing) un operador privado en una economía de mercado que gestionara el aeropuerto en lugar de la CCIPB entran en las tres categorías siguientes:
- los gastos de compra de prestaciones de marketing,
 - los gastos de inversiones incrementales, debidos a las inversiones realizadas a causa de la transacción,
 - los gastos de funcionamiento incrementales, a saber, los gastos de funcionamiento (personal, compras varias) que pudieran resultar de la ejecución de la transacción.
- (417) Por lo que se refiere a los gastos de los contratos de servicios de marketing, la Comisión tuvo en cuenta las cantidades previstas en los distintos contratos de servicios de marketing. Los contratos de servicios de marketing incluyen, en general, importes fijos, anuales o totales. El contrato celebrado con Ryanair en 2003 para la ruta Pau-Londres establecía disposiciones particulares, a saber, un pago inicial, y pagos anuales por pasajero hasta un máximo anual de 400 000 EUR. Habida cuenta de las previsiones de tráfico relacionadas con el contrato de 2003, sobre la base de un

⁽⁸²⁾ Véase el considerando 410.

índice de ocupación del 85 %, parece que el operador privado en una economía de mercado habría previsto que este límite de 400 000 EUR se alcanzaría. Por consiguiente, este importe máximo fue el elegido por la Comisión como coste de las prestaciones de marketing, como complemento del pago inicial previsto en el contrato.

- (418) Igual que en las previsiones de tráfico, los pagos de previsiones de marketing no representan necesariamente los importes efectivamente pagados, ya que algunos acontecimientos posteriores a la celebración de los contratos pudieron haber llevado a apartarse de los importes previstos inicialmente. Este es el caso, en particular, cuando el contrato ha sido objeto de una resolución anticipada. No obstante, estos elementos no deben tenerse en cuenta en la aplicación del principio del inversor en una economía de mercado puesto que son posteriores a la celebración de los contratos.
- (419) En lo que respecta a los gastos de inversiones incrementales, cabe señalar que, según Francia, no ha debido llevarse a cabo ninguna inversión en el aeropuerto de Pau a causa de los diferentes contratos que son objeto del presente examen. Por este motivo, habida cuenta de que ningún elemento del caso muestra que un operador privado en una economía de mercado habría pensado tener que realizar algunas inversiones a causa de uno o varios contratos entre los que son objeto del procedimiento de investigación formal, no se ha tenido en cuenta ningún coste de inversión incremental en el presente análisis.
- (420) Por lo que se refiere a los gastos de funcionamiento incrementales previsibles en el momento de la celebración de los diversos contratos, constituyen, a falta de un plan de negocio para cada contrato, la categoría más delicada de abordar. En particular, un planteamiento como el que se aplicó a los ingresos no aeronáuticos, que consistió en partir de los ingresos no aeronáuticos totales del aeropuerto para deducir de ello ingresos no aeronáuticos incrementales por pasajero, no puede aplicarse a los gastos de funcionamiento. En efecto, semejante enfoque equivaldría a considerar los gastos totales de funcionamiento del aeropuerto, en función del número de pasajeros, como gastos incrementales. Ahora bien, una parte importante de los gastos de funcionamiento de un aeropuerto es fija, lo que significa que los gastos de explotación totales por pasajero pueden ser muy superiores, en la mayoría de los casos, a los gastos incrementales derivados de la celebración de un nuevo contrato que genere un tráfico suplementario.
- (421) Para estimar los gastos de funcionamiento incrementales, la Comisión debe basarse en los elementos de análisis del gestor del aeropuerto, al no estar en condiciones de calcular por sí misma la forma en que un contrato determinado puede influir en las diferentes partidas de los gastos del aeropuerto.
- (422) Ahora bien, la única estimación sobre la que la Comisión puede basarse está en el plan de negocio de Transavia, en el que la CCIPB estimó que el contrato celebrado con Transavia tendría un coste incremental de funcionamiento medio de [...] EUR por pasajero adicional durante el período de vigencia del plan de negocio de Transavia de 2006-2012⁽⁸³⁾. A falta de algo mejor, la Comisión considera que esta cifra es una base aceptable para determinar el impacto del tráfico adicional en los gastos de funcionamiento del aeropuerto. Por tanto, la Comisión lo aplicó en su evaluación de los contratos celebrados con Ryanair y AMS, con una indización anual del 2 %⁽⁸⁴⁾, respecto al año 2009, situada en la mitad del período de referencia de 2006-2012. Además, la Comisión considera que esa indización representa un tratamiento coherente con las indizaciones antes mencionadas, relativas a los ingresos.
- (423) La Comisión observa que dicha estimación fue realizada por la CCIPB antes de la firma de la mayor parte de los contratos celebrados con Ryanair y AMS que son objeto del procedimiento de investigación formal y, por tanto, estaba disponible en el momento de la celebración de dichos contratos. Las únicas excepciones son los contratos celebrados con Ryanair y AMS en 2003 y 2005. Estos se abordarán en los considerandos 425 y 426.
- (424) La Comisión observa que el plan de negocio de Transavia fue hecho para una compañía aérea distinta de Ryanair. No obstante, la Comisión considera que Transavia tiene un modelo económico de compañía de bajo coste comparable al de Ryanair y que, por lo tanto, los gastos de funcionamiento incrementales previstos por un operador privado en una economía de mercado habrían sido, en función del número de pasajeros, probablemente similares para las dos compañías.

⁽⁸³⁾ Los elementos (incrementales en la apertura de una nueva ruta Ámsterdam-Pau) incluidos en esta cifra se explican en el plan de negocio: «Impacto mano de obra y cargas: esta nueva ruta generará un trabajo adicional marginal en algunos servicios: contabilidad (tratamiento de las facturas), funcionamiento (asignación de recursos aeroportuarios), recepción (reserva de servicios turísticos e información) y seguridad (control); los demás servicios no se verán afectados: gestión, medio ambiente, calidad, mantenimiento, desarrollo y seguridad. Solo los gastos de asistencia se verán afectados: como media en siete años, la carga personal y carga estimada por pasajero saliente es de [...] euros. Este importe por pasajero saliente fue dividido por dos para llegar al importe de [...] EUR por pasajero total.

⁽⁸⁴⁾ Véase el considerando 410.

- (425) El plan de negocio de Transavia es del 15 de diciembre de 2005. Es, por tanto, posterior a la fecha de celebración de los contratos de 2003 y 2005 con Ryanair y AMS, es decir, al 28 de enero de 2003 y al 30 de junio de 2005. No obstante, la Comisión considera que un operador privado en una economía de mercado no habría considerado de otro modo los gastos de funcionamiento incrementales por pasajero en junio y en diciembre de 2005, es decir, solo seis meses más tarde. En efecto, es muy poco probable que la estructura de los gastos de un gestor de aeropuerto se modifique significativamente en un período de seis meses. La estimación de diciembre de 2005 es, por tanto, una aproximación aceptable a la estimación que un operador privado en una economía de mercado habría realizado en junio de 2005 para evaluar la pertinencia de celebrar sus contratos con Ryanair y AMS.
- (426) Por lo que se refiere al contrato de 2003, se celebró casi tres años antes de la elaboración del plan de negocio de Transavia. No obstante, la estructura del tráfico y las actividades del aeropuerto no sufrieron ninguna evolución importante a lo largo de esos tres años. Por consiguiente, y a falta de una alternativa mejor, la Comisión considera que el coste de funcionamiento incremental medio de [...] EUR por pasajero, con una indización del 2 % respecto al año 2009, puede también aplicarse al análisis del acuerdo de 2003.
- (427) La Comisión observa que el coste de funcionamiento incremental propuesto por Francia ([...] EUR por pasajero), calculado como media de los gastos de funcionamiento por pasajero observados durante el período 2003-2011, es muy superior al coste incremental por pasajero elegido por la Comisión, que esta considera más pertinente a la luz de las consideraciones anteriormente expuestas.
- (428) Para cada transacción, el coste de funcionamiento incremental por pasajero se multiplica por el tráfico incremental previsto a fin de determinar, año por año, el coste de funcionamiento incremental total relacionado con el contrato.

Presentación de los resultados en lo que atañe a los contratos celebrados con Ryanair y AMS

- (429) Una vez determinados para cada contrato todos los ingresos incrementales y todos los gastos incrementales que un operador privado en una economía de mercado habría previsto, la Comisión está en condiciones de determinar, para cada contrato y año por año en toda la duración prevista del contrato, los flujos incrementales esperados (ingresos menos gastos). Estos resultados se presentan en los cuadros 6 a 11 *infra*.
- (430) La Comisión observa que, para todos los contratos y para la cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al contrato de 2005 para la ruta Pau-Londres, todos los flujos incrementales anuales son negativos, como se indica en los cuadros siguientes, a pesar de las hipótesis favorables a Ryanair que la Comisión eligió, en particular, en materia de tráfico incremental y de gastos incrementales.
- (431) La Comisión señala, además, que esta conclusión seguiría siendo válida para los contratos de 2007, 2008, 2009 y 2010 aunque se excluyeran totalmente los gastos de funcionamiento incrementales y se consideraran únicamente como gastos incrementales los gastos de compra de las prestaciones de marketing.
- (432) Por lo tanto, es evidente que los contratos y la cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al contrato de 2005 para Londres, celebrados por la CCIPB con Ryanair y AMS y que son objeto del presente examen, confieren cada uno una ventaja económica a Ryanair o AMS. Como esta ventaja procede de disposiciones contractuales específicas con Ryanair o AMS, es selectiva.
- (433) La cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al contrato de 2007 para la ruta Pau-Charleroi, por la que se incrementa el esfuerzo de promoción de [...] a [...] EUR al año a partir del 1 de enero de 2009, sin modificación de las prestaciones, también confiere una ventaja selectiva a Ryanair y AMS, ya que la CCIPB no recibe nada a cambio del pago adicional de [...] EUR al año y, en particular, no podía esperar tráfico suplementario.

Cuadro 6

Pasajeros («e») = estacional

Contrato	Vuelos/ semana	Vuelos/año	Fecha de firma de contrato(s)	Fecha de inicio real	Fecha de finalización efectiva prevista inicialmente
Londres 2003	7	365	28.1.2003	28.1.2003	27.1.2008

Contrato	Vuelos/ semana	Vuelos/año	Fecha de firma de contrato(s)	Fecha de inicio real	Fecha de finalización efectiva prevista inicialmente
Londres 2005	7	365	30.6.2005	30.6.2005	29.6.2010
Charleroi 2007	3	156	25.9.2007	30.10.2007	24.9.2012
Bristol 2008 (e)	3	50	31.3.2008	16.5.2008	13.9.2008
Bristol 2009 (e)	2	58	16.6.2009	1.4.2009	24.10.2009
Cláusula adicional de 2009 al contrato de 2005 para Londres		211	15.6.2009	1.1.2009	29.6.2010
Londres, Charleroi (e) y Beauvais (e) 2010	6	312	28.1.2010	30.3.2010	29.3.2011

Cuadro 7

Contrato de 2003 relativo a la ruta Pau-Londres

(EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de pasajeros total de llegada y de salida	108 479	117 275	117 275	117 275	117 275	8 796
Número de rotacio- nes por año	338	365	365	365	365	27
Tasa de aterrizaje	41 797	46 089	47 011	47 951	48 910	3 742
Tasa por pasajero	192 550	212 325	216 572	220 903	225 322	17 237
Productos asistencia en tierra	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Total ingresos aero- náuticos	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[300 000- 599 999]	[300 000- 599 999]	[300 000- 599 999]	[0-99 999]
Ingresos no aeronáu- ticos	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[0-99 999]
Total ingresos	[300 000- 599 999]	[300 000- 599 999]	[300 000- 599 999]	[300 000- 599 999]	[300 000- 599 999]	[0-99 999]
Gastos de funciona- miento (personal, compras varias, etc.)	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[0-99 999]
Gastos de marketing	450 000	400 000	400 000	400 000	400 000	30 000

(EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Coste total	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[0-99 999]
Flujos incrementales (ingresos menos gastos)	[- 100 000 a - 299 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[-1 a - 99 999]

Cuadro 8

Contrato de 2005 relativo a la ruta Pau-Londres

(EUR)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de pasajeros total de llegada y de salida	58 963	117 275	117 275	117 275	117 275	58 311
Número de rotaciones por año	184	365	365	365	365	181
<i>Tasa de aterrizaje</i>	22 832	46 319	47 246	48 191	49 154	24 929
<i>Tasa por pasajero</i>	105 544	214 120	218 402	222 770	227 226	115 241
<i>Productos asistencia en tierra</i>	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Total ingresos aeronáuticos	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Ingresos no aeronáuticos	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Total ingresos	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Gastos de funcionamiento (personal, compras varias, etc.)	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Gastos de marketing	219 714	437 000	437 000	437 000	437 000	217 286
Coste total	[300 000-599 999]	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[300 000-599 999]
Flujos incrementales (ingresos menos gastos)	[-1 a - 99 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[-1 a - 99 999]	[-1 a - 99 999]	[-1 a - 99 999]

Cuadro 9

Cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al contrato de servicios de marketing de 30 de junio de 2005

(EUR)

	2009	2010
Número de pasajeros total de llegada y de salida	67 794	33 709
Número de rotaciones por año	211	105
<i>Tasa de aterrizaje</i>	29 173	14 795
<i>Tasa por pasajero</i>	162 706	82 519
<i>Productos asistencia en tierra</i>	[0-99 999]	[0-99 999]
Total ingresos aeronáuticos	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Ingresos no aeronáuticos	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Total ingresos	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Gastos de funcionamiento (personal, compras varias, etc.)	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Gastos de marketing	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Total de gastos	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Flujos incrementales (ingresos menos gastos)	[-1 a - 99 999]	[-1 a - 99 999]

Cuadro 10

Contrato de 2007 relativo a la ruta Pau-Charleroi

(EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de pasajeros total de llegada y de salida	13 366	50 123	50 123	50 123	50 123	36 757
Número de rotaciones por año	42	156	156	156	156	114
<i>Tasa de aterrizaje</i>	5 409	20 691	21 104	21 526	21 957	16 424
<i>Tasa por pasajero</i>	26 264	100 461	102 470	104 520	106 610	79 744
<i>Productos asistencia en tierra</i>	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Total ingresos aeronáuticos	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]

(EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos no aeronáuticos	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Total ingresos	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Gastos de funcionamiento (personal, compras varias, etc.)	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Gastos de marketing	[0-99 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Total de gastos	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]
Flujos incrementales (ingresos menos gastos)	[-1 a - 99 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[- 100 000 a - 299 999]	[- 100 000 a - 299 999]

Cuadro 11

Contrato de 2008 y 2009 relativos a las rutas Pau-Bristol y contratos de 2010 relativos a las rutas Pau-Londres, Pau-Charleroi y Pau-Beauvais

(EUR)

	Contrato de Bristol 2008	Contrato de Bristol 2009	Contrato de Londres, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Número de pasajeros total de llegada y de salida	16 111	18 635	75 463	24 783
Número de rotaciones por año	50	58	235	77
<i>Tasa de aterrizaje</i>	6 933	8 019	32 472	10 878
<i>Tasa por pasajero</i>	37 700	44 725	181 110	60 669
<i>Productos asistencia en tierra</i>	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Total ingresos aeronáuticos	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Ingresos no aeronáuticos	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Total ingresos	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Gastos de funcionamiento (personal, compras varias, etc.)	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]

(EUR)

	Contrato de Bristol 2008	Contrato de Bristol 2009	Contrato de Londres, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Gastos de marketing	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[1 000 000-1 499 999]	[300 000-599 999]
Total de gastos	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[1 000 000-1 499 999]	[300 000-599 999]
Flujos incrementales (ingresos menos gastos)	[-1 a -99 999]	[-1 a -99 999]	[- 600 000 a - 999 999]	[- 100 000 a - 299 999]

Aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado al contrato celebrado con Transavia

- (434) La Comisión recuerda que la CCIPB preparó un plan de negocio antes de la conclusión de su contrato con Transavia sobre la ruta Pau-Ámsterdam (en lo sucesivo, «el plan de negocio de Transavia»). La Comisión considera que este plan de negocio constituye un punto de partida adecuado para aplicar el principio del operador privado en una economía de mercado al contrato celebrado con Transavia y no tiene motivos para cuestionar las hipótesis adoptadas, salvo en un punto, a saber, el horizonte temporal fijado en la evaluación. Este punto se debatirá más adelante.
- (435) La Comisión observa que este plan de negocio desemboca en un «resultado financiero anual» [similar a los flujos incrementales (ingresos menos gastos) de la evaluación de los contratos con Ryanair/AMS], que es negativo para el período 2006-2008, y luego positivo para el período 2009-2012 (véase el cuadro 12 más adelante).
- (436) Según el plan de negocio de Transavia, «es solo durante el séptimo año cuando la inversión (rendimiento) pasa a ser rentable (de forma acumulada)». En otras palabras, el plan no aplica una tasa de descuento a los flujos anuales previstos para calcular su valor actualizado neto y, por tanto, verificar si, desde el punto de vista de la rentabilidad del aeropuerto, los flujos positivos del final del período considerado compensan los flujos negativos del período inicial. El plan de negocio utiliza, en cambio, el total acumulado de los flujos sin descuento (véase «resultado acumulado» en el cuadro 12 más abajo), que es negativo para el período 2006-2011, pero pasa a ser positivo en 2012 ⁽⁸⁵⁾.
- (437) La Comisión invitó a Francia a proceder a una evaluación elaborada basándose en informaciones objetivas conocidas de la CCIPB en el momento de la celebración del contrato con Transavia para comprobar si lo hubiera firmado un operador privado en una economía de mercado movido por perspectivas de rentabilidad.
- (438) A efectos del presente análisis, Francia consideró el «resultado financiero anual» del plan de negocio de Transavia, dedujo el impuesto de sociedades para los años en que los flujos eran positivos y luego utilizó un tipo de descuento del 6,5 % para calcular el valor actualizado neto. El resultado de este análisis es, pues, un valor actualizado neto de [- 100 000 a - 200 000] EUR, calculado en la fecha prevista de apertura de la ruta Pau-Ámsterdam, a saber, el 26 de abril de 2006.
- (439) No obstante, la Comisión observa que tanto el plan de negocio de Transavia como el cálculo de Francia se basan en un cálculo de rentabilidad en el período 2006-2012, mientras que el propio contrato solo debía aplicarse, según sus propios términos, hasta 2009, sin cláusula de prórroga automática. Ahora bien, por las razones expuestas en los considerandos 393 a 397, el análisis de rentabilidad prevista debe efectuarse en el período de aplicación del contrato prevista inicialmente, y no en un período más largo. Esto se debe, sobre todo, al hecho de que un operador privado en una economía de mercado razonable y prudente no puede apostar, en el momento de la celebración del contrato,

⁽⁸⁵⁾ La Comisión toma nota del comentario de la CCIPB en el plan de negocio: «En términos no acumulados, en cuanto los gastos de marketing disminuyen sensiblemente en 2009 (cuarto año) el resultado anual positivo». Esto se explica por el hecho de que, con arreglo al contrato, los pagos de marketing ascendían a [...] EUR por pasajero (con un límite máximo anual de [...] EUR) durante el tercer año, y debían bajar durante el cuarto año a [...] EUR por pasajero, ([...] EUR para el quinto año, y [...] EUR para el sexto y el séptimo año). Véase el considerando 84.

por una renovación del mismo, ya sea en términos idénticos o en términos distintos⁽⁸⁶⁾. La Comisión observa que un valor actualizado neto recalculado para el período 2006-2009, basándose en los flujos anuales presentados en el plan de negocio para dichos años solo, utilizando el tipo de descuento propuesto por Francia, alcanzaría los [- 300 000 a — 400 000] EUR.

- (440) La Comisión observa, sin embargo, que el contrato lleva a flujos incrementales anuales que son todos negativos durante el período cubierto por el análisis de rentabilidad (con excepción del año 2009 en que el flujo incremental es casi igual a cero), lo que conduce necesariamente a un valor actualizado neto negativo, cualquiera que sea el tipo de actualización aplicado. El contrato de 2006 con Transavia implica, por tanto, una ventaja económica a favor de Transavia. Como solo se concede a una sola empresa, es selectiva.

Cuadro 12

Plan de negocios adaptado, para la ruta Ámsterdam-Pau con Transavia

(miles EUR)

Pau-Ámsterdam		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tráfico (personas)		22 662	32 542	40 402	48 724	55 198	64 368	64 368
Productos	Total (A)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gastos	entre ellos, servicios de marketing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	Total (B)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultado financiero anual	(A-B)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultado acumulado		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Impuesto de sociedades (IS)		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Flujo financiero incremental después del impuesto de sociedades		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Valor actualizado neto 2006-2009	[- 300 a - 400]							

8.1.1.3. Falseamiento de la competencia

- (441) Cuando una ayuda financiera concedida por un Estado miembro refuerza la posición de unas empresas respecto a otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios, estos últimos deben considerarse afectados por la ayuda. Según una jurisprudencia reiterada⁽⁸⁷⁾, para que una medida falsee o amenace con falsear la competencia basta con que el beneficiario de la ayuda compita con otras empresas en mercados abiertos a la competencia.
- (442) Desde la entrada en vigor de la tercera fase de la liberalización del transporte aéreo el 1 de enero de 1993⁽⁸⁸⁾, nada impide que las compañías aéreas de la Unión operen vuelos en las rutas dentro de la Unión y que se beneficien de la autorización de cabotaje ilimitado.

⁽⁸⁶⁾ Un operador razonable y prudente en una economía de mercado podría también tener en cuenta la probabilidad de una rescisión antes del vencimiento del contrato. La probabilidad de una situación así dependería del detalle de las cláusulas de rescisión del contrato.

⁽⁸⁷⁾ Sentencia del Tribunal General de 30 de abril de 1998 en el asunto *Het Vlaamse Gewest/Comisión*, T-214/95, Rec. 1998, p. II-717.
⁽⁸⁸⁾ 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).

- (443) Las ventajas concedidas a Ryanair, AMS y Transavia mediante todos los contratos y cláusulas adicionales que son objeto del presente examen han reforzado su posición frente a todas las demás compañías aéreas de la Unión, en competencia efectiva o potencial con Ryanair y Transavia en las rutas donde están presentes. De este modo, falsearon o amenazaron con falsear la competencia y afectaron a los intercambios comerciales en la Unión.

8.1.1.4. **Conclusión**

- (444) Los distintos contratos y cláusulas adicionales celebrados por la CCIPB con Ryanair, AMS y Transavia, objeto del procedimiento de investigación formal cumplen todos los criterios del artículo 107, apartado 1, del TFUE y, por tanto, constituyen ayudas estatales.

8.1.2. CARÁCTER ILEGAL DE LAS AYUDAS

- (445) En la medida en que estas medidas fueron aplicadas sin autorización de la Comisión, constituyen ayudas ilegales.

8.1.3. COMPATIBILIDAD CON EL MERCADO INTERIOR

- (446) Las ayudas en cuestión constituyen ayudas de funcionamiento. Ahora bien, tales ayudas solo pueden declararse compatibles en circunstancias excepcionales y debidamente justificadas.

- (447) Se desprende, además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁽⁸⁹⁾, que incumbía a Francia indicar sobre qué base legal las ayudas controvertidas podían ser consideradas compatibles con el mercado interior y demostrar que se cumplían las condiciones de compatibilidad. Por tanto, la Comisión solicitó a las autoridades francesas, en la Decisión de incoación y en una petición de información adicional, que indicaran las posibles bases jurídicas de compatibilidad y que establecieran si se cumplían las condiciones de compatibilidad aplicables, en particular, en caso de que las ayudas en cuestión debieran considerarse como ayudas de puesta en marcha en la apertura de nuevas rutas. Sin embargo, Francia nunca alegó que las medidas examinadas constituyeran ayudas de puesta en marcha compatibles con el mercado interior ni tampoco propuso otras posibles bases de compatibilidad, ni razonamiento sobre el cual pudiera basarse una declaración de compatibilidad con el mercado interior. Además, ningún tercero interesado intentó demostrar la compatibilidad de dichas medidas con el mercado interior.

- (448) Sin embargo, la Comisión considera oportuno analizar en qué medida estas ayudas podrían ser declaradas compatibles en virtud de su posible contribución a la apertura de nuevas rutas o nuevas frecuencias. No obstante, debe señalarse que dicho análisis tiene un carácter reiterativo puesto que, al no existir elementos que demuestren la compatibilidad de las ayudas otorgadas por el Estado miembro o los terceros interesados, las ayudas deberían declararse incompatibles.

- (449) Las nuevas Directrices indican, respecto a tales ayudas: «En lo que respecta a las ayudas a la puesta en marcha concedidas a las compañías aéreas, la Comisión aplicará los principios establecidos en las presentes Directrices a todas las ayudas a la puesta en marcha notificadas sobre las que deba pronunciarse a partir del 4 de abril de 2014, incluso cuando las medidas se hubieran notificado antes de esa fecha. De conformidad con su Comunicación sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales, la Comisión aplicará a las ayudas ilegales a la puesta en marcha concedidas a las compañías aéreas las normas en vigor en el momento de su concesión. Por consiguiente, la Comisión no aplicará los principios establecidos en estas directrices a las ayudas ilegales a la puesta en marcha concedidas a compañías aéreas antes del 4 de abril de 2014»⁽⁹⁰⁾.

- (450) Las Directrices de 2005 disponen, por su parte, que «la Comisión examinará la compatibilidad de toda ayuda a la financiación de infraestructuras aeroportuarias o ayuda de puesta en marcha concedida sin su autorización y, por lo tanto, infringiendo lo dispuesto en el artículo 88, apartado 3, del Tratado con arreglo a las presentes Directrices si la ayuda comenzó a concederse después de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. En los demás casos, el examen se fundamentará en las normas aplicables en el momento en que comenzó la concesión de la ayuda»⁽⁹¹⁾.

- (451) La Comisión recuerda que las ayudas en cuestión se concedieron para estimular la creación de nuevas rutas aéreas o aumentar las frecuencias en las rutas existentes o para el mantenimiento de rutas que podían haberse parado. Se trata, por tanto, de ayudas de funcionamiento que persigan el fomento del tráfico aéreo a partir de un aeropuerto regional. A este respecto, conviene recordar que, según la práctica decisoria de la Comisión, las ayudas de funcionamiento no suelen considerarse compatibles con el mercado interior en la medida en que, generalmente, falsean las condiciones de competencia en los sectores en los que se conceden.

⁽⁸⁹⁾ Véase la sentencia del Tribunal de 28 de abril de 1993, Italia/Comisión (C-364/90, Rec. 1993, p. I-02097), apartado 20.

⁽⁹⁰⁾ Véanse las nuevas Directrices, punto 174.

⁽⁹¹⁾ Punto 85 de las Directrices de 2005.

8.1.3.1. Medidas anteriores a la entrada en vigor de las Directrices de 2005

- (452) El contrato de 2003 y los contratos de 2005 se celebraron antes de la publicación de las Directrices de 2005, el 9 de diciembre de 2005 ⁽⁹²⁾. Por lo que se refiere a la compatibilidad de las ayudas concedidas antes de dicha fecha, el punto 85 de las Directrices de 2005, así como el punto 174 de las nuevas Directrices remiten a las normas aplicables en el momento en que se concedió la ayuda.
- (453) Antes de la adopción de las Directrices de 2005, la Comisión adoptó las Directrices de 1994 ⁽⁹³⁾. Sin embargo, estas directrices no abordaban específicamente la problemática de las ayudas de funcionamiento destinadas al fomento del tráfico aéreo a partir de aeropuertos regionales. En efecto, esta problemática surgió gradualmente como consecuencia de la congestión progresiva de algunos de los grandes aeropuertos europeos y el desarrollo de la actividad de las compañías aéreas de bajo coste que, en 1994, aún no eran una realidad. Por consiguiente, la Comisión considera que las Directrices de 1994 tampoco son aplicables al caso que nos ocupa. Por tanto, la Comisión debe examinar la compatibilidad de las ayudas en cuestión directamente sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (454) A este respecto procede señalar que la apreciación de la Comisión en cuanto a este tipo de ayudas estatales se fue perfeccionado a lo largo del tiempo pero mantuvo ciertos puntos invariables. Estos se derivan de los principios generales que rigen la compatibilidad de las ayudas con arreglo a la mencionada disposición del Tratado.
- (455) De hecho, en la Decisión relativa al aeropuerto de Manchester, de junio de 1999 ⁽⁹⁴⁾, la Comisión consideró compatibles con las normas que rigen las ayudas estatales unas reducciones de las tasas aeroportuarias concedidas de manera no discriminatoria y limitadas en el tiempo a modo de medidas para fomentar nuevas rutas.
- (456) A continuación, en la Decisión de febrero de 2004 relativa al aeropuerto de Charleroi ⁽⁹⁵⁾, la Comisión explicó que «las ayudas operativas al lanzamiento de nuevas rutas aéreas o al aumento de determinadas frecuencias pueden ser un instrumento necesario para el desarrollo de los aeropuertos regionales pequeños. Estas pueden así convencer a las empresas interesadas de que asuman los riesgos de invertir en nuevas rutas. No obstante, para poder declarar esas ayudas compatibles de acuerdo con el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, hay que determinar si son necesarias y proporcionadas en relación con el objetivo buscado y si no afectan al comercio de forma contraria al interés común. La Comisión determinó entonces algunas condiciones para poder declarar compatibles esas ayudas de funcionamiento, en particular:
- la ayuda debe contribuir al objetivo de interés comunitario de desarrollar un aeropuerto regional mediante un aumento neto del tráfico en nuevas rutas ⁽⁹⁶⁾,
 - la ayuda debe ser necesaria, en el sentido de que no se refiere a una ruta ya explotada por la misma compañía, por otra, o a una ruta similar ⁽⁹⁷⁾,
 - la ayuda debe tener un efecto incentivador, en el sentido de que debe contribuir al desarrollo de una actividad que, después de un período determinado, puede llegar a ser rentable, lo que implica que la duración de la ayuda sea limitada ⁽⁹⁸⁾,
 - la ayuda debe ser proporcional, es decir, el importe debe vincularse al incremento neto del tráfico ⁽⁹⁹⁾,
 - la ayuda debe haberse concedido de manera transparente y no discriminatoria, y no debe combinarse con otros tipos de ayudas.

⁽⁹²⁾ Véase la nota 18.

⁽⁹³⁾ Directrices de la Comisión relativas a 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).

⁽⁹⁴⁾ Véase la Decisión NN 109/98, de 14 de junio de 1999, «Reino Unido, Manchester Airport».

⁽⁹⁵⁾ Decisión 2004/393/CE de la Comisión, de 12 de febrero de 2004, relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi (DO L 137 de 30.4.2004, p. 1). Dicha Decisión fue anulada por la sentencia de 17 de diciembre de 2008 en el asunto T-196/04, Ryanair Ltd/Comisión (sentencia «Charleroi», Rec. 2008, p. II-3643); sin embargo, pone de manifiesto la evolución de la evaluación por la Comisión de las ayudas en cuestión.

⁽⁹⁶⁾ Véanse los apartados 283-297.

⁽⁹⁷⁾ Véanse los apartados 288-309.

⁽⁹⁸⁾ Véanse los apartados 311-317.

⁽⁹⁹⁾ Véanse los apartados 318-325.

- (457) Las Directrices de 2005 y las nuevas directrices han detallado esos principios de compatibilidad con precisión, pero no es menos cierto que las ayudas de funcionamiento otorgadas a las compañías aéreas pueden ser declaradas compatibles por la Comisión siempre que contribuyan al desarrollo de aeropuertos de pequeño tamaño mediante un aumento neto del tráfico en nuevas rutas, que la ayuda sea necesaria, en el sentido de que no se refiera a una ruta ya explotada por la misma compañía, por otra o una ruta similar⁽¹⁰⁰⁾, que sea limitada en el tiempo y que la ruta para la que se concede la ayuda pueda llegar a ser rentable⁽¹⁰¹⁾, que el importe esté vinculado al desarrollo neto del tráfico, que la ayuda se conceda de manera transparente y no discriminatoria, y que no se combine con otros tipos de ayudas⁽¹⁰²⁾.
- (458) A este respecto, en el apartado 140 de la Decisión de ampliación, la Comisión indicó que examinaría la compatibilidad de estas medidas a la luz de los cinco criterios acumulativos antes citados. Cabe señalar que ni Francia ni ninguna otra parte interesada pusieron en tela de juicio la aplicación de estos criterios.
- (459) En conclusión, la Comisión considera que, en el presente caso, procede examinar la compatibilidad del contrato de 2003 y de los contratos de 2005 a la luz de los principios generales anteriormente mencionados.

Contribución al desarrollo de aeropuertos de pequeño tamaño mediante un aumento neto del tráfico en nuevas rutas

- (460) El tráfico anual del aeropuerto de Pau en 2003-2005 era de aproximadamente 700 000 pasajeros. La Comisión considera que el aeropuerto tenía, entonces, un tamaño modesto.
- (461) La Comisión considera que, por lo que respecta a la nueva ruta Pau-Londres Stansted, el contrato de 2003 se refería a la apertura de una nueva ruta que podía llevar a un incremento neto del tráfico. En cambio, los contratos de 2005 se referían a la continuación de la explotación de la misma ruta, dos años después de su apertura, sin aumento de las frecuencias. En consecuencia, la Comisión considera que los contratos de 2005 no cumplen el requisito relativo al aumento neto del tráfico.

La ayuda no se refiere a una ruta ya explotada por la misma compañía, por otra, o a una ruta similar

- (462) Cuando Ryanair abrió la ruta Pau-Londres Stansted en 2003, ninguna compañía aérea explotaba esta ruta.
- (463) En cambio, los contratos de 2005 se referían a la ruta Pau-Londres Stansted. Esta ruta ya era explotada por Ryanair desde hacía casi dos años, en el marco del contrato de 2003, con la misma frecuencia que la prevista en el contrato de 2003. Por consiguiente, la Comisión considera que no se cumple la condición antes citada en el caso de los contratos de 2005.

La ayuda debe limitarse en el tiempo y referirse a una ruta que puede llegar a ser rentable

- (464) La Comisión constata que, a pesar de la solicitud que le dirigió en este sentido, Francia no ha aportado ningún estudio de viabilidad relativo a la ruta Pau-Londres, objeto de los contratos de 2003 y 2005, que Ryanair habría remitido para justificar la pertinencia de la concesión de ayudas derivadas de los contratos en cuestión. Así pues, sobre la base de los elementos del expediente, se desprende que, desde el punto de vista de las autoridades que concedieron las ayudas en cuestión, no existía ninguna perspectiva clara de que la ruta Pau-Londres pudiera llegar a ser viable sin ayuda en un futuro más o menos próximo. La Comisión destaca a este respecto que los estudios presentados por las autoridades francesas sobre las repercusiones económicas de la existencia de las rutas aéreas operadas por Ryanair analizan el impacto que pueden tener en el desarrollo de la región, pero no incluyen previsiones sobre la viabilidad futura de esas rutas o de otras que pudieran ser operadas por Ryanair en el futuro. Al contrario, el análisis de los distintos contratos firmados con Ryanair demuestra que las ayudas concedidas a Ryanair para estas líneas se fueron incrementando con el paso del tiempo, incluso después de la resolución de los contratos de 2003 y 2005, precisamente para garantizar que fueran lo suficientemente rentables para que Ryanair las mantuviera.
- (465) A mayor abundamiento, la Comisión observa que, si bien estas medidas fueron limitadas en el tiempo, la duración de cinco años prevista por cada uno de los contratos, no era ni necesaria ni proporcional a los gastos afrontados por la apertura de una nueva ruta aérea ya que, en el sector aéreo, es normalmente suficiente que la duración de un contrato sea inferior a tres años⁽¹⁰³⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ Véanse los puntos 71-75 y 79, letras b) y c), de las Directrices de 2005, así como los puntos 139, 140, 141 y 151 de las nuevas Directrices.

⁽¹⁰¹⁾ Véanse los puntos 79, letras b), d) e i), de las Directrices de 2005, y 147 de las nuevas Directrices.

⁽¹⁰²⁾ Véanse los puntos 79, letras g) y h), y 80 de las Directrices de 2005, así como los puntos 150, 152 y 153 de las nuevas Directrices.

⁽¹⁰³⁾ Véanse las nuevas Directrices, punto 147.

- (466) La Comisión considera por tanto que ni el contrato de 2003 ni los contratos de 2005 cumplen el criterio con arreglo al cual las medidas deben limitarse en el tiempo y referirse a rutas que pudieran ser rentables.

El importe debe vincularse al incremento neto del tráfico

- (467) El contrato de 2003 estaba vinculado a la apertura de una nueva ruta diaria entre Pau y Londres, para la que la Comisión considera que el número de pasajeros total anual de 117 275 era previsible (véase el cuadro 7). Este contrato estaba, por tanto, vinculado a un incremento neto del número de pasajeros, ya que esta ruta no existía antes.
- (468) En cambio, los contratos de 2005 no estaban vinculados a la apertura de una nueva ruta sino que se referían a la continuación de la explotación de la ruta preexistente Pau-Londres, sin aumento de las frecuencias. La Comisión considera, por tanto, que los importes de ayuda derivada de los contratos de 2005 no estaban vinculados al incremento neto del tráfico.

La ayuda debe haberse concedido de manera transparente y no discriminatoria, y no debe combinarse con otros tipos de ayudas

- (469) Preguntada sobre el cumplimiento de la condición de adjudicación transparente y no discriminatoria, Francia solo aludió a publicaciones efectuadas por la CCIPB en 2007 y 2009, posteriores a los contratos de 2003 y 2005 y, por lo tanto, sin pertinencia para el presente análisis. Se desprende del conjunto del caso que los contratos de 2003 y 2005 fueron negociados bilateralmente, sin transparencia ninguna y sin un proceso que garantizase la ausencia de discriminación, como un concurso público. Las ayudas en cuestión, por tanto, no cumplen el criterio de transparencia y no discriminación.

Conclusión

- (470) De lo anterior se desprende que la Comisión considera que el contrato de 2003 y los contratos de 2005 constituyen ayudas ilegales incompatibles con el mercado interior.

8.1.3.2. Medidas posteriores a la entrada en vigor de las Directrices de 2005

- (471) La Comisión aplica las Directrices de 2005 a los contratos celebrados después de la entrada en vigor de las mismas.
- (472) El punto 27 de las Directrices de 2005 establece que las ayudas de funcionamiento concedidas a las compañías aéreas (como las ayudas de puesta en marcha de nuevas rutas) solo pueden ser declaradas compatibles con el mercado interior en casos excepcionales y bajo estrictas condiciones en las regiones europeas más desfavorecidas, es decir, las regiones que puedan acogerse a la excepción del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, las regiones ultraperiféricas y las regiones con baja densidad de población.
- (473) Como el aeropuerto de Pau no está situado en una región de este tipo, esta excepción no se aplica.
- (474) Igual que para las medidas anteriores a la entrada en vigor de las Directrices de 2005, la Comisión observa que ni Francia ni ningún tercero interesado han demostrado la compatibilidad de estas medidas con el mercado interior, ni basándose en las Directrices de 2005 ni en ningún otro fundamento.
- (475) Teniendo en cuenta las condiciones establecidas en el punto 79 de las Directrices de 2005, letras a) a l), la Comisión señala lo siguiente en los considerandos 476 a 480.
- (476) Se cumplen determinados criterios, como los que figuran en el punto 79, letras a) y b), de las Directrices de 2005, relativos a la tenencia de una licencia de explotación por parte de la compañía aérea y la categoría del aeropuerto.
- (477) El criterio establecido en el punto 79, letra h) (Adjudicación no discriminatoria) de las Directrices de 2005 dice lo siguiente: «todo ente público que prevea conceder en beneficio de una compañía aérea, a través de un aeropuerto o de otra manera, ayudas a la puesta en marcha de una nueva ruta, deberá hacer público su proyecto con antelación y publicidad suficientes para permitir que todas las compañías aéreas interesadas puedan proponer sus servicios». La Comisión observa que, en el presente caso, los contratos fueron negociados directamente con las compañías aéreas interesadas, sin publicidad ninguna. Se trata, por tanto, de una adjudicación sin licitación, cuando otras compañías aéreas potencialmente interesadas habrían podido presentar su candidatura para la explotación de las rutas, en los mismos términos, con el fin de beneficiarse de la ayuda de puesta en marcha.

- (478) No obstante, la Comisión observa que la CCIPB publicó anuncios en el diario Air & Cosmos⁽¹⁰⁴⁾ en 2007 y 2009, para instar a las compañías aéreas interesadas a prestar nuevos servicios a cambio de una ayuda a la puesta en marcha. Sin embargo, Francia indicó que dichos procedimientos habían sido infructuosos, lo que llevó a la CCIPB «a negociar directamente con determinadas compañías». Por consiguiente, las ayudas ilegales identificadas en el marco del presente examen no derivan de la publicación de los anuncios citados anteriormente sino de negociaciones bilaterales. Por consiguiente, no se cumple el criterio previsto en la letra h).
- (479) Por lo que se refiere al criterio establecido en la letra i) (Plan de negocios que acredite la viabilidad y análisis de la repercusión de la nueva ruta en las líneas competidoras) del punto 79 de las Directrices de 2005, la Comisión solicitó de Francia que indicase si esos planes de negocios se habían llevado a cabo y, en caso afirmativo, que enviase copias de los mismos. Ni Francia ni ningún tercero interesado hicieron constar la existencia de tales planes de negocios. Por lo tanto, no se cumple el criterio establecido en la letra i).
- (480) En relación con el criterio establecido en el punto 79, letra j) (Publicidad) de las Directrices de 2005, estipula que las autoridades públicas competentes publicarán la lista de rutas subvencionadas indicando, para cada una, la fuente de financiación pública, la compañía beneficiaria, la cuantía de la ayuda abonada y el número de pasajeros afectados. En el presente caso, Francia confirmó que la lista de las rutas y de las compañías beneficiarias de incentivos financieros o de pagos por marketing no se había publicado cada año. Por tanto, no se cumple el criterio establecido en el punto 79, letra j), de las Directrices de 2005.

Conclusión

- (481) Los distintos contratos y cláusulas adicionales celebrados por la CCIPB con Ryanair, AMS y Transavia, objeto del procedimiento de investigación formal, constituyen todas ayudas estatales ilegales e incompatibles con el mercado interior.

8.2. MEDIDAS EN FAVOR DEL GESTOR DEL AEROPUERTO

- (482) Entre 2000 y 2010, la CCIPB recibió de distintas autoridades públicas, subvenciones de equipamiento por un importe total de aproximadamente 17,8 millones EUR. Además, recibió una subvención de 3,521 millones EUR destinada a cubrir los gastos que, según las autoridades francesas, correspondían a funciones propias del Estado ejecutadas por el aeropuerto (en lo sucesivo, «las subvenciones relativas a las funciones propias del Estado»)⁽¹⁰⁵⁾.

8.2.1. EXISTENCIA DE UNA AYUDA A TENOR DEL ARTÍCULO 107, APARTADO 1, DEL TFUE

- (483) A tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (484) Para que una medida sea considerada ayuda estatal, es preciso que se cumplan las siguientes condiciones de manera acumulativa: 1) la medida en cuestión debe ser financiada mediante recursos estatales y ser imputable al Estado; 2) otorga una ventaja económica; 3) esta ventaja es selectiva; 4) la medida en cuestión falsea o amenaza falsear la competencia y puede afectar a los intercambios entre Estados miembros, y 5) el beneficiario es una empresa a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, lo que supone que ejerce una actividad económica.
- (485) Para determinar si las subvenciones mencionadas en los considerandos 88 a 108 constituyen ayudas estatales, en primer lugar ha de comprobarse si su beneficiario, el gestor del aeropuerto de Pau, ejercía una actividad económica en el momento en que se le concedió la ayuda. La Comisión examinará esta cuestión con carácter preliminar, antes de analizar sucesivamente las subvenciones relativas a las funciones propias del Estado y las subvenciones de equipamiento para determinar si constituyen ayudas estatales.

8.2.1.1. Conceptos de empresa y de actividad económica

- (486) Como explicó la Comisión en las nuevas Directrices⁽¹⁰⁶⁾, desde la fecha de la sentencia «Aéroports de Paris» (12 de diciembre de 2000), la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias deben considerarse dentro del ámbito de aplicación del control de las ayudas estatales. Por el contrario, antes de dicha sentencia, debido a la incertidumbre que existía en aquel momento, los poderes públicos podían considerar legítimamente que la financiación de las infraestructuras aeroportuarias no constituía una ayuda estatal y que, en consecuencia, tales medidas no necesitaban ser notificadas a la Comisión. De ello se desprende que la Comisión no puede cuestionar ahora, basándose en las normas sobre ayudas estatales, las medidas de financiación concedidas antes del 12 de diciembre de 2000.

⁽¹⁰⁴⁾ Véase el considerando 132.

⁽¹⁰⁵⁾ Véase el cuadro 3.

⁽¹⁰⁶⁾ Puntos 28 y 29.

- (487) Por otra parte, como también se indica en las nuevas Directrices⁽¹⁰⁷⁾, no todas las actividades de un aeropuerto tienen necesariamente un carácter económico. Las actividades cuya responsabilidad, en principio, incumbe al Estado en el ejercicio de sus competencias oficiales como poder público, no son de carácter económico ni entran, en general, en el ámbito de aplicación de las normas en materia de ayudas estatales.
- (488) Según el cuadro 4, las subvenciones de equipamiento concedidas en 2004 y 2009 se utilizaron para financiar inversiones relativas a la pista, la pista de rodaje, el balizamiento y el aparcamiento. Esos equipos e infraestructuras son objeto de explotación comercial por la CCIPB, que es el operador del aeropuerto y factura tasas a los usuarios de dichos activos. Así pues, esas inversiones son inherentes a la actividad comercial del gestor del aeropuerto. Las subvenciones de equipamiento concedidas en 2004 y 2009 fueron, pues, atribuidas a actividades económicas. Por otra parte, fueron concedidas después del 12 de diciembre de 2000. Según los conceptos de empresa y de actividad económica, por tanto, pueden entrar en el ámbito de aplicación de las normas en materia de ayudas estatales.
- (489) En cambio, las subvenciones para bienes de equipamiento concedidas en 1999 y 2000, que se mencionan en el cuadro 4 y sirvieron para financiar inversiones relativas a las terminales de mercancías y pasajeros, al material para pistas y a la central de cogeneración fueron concedidas antes del 12 de diciembre de 2000. Por consiguiente, la Comisión no debe examinar estas medidas en el marco de la presente Decisión.
- (490) Las subvenciones abonadas por el Consejo General de los Pirineos Atlánticos de 2000 a 2005 para el reembolso del capital de un préstamo suscrito por la CCIPB por un importe de 779 000 EUR⁽¹⁰⁸⁾ están incluidas en un Protocolo sobre el plan de financiación del aeropuerto de Pau celebrado el 5 de noviembre de 1990. Dicho Protocolo recogía un compromiso irrevocable por parte de las autoridades públicas de reembolsar la deuda en cuestión. Dado que este Protocolo es anterior a la sentencia «Aéroports de Paris», la Comisión no debe examinar los pagos efectuados en aplicación del mismo con arreglo a las normas sobre ayudas estatales.
- (491) La Comisión examina en el apartado 8.2.1.2 en qué medida las subvenciones relativas a las funciones propias del Estado sirvieron efectivamente para financiar actividades que, en principio, incumben al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público.

8.2.1.2. *Subvenciones relativas a las funciones propias del Estado*

- (492) Como se indica en el cuadro 3, el objeto del procedimiento de investigación formal incluye subvenciones del FIATA, así como subvenciones que sirvieron para financiar varias inversiones, a saber, locales y vehículos del servicio de seguridad y lucha contra incendios de aeronaves (SSLIA) y tomógrafos⁽¹⁰⁹⁾. Estas subvenciones fueron concedidas con arreglo al sistema general de financiación de las misiones propias del Estado en los aeropuertos franceses, que se describen en el apartado 4.3.2.
- (493) Como se recordó anteriormente, según las nuevas Directrices y la jurisprudencia, las actividades cuya responsabilidad, en principio, incumbe al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público, no son de carácter económico ni entran, en general, en el ámbito de aplicación de las normas en materia de ayudas estatales. Según las nuevas Directrices, se considera, en general, que actividades como el control del tráfico aéreo, la policía, la aduana, la lucha contra incendios, las medidas destinadas a proteger a la aviación civil contra los actos de intervención ilícita, así como las inversiones en las infraestructuras y los equipos necesarios para llevar a cabo esas actividades, no tienen carácter económico⁽¹¹⁰⁾.
- (494) Por otra parte, las nuevas Directrices precisan que, para no ser constitutiva de ayuda estatal, la financiación pública de esas actividades no económicas debe limitarse estrictamente a la compensación de los gastos generados por las mismas, y no debe dar lugar a una discriminación indebida entre aeropuertos. Las Directrices precisan, respecto de este segundo requisito que, aunque es normal, en virtud de un ordenamiento jurídico determinado, que algunos aeropuertos civiles tengan que sufragar ciertos gastos inherentes a su explotación, a diferencia de otros aeropuertos civiles, estos últimos podrían beneficiarse de una ventaja, independientemente de que dichos gastos estén o no vinculados a una actividad considerada, en general, sin carácter económico⁽¹¹¹⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ Puntos 34 y 35.

⁽¹⁰⁸⁾ Véase la penúltima línea del cuadro 3.

⁽¹⁰⁹⁾ Véanse la primera y la segunda líneas del cuadro 3.

⁽¹¹⁰⁾ Punto 35.

⁽¹¹¹⁾ Puntos 36 y 37.

- (495) Las actividades financiadas por el sistema general de financiación de las misiones propias del Estado en los aeropuertos franceses, descritas en el apartado 4.3.2, entran dentro de la protección de la aviación civil contra los actos de intervención ilícita ⁽¹¹²⁾, de las misiones de policía ⁽¹¹³⁾, del salvamento y la lucha contra incendios ⁽¹¹⁴⁾ de la seguridad del tráfico aéreo ⁽¹¹⁵⁾, así como de la protección del medio humano y natural ⁽¹¹⁶⁾. Dichas actividades pueden legítimamente considerarse competencias del Estado en el ejercicio de sus prerrogativas oficiales de poder público. Por consiguiente, Francia puede, legítimamente, considerar que estas misiones incumben al Estado y, por tanto, no tienen carácter económico desde el punto de vista de la legislación aplicable a las ayudas estatales. También puede planificar una financiación pública destinada a compensar los gastos asumidos por los gestores de aeropuertos para efectuar dichas misiones, en la medida en que estas recaen en ellos según la legislación nacional, siempre que dicha financiación no dé lugar ni a una compensación excesiva ni a discriminaciones entre los aeropuertos.
- (496) Ahora bien, se desprende de la descripción que figura en el apartado 4.3.2 que el sistema establecido por la legislación francesa se basa en rigurosos mecanismos de control de los gastos, tanto *a priori* como *a posteriori*, para garantizar que los gestores de aeropuertos solo reciban, mediante la tasa aeroportuaria y el mecanismo complementario, los importes estrictamente necesarios para cubrir gastos.
- (497) Además, este sistema se aplica a todos los aeropuertos civiles franceses, tanto en lo que se refiere al tipo de misiones que dan lugar a compensaciones como a los mecanismos de financiación. Se cumple así la condición relativa a la ausencia de discriminación. En efecto, si la legislación francesa concede a los gestores de aeropuertos la realización de misiones propias del Estado, no deja la financiación de estas misiones a su cargo, sino al del Estado. De este modo, la compensación con fondos públicos de los gastos relativos a estas misiones no lleva a aliviar gastos que deberían sufragar normalmente los gestores de aeropuertos, con arreglo al ordenamiento jurídico francés.
- (498) Por tanto, los fondos recibidos por los gestores de aeropuertos franceses en aplicación de este sistema no constituyen ayudas estatales.
- (499) De este modo, las subvenciones relativas a las funciones propias del Estado, mencionadas en la segunda y la tercera líneas del cuadro 3, que sirvieron para financiar inversiones en materia de protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita, de salvamento y de lucha contra incendios en las aeronaves, no constituyen ayudas estatales.

8.2.1.3. Subvenciones para bienes de equipamiento concedidas en 2004 y 2009

- (500) Queda por examinar si las subvenciones para bienes de equipamiento concedidas en 2004 y 2009 constituyen ayudas estatales. Estas subvenciones se presentan en el cuadro 13 a continuación.

Cuadro 13

Inversiones y subvenciones para bienes de equipamiento de 2004 y 2009

(millones EUR)

Entidades que concedieron las subvenciones de equipamiento	Año de concesión	Tipo de inversión	Importe total abonado	Importe total de la inversión
Consejo General de los Pirineos Atlánticos	2004	Obras en pista de rodaje	1,6	2,6
Consejo Regional de Aquitania				
Unión Europea (FEDER)				

⁽¹¹²⁾ La inspección y control del equipaje de bodega, la inspección y control de pasajeros y equipaje de mano y el control de los accesos comunes a la zona reservada entran dentro de esta categoría.

⁽¹¹³⁾ El control automatizado en las fronteras por identificación biométrica entra dentro de esta categoría.

⁽¹¹⁴⁾ Como se indicó en el considerando 493, estas tres categorías constan expresamente en las nuevas Directrices como ejemplos de actividades no económicas.

⁽¹¹⁵⁾ La prevención del peligro que supone la fauna silvestre entra dentro de esta categoría.

⁽¹¹⁶⁾ Las medidas de control medioambientales entran dentro de esta categoría.

(millones EUR)

Entidades que concedieron las subvenciones de equipamiento	Año de concesión	Tipo de inversión	Importe total abonado	Importe total de la inversión
Sindicato mixto del aeropuerto de Pau Pyrénées	2009	Rehabilitación de pistas y balizamiento Ampliación aparcamiento	4,1	5,1
Total			5,8	7,7

Recursos estatales e imputabilidad al Estado

- (501) El Consejo General de los Pirineos Atlánticos concedió a la CCIPB subvenciones financiadas mediante recursos del departamento de los Pirineos Atlánticos, ente local descentralizado. Recuérdese que los recursos en cuestión son recursos estatales. En efecto, los recursos de los entes locales se consideran recursos estatales a efectos de la aplicación del artículo 107 del TFUE ⁽¹¹⁷⁾. Por otra parte, las decisiones adoptadas por dichos entes son imputables al Estado de la misma manera que las medidas adoptadas por el Gobierno central ⁽¹¹⁸⁾.
- (502) Lo mismo ocurre con las subvenciones recibidas del Consejo Regional de Aquitania y del Sindicato mixto, que es una asociación de entes locales totalmente controlado por ellos mismos.
- (503) Por otra parte, las obras en la pista de rodaje fueron financiadas parcialmente por el FEDER. Ahora bien, se considera que la financiación por el FEDER equivale a recursos estatales y es imputable al Estado puesto que su beneficio se concede bajo el control del Estado miembro de que se trate ⁽¹¹⁹⁾.
- (504) Las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 fueron, por tanto, financiadas íntegramente con recursos estatales y son imputables al Estado, en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

Ventaja selectiva para el gestor del aeropuerto

- (505) Para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, debe determinarse si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que le evite soportar gastos que normalmente deberían gravar sus recursos financieros propios, si se beneficia de una ventaja de la que no se habría beneficiado en condiciones normales de mercado ⁽¹²⁰⁾ o bien si la medida en cuestión puede considerarse como una compensación por el cumplimiento de obligaciones de servicio público que se ajuste a las condiciones de la sentencia Altmark ⁽¹²¹⁾.
- (506) Por lo que respecta a este último punto, hay que señalar en primer lugar que Francia no indicó claramente que, en su opinión, el gestor del aeropuerto de Pau era responsable de la prestación de un auténtico servicio de interés general. En sus comentarios sobre la Decisión de ampliación del procedimiento, Francia se limitó a indicar a este respecto que «al no existir base legal claramente aplicable en aquel momento (antes de la publicación de las Directrices de 2005), las autoridades francesas pudieron considerar legítimamente que la financiación de infraestructuras aeroportuarias que se decidió entonces constituía una medida de política de ordenación del territorio, que este aeropuerto cumplía globalmente una misión de interés económico general y que ésta no entraba dentro del régimen de las ayudas estatales» ⁽¹²²⁾.

⁽¹¹⁷⁾ Sentencia de 12 de mayo de 2011 en los asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, Région Nord-Pas de Calais, Rec. 2011, p. II-01999, apartado 108.

⁽¹¹⁸⁾ Sentencia del Tribunal General de 6 de marzo de 2002 en los asuntos acumulados T-127/99, T-129/99, T-140/99, Rec 2002, p. II-1330, apartado 142.

⁽¹¹⁹⁾ Por lo que se refiere a la cualificación de los recursos del FEDER como ayuda estatal, véase por ejemplo la Decisión de la Comisión en el asunto N 514/06 South Yorkshire Digital Region Broadband Project, considerando 29, y la Decisión de la Comisión en el asunto N 44/10, Development of Infrastructure on Krievu Sala for relocation of port activities out of the City Center, considerandos 69 a 70.

⁽¹²⁰⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, Rec. 1990, p. I-307, apartado 41).

⁽¹²¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark («Altmark») (C-280/00, Rec. 2003, p. I-7747).

⁽¹²²⁾ Punto 13, apartado 1.

- (507) Francia añadió: «Las autoridades francesas consideran que los aeropuertos con menos de 1 millón de pasajeros anuales deberían considerarse en su conjunto como SIEG, habida cuenta de su importante función en materia de ordenación del territorio, de desarrollo económico y social para su región y de la interrelación de sus actividades. Consideran asimismo que estos aeropuertos tienen una repercusión limitada en el mercado común. Por tanto, consideran que la financiación que se les ha proporcionado no debe considerarse como ayudas estatales o que debería declararse compatible con el mercado común y exenta de notificación en virtud de la Decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2005 relativa a la aplicación del artículo 106, apartado 2, del TFUE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a determinadas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, que estuvo en vigor hasta el 20 de diciembre de 2011»⁽¹²³⁾.
- (508) En cualquier caso, la Comisión considera que estas justificaciones no bastan para fundamentar la conclusión de que el gestor del aeropuerto de Pau se hace cargo de la gestión de un auténtico servicio de interés económico general. Como se indica en las nuevas Directrices⁽¹²⁴⁾, la Comisión considera que es posible, en casos debidamente justificados, considerar la gestión de un aeropuerto en su conjunto como un servicio de interés económico general. No obstante, la Comisión considera que solo puede ser así en caso de que una parte de la zona potencialmente servida por el aeropuerto esté, en ausencia del mismo, aislada del resto de la Unión en una medida que afectase su desarrollo social y económico.
- (509) A la luz de este principio, no cabe suponer que la gestión de cualquier aeropuerto francés de menos de un millón de pasajeros al año es un auténtico servicio de interés económico general. Corresponde a Francia apreciar la situación específica de los aeropuertos que entran en esta categoría y presentar este análisis a la Comisión si desea defender la tesis de que la gestión de este aeropuerto corresponde a un servicio de interés económico general. Solo en estas circunstancias la Comisión podría comprobar, caso por caso, si Francia no cometió un error manifiesto de apreciación al atribuir al aeropuerto en cuestión la calificación de servicio de interés económico general.
- (510) En el presente caso no se presentó ningún análisis específico de este tipo para el aeropuerto de Pau. Además, habida cuenta de la proximidad del aeropuerto de Tarbes, situado a 50 km y menos de 40 minutos de carretera, no es posible afirmar que, sin el aeropuerto de Pau, parte de la zona potencialmente servida por el aeropuerto estaría aislada del resto de la Unión en una medida que perjudicaría su desarrollo social y económico. Apoyar esta tesis sería un error manifiesto de apreciación de la calificación.
- (511) Según la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general⁽¹²⁵⁾, para que se cumpla el primer requisito de la sentencia *Altmark*, la misión de servicio público debe atribuirse mediante uno o varios actos que, según la legislación de los Estados miembros, podrán adoptar la forma de actos legislativos o reglamentarios o bien de contratos. Además, el acto o la serie de actos deben especificar como mínimo el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público, la empresa y, si procede, el territorio afectado, la naturaleza de cualquier derecho exclusivo o especial atribuido a la empresa por la autoridad en cuestión, los parámetros de cálculo, control y revisión de la compensación y las modalidades de reembolso de las posibles compensaciones excesivas, así como la forma de evitar estas últimas. Los únicos documentos aportados por Francia que podrían cumplir esta función son la orden de 1965⁽¹²⁶⁾ y sus sucesivas cláusulas adicionales, en la medida en que imponen a la CCIPB diversas obligaciones de explotación (incluso en puntos como los horarios de apertura o la igualdad de trato de los usuarios), de limpieza, de mantenimiento y acondicionamiento, durante un tiempo determinado. No obstante, ninguno de dichos actos establece las modalidades de cálculo y de revisión de un posible mecanismo de compensación financiera.
- (512) Así pues, la Comisión considera, sobre la base de los elementos del expediente, que la gestión del aeropuerto de Pau no puede considerarse un auténtico servicio de interés económico general.
- (513) Aun suponiendo que así fuera, las subvenciones de equipamiento objeto del presente examen no dejarían de incumplir los requisitos acumulativos de la sentencia *Altmark*. En efecto, se trata de varias subvenciones puntuales abonadas en distintos momentos para cubrir los gastos de inversiones que resultaron necesarias en aquel entonces. Estas subvenciones no derivan, por tanto, de un mecanismo de compensación que se habría establecido de manera objetiva, transparente y *ex ante*, es decir, cuando las autoridades públicas encargaron a la CCIPB la gestión del aeropuerto o con motivo de actos que renovar o precisaran las modalidades de esta gestión. Estas subvenciones no cumplen, pues, el segundo requisito de la sentencia *Altmark*, que dice lo siguiente: «los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, para evitar que ésta confiera una ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria frente a las empresas competidoras.»⁽¹²⁷⁾.

⁽¹²³⁾ Punto 13, apartado 3.

⁽¹²⁴⁾ Punto 72.

⁽¹²⁵⁾ DO C 8 de 11.1.2012, p. 4, punto 52.

⁽¹²⁶⁾ Véase el considerando 27.

⁽¹²⁷⁾ Véase la sentencia *Altmark*, citada anteriormente en la nota 121 a pie de página, apartado 90.

- (514) En la medida en que las subvenciones de equipamiento en cuestión no cumplen los requisitos de la sentencia *Altmark*, queda por comprobar, como se indicó anteriormente, si fueron concedidas en condiciones normales de mercado.
- (515) A este respecto, cabe recordar que «los fondos que el Estado pone a disposición de una empresa, directa o indirectamente, en circunstancias que corresponden a las condiciones normales de mercado, no pueden ser considerados como ayudas de Estado»⁽¹²⁸⁾.
- (516) Para determinar si las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 fueron concedidas en condiciones normales de mercado, conviene aplicarles el principio del operador privado en una economía de mercado. Se trata de apreciar si, en el momento de su concesión, los entes públicos podían esperar un rendimiento financiero, excluyendo de este análisis, como tales, los beneficios previstos en términos de desarrollo económico local.
- (517) En el presente caso, la Comisión observa en primer lugar que la CCIPB gestiona el aeropuerto en el marco de una concesión que expira en 2015. La propiedad de este aeropuerto, que fue inicialmente del Estado, se transfirió al Sindicato Mixto el 1 de enero de 2007. La CCIPB, por tanto, no es propietaria ni de los terrenos ni de la infraestructura.
- (518) En sus comentarios, la CCIPB afirmó, a este respecto, sobre las subvenciones de equipamiento que: «estas cantidades corresponden a inversiones realizadas por los propietarios de la infraestructura aeroportuaria para su mantenimiento y mejora; por tanto, estas inversiones se realizaron en beneficio exclusivo de sus propietarios. En cambio, estas cantidades no constituyen ninguna ventaja económica para la CCIPB en su calidad de gestora del aeropuerto.» (notas omitidas). La CCIPB añade: «Así, las subvenciones de equipamiento pagadas por la autoridad adjudicadora y los entes locales participan, naturalmente, en su calidad de propietarios de la infraestructura aeroportuaria, en el marco de dicha delegación de servicio público, para obras de adecuación a las normas, mantenimiento y mejora del servicio público aeroportuario, a fin de valorizar su patrimonio. Por lo tanto, se trata de inversiones que incumben, naturalmente, al propietario del servicio público y no al que lo explota.»
- (519) No obstante, se desprende de la información del expediente que en el sistema de la delegación, le incumbe precisamente a la CCIPB y no al propietario público, financiar las inversiones necesarias. Así, la orden de 1965, que estableció la delegación, atribuye claramente al concesionario el establecimiento, acondicionamiento y mantenimiento de las obras, edificios, instalaciones y materiales. Francia lo confirmó en los siguientes términos: «las inversiones necesarias para la adecuación a las normas, renovación, mantenimiento, ampliación o modernización del aeropuerto recaen en el concesionario.»
- (520) Francia observó a este respecto que la cláusula adicional de 8 de noviembre de 2001 («la tercera cláusula adicional») a la orden de 1965 no había cuestionado la economía de la concesión, en particular en materia de financiación de las inversiones vinculadas al mantenimiento y a la renovación del aeropuerto. Además, observó que la cláusula adicional de 3 de marzo de 2010 («la cuarta cláusula adicional»), celebrada entre el Sindicato Mixto y la CCIPB tras la transferencia de propiedad que tuvo lugar en 2007, tampoco había cuestionado la economía de la concesión, e igual que las cláusulas adicionales anteriores, imputaba al concesionario las inversiones necesarias para su actividad⁽¹²⁹⁾.
- (521) De esta forma, como lo demuestra el estudio de la orden de 1965 y de sus cláusulas adicionales, como lo confirma Francia y en contra de lo que sugiere la CCIPB, corresponde efectivamente a esta última realizar y financiar inversiones como las que fueron objeto de las subvenciones de equipamiento en cuestión.
- (522) Por otra parte, al otorgar subvenciones de equipamiento en 2004 y 2009, los diferentes entes públicos implicados no podían esperar un rendimiento de la inversión que pudiera satisfacer un operador privado en una economía de mercado que hubiera actuado en su lugar. En efecto, los terrenos e infraestructuras pertenecían al Estado en 2004, y al Sindicato Mixto en 2009. Ahora bien, para cada uno de esos dos propietarios públicos, el único ingreso generado por el aeropuerto de Pau era una tasa de ocupación mínima de 100 francos anuales hasta 2010, que se convirtieron en 100 EUR anuales en esa fecha. Las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 no dieron lugar a ningún aumento de esta tasa de ocupación, cuyo importe fijó la orden de 1965 y que fue revisado por algunas de sus cláusulas adicionales. Así, ni el Estado ni el Sindicato Mixto podían, en su calidad de propietarios, esperar que las

⁽¹²⁸⁾ Sentencia *Stardust Marine* de 16 de mayo de 2002, citada anteriormente en la nota 36, apartado 69.

⁽¹²⁹⁾ La cuarta cláusula adicional precisa el régimen de los «bienes devueltos» de la concesión, que incluyen la totalidad de los bienes muebles e inmuebles puestos a disposición del concesionario por la autoridad adjudicadora. Los bienes devueltos incluyen los terrenos, construcciones, edificios, instalaciones, redes y obras intelectuales necesarias para la explotación del aeropuerto, renovados o elaborados por el concesionario durante la delegación, así como los bienes muebles necesarios para la explotación del aeropuerto, renovados o elaborados por el concesionario durante la delegación. Según la cuarta cláusula adicional, dichos bienes deben volver obligatoriamente y de forma gratuita a la autoridad adjudicadora en perfecto estado de conservación tras la expiración del contrato de concesión. La cuarta cláusula adicional precisa también que, al final de la concesión, la autoridad adjudicadora se hará cargo de los gastos de intereses y amortización de los empréstitos contraídos regularmente por el concesionario para realizar el equipamiento de la concesión, y reembolsará al concesionario los anticipos que este último hubiera podido hacer con cargo a sus recursos propios o el valor no amortizado de las instalaciones que hubiera realizado con los mismos recursos, si este reembolso no pudo efectuarse mediante imputación al capital de explotación del aeropuerto. Estas disposiciones financieras, aplicables al final de la concesión, no cuestionan el hecho de que el coste de las inversiones necesarias para el funcionamiento del aeropuerto debe incumbir al concesionario en el momento en que dichas inversiones se realizan.

subvenciones de inversión concedidas en 2004 y 2009, respectivamente, pudieran dar lugar a un rendimiento de la inversión tangible, al menos hasta la expiración de la concesión, prevista para 2015. Por otra parte, ningún elemento del expediente sugiere que el Estado o el Sindicato Mixto hubieran podido esperar, en 2004 y 2009 respectivamente, que estas subvenciones de equipamiento dieran lugar a una valoración de los activos que pudiera producir un rendimiento de la inversión para estas dos entidades bajo la vigencia de la nueva concesión, a partir de 2016. En particular, Francia no aportó ninguna indicación sobre las previsiones del Estado o del Sindicato Mixto en cuanto a la economía de la futura concesión y a las eventuales tasas que el propietario del aeropuerto podía esperar de ella.

- (523) En cuanto a las entidades públicas que participaron en la financiación de las subvenciones en cuestión sin ser, en el momento de su concesión, propietarios de los terrenos ni de las infraestructuras, ya sea directa o indirectamente a través del Sindicato Mixto, no podían esperar tampoco, *a fortiori*, un rendimiento de la inversión que pudiese garantizar la rentabilidad de sus gastos de inversión. Esta observación se aplica al Consejo General de los Pirineos Atlánticos y al Consejo Regional de Aquitania, que no eran propietarios del aeropuerto en el momento en que decidieron contribuir, en 2004, a la financiación de las obras en la pista de rodaje.
- (524) Cabe señalar, por otra parte que, según Francia, «la decisión de los entes públicos de invertir no se basa únicamente en perspectivas de rentabilidad directa y la CCIPB solo abona un canon simbólico. La elección de los entes de invertir se basa en el beneficio esperado a medio plazo para la región en términos de desarrollo económico y turístico». Esta afirmación confirma que las entidades públicas no esperaban que sus inversiones produjeran para ellas ninguna rentabilidad. Como los únicos beneficios esperados por las autoridades están relacionados con el desarrollo económico y turístico, un operador privado en una economía de mercado actuando en su lugar no los habría tenido en cuenta. Esto sugiere que el principio del operador privado en una economía de mercado ni siquiera es aplicable a las subvenciones de equipamiento en cuestión.
- (525) A la vista de lo anterior, las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 no cumplen el criterio del operador privado en una economía de mercado. Estas subvenciones redujeron el coste de las inversiones que hubiera tenido que soportar la CCIPB sin perspectivas de rendimiento de la inversión suficiente para los entes que concedieron dichas subvenciones. Además, en la medida en que dichas ventajas beneficiaron a una sola empresa, son selectivas.

8.2.1.4. *Repercusión en los intercambios en la Unión y en la competencia*

- (526) La CCIPB, en su condición de gestora del aeropuerto de Pau, compite particularmente con los otros aeropuertos principales y, en particular, con los aeropuertos que prestan servicio en la misma zona de influencia. A este respecto, la Comisión observa que el aeropuerto de Tarbes-Lourdes-Pyrénées se encuentra a 50 km del aeropuerto de Pau y propuso también vuelos con destino a Londres a partir de 2009. El aeropuerto de Biarritz-Anglet-Bayonne también se encuentra a menos de 100 km del aeropuerto de Pau y propone vuelos con destino a Charleroi, Londres Stansted, Manchester y otros destinos en el Reino Unido. Una ayuda concedida a la CCIPB podría falsear la competencia. Como el mercado de servicios aeroportuarios y el del transporte aéreo son mercados abiertos a la competencia dentro de la Unión, la ayuda puede también afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.
- (527) De manera más general, hay que señalar que los gestores de aeropuertos de la Unión compiten entre sí para atraer compañías aéreas. En efecto, las compañías aéreas determinan las rutas que explotan y las frecuencias correspondientes en función de distintos criterios. Estos criterios incluyen a los clientes potenciales que pueden esperar en estas rutas, y también las características de los aeropuertos situados en los extremos de las rutas.
- (528) Las compañías aéreas examinan, en particular, criterios tales como el tipo de servicios aeroportuarios prestados, la población o la actividad económica en torno al aeropuerto, los atascos, la existencia de acceso por vía terrestre, o incluso el nivel de las tasas y las condiciones comerciales generales de uso de las infraestructuras aeroportuarias y de los servicios. El nivel de las tasas es un aspecto significativo, en la medida en que los fondos públicos concedidos a un aeropuerto podrían utilizarse para mantener las tasas aeroportuarias a un nivel artificialmente bajo para atraer compañías aéreas y, por tanto, crear un falseamiento importante de la competencia⁽¹³⁰⁾.
- (529) Por consiguiente, las compañías aéreas reparten sus recursos, en particular, en materia de aeronaves y tripulación, entre distintas rutas, teniendo en cuenta, en particular, los servicios prestados por los gestores de aeropuertos y los precios facturados por estos para dichas prestaciones.
- (530) De todos estos elementos se desprende que las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009, al conferir una ventaja económica a la CCIPB, pueden haber reforzado la posición de esta con respecto a otros gestores de aeropuertos europeos. Por consiguiente, estas subvenciones pueden haber falseado la competencia y afectado a los intercambios entre Estados miembros.

⁽¹³⁰⁾ Véanse las nuevas Directrices, punto 43.

8.2.1.5. **Conclusión sobre la existencia de una ayuda**

- (531) Por las razones expuestas en los considerandos 483 a 530, las subvenciones de equipamiento concedidas a la CCIPB en 2004 y 2009 constituyen ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

8.2.2. CARÁCTER ILEGAL DE LAS AYUDAS

- (532) Las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 se aplicaron sin ser notificadas.
- (533) Tal como se señaló anteriormente, Francia indicó en sus observaciones que consideraba que los aeropuertos con menos de un millón de pasajeros anuales deberían ser globalmente considerados servicios de interés económico general y, por consiguiente, los fondos que se les han concedido no deberían considerarse ayudas estatales o deberían declararse compatibles con el mercado interior y quedar exentos de notificación al amparo de lo dispuesto en la Decisión SIEG de 2005.
- (534) Ahora bien, como se dijo anteriormente, la Comisión considera, sobre la base de los elementos del expediente, que la gestión del aeropuerto de Pau no puede considerarse un auténtico servicio de interés económico general. Por esta razón, las subvenciones de 2004 y 2009 no podían quedar exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108, apartado 3, del TFUE sobre la base de la Decisión SIEG de 2005.
- (535) Además, como se dijo anteriormente, estas subvenciones no derivan de un mecanismo de compensación que se habría establecido de manera objetiva, transparente y *ex ante*, es decir, cuando las autoridades públicas encargaron a la CCIPB la gestión del aeropuerto o con motivo de actos que renovar o precisaran las modalidades de esta gestión. Así, estas subvenciones no cumplen el criterio establecido en el artículo 4, letra d), de la Decisión SIEG según el cual el acto o actos de atribución de la gestión de un servicio de interés económico general deben indicar los parámetros de cálculo, control y revisión de la compensación. Es la segunda razón por la cual las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 no pueden quedar exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108, apartado 3, del TFUE sobre la base de la Decisión SIEG de 2005.
- (536) A la vista de lo anterior, las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 constituyen ayudas ilegales.

8.2.3. COMPATIBILIDAD CON EL MERCADO INTERIOR

- (537) Como se explicó anteriormente, las subvenciones de equipamiento concedidas en 2004 y 2009 atenuaron los gastos de inversión que, normalmente, tenían que haber correspondido a la CCIPB. Por tanto, constituyen ayudas a la inversión. Por otra parte, se concedieron antes del 4 de abril de 2014, fecha de entrada en vigor de las nuevas Directrices. Según esa, la Comisión aplica a las ayudas ilegales a la inversión concedidas a los aeropuertos las normas en vigor en el momento de su concesión ⁽¹³¹⁾.
- (538) Por lo que respecta a la subvención de 2009, las Directrices de 2005 estaban vigentes en el momento de su concesión y, por consiguiente, este texto es el que debe aplicarse. La subvención de 2004, en cambio, se concedió antes de la entrada en vigor de las Directrices de 2005, en una época en la que no existía un criterio específico de compatibilidad para las ayudas a la inversión en favor de los aeropuertos. Por tanto, la Comisión debe evaluar esta subvención directamente sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, teniendo en cuenta su práctica decisoria al respecto. Procede recordar que la práctica decisoria de la Comisión en cuanto a la evaluación de la compatibilidad de las ayudas concedidas a los gestores de aeropuertos fue consolidada por las Directrices de 2005. Por lo tanto, la Comisión considera que debe examinarse la compatibilidad de la subvención de 2004 con el mercado interior a la luz de los criterios establecidos en las Directrices de 2005.
- (539) Así pues, basándose en las Directrices de 2005 ⁽¹³²⁾, la Comisión analizó las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 a la luz de los siguientes criterios:
- la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad...),
 - la infraestructura es necesaria y proporcional al objetivo fijado,
 - la infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de las infraestructuras existentes,

⁽¹³¹⁾ Véanse las nuevas Directrices, punto 173.

⁽¹³²⁾ Punto 61.

- el acceso a la infraestructura está abierto a todo posible usuario en condiciones de igualdad y sin discriminación,
- el desarrollo de los intercambios no queda afectado en una forma contraria al interés de la Unión.

- (540) Además, aparte de la necesidad de respetar los criterios expuestos en el considerando 539, las ayudas estatales en favor de los aeropuertos, como cualquier otra ayuda estatal, deben ser necesarias para alcanzar el objetivo fijado y proporcionales al mismo para ser declaradas compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. La Comisión analizará, por tanto, el cumplimiento de estos criterios de necesidad y proporcionalidad además de los anteriores criterios de las Directrices de 2005.
- (541) Con carácter preliminar, la Comisión señala que, según las Directrices de 2005, los gastos admisibles para la ayuda a la inversión en favor de un aeropuerto deben limitarse a los gastos de inversión en infraestructuras aeroportuarias propiamente dichas (pistas, terminales, plataformas, etc.) o de apoyo directo (instalaciones contra incendios, equipos de seguridad o de protección). Los gastos subvencionables deben, en cambio, excluir los gastos relativos a las actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto, como la construcción, financiación, explotación y alquiler de locales y bienes inmuebles, no solo para las oficinas y el almacenamiento sino también para los hoteles y las empresas industriales en el recinto del aeropuerto, así como las tiendas, los restaurantes y los aparcamientos.
- (542) La subvención de 2004 se destinó íntegramente a financiar obras en la pista de rodaje. La totalidad de los gastos de inversión de estas obras podía optar a una ayuda a la inversión con arreglo a las Directrices de 2005 ya que la pista de rodaje es una infraestructura aeroportuaria. La subvención de 2009, por su parte, se concedió para contribuir a financiar una serie de inversiones destinadas a la pista y al balizamiento así como, por una pequeña parte de los gastos totales de inversión ⁽¹³³⁾, una ampliación del aparcamiento de coches. La pista y el balizamiento forman parte de las infraestructuras aeroportuarias. Por lo tanto, los gastos de inversión relativos a estas infraestructuras son subvencionables. En cambio, los gastos relativos al aparcamiento de coches deben quedar excluidos de los gastos subvencionables porque el aparcamiento de coches no forma parte de las infraestructuras aeroportuarias. El importe total de la subvención de 2009, es decir, 4,1 millones EUR, no supera el importe total de los gastos subvencionables relativos a la pista y al balizamiento, que es de 4,7 millones EUR. La subvención de 2009 solo sirvió, pues, para financiar gastos subvencionables ⁽¹³⁴⁾.
- (543) Las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 (cuyos importes totales ascienden respectivamente a 1,6 y 4,1 millones EUR) no superan los gastos subvencionables calculados para esas dos subvenciones (respectivamente 2,6 y 4,7 millones EUR), pero implican intensidades de ayuda elevadas (62 % y 88 %, respectivamente).

8.2.3.1. *Objetivo de interés general claramente definido*

- (544) La subvención de equipamiento de 2004 sirvió para financiar obras en la pista de rodaje para adecuarlo a las normas a fin de permitir un mejor flujo del tráfico y hacer frente a los picos de tráfico comercial.
- (545) Las inversiones subvencionables financiadas mediante la subvención de equipamiento de 2009 eran, por su parte, obras de reparación de la pista y del balizamiento, necesarias para que el aeródromo mantuviera su capacidad de acogida y obtuviera su certificación para seguir recibiendo aviones de tamaño medio con una capacidad de 200 a 250 plazas. En efecto, el balizamiento de categoría III realizado en 1992-1993 y el revestimiento de las zonas de movimientos realizado en 1990 necesitaban, por una parte, una reparación, teniendo en cuenta su antigüedad (su vida útil es generalmente del orden de 10 a 15 años), y por otra, su adecuación a las normas. Esta última era necesaria porque los resultados impuestos por la orden relativa a los requisitos de homologación y explotación de los aeródromos, en particular para las aproximaciones de precisión de categoría 3, podían dar lugar, a corto plazo, a la retirada de la certificación del aeropuerto.
- (546) Por lo tanto, ni la subvención de 2004 ni la de 2009 han dado lugar a incrementos de capacidad significativos. Financiaron principalmente obras de rehabilitación y de adecuación a las normas destinadas a mantener la infraestructura en buen estado para seguir acogiendo los tipos de aviones y el volumen de tráfico que acogía hasta entonces y a mejorar el funcionamiento del aeropuerto en períodos de máxima demanda.

⁽¹³³⁾ Menos del 10 % de los gastos totales de inversión (véase el cuadro 4, ibíd. nota 1).

⁽¹³⁴⁾ Véase la Decisión de la Comisión en el asunto SA. 38168, Croacia — Dubrovnik Airport Development, apartados 10 y 28.

- (547) El aeropuerto de Pau acoge un importante tráfico de negocios, que representa entre el 60 % y el 70 % del tráfico total. Este tráfico se debe a la presencia de numerosas empresas en Pau y alrededores. Francia indicó a este respecto que la cuenca de Pau constituía el tercer polo económico de la región del Gran Suroeste, con las cuencas de Lacq y Oloron. Pau alberga las sedes internacionales y regionales de varias grandes empresas así como centros de investigación y producción. La ausencia de un aeropuerto en Pau o una reducción significativa de su potencial de acogida podría perjudicar esta actividad económica, en la medida en que los viajeros de negocios suelen querer minimizar su tiempo de viaje, en particular para poder efectuar la ida y la vuelta en el mismo día. Numerosas empresas podrían considerar una desventaja el hecho de tener que recurrir, para los viajes de negocios hacia o desde Pau, a un aeropuerto como el de Tarbes, que no se encuentra en las inmediaciones de la ciudad.
- (548) Por otra parte, el aeropuerto de Pau acoge importantes flujos turísticos relacionados en particular con la proximidad del Pirineo y sus estaciones de esquí. Estudios mencionados por la CCIPB indican, en particular, que solo los pasajeros de la compañía Ryanair, principalmente turistas, gastaron durante su estancia en la región de Pau, un importe total de 8 millones EUR en 2005 y 56 millones EUR en 2010.
- (549) Por todas estas razones, las subvenciones de equipamiento recibidas por la CCIPB en 2004 y 2009 han contribuido al desarrollo económico de Pau y su región, por el impacto de este aeropuerto en el turismo y en la actividad económica en general.
- (550) Dichas subvenciones también han contribuido a la accesibilidad de la región, en particular, para los turistas y los viajeros de negocios. A este respecto, cabe señalar que el aeropuerto de Pau se encuentra a 50 km del de Tarbes y a 100 km del de Biarritz. Es improbable que los pasajeros sensibles al factor tiempo, incluidos los viajeros de negocios, puedan considerar el aeropuerto de Biarritz, habida cuenta de la distancia que le separa del de Pau, como una alternativa válida a este último.
- (551) Por otra parte, estos tres aeropuertos tienen tipos de tráfico bastante diferentes:
- Pau se caracteriza principalmente por un importante tráfico de negocios con una proporción relativamente alta del tráfico nacional operado por Air France y Régional, en el tráfico total,
 - Biarritz se caracteriza por un tráfico turístico importante orientado hacia la costa atlántica y la frontera española y caracterizado por un tráfico estacional importante en verano y un tráfico de bajo coste significativo,
 - Tarbes es, ante todo, un mercado «de segmento» centrado en el sitio religioso de Lourdes y caracterizado por un importante tráfico internacional no regular (chárter). Esto se ve confirmado por el hecho de que el tráfico de dicho aeropuerto se mantuvo alrededor de los 400 000 pasajeros al año durante el período 2001-2011, excepto en 2008, cuando llegó a su máximo de 678 000 pasajeros, correspondiente a un año jubilar en Lourdes.
- (552) Estos elementos apuntan a que estos distintos aeropuertos responden a segmentos de mercado relativamente diferenciados y, por tanto, solo, pueden sustituirse de forma imperfecta. Estos hechos son refrendados por el examen de las estadísticas de tráfico, detalladas en los considerandos 567 a 572 en el análisis del grado de falseamiento de la competencia imputable a las ayudas. Por consiguiente, una ayuda a la inversión que permita mantener el aeropuerto de Pau en buen estado favorece, en cierta medida, el acceso a la región ya que evita a los pasajeros y a las compañías aéreas el tener que buscar una alternativa imperfecta.
- (553) Por otra parte, no hay línea ferroviaria de alta velocidad (AVE) a Pau; la más cercana pasa por Burdeos, a aproximadamente 1 h 40 de carretera. Para la mayoría de los destinos accesibles con un vuelo de corto recorrido con salida de Pau, la utilización del AVE como medio de transporte alternativo supondría un tiempo de trayecto muy superior y sería, por tanto, una alternativa muy imperfecta. En cuanto a los aeropuertos españoles, los más cercanos se encuentran, como mínimo, a casi dos horas por carretera y no constituyen, pues, para la mayor parte de los pasajeros, alternativas válidas al aeropuerto de Pau.
- (554) A pesar de la existencia de medios de transporte alternativos al transporte aéreo con salida de Pau y pese a la proximidad del aeropuerto de Tarbes, las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 contribuyeron a mejorar la accesibilidad de la región, así como el desarrollo económico regional.

8.2.3.2. *La infraestructura es necesaria y proporcional al objetivo fijado*

- (555) Como se indicó en el considerando 546, las obras financiadas por las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 no desembocaron en aumentos de capacidad significativos sino que solo tenían por objeto mantener la infraestructura en condiciones de acoger el mismo tráfico que hasta entonces, así como afrontar mejor los períodos de máxima demanda.

- (556) Estas inversiones no fueron, por tanto, más allá de lo necesario para que el aeropuerto pudiera seguir acogiendo el tráfico que acogía anteriormente en buenas condiciones, incluso en los períodos de máxima afluencia. Estas inversiones eran, pues, necesarias y proporcionales al objetivo fijado.

8.2.3.3. La infraestructura ofrece perspectivas satisfactorias de uso a medio plazo

- (557) Cabe señalar que, entre 2000 y 2009, el tráfico del aeropuerto de Pau fluctuó entre 580 000 y 820 000 pasajeros al año, aproximadamente, con un máximo de 820 000 en 2008. Durante el período 2000-2009, 2002 fue el único año en que el tráfico fue inferior a 600 000 pasajeros. No obstante, se alcanzó aquel año un nivel próximo a este umbral (580 000). A la vista de este tráfico bastante variable pero casi siempre superior a 600 000 pasajeros al año, y también a la presencia estable de Air France, compañía que se lleva la mayor parte del tráfico, así como un importante tráfico de negocios, la CCIPB podía contar, tanto en 2004 como en 2009, con perspectivas de uso importantes, al menos iguales al nivel de actividad de base del aeropuerto, a saber, alrededor de 600 000 pasajeros al año.
- (558) Estas perspectivas eran suficientes para justificar inversiones destinadas a mantener la infraestructura en condiciones de acoger el mismo tráfico que acogía anteriormente y a afrontar mejor los períodos de máxima afluencia, sin llegar, no obstante, a un aumento de capacidad significativo. Procede recordar, a este respecto, que las obras en la pista de rodaje, financiadas mediante la subvención de 2004, tenían por objeto adecuarse a las normas para gestionar mejor los períodos de máxima afluencia. Por otra parte, en lo que respecta a las obras de reparación de la pista y del balizamiento, efectuadas en 2009, se trataba de una reconstrucción de forma idéntica, puesto que no hubo aumento de capacidad de las áreas, ni alargamiento de la pista para acoger aviones más grandes, ni mejora de los mínimos operativos en condiciones de mala visibilidad. La vida útil de estos equipos es del orden de 10 a 15 años y los anteriores habían sido instalados entre 16 y 19 años antes de las obras. La subvención de equipamiento de 2009 permitió meramente renovar unos equipos que habían llegado al final de su vida útil.
- (559) En conclusión, las infraestructuras rehabilitadas ofrecían perspectivas de uso satisfactorias a medio plazo en el momento de la concesión de las subvenciones de equipamiento.

8.2.3.4. Acceso a la infraestructura de forma igual y no discriminatoria

- (560) El aeropuerto de Pau está abierto a las distintas empresas que deseen utilizarlo sin ninguna restricción especial. El acceso a dicha infraestructura se ofrece de forma igual y no discriminatoria en el sentido de las Directrices de 2005.

8.2.3.5. Ausencia de repercusión en los intercambios comerciales en una medida contraria al interés común

- (561) Como se indicó anteriormente, el aeropuerto de Pau se encuentra a 50 km del de Tarbes y a 100 km del de Biarritz. Es improbable que una parte importante de los viajeros pueda considerar el aeropuerto de Biarritz, habida cuenta de la distancia que le separa del de Pau, como una alternativa válida a este último. Por lo tanto, es poco probable que se haya visto afectado de forma significativa por las ayudas recibidas por el aeropuerto de Pau.
- (562) En cambio, el aeropuerto de Tarbes está relativamente cerca del de Pau, a 50 km de distancia y menos de 40 minutos de carretera. Su actividad puede, pues, a primera vista, haber sufrido unas consecuencias nada desdeñables de las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009.
- (563) Sin embargo, varios elementos matizan esta observación. En primer lugar, el aeropuerto de Pau es un aeropuerto antiguo, que acoge vuelos regulares desde hace varias décadas. Las subvenciones de equipamiento objeto del presente examen son ayudas puntuales, bastante espaciadas en el tiempo y principalmente limitadas a la financiación de las obras necesarias para el mantenimiento de la infraestructura en condiciones de acoger el tráfico que acogía hasta entonces. No sirvieron para financiar ampliaciones de capacidad significativas. Las subvenciones de equipamiento en cuestión tuvieron la consecuencia esencial en el aeropuerto de Tarbes de mantener en condiciones un aeropuerto relativamente próximo y presente desde hace mucho tiempo, en la medida en que, a falta de estas subvenciones, el aeropuerto de Pau no habría podido proseguir sus actividades, o lo habría hecho solamente en condiciones degradadas. En cambio, estas subvenciones no permitieron la creación de nuevas capacidades que lo hicieran competir con el aeropuerto de Tarbes.
- (564) Por otra parte, las subvenciones de equipamiento en cuestión no son ayudas de funcionamiento para financiar un déficit crónico de explotación. Ahora bien, no se han identificado estas ayudas de funcionamiento en el presente recurso, que solo se refiere a ayudas a la inversión.

- (565) Además, como ya se indicó, los aeropuertos de Pau y Tarbes ofrecen segmentos de mercado bastante diferenciados. El tráfico en Tarbes está dominado por los vuelos chárter orientados principalmente hacia el centro religioso de Lourdes y con un elevado número de vuelos internacionales ⁽¹³⁵⁾.
- (566) Contrariamente al aeropuerto de Tarbes, el de Pau se caracteriza principalmente por un importante tráfico de negocios, con una proporción relativamente alta de tráfico nacional operado por Air France y Régional en el tráfico total, en particular debido a la ruta Pau-Paris. En efecto, como se indica en el considerando 547, el tráfico de negocios representa entre el 60 % y el 70 % del tráfico total del aeropuerto de Pau y la ciudad es el tercer polo económico de la región del Gran Suroeste con las cuencas de Lacq y de Oloron. Los aeropuertos de Pau y Tarbes apuntan, entonces, a segmentos de mercado diferentes. Por lo tanto, el cierre del aeropuerto de Pau o a una degradación de sus condiciones de funcionamiento no implicaría necesariamente una desviación automática del tráfico hacia Tarbes y viceversa.
- (567) El examen de la evolución comparada del tráfico entre los aeropuertos de Pau, Tarbes y Biarritz, como se puede ver en el cuadro 14, muestra que las variaciones de tráfico en estos aeropuertos no tienen una correlación clara:

⁽¹³⁵⁾ Según la página web del aeropuerto: «Con una media de 400 000 a 450 000 pasajeros al año es el segundo aeropuerto de la región de Midi-Pyrénées. Se caracteriza por una actividad dominante del tráfico chárter debido a la proximidad inmediata de la ciudad mariana de Lourdes. Más de 80 destinos en Europa y en el mundo están cubiertos, cada año, por unas 50 compañías aéreas diferentes.» Véase: <http://www.tlp.aeroport.fr/gp/Presentation/297>

Cuadro 14

Evolución comparada del tráfico entre los aeropuertos de Pau, Biarritz y Tarbes en miles de pasajeros

Aeródromo	Tipo de tráfico	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tarbes	Tráfico nacional sin bajo coste	63	114	49	55	89	97	98	110	114	100	115
	Tráfico de Ryanair	1							1	13	7	41
	Otras bajo coste y chárter	351	326	328	356	373	353	346	577	354	327	346
	Total	415	440	377	411	462	450	444	678	481	436	452
Pau	Tráfico nacional sin bajo coste	595	582	624	619	615	628	630	643	572	553	599
	Tráfico de Ryanair			53	96	107	106	95	143	103	108	22
	Otras bajo coste					1	25	33	25	11	5	9
	Chárter	5	3	5	6	6	4	3	6	5	8	10
	Total	600	585	682	721	729	763	761	817	691	674	640
Biarritz	Tráfico nacional sin bajo coste	673	658	660	649	652	666	666	616	611	609	658
	Tráfico de Ryanair	108	117	134	130	150	184	233	216	199	176	167
	Otras bajo coste					6	6	12	170	176	186	195
	Chárter	9	3	5	7	8	9	17	26	25	18	13
	Total	790	778	799	786	816	865	928	1 028	1 011	989	1 033

[illegible]

(miles EUR)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CAF	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: Documentos facilitados por Francia.

- (575) Este cuadro muestra que el aeropuerto acumuló pérdidas ininterrumpidamente entre los años 2003 y 2011. Estas pérdidas alcanzaron casi un millón EUR en 2009. Por otra parte, la CAF del aeropuerto osciló entre [...] y [...] EUR al año durante ese período. En 2005, año del pago de la subvención de equipamiento de 2004, solo fue de [...] EUR, es decir, un nivel muy bajo comparado con el coste de las obras efectuadas en la pista de rodaje (2,6 millones EUR). En 2009 y 2010, años en que se abonó la subvención de equipamiento de 2009, la CAF fue, respectivamente, de [...] y [...] EUR. Estos dos importes, incluso si se suman, son muy inferiores a los gastos de reparación de la pista y del balizamiento (4,7 millones EUR). Los recursos liberados por la actividad del aeropuerto eran, pues, insuficientes para poder contribuir de manera significativa a la financiación de dichas inversiones.
- (576) Los datos disponibles muestran que el resultado presupuestario del aeropuerto, tras las inversiones pero antes del pago de las subvenciones de equipamiento, fue de [...] EUR en 2005, año en que se llevaron a cabo las obras en la pista de rodaje, y de [...] EUR en 2009, año en que se realizaron la mayor parte de las obras de mejora y reparación de la pista de rodaje y del balizamiento. Estos datos deben compararse con los resultados netos del aeropuerto tras las subvenciones, es decir [...] EUR en 2005 y [...] EUR en 2009. En consecuencia, la financiación de la totalidad o incluso de una parte significativa de las inversiones en cuestión con los recursos propios del aeropuerto habría aumentado considerablemente las pérdidas de este, que ya eran importantes.
- (577) Por otra parte, teniendo en cuenta las pérdidas registradas de forma prolongada, es poco probable que la CCIPB hubiera podido financiar una parte significativa de las inversiones en cuestión mediante un aumento de su deuda, que ascendía a unos [...] EUR en 2005 y [...] EUR en 2009.
- (578) Por tanto, las subvenciones de 2004 y 2009 fueron necesarias para la realización de las inversiones que financiaron. Dicho de otro modo, tuvieron un efecto incentivador ya que la CCIPB no habría realizado dichas inversiones sin estas subvenciones. Además, respetaron el principio de proporcionalidad porque la CCIPB no habría podido aumentar su contribución a la financiación de estas inversiones de forma significativa.

8.2.3.7. Conclusión sobre las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009

- (579) Por las razones expuestas en los considerandos 537 a 578, la Comisión considera que las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 son ayudas compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (580) Esta conclusión se basa en los criterios establecidos en las Directrices de 2005 para las ayudas a la inversión en favor de los aeropuertos. Sin perjuicio de cualquier apreciación sobre posibles futuras ayudas a la inversión para el aeropuerto de Pau que la Comisión pudiera efectuar en el futuro sobre la base de las nuevas Directrices.

9. CONCLUSIONES

- (581) A la luz de lo que precede, la Comisión constata que Francia ejecutó ilegalmente las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ⁽¹³⁶⁾. No obstante, las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 son ayudas compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (582) Las subvenciones que figuran en las dos primeras líneas del cuadro 3, que financiaron misiones propias del Estado, no constituyen ayudas estatales.
- (583) Las demás subvenciones que figuran en el cuadro 3 se concedieron al gestor del aeropuerto de Pau antes del 12 de diciembre de 2000. Por consiguiente, la presente Decisión no les afecta ⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³⁶⁾ Véase el considerando 536.

⁽¹³⁷⁾ Véanse los considerandos 489 y 490.

- (584) Por otra parte, la Comisión constata que los diferentes contratos de servicios aeroportuarios y de marketing celebrados entre la CCIPB y Ryanair, AMS y Transavia, objeto del procedimiento de investigación formal, incluyen la concesión de ayudas estatales que fueron ejecutadas infringiendo las disposiciones del artículo 108, apartado 3, del TFUE y son incompatibles con el mercado interior.

Recuperación

- (585) Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando la Comisión comprueba que una ayuda es incompatible con el mercado interior, la Comisión es competente para obligar al Estado miembro interesado a suprimir o modificar dicha ayuda ⁽¹³⁸⁾.
- (586) Según el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo ⁽¹³⁹⁾, «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda (denominada en lo sucesivo, “decisión de recuperación”). La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario». Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en caso de que las ayudas hayan sido calificadas por la Comisión como incompatibles con el mercado interior, el objetivo de la obligación impuesta al Estado es restablecer la situación anterior ⁽¹⁴⁰⁾. A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que el objetivo se ha alcanzado cuando los beneficiarios han reembolsado los importes concedidos ilegalmente, anulando así la ventaja de que disfrutaban sobre sus competidores. De esta manera, la situación anterior al pago de la ayuda queda restablecida ⁽¹⁴¹⁾.
- (587) En el presente caso, no parece que ningún principio general del Derecho de la Unión vaya en contra de la recuperación de las ayudas ilegales e incompatibles identificadas en la presente Decisión. En particular, ni Francia ni los terceros interesados han aportado argumentos en este sentido.
- (588) En consecuencia, Francia deberá adoptar todas las medidas necesarias para recuperar de Ryanair, AMS y Transavia las ayudas concedidas ilegalmente mediante los contratos en cuestión.
- (589) Los importes de la ayuda que deben recuperarse para cada contrato y cláusula adicional se determinarán de la siguiente manera. Debe considerarse que cada transacción examinada (en su caso constituida por un contrato de servicios aeroportuarios y un contrato de servicios de marketing) dio lugar a un importe de ayuda anual ⁽¹⁴²⁾ para cada año durante el cual los contratos que constituyen la transacción fueron aplicados. Cada uno de dichos importes se calcula a partir de la parte negativa del flujo incremental previsible (ingresos menos gastos) en el momento de la celebración de la transacción, que figura en los cuadros 7 a 12. En efecto, estos importes corresponden a los que se tenían que haber deducido cada año del importe de las prestaciones de marketing (o que se tenían que haber añadido a las tasas aeroportuarias y tasas de asistencia en tierra facturadas a las compañías aéreas) para que el valor actualizado neto del contrato fuese positivo, es decir, que este se ajustase al principio del operador privado en una economía de mercado.
- (590) A fin de tener en cuenta el beneficio efectivo recibido por la compañía aérea y sus filiales en aplicación de los contratos, los importes mencionados en el considerando anterior podrán ajustarse, en apoyo de las pruebas aportadas por Francia, en función i) de la diferencia entre, por una parte, los pagos reales, tal como se constataron *ex post*, que fueron realizados por la compañía aérea en concepto de tasa de aterrizaje, tasa por pasajero y servicios de

⁽¹³⁸⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania (C-70/72, Rec. 1973, p. 00813), apartado 13.

⁽¹³⁹⁾ Reglamento (CE) n° 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).

⁽¹⁴⁰⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión (C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. 1994 p. I-4103) apartado 75.

⁽¹⁴¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión (C-75/97, Rec. 1999, p. I-03671), apartados 64-65.

⁽¹⁴²⁾ Como se explicó en el análisis de la existencia de una ventaja económica en los distintos contratos, la ayuda resulta de flujos bidireccionales entre la CCIPB y Ryanair o Ryanair/AMS. Estos flujos tienen frecuencias diferentes, y en algunos casos, son flujos continuos o tienen frecuencias de pago que no pueden preverse con precisión en el momento de la celebración de los contratos. Lo mismo puede decirse del pago de las tasas aeroportuarias. Ahora bien, para apreciar la existencia de una ventaja económica, lo que cuenta son los flujos incrementales previstos. Se desprende del plan de negocio de Transavia y de las propuestas de reconstrucción de planes de negocios incrementales comunicados por Francia que la práctica de un operador razonable en una economía de mercado habría consistido, en este caso, en establecer los flujos incrementales previstos vinculados a los diferentes contratos sobre una base anual. Es lógico, por tanto, que los importes de ayuda de los distintos contratos se evalúen también sobre una base anual. En efecto, esos importes de ayuda corresponden a las cantidades que, durante la negociación de los distintos contratos, un operador privado en una economía de mercado habría pedido que Ryanair/AMS le abonaran anualmente además de las tasas aeroportuarias y las de asistencia en tierra, *ceteris paribus* (en particular, los pagos de marketing), para que el contrato fuese rentable.

asistencia en tierra en aplicación del contrato de servicios aeroportuarios, y, por otra, los flujos previstos (*ex ante*) correspondientes a estas partidas de ingresos y mencionados en los cuadros 7 a 12, ii) de la diferencia entre, por una parte, los pagos reales de gastos de marketing como se constataron *ex post*, que fueron efectuadas en favor de la compañía aérea o sus filiales en aplicación del contrato de servicios de marketing y, por otra, los gastos de marketing previstos (*ex ante*) correspondientes a los mencionados en los cuadros 7 a 12.

- (591) Además, la Comisión considera que el beneficio efectivo recibido por la compañía aérea está limitado a la duración efectiva del contrato de que se trate. En efecto, tras la resolución de cada contrato, Ryanair/AMS no recibió ningún pago en virtud de dichos contratos ni se benefició del acceso a la infraestructura aeroportuaria ni a los servicios de asistencia en tierra en aplicación de dichos contratos. Por consiguiente, los importes de la ayuda calculados según lo indicado anteriormente y vinculados a un contrato se reducen a cero en los años en que el contrato dejó de aplicarse (en particular, a causa de la resolución anticipada de mutuo acuerdo entre las partes).
- (592) Por lo tanto, los importes de ayuda que deben recuperarse de Ryanair y AMS para determinados contratos que no llegaron a su vencimiento deben reducirse a cero para el período comprendido entre la fecha de expiración efectiva del contrato y la fecha de expiración prevista en el momento de la celebración del contrato. Esto es válido para los contratos de 28 de enero de 2003, 30 de junio de 2005 y 25 de septiembre de 2007, así como para las dos cláusulas adicionales a estos dos últimos contratos.
- (593) El cuadro 16 presenta la información relativa a los importes a partir de los cuales se calculan los importes que deben recuperarse. Estos importes se componen de las partes negativas de los flujos incrementales (ingresos menos gastos) establecidos en el marco de la aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado, con reducciones para los contratos de Ryanair y AMS en los años en que no llegaron a su vencimiento ⁽¹⁴³⁾.

⁽¹⁴³⁾ Por lo que respecta al contrato relativo a la ruta Pau-Londres de 28 de enero de 2003, dada su expiración efectiva el 30 de junio de 2005, los importes de ayuda recibidos en virtud de ese contrato son nulos para los años 2006 a 2008. Para el año 2005, el importe de la ayuda corresponde a la parte negativa del flujo incremental previsto calculado para 2005, ajustado con un factor correspondiente a la parte del año 2005 durante la cual el contrato se aplicó efectivamente. La misma lógica se aplicó a los contratos de 30 de junio de 2005 que, efectivamente, dejaron de aplicarse el 1 de enero de 2009 (debido a la cláusula adicional de 16 de junio de 2009). Esta misma lógica se aplicó también a la misma cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al contrato de 25 de septiembre de 2007 y a la cláusula adicional de 16 de junio de 2009 que modifica este último, que dejaron efectivamente de aplicarse el 30 de marzo de 2010, fecha de la entrada en vigor del nuevo contrato sobre las rutas a Londres, Charleroi y Beauvais. No obstante, los importes en el cuadro 16 pueden ajustarse para calcular los importes que deben recuperarse. Véase el considerando 589.

Cuadro 16

Información sobre los importes que deben recuperarse

Identidad del beneficiario.	Acuerdos	Importe indicativo de la ayuda recibida en aplicación de los distintos contratos ⁽¹⁾									Importe indicativo de la ayuda que debe recuperarse (Principal)
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Ryanair	Londres — 28 de enero de 2003	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]							[300 000-599 999]
Ryanair/ AMS	Londres — 30 de junio de 2005			[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]				
	Cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al contrato de 30 de junio de 2005 (Londres)							[0-99 999]	[0-99 999]		
	Charleroi — 25 de septiembre de 2007					[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]		
	Cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al contrato de 25 de septiembre de 2007 (Charleroi)							[0-99 999]	[0-99 999]		
	Bristol — 17 y 31 de marzo de 2008						[0-99 999]				
	Bristol — 16 de junio de 2009							[0-99 999]			
	Londres, Charleroi y Beauvais — 28 de enero de 2010								[300 000-599 999]	[100 000-299 999]	
	Total (Ryanair/AMS)			[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]	[600 000-999 999]	[100 000-299 999]	[1 500 000-2 199 999]
Transavia	Ámsterdam — 23 de enero de 2006				[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]				[300 000-599 999]

⁽¹⁾ Por lo que respecta al cálculo de los intereses, se considera que la ayuda se abonó el 31 de diciembre del año de que se trate. Véase el considerando 597.

⁽¹⁾ Por lo que respecta al cálculo de los intereses, se considera que la ayuda se abonó el 31 de diciembre del año de que se trate. Véase el considerando 597.

- (594) Como se explicó en el considerando 290, la Comisión estima que, a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, Ryanair y AMS constituyen una sola entidad económica y que los contratos de servicios de marketing y los de servicios aeroportuarios, celebrados simultáneamente, deben considerarse como una única transacción entre esa entidad y la CCIPB. Por consiguiente, la Comisión considera que Ryanair y AMS son conjunta y solidariamente responsables de la totalidad del reembolso de las ayudas recibidas al amparo de los contratos celebrados de 2005 a 2010, por un importe indicativo de [1 500 000–2 199 999] EUR de capital. En cambio, solo Ryanair es responsable de restituir la ayuda inherente al contrato de 28 de enero de 2003, por un importe indicativo de [300 000–599 999] EUR de capital, ya que este contrato único fue celebrado directamente entre la CCIPB y Ryanair, sin intervención de AMS en esta transacción.
- (595) El importe indicativo de la ayuda efectivamente abonada entre 2006 y 2009 en el marco del contrato de servicios aeroportuarios y de marketing celebrado el 26 de enero de 2006 entre la CCIPB y Transavia es de [300 000–599 999] EUR.
- (596) Las autoridades francesas deberán recuperar los importes mencionados en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.
- (597) Además, las autoridades francesas deberán añadir al importe de la ayuda los intereses de recuperación que empiezan a devengar a partir de la fecha en que la ayuda en cuestión se puso a disposición de la empresa, es decir, en cada fecha efectiva de pago de las ayudas y hasta su recuperación efectiva⁽¹⁴⁴⁾, de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión⁽¹⁴⁵⁾. Dado que, en el presente caso, los flujos que componen dichas ayudas son complejos y se abonan en distintos momentos a lo largo del año, e incluso de forma continuada para determinadas categorías de ingresos, la Comisión estima aceptable, para el cálculo de los intereses de recuperación, que se considere que el momento del pago de las ayudas en cuestión se sitúa a finales de año, es decir, a 31 de diciembre de cada año afectado.
- (598) De conformidad con la jurisprudencia, cuando un Estado miembro encuentre dificultades imprevistas o circunstancias que no habían sido previstas por la Comisión, estos problemas pueden ser puestos en conocimiento de la Comisión, acompañados de propuestas sobre las enmiendas adecuadas, para que la Comisión los evalúe. En tal caso, la Comisión y el Estado miembro trabajan conjuntamente de buena fe con el fin de superar esas dificultades, cumpliendo en su totalidad las disposiciones⁽¹⁴⁶⁾ del TFUE.
- (599) La Comisión invita a Francia a señalarle cualquier problema que se plantee en la ejecución de esta Decisión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. La ayuda estatal concedida ilegalmente por Francia en favor de Ryanair, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en relación con el contrato de servicios aeroportuarios y de servicios de marketing celebrado el 28 de enero de 2003 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn con Ryanair respecto a la ruta Pau-Londres Stansted es incompatible con el mercado interior.
2. Las siguientes medidas, que incluyen ayudas estatales, fueron concedidas de forma ilegal por Francia, en favor de Ryanair y Airport Marketing Services conjuntamente, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y son incompatibles con el mercado interior:
 - a) el contrato de servicios aeroportuarios celebrado el 30 de junio de 2005 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn con Ryanair, y el contrato de servicios de marketing celebrado el mismo día por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn con Airport Marketing Services, respecto a la ruta Pau-Londres Stansted;
 - b) la cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al contrato de servicios de marketing celebrado el 30 de junio de 2005 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn con Airport Marketing Services, respecto a la ruta Pau-Londres Stansted;
 - c) la carta de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn a Ryanair de 25 de septiembre de 2007, que amplía a la ruta Pau-Charleroi los términos del contrato de servicios aeroportuarios celebrado el 30 de junio de 2005 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn con Airport Marketing Services, y el contrato de servicios de marketing celebrado el mismo día por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, con Airport Marketing Services;

⁽¹⁴⁴⁾ Véase el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n° 659/99, citado anteriormente.

⁽¹⁴⁵⁾ Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

⁽¹⁴⁶⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia en el asunto C-94/87, Comisión/República Federal de Alemania, Rec. 1989, p. 175, apartado 9, así como la sentencia en el asunto C-348/93, Comisión/República Italiana, Rec. 1995, p. 673, apartado 17.

- d) la cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al contrato de servicios de marketing celebrado el 25 de septiembre de 2007 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, con Airport Marketing Services;
- e) la carta de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn a Ryanair de 17 de marzo de 2008, que amplía a la ruta Pau-Bristol los términos del contrato de servicios aeroportuarios celebrado el 30 de junio de 2005 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn con Ryanair, y el contrato de servicios de marketing celebrado el 31 de marzo de 2008 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, con Airport Marketing Services respecto a esa misma ruta;
- f) la carta de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn a Ryanair de 16 de junio de 2009, que amplía a la ruta Pau-Bristol los términos del contrato de servicios aeroportuarios celebrado el 30 de junio de 2005 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn con Ryanair, y el contrato de servicios de marketing celebrado el mismo día por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, con Airport Marketing Services respecto a esa misma ruta;
- g) el contrato de servicios de marketing celebrado el 28 de enero de 2010 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, con Airport Marketing Services, respecto a las rutas Pau-Londres, Pau-Charleroi y Pau-Beauvais, y el contrato de servicios aeroportuarios «implícito» identificado ⁽¹⁴⁷⁾.

3. La ayuda estatal concedida ilegalmente por Francia en favor de Transavia, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en relación con el contrato de servicios aeroportuarios y de marketing celebrado el 23 de enero de 2006 por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn con Transavia es incompatible con el mercado interior.

Artículo 2

- 1. Las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009, ejecutadas por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, por un importe de 5,8 millones EUR constituyen ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y fueron concedidas por Francia infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 2. Las ayudas contempladas en el apartado 1 del presente artículo constituyen ayudas estatales compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 3

- 1. Francia deberá recuperar de los beneficiarios las ayudas contempladas en el artículo 1.
- 2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva.
- 3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 y el Reglamento (CE) n° 271/2008 de la Comisión ⁽¹⁴⁸⁾ que modifica el Reglamento (CE) n° 794/2004.
- 4. Francia cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda mencionada en el artículo 1 con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

Artículo 4

- 1. La recuperación de las ayudas mencionadas en el artículo 1 será inmediata y efectiva.
- 2. Francia velará por que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

Artículo 5

- 1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Francia comunicará los siguientes datos a la Comisión:
 - a) los importes de la ayuda que deban recuperarse de conformidad con el artículo 3;
 - b) el cálculo de los intereses de recuperación;

⁽¹⁴⁷⁾ Véase el considerando 286.

⁽¹⁴⁸⁾ Reglamento (CE) n° 271/2008 de la Comisión, de 30 de enero de 2008, que modifica el Reglamento (CE) n° 794/2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 82 de 25.3.2008, p. 1).

- c) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
- d) los documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen las ayudas.

2. Francia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta la plena recuperación de las ayudas mencionadas en el artículo 1. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, cualquier información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de las ayudas y los intereses ya recuperados de los beneficiarios.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión es la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 23 de julio de 2014.

Por la Comisión

Joaquín ALMUNIA

Vicepresidente

ISSN 1977-0685 (edición electrónica)
ISSN 1725-2512 (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES