



### Sumario

#### II Actos no legislativos

##### DECISIONES

- ★ **Decisión (UE) 2015/1582 de la Comisión, de 17 de julio de 2013, relativa a las medidas SA.30704-12/C (ex NN 53/10) que Letonia ha ejecutado en favor del Banco Hipotecario y Rural de Letonia SA — «Segmento comercial» [notificada con el número C(2013) 4406] <sup>(1)</sup> ..... 1**
- ★ **Decisión (UE) 2015/1583 de la Comisión, de 4 de agosto de 2014, sobre el régimen de ayuda SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) del Reino Unido — Exoneración del impuesto sobre los áridos en Irlanda del Norte (ex N 2/04) [notificada con el número C(2014) 5466] <sup>(1)</sup> ..... 18**
- ★ **Decisión (UE) 2015/1584 de la Comisión, de 1 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) ejecutada por Italia en beneficio de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero SoGeAAL S.p.A. y de varias compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Alghero [notificada con el número C(2014) 6838] <sup>(1)</sup> ..... 38**
- ★ **Decisión (UE) 2015/1585 de la Comisión, de 25 de noviembre de 2014, relativa al régimen de ayudas SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [ejecutado por Alemania en apoyo a la electricidad de fuentes renovables y para grandes consumidores de energía] [notificada con el número C(2014) 8786] <sup>(1)</sup> ..... 122**
- ★ **Decisión (UE) 2015/1586 de la Comisión, de 26 de febrero de 2015, relativa a la medida SA.35388 (13/C) (ex 13/NN y ex 12/N) — Polonia — Creación del aeropuerto de Gdynia-Kosakowo [notificada con el número C(2015) 1281] <sup>(1)</sup> ..... 165**
- ★ **Decisión (UE) 2015/1587 de la Comisión, de 7 de mayo de 2015, relativa a la ayuda estatal SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Portugal a favor de Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. [notificada con el número C(2015) 3036] <sup>(1)</sup> ..... 208**

<sup>(1)</sup> Texto pertinente a efectos del EEE



## II

(Actos no legislativos)

## DECISIONES

## DECISIÓN (UE) 2015/1582 DE LA COMISIÓN

de 17 de julio de 2013

relativa a las medidas SA.30704-12/C (ex NN 53/10) que Letonia ha ejecutado en favor del Banco Hipotecario y Rural de Letonia SA — «Segmento comercial»

[notificada con el número C(2013) 4406]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos <sup>(1)</sup>,

Considerando lo siguiente:

## 1. PROCEDIMIENTO

- (1) El 19 de noviembre de 2009, la Comisión autorizó dos medidas de recapitalización en favor del «Banco Hipotecario y Rural de Letonia» <sup>(2)</sup> («MLB» o «el banco»), por un importe total de 72,79 millones de lati letones (LVL) ([102,5-103,6] millones EUR), que se concedieron al banco en enero y en noviembre de 2009 <sup>(3)</sup>, respectivamente (en lo sucesivo, «la Decisión de noviembre de 2009»).
- (2) El 1 de abril de 2010, las autoridades letonas notificaron una recapitalización adicional por importe de 70,2 millones LVL (100 millones EUR), que se había ejecutado el 23 de marzo de 2010. La notificación fue registrada el 6 de abril de 2010. Las autoridades letonas facilitaron información complementaria a la Comisión entre mayo de 2010 y enero de 2012 <sup>(4)</sup>.
- (3) El 26 de enero de 2012, la Comisión decidió <sup>(5)</sup> autorizar temporalmente la medida de recapitalización de 70,2 millones LVL concedida el 23 de marzo de 2010, una medida de recapitalización de 50 millones LVL concedida al banco a finales de 2011 (concedida como una ayuda de tesorería para ser convertida en capital), una línea de liquidez de reserva de hasta 250 millones LVL para el banco, garantías a los acreedores internacionales

<sup>(1)</sup> DO C 130 de 4.5.2012, p. 42.

<sup>(2)</sup> En letón, Latvijas Hipoteku un zemes bankas.

<sup>(3)</sup> Decisión de la Comisión en el asunto de ayuda estatal NN 60/09, «Recapitalización del Banco Hipotecario y Rural de Letonia», de 19 de noviembre de 2009 (DO C 323 de 31.12.2009, p. 5).

<sup>(4)</sup> Para más detalles, véanse los considerandos 3 a 21 de la Decisión de incoación.

<sup>(5)</sup> Decisión de la Comisión en el asunto de ayuda estatal SA.30704 (12/C) (ex NN 53/10) — Medidas adicionales de ayuda para el Banco Hipotecario y Rural de Letonia de 26 de enero de 2012 (DO C 130 de 4.5.2012, p. 42).

del segmento comercial de MLB de hasta 32 millones LVL y ayuda de tesorería de hasta 60 millones LVL para la solvencia de la liquidación de los activos tóxicos de HipoNIA, una sociedad de gestión de activos propiedad de MLB y financiada por este, e incoar el procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («el Tratado») con respecto a esas medidas en la medida en que fueran necesarias para la reestructuración del segmento comercial de MLB («las medidas de reestructuración») y beneficiaran a su segmento de desarrollo y con respecto al Plan de transformación de MLB <sup>(1)</sup> («la Decisión de incoación»). La Comisión albergaba dudas en cuanto a la compatibilidad de las medidas de reestructuración con el mercado interior a la vista de la Comunicación de la Comisión sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales <sup>(2)</sup> («la Comunicación de reestructuración»).

- (4) La Comisión invitó a los terceros interesados a que presentaran sus observaciones sobre las medidas de reestructuración. La Comisión no recibió observaciones de las partes interesadas.
- (5) El 22 de marzo de 2012 tuvo lugar una reunión entre las autoridades letonas y la Comisión.
- (6) El 5 de abril de 2012, Letonia presentó sus observaciones sobre la Decisión de incoación.
- (7) Entre mayo de 2012 y junio de 2013, Letonia y la Comisión intercambiaron información periódicamente. Letonia mantuvo informada a la Comisión de los avances realizados en relación con un proceso de privatización de la parte comercial del banco presentándole información en varias ocasiones.
- (8) El 23 de mayo de 2013, la Comisión solicitó información adicional. Por carta de 3 de junio de 2013, Letonia respondió a la solicitud de información, salvo sobre las preguntas relativas al segmento de desarrollo del banco. Al mismo tiempo, Letonia presentó diversos documentos justificativos, incluida una actualización sobre la venta de la parte comercial del MLB.
- (9) El 21 de junio de 2013, las autoridades letonas informaron a la Comisión de que aceptaban, excepcionalmente, que la presente Decisión se adoptara en lengua inglesa.
- (10) El 28 de junio de 2013, Letonia informó a la Comisión de que había prestado a HipoNIA 70,98 millones LVL, sobrepasando así el importe de la medida autorizada temporalmente en la Decisión de incoación en aproximadamente 11 millones LVL.

## 2. HECHOS

### 2.1. El beneficiario — MLB

- (11) MLB fue creado por el Gobierno letón el 19 de marzo de 1993 como banco de propiedad estatal. El Ministerio de Finanzas de la República de Letonia es titular del 100 % de las acciones del banco.
- (12) MLB es un banco letón de tamaño medio que ofrece servicios bancarios minoristas. MLB tiene una doble función, lo que significa que opera como banco de desarrollo y como banco comercial universal <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> En particular, la Comisión expresó dudas sobre la remuneración de los instrumentos de ayuda, la suspensión de las actividades comerciales de MLB, el restablecimiento de la viabilidad a largo plazo de las actividades económicas del grupo MLB, la liquidación ordenada de las actividades comerciales y las contrapartidas.

<sup>(2)</sup> DO C 195 de 19.8.2009, p. 9.

<sup>(3)</sup> Para más detalles sobre MLB, véanse los considerandos 22 a 42 de la Decisión de incoación.

- (13) MLB y sus filiales constituyen el grupo MLB. Todas las filiales del banco participan en actividades de carácter comercial. Las principales son las siguientes:
- SIA «Riska investiciju sabiedriba», una entidad con cometido especial («RIS»),
  - SIA «Hipolizings» («Hipolizings»), que presta servicios de arrendamiento financiero (principalmente de vehículos), con una cuota de mercado del 5 % a 30 de junio de 2011, financiada exclusivamente por MLB mediante un préstamo de 49 millones LVL,
  - IPS «Hipo Fondi» <sup>(1)</sup> («Hipo Fondi»), una sociedad de gestión de activos que gestiona un régimen obligatorio de pensiones de capitalización financiado por el Estado (segundo pilar) con 34 millones LVL gestionados (aproximadamente el 4 % de la cuota de mercado), propiedad al 51 % de la filial del banco RIS; Hipo Fondi funcionaba como una entidad autónoma, pero se beneficiaba de la red de sucursales, equipo de ventas y apoyo informático de MLB,
  - SIA «Hipoteku bankas Nekustama Ipasuma Agentura» («HipoNIA»), que es una sociedad de gestión de activos improductivos <sup>(2)</sup> que gestiona una cartera de activos, financiada exclusivamente por MLB.
- (14) En consonancia con el Plan de transformación descrito en los considerandos 45 a 95 de la Decisión de incoación, MLB se está transformando en un banco de desarrollo completo (es decir, un banco de apoyo a políticas estructurales, económicas y sociales en nombre del Estado, de acuerdo con su misión pública). Para ello, está siendo despojado de sus actividades comerciales.
- (15) Letonia designó a un asesor externo independiente para elaborar un concepto para las instituciones de desarrollo en Letonia. El 11 de febrero de 2011, se presentó a la Comisión y al Fondo Monetario Internacional (FMI) el primer borrador del «Report on Optimization of the System of Development Financial Institutions in Latvia».
- (16) El borrador del informe recomienda, entre otras cosas, la creación de una institución única (en lo sucesivo, la «SDI»), al tiempo que reconoce la necesidad de garantizar su independencia, creándola mediante una ley especial y mediante la creación de órganos de toma de decisiones independientes. A este respecto, el borrador del informe señala la necesidad de diseñar la estructura funcional de la SDI desde cero, sobre la base de una revisión completa de los programas existentes y sus necesidades funcionales y de personal, en particular en lo que se refiere a la evaluación de los riesgos y las funciones de gestión.
- (17) El borrador del informe, además, pone de relieve la necesidad de intervenciones estatales a través de instrumentos indirectos (garantías individuales y de cartera, capital riesgo, fondos intermedios, etc.), al tiempo que abandona los grandes préstamos directos y dejando las intervenciones directas solo como una opción para algunos casos muy concretos y justificados (microcréditos, agricultores, etc.).
- (18) Según el borrador del informe, la canalización indirecta de préstamos apoyados por el Estado aumentaría el acceso a los potenciales beneficiarios de dichos programas y mejoraría tanto la eficiencia de costes de distribución como la cooperación con el sector de la banca comercial.

## 2.2. Estrategia de reestructuración: venta de las actividades comerciales de MLB

- (19) En consonancia con el Memorándum de Acuerdo Suplementario de julio de 2010, un asesor independiente redactaría el Plan de transformación de MLB. Se encargó al asesor que preparara los escenarios de la transformación del banco para permitir dividir los activos y pasivos relacionados con la financiación de desarrollo o bien

<sup>(1)</sup> Hipo Fondi es una sociedad de gestión de activos autónoma con gestión y contabilidad independientes. Una parte sustancial de la empresa ([42-43] %) pertenece a socios activos.

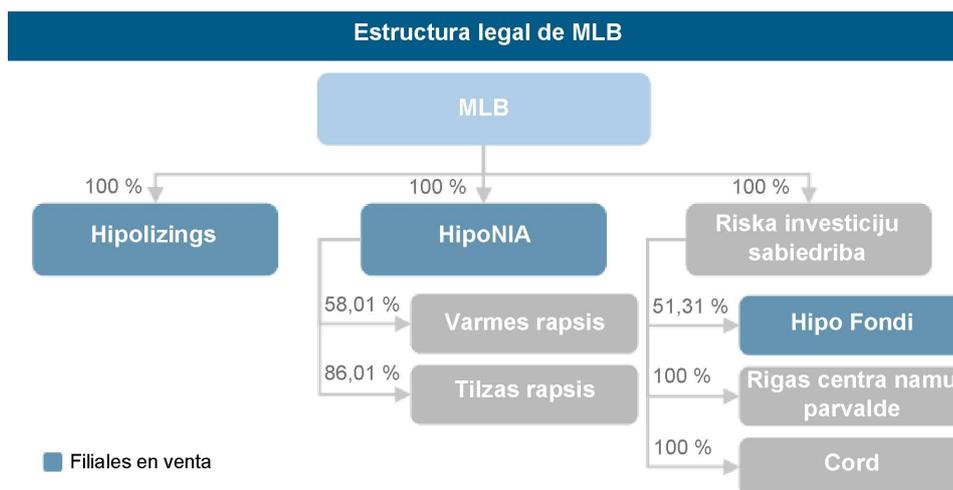
<sup>(2)</sup> Consisten, principalmente, en préstamos y bienes inmuebles.

que se privatizara el banco con sus actividades comerciales o que se transformara el banco de manera que pudieran venderse las actividades comerciales, abandonando el segmento de desarrollo.

- (20) Tras haber analizado la situación financiera del banco, el asesor independiente concluyó en un Plan de transformación elaborado en abril de 2011 («el Plan de transformación de abril de 2011») que la mejor opción sería vender los activos comerciales de MLB en lotes a su debido tiempo.
- (21) El 1 de noviembre de 2011, el Gobierno letón aprobó la estrategia de venta recomendada en el Plan de transformación de abril de 2011 y, más concretamente, la venta de la parte comercial de MLB en seis lotes.
- (22) Las entidades pertenecientes al grupo MLB que iban a ser vendidas mediante una transacción de acciones como entidades jurídicas figuran en el gráfico 1.

Gráfico 1

**Visión general de las entidades jurídicas pertenecientes al grupo MLB <sup>(1)</sup>**



Fuente: Las autoridades letonas.

- (23) A 31 de agosto de 2011, los activos y pasivos del segmento comercial de MLB que se iban a vender eran:

— una cartera de préstamos comerciales y las participaciones en filiales (HipoNIA, Hipolizings e Hipo Fondi) de 283,8 millones LVL,

— depósitos por valor de 356,1 millones LVL.

- (24) El proceso de venta se llevó a cabo con ayuda de un asesor externo acreditado. En un principio, se entabló contacto con 121 compradores potenciales. De ellos, 98 recibieron un folleto publicitario, de los cuales 18 firmaron un acuerdo de no divulgación, 51 no estaban interesados y 29 no respondieron. A 16 de diciembre de 2011, al término de la primera fase del proceso de venta, se habían recibido nueve ofertas iniciales. Para el 11 de enero de 2012, durante la segunda fase del proceso de venta, tres compradores potenciales mejoraron su oferta, seis mantuvieron su oferta inicial y se recibió una nueva oferta. Todos esos inversores potenciales tenían acceso a la sala de datos. Durante esta fase del procedimiento, tres posibles compradores se retiraron del

<sup>(1)</sup> Solo figuran las filiales con una cuota superior al 50 %.

procedimiento y uno se limitó a manifestar su interés por partes de dos lotes (lotes 2 y 3), pero no presentó una oferta específica. Por consiguiente, a 16 de marzo de 2012, se habían recibido ofertas definitivas de cuatro inversores potenciales, en su mayor parte por uno de los lotes aunque un posible comprador presentó una oferta por tres lotes.

#### Lotes

- (25) La estrategia de ventas aprobada por las autoridades letonas el 1 de noviembre de 2011 consistía en dividir los activos y pasivos de MLB inicialmente en seis lotes independientes, en función del interés del mercado testado. Durante el proceso de venta el lote 3 se subdividió en dos lotes, 3A y 3B. Los lotes se vendieron a distintos compradores y el resto de los activos y pasivos de MLB se transfirieron al segmento de desarrollo. El proceso ha sido completado y todos los lotes se habían enajenado para el 30 de junio de 2013. Los lotes constan de:
- 1) Lote 1 <sup>(1)</sup> y Lote 2 <sup>(2)</sup>, que contienen la mayoría de los préstamos y depósitos comerciales, que han sido vendidos. El proceso fue materialmente completado el 24 de noviembre de 2012. Las restantes condiciones comerciales se fijarán durante 2013 (compensación del comprador [...] <sup>(\*)</sup> [...] LVL) y [...] de conformidad con los términos del acuerdo de venta [...] LVL) con [...].
  - 2) Lote 5, que consiste en Hipolizings, la filial de arrendamiento financiero de MLB, que se vendió el 1 de agosto de 2012, y Lote 6, que está compuesto por los planes de pensiones del segundo pilar, gestionados por Hipo Fondi, que se vendió en noviembre de 2012. La venta de Hipo Fondi, que es la sociedad instrumental restante, tendrá lugar en 2013.
  - 3) Lote 3, que consiste en préstamos corporativos productivos relacionados con la promoción inmobiliaria y la construcción. Se dividió en los Lotes 3A y 3B para facilitar el proceso de cesión, puesto que no obtuvo suficiente interés por parte del mercado. El Lote 3A se vendió a un inversor privado el 18 de junio de 2013 y el Lote 3B se vendió a la Agencia letona de privatizaciones (LPA) el 28 de junio de 2013.
  - 4) Lote 4 <sup>(3)</sup>, relativo a HipoNIA, se vendió a la LPA el 28 de junio de 2013.
- (26) Por lo que se refiere a las distintas opciones de venta para los Lotes 3B y 4, las autoridades letonas consideraron que las ofertas presentadas por los inversores eran insuficientes y no reflejaban el verdadero valor intrínseco de los activos que contenían (estimados por un experto independiente de reconocido prestigio). Para reducir al mínimo las pérdidas, el Estado decidió vender los Lotes 3B y 4 a la LPA.
- (27) Por lo que se refiere a Hipo Fondi, habida cuenta de las ofertas recibidas de inversores, podría haberse vendido como entidad jurídica en actividad, con todos los activos gestionados por ella, o mediante una venta de activos. Según Letonia, se eligió la segunda opción puesto que, entre otros motivos, se ofreció mejor precio por una cesión de activos. Por consiguiente, se vendió la casi totalidad de la actividad económica de Hipo Fondi, es decir, tres planes de pensiones denominados «Rivjera», «Safari» y «Jurmala». Aparte de estos planes de pensiones, Hipo Fondi también gestionaba varias carteras privadas y fondos de capital fijo. Algunos de ellos ya se han cerrado y el resto se están concluyendo. Hipo Fondi se mantendrá meramente como una sociedad instrumental sin activos efectivos que gestionar. Esta sociedad instrumental restante podría haber sido liquidada o vendida. Se emprendió un proceso de venta para esta entidad jurídica y el accionista minoritario de Hipo Fondi <sup>(4)</sup> manifestó su interés en adquirir las acciones [...]. Las autoridades letonas decidieron proceder a la venta al accionista minoritario ya que permitía mejores resultados financieros y una resolución más rápida que la liquidación. La venta de Hipo Fondi está casi completa. Se ha firmado el acuerdo de venta, pero aún no se ha concluido puesto la adquisición
- 
- <sup>(1)</sup> El Lote 1 consiste en préstamos productivos minoristas y a pequeñas empresas, excepto la exposición a promotores inmobiliarios y a la construcción, de aproximadamente 94,6 millones LVL en valor contable neto junto con todos los depósitos a la vista y a plazo minoristas y a pequeñas empresas por importe de 244 millones LVL.
- <sup>(2)</sup> El Lote 2 consiste en préstamos productivos a grandes empresas, excepto la exposición a promotores inmobiliarios y a la construcción, de aproximadamente 27,4 millones LVL en valor contable neto a grandes empresas, junto con todos los depósitos a la vista y a plazo a grandes empresas por importe de 103 millones LVL.
- <sup>(\*)</sup> Información confidencial; las omisiones se indican así: [...].
- <sup>(3)</sup> El Lote 4 consta de acciones de HipoNIA y de un préstamo intragrupo de MLB a HipoNIA de 41,3 millones LVL; en el momento de la venta, los activos de HipoNIA consistirán principalmente en préstamos no productivos.
- <sup>(4)</sup> El accionista minoritario de Hipo Fondi que adquiere la sociedad instrumental no guarda relación con el comprador de los activos antes gestionados por Hipo Fondi.

está siendo objeto de revisión por el supervisor de Letonia, la Comisión de Mercados Financieros y de capitales (en lo sucesivo, «CMFC»). Hipo Fondi no es titular de los derechos intelectuales; el titular de la marca registrada «hipo» y los derechos afines es MLB. MLB como parte del acuerdo con el comprador no ha opuesto objeciones a la utilización del término «hipo» en la denominación «Hipo Fondi».

- (28) Por lo que se refiere a la venta de HipoNIA, MLB transfirió capital por valor de [...] LVL a HipoNIA el 20 de junio de 2013. Esa recapitalización era necesaria porque la transferencia de HipoNIA de MLB a la LPA tuvo lugar el [...] en valor contable, con una diferencia de [...] LVL. Esta diferencia fue de [...] por MLB, ya que era una condición previa tanto que el Tesoro Público concediera el préstamo a HipoNIA como que la LPA adquiriera acciones de HipoNIA. El total neto de [...] a MLB procedente de la operación es de [...] LVL, (es decir, [...] en valor contable neto, después de las disposiciones, en el momento en que se inició la operación).

Cuadro 1

## Descripción de los Lotes y de las condiciones de su venta

en LVL 000	Contenido	Situa- ción actual	Inversor	Valor con- ta- bles bruto	Valor con- ta- ble neto	Precio final/ Valor económico a largo plazo	Des- cuen- to bruto	Des- cuen- to neto	Pérdi- das bru- tas	Pérdi- das netas
Lote 1	Préstamos productivos minoristas y a pequeñas empresas	Ven- dido	Swedbank	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lote 2	Préstamos productivos a grandes em- presas	Ven- dido	Swedbank	[...]	—	—	[...]	—	[...]	—
Lote 3A	Préstamos productivos a empresas rela- cionadas con la pro- moción inmobiliaria y la construcción	Ven- dido	Inversor 2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lote 3 B		En pro- ceso	Agencia de Privatiza- ción	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lote 4	HipoNIA: sociedad de gestión de activos no productivos	En pro- ceso	Agencia de Privatiza- ción	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lote 5	Hipolizings: arrenda- miento financiero (vehículos, etc.)	Ven- dido	Swedbank	[...]	—	[...]	[...]	[...]	[...]	—
Lote 6	Hipo Fondi: gestión de activos para fon- dos de pensiones obligatorios del Es- tado	Ven- dido	SEB Bank	—	—	[...]	—	—	[...]	[...]

Fuente: Las autoridades letonas.

- (29) El importe total generado por el proceso de venta ha sido ligeramente superior a lo previsto en el escenario neutro, basado en los descuentos de base previstos en la estrategia de ventas, si dichos descuentos brutos se aplicaran al valor contable bruto. Se ha registrado una pérdida de 53,1 millones LVL, frente a la pérdida esperada de 56,8 millones LVL.

#### Cese de las operaciones con valores

- (30) MLB está poniendo fin a los acuerdos de servicio de custodia con sus clientes. Desmantelará las infraestructuras relacionadas con las TI y reasignará o despedirá personal.
- (31) En la práctica, MLB también pondrá fin completamente a sus operaciones con valores. Solo mantendrá las cuentas de aproximadamente 100 clientes, a ninguno de los cuales puede localizarse (principalmente porque la mayoría ha muerto). Dado que el banco no puede legalmente vender inmediatamente los valores de esos clientes inactivos, MLB pretende: 1) obtener una licencia de explotación para operar con las cuentas de valores de dichos clientes y 2) derogar la licencia bancaria plena que incluye también servicios de custodia.

### 2.3. Estrategia de reestructuración: creación de la SDI

- (32) Las actividades comerciales restantes después de la venta está previsto que se transfieran al segmento de desarrollo: incluyen, entre otras cosas, activos líquidos por importe de 20,3 millones LVL; otros activos por importe de 7,6 millones LVL; depósitos a la vista por importe de 5,9 millones LVL y depósitos a plazo de 1 millón LVL; otros pasivos por importe de 1,7 millones LVL; y acciones en circulación por importe de 19,2 millones LVL.
- (33) Tras la venta de las actividades comerciales, a 30 de junio de 2013, se espera que MLB se componga únicamente de actividades de desarrollo. Poseerá activos por unos 222,3 millones LVL.
- (34) En el Memorándum de Acuerdo Suplementario, Letonia ofreció los siguientes compromisos a la Unión y al FMI:
- tras la cesión de los activos comerciales de MLB, Letonia fusionará la parte de desarrollo de MLB con otras instituciones del Estado para crear la SDI. La SDI permitiría aplicar programas de ayuda estatal mediante instrumentos financieros actualmente gestionados por MLB, la Agencia de Garantía de Letonia, el Fondo de Desarrollo Rural y el Fondo de Inversión en materia de Medio Ambiente <sup>(1)</sup>;
  - la SDI no estará autorizada a aceptar depósitos privados. Evitará los préstamos directos, excepto cuando ya estén aprobados programas de concesión o en casos en los que los préstamos: i) vayan asociados al suministro de productos que no ofrezcan los bancos comerciales o instituciones financieras no bancarias; ii) dependan de conocimientos muy especializados que no posean los bancos comerciales o las instituciones financieras no bancarias; o iii) sean demasiado pequeños por volumen o demasiado arriesgados para interesar a los bancos comerciales y las instituciones financieras no bancarias;
  - MLB no iniciará ningún nuevo programa de préstamos directos hasta que sea aprobado el plan de acción para la SDI; todos los fondos que han sido asignados a MLB para la aplicación de los instrumentos nacionales de ingeniería financiera deben salvaguardarse y transferirse completamente a la SDI en cuanto esta sea creada. Para mejorar la transparencia y la supervisión profesional una vez que sea creada la SDI, se creará un Consejo Consultivo, presidido por el Ministerio de Hacienda y constituido por miembros de Ministerios clave, interlocutores sociales, la Asociación de Bancos Comerciales y entidades financieras internacionales de reconocido prestigio con experiencia en actividades de desarrollo;
  - una vez que las partes comerciales de MLB hayan sido vendidas o transferidas a la LPA, el banco no podrá aceptar nuevos depósitos privados. La CMCF garantizará que se respete este compromiso.

<sup>(1)</sup> Con arreglo a lo dispuesto en el Memorándum de Acuerdo Suplementario, las autoridades letonas tenían que presentar un plan de acción relativo a dicha fusión para el 30 de junio de 2013. No obstante, el progreso ha sido lento, sobre todo porque los ministerios de Economía y Hacienda no pudieron ponerse de acuerdo sobre qué institución sería la responsable de supervisar la SDI.

#### 2.4. Descripción de las medidas cubiertas por la presente Decisión

- (35) Por lo que se refiere a las actividades de desarrollo de MLB, la Comisión toma nota del propósito de Letonia de optimizar el sistema de instituciones financieras de desarrollo consolidándolas en la SDI. En la Decisión de incoación, se adelantaba que MLB solo realizaría actividades de desarrollo hasta la creación de la SDI, que debía tener lugar a más tardar el 31 de diciembre de 2012. No obstante, este proceso se ha retrasado y está todavía en curso. Dado que las autoridades letonas no han concluido el proyecto de la SDI, la presente Decisión solo cubre la parte comercial de MLB. Por consiguiente, la parte de desarrollo de MLB será evaluada en una decisión final separada.
- (36) En la Decisión de incoación, se aprobaron temporalmente como ayuda de rescate las siguientes medidas concedidas por Letonia a la parte comercial de MLB:
- a) una medida de recapitalización de 70,2 millones LVL concedida el 23 de marzo de 2010;
  - b) una medida de recapitalización de 50 millones LVL concedida a finales de 2011 (concedida como una ayuda de tesorería para ser convertida en capital);
  - c) una línea de liquidez de reserva de hasta 250 millones LVL;
  - d) garantías a los acreedores internacionales del segmento comercial de MLB hasta 32 millones LVL, y
  - e) ayuda de tesorería de hasta 60 millones LVL para la solvencia de la liquidación de los activos tóxicos de HipoNIA.
- (37) Letonia presentó información sobre la utilización de ese apoyo estatal para la liquidación del segmento comercial de MLB, modificada para tener en cuenta la aplicación de la estrategia de ventas.
- (38) El importe total de capital necesario de la medida descrita en la letra b del considerando 36 fue inferior al previsto inicialmente, 25 millones LVL en lugar de 50 millones LVL, puesto que las autoridades letonas decidieron que MLB operaría sin licencia bancaria, lo que disminuiría la cantidad de capital requerido. La ampliación de capital de 25 millones LVL tuvo lugar en junio de 2012 <sup>(1)</sup>.
- (39) La línea de liquidez de reserva de hasta 250 millones LVL descrita en la letra c) del considerando 36 fue aprobada temporalmente y puesta a disposición de MLB desde el 1 de enero de 2012 y hasta la finalización del proceso de venta, para que se hubiera liquidez en caso de urgencia. A 30 de mayo de 2013, la ayuda de tesorería utilizada ha sido considerablemente inferior a la cantidad máxima prevista (50 millones LVL), ya que no hubo retiradas de depósitos y el proceso de transformación se desarrolló sin problemas. Actualmente, el saldo pendiente es de 25 millones LVL, que se espera sea reembolsado para el 31 de diciembre de 2013.
- (40) Las garantías de hasta 32 millones LVL descritas en la letra d) del considerando 36 eran para los acreedores internacionales de MLB en relación con su segmento comercial. Puesto que la venta del segmento comercial y la transformación de MLB en un banco de desarrollo podría haber sido considerado como una situación de impago según sus contratos, esa medida era necesaria para garantizar los pasivos en caso de que esos acreedores internacionales exigieran el reembolso anticipado de los préstamos a MLB. No obstante, el importe de las garantías necesarias para la parte comercial ha sido inferior a los 32 millones LVL previstos ya que solo algunos acreedores internacionales pidieron medidas de seguridad adicionales. A 30 de mayo de 2013, la estimación del nivel de garantías que sería necesario era de 12,4 millones LVL.
- (41) La ayuda de tesorería a HipoNIA descrita en la letra e) del considerando 36 ha resultado ser superior al importe aprobado temporalmente por la Comisión (71 millones LVL en lugar de 60 millones LVL). El incremento fue necesario ya que parte del Lote 3 no se vendió en el mercado sino que se transfirió a HipoNIA, incrementando así el importe necesario de financiación. Esa ayuda de tesorería se espera que haya sido devuelta para el 31 de diciembre de 2018.

<sup>(1)</sup> El importe total de las recapitalizaciones de 2010 y 2012, respectivamente, asciende, por tanto, a 95,2 millones LVL (70,2 millones EUR más 25,0 millones LVL).

- (42) Por tanto, Letonia ha solicitado a la Comisión que apruebe un aumento de la ayuda de tesorería de 11 millones LVL. A este respecto, Letonia alegó que el importe global de la ayuda necesaria para suprimir gradualmente el segmento comercial de MLB es inferior al importe de la ayuda aprobada con carácter temporal.

*Cuadro 2*

**Visión general de la ayuda estatal aprobada frente a la ayuda estatal concedida**

(situación a mayo de 2013)

<b>Ayuda de tesorería a MLB</b>	
Importe aprobado a título preliminar por la Comisión el 26 de enero de 2012	<b>250,0 millones LVL</b>
Importe concedido en diciembre de 2011	<b>50,0 millones LVL</b>
<b>Ayuda de tesorería a HipoNIA</b>	
Importe aprobado a título preliminar por la Comisión el 26 de enero de 2012	<b>60,0 millones LVL</b>
Importe concedido en junio de 2013	<b>71,0 millones LVL</b>
<b>Garantías</b>	
Importe aprobado a título preliminar por la Comisión el 26 de enero de 2012	<b>32,0 millones LVL</b>
Importe concedido en junio de 2012	<b>12,4 millones LVL</b>
<b>Capital</b>	
Importe aprobado a título preliminar por la Comisión el 26 de enero de 2012	<b>70,2 + 50,0 millones LVL</b>
Importe concedido en junio de 2012	<b>70,2 + 25,0 millones LVL</b>
<b>Importe total de la ayuda estatal</b>	
<b>Importe aprobado a título preliminar por la Comisión el 26 de enero de 2012</b>	<b>462,2 millones LVL</b>
<b>Estimación actual del importe de las medidas de ayuda</b>	<b>228,6 millones LVL</b>

**2.5. Razones para incoar el procedimiento**

- (43) En la Comunicación de reestructuración <sup>(1)</sup> se exponen las normas en materia de ayudas estatales aplicables a la reestructuración de entidades financieras durante la actual crisis. De acuerdo con esta Comunicación, para que la reestructuración de una entidad financiera en el contexto de la crisis actual sea compatible con el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado debe:

- incluir una aportación propia del beneficiario (distribución de las cargas),
- incluir medidas suficientes que limiten el falseamiento de la competencia,

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales (DO C 195 de 19.8.2009, p. 9).

— conducir al restablecimiento de la viabilidad del banco o indicar cómo proceder a una liquidación de manera ordenada.

- (44) En la Decisión de incoación, la Comisión aprobó temporalmente la ayuda de salvamento, considerando que las medidas descritas en el considerando 36 eran adecuadas ya que pretendían eliminar la amenaza para la economía letona derivada de los problemas de MLB. La Comisión también consideró que estas medidas eran necesarias y eran las opciones más indicadas para que el Gobierno letón eliminara de forma progresiva las actividades comerciales del banco. No obstante, la Comisión tenía dudas sobre si la ayuda era proporcionada y solicitó más información a este respecto.

Salvaguardas contra falseamientos indebidos de la competencia — Cese de las actividades comerciales

- (45) Según la estrategia de venta, la mayor parte de las actividades económicas del segmento comercial de MLB cesará y se venderá en lotes y las filiales Hipolizings e Hipo Fondi se venderán por separado del banco, lo que la Comisión consideró positivamente.
- (46) Por lo que se refiere a la liquidación de manera ordenada, la Comisión concluyó que se precisaba más información sobre la compatibilidad de la ayuda por el cese de las actividades comerciales de MLB. En particular, la Comisión solicitó a las autoridades letonas que precisaran las etapas previstas para la venta de las actividades, así como información adicional sobre las actividades que no puedan ser vendidas.
- (47) Por lo que se refiere a las actividades económicas que se mantendrán, solo dos entidades, a saber, Hipolizings e Hipo Fondi, iban a venderse como entidades jurídicas independientes. No obstante, habida cuenta de su limitada presencia en el mercado <sup>(1)</sup> y su oportuna venta por el banco, la Comisión concluyó con carácter preliminar que las medidas de ayuda eran adecuadas.

Restablecer la viabilidad a largo plazo de las actividades económicas del grupo MLB

- (48) En la Decisión de incoación, la Comisión solicitó a las autoridades letonas que facilitaran información adicional para garantizar que las entidades que se mantendrían de forma independiente (Hipolizings e Hipo Fondi) serían viables después de la venta. Más concretamente, la Comisión deseaba saber quién proporcionaría las infraestructuras o los fondos necesarios en lugar de MLB después de la venta.

Liquidación ordenada de las actividades comerciales no vendidas

- (49) Aunque la estrategia de ventas ofrece información sobre las condiciones para una liquidación ordenada de las actividades comerciales, la Comisión expresó sus dudas en la Decisión de incoación de que se hubieran implantado salvaguardas suficientes contra el falseamiento indebido de la competencia.
- (50) En particular, la Comisión pidió a las autoridades letonas que concluyeran las ventas a su debido tiempo y propusieran medidas adicionales para garantizar que el banco ponía un precio poco atractivo a sus productos comerciales y limitaba los anticipos sobre préstamos existentes.

### 3. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

- (51) La Comisión no recibió observaciones de los interesados.

<sup>(1)</sup> Hipolizings tiene una cuota de mercado del 5 % en el mercado de arrendamiento financiero e Hipo Fondi tiene una cuota de mercado del 4 % en el mercado de la gestión de pensiones de segundo nivel.

#### 4. OBSERVACIONES SOBRE LA DECISIÓN DE INCOACIÓN POR PARTE DE LETONIA

- (52) El 5 de abril de 2012, Letonia presentó observaciones sobre la Decisión de incoación y posteriormente complementó su posición mediante escritos informativos regulares hasta junio de 2013 <sup>(1)</sup>.
- (53) En conjunto, Letonia considera que se reúnen todos los criterios para que la ayuda estatal sea compatible por lo que respecta a MLB puesto que: i) el segmento comercial se ha liquidado; ii) el restante segmento de desarrollo opera dentro de una estricta gama de productos (misión), y iii) se derogará la licencia de la institución restante y, por tanto, no competirá con bancos comerciales en cuanto a financiación.
- (54) Por lo que se refiere al *segmento de desarrollo de MLB*, Letonia presentó información extensa <sup>(2)</sup>. No obstante, Letonia aclaró que no se había llegado a un acuerdo definitivo hasta la fecha sobre la creación de la SDI, que se supone asumirá el segmento de desarrollo de MLB. Letonia declaró que se esperaba un plan de acción conjunto sobre la creación de la SDI por los ministerios afectados y los expertos externos el 2 de agosto de 2013, y que los trabajos continuarían a lo largo de 2013. No obstante, la fecha límite para la creación de la SDI sigue siendo poco clara.
- (55) Por este motivo, Letonia solicitó que la evaluación de la ayuda estatal de la creación de la SDI se tratase en un procedimiento separado y no dentro del procedimiento sobre el segmento comercial de MLB.
- (56) Por lo que se refiere a *salvaguardias contra falseamientos indebidos de la competencia*, Letonia considera que las disposiciones adoptadas garantizan que no existe competencia directa entre el segmento comercial de MLB y otros bancos comerciales. MLB cesó su actividad de nuevos préstamos en noviembre de 2009. En cuanto a los depósitos, la gestión activa de la base de depósitos era necesaria en principio para evitar una ayuda estatal adicional en forma de ayuda de tesorería hasta que se completara la venta. Los depósitos relacionados con el segmento comercial de MLB se vendieron al final como parte de los Lotes 1 y 2, mientras se desmantelaban las operaciones con tarjetas de pago y la red de cajeros automáticos.
- (57) HipoNIA, que ha adquirido carteras de préstamos de MLB, no concede financiación adicional a ninguno de sus clientes. En particular, a la vista del estado de los préstamos (casi todos llevan vencidos más de 90 días y ya se habían hecho intentos de reestructuración) en casi todos los casos HipoNIA recupera la propiedad.
- (58) Por lo que se refiere al *segmento comercial*, Letonia presentó un calendario completo para la venta o liquidación de activos, estableció las etapas fundamentales del proceso e informó a la Comisión de los avances realizados y las fechas concretas de los acuerdos de venta. Letonia adujo que todas las posiciones en el balance relacionadas con el segmento comercial se habrán eliminado para enero de 2014.
- (59) Letonia presentó un panorama detallado del importe de la ayuda estatal efectivamente concedida al segmento comercial de MLB (a saber, una ayuda de tesorería de 50 millones LVL a MLB, las garantías estatales de 12,4 millones LVL, medidas de capital de 95,2 millones LVL y una ayuda de tesorería a HipoNIA de 71 millones LVL). Letonia ha subrayado que la ayuda total necesaria para la parte comercial de MLB es inferior a lo que inicialmente se había supuesto (y aprobado temporalmente en la Decisión de incoación).
- (60) Según Letonia, ninguna de las medidas de ayuda beneficia directamente a las actividades comerciales que proseguirán Hipolizings e Hipo Fondi después de que hayan sido vendidas. La actividad principal de MLB se dividió en tres lotes y se vendió mediante una venta de activos. Ninguno de esos lotes constituye una empresa a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado; por consiguiente, Letonia considera que ni la actividad económica prosigue después de la venta, ni los lotes se benefician de la ayuda estatal recibida antes de la venta.
- (61) Letonia opina que solo la venta del Lote 4 (Hipolizings) podría constituir una continuación de la actividad económica. No obstante, Hipolizings formará una parte muy pequeña del grupo al que pertenece su comprador (menos del 0,1 %) y [...]. [...]. La venta garantizará la viabilidad a largo plazo de la entidad y no pondrá en peligro la viabilidad del comprador. Por otra parte, Hipolizings solo tiene una cuota de mercado muy reducida

<sup>(1)</sup> Los más importantes se recibieron el 15 de abril de 2013 y el 3 de junio de 2013.

<sup>(2)</sup> La información sobre el segmento de desarrollo no se reproduce con detalle, ya que no es objeto de la presente Decisión.

del 5 %. Además, solo se benefició hasta cierto punto e indirectamente de la ayuda concedida a MLB: sus acuerdos contractuales vigentes no tuvieron que darse por terminados de forma inesperada y, al igual que las demás empresas propiedad del banco, no tuvo que ser vendida por un propietario en dificultades. Considerando que el importe de la ayuda es muy limitado para Hipolizings, Letonia cree que, después de la venta y la integración completa con su comprador, Hipolizings no se beneficiará de la ayuda.

- (62) Por lo que respecta a la sociedad instrumental Hipo Fondi vendida a un inversor privado, Letonia se compromete a [...].
- (63) En cuanto a la transferencia de activos de MLB a HipoNIA y su posterior venta, Letonia está de acuerdo con las conclusiones preliminares de la Comisión, expuestas en la Decisión de incoación, de que la transmisión no constituye ayuda.
- (64) Con respecto a la ampliación de capital de 2012 para el segmento comercial, Letonia aclaró que dicha ampliación se produjo en dos partes: la primera estaba vinculada a la venta de los Lotes 1, 2, 3, 5 y 6, mientras que la segunda estaba vinculada a la venta del Lote 4. El importe de capital se mantuvo en el mínimo y se calculó con objeto de asegurar la adecuación del capital regulatorio para el segmento comercial a raíz de las pérdidas generadas por la venta.
- (65) En lo que respecta a la línea de liquidez de reserva concedida en el marco de la reestructuración, Letonia alegó que el apoyo al segmento comercial era de carácter temporal para garantizar la venta ordenada. Según Letonia, su pequeña escala y su carácter temporal redujeron al mínimo el falseamiento potencial de la competencia.
- (66) Por último, Letonia se comprometió a presentar informes de seguimiento sobre la reestructuración de MLB, incluida la liquidación de las actividades comerciales no vendidas y una evaluación *a posteriori* de la liquidación.

## 5. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

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

- (67) Como establece el artículo 107, apartado 1, del Tratado, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afectan 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, salvo que se disponga lo contrario.

#### Beneficiarios de la ayuda

- (68) Como se expone en el considerando 145 de la Decisión de incoación, al valorar las medidas a fin de determinar si constituyen ayuda estatal, es necesario distinguir entre las actividades actuales y futuras de MLB como banco de desarrollo, por un lado, y las actividades comerciales residuales realizadas por MLB durante el período de supresión (paulatina), por otra. Las autoridades letonas presentaron datos que demuestran de qué modo las medidas beneficiaron a un segmento o al otro.
- (69) El ámbito de aplicación de la presente Decisión solo cubre las medidas concedidas a la parte comercial de MLB. Las condiciones en las que opere la parte de desarrollo de MLB, que se espera las prosiga una institución de desarrollo todavía por crear, se evaluarán en una decisión final separada.
- (70) Por consiguiente, la presente Decisión evalúa solo las medidas concedidas por Letonia que benefician a la parte comercial de MLB en la medida en que sean necesarias para la reestructuración del segmento comercial de MLB.

- (71) Hay que recordar que, para evaluar las medidas que benefician al segmento comercial del banco, es importante determinar si, y en qué medida, la actividad económica prosigue o se disolvió tras la venta de los activos y pasivos comerciales <sup>(1)</sup>. A este respecto, la Comisión considera que, con la venta de los Lotes 3A (a un inversor privado), 3B y 4 (a la LPA para su gradual extinción) para el 30 de junio de 2013, esas actividades económicas de la antigua parte comercial de MLB se habrán disuelto. También cabe señalar que una gran parte de los activos antes gestionados por Hipo Fondi se vendió por separado de la empresa mediante una venta de activos. La Comisión considera que la venta en lotes, que permitió a diferentes compradores presentar ofertas por partes separadas de activos y pasivos comerciales de MLB, contribuye efectivamente a la liquidación de sus actividades comerciales. Cabe señalar que el banco trató más de una vez de vender los activos invendidos que, en última instancia, se transfirieron a la LPA, rehaciendo los lotes y renegociando las ofertas con los inversores potenciales. Por tanto, MLB parece haber agotado todas las posibilidades disponibles en el mercado para vender los activos más tóxicos a un precio razonable, es decir, a un precio superior a su valor económico a largo plazo estimado por un consultor externo de prestigio.
- (72) Por lo que se refiere a la actividades secundarias de MLB de carácter comercial, Letonia también facilitó información suficiente de que ya han terminado o van a terminar en breve. La sociedad instrumental Hipo Fondi, que se mantendrá después de la venta de los activos que gestionaba, se venderá en los próximos meses, las operaciones con valores terminarán, y RIS, que actualmente es un holding puro que posee acciones en Hipo Fondi y dos empresas en situación de insolvencia, será liquidada. Está previsto que la licencia bancaria de MLB se derogue antes del 31 de diciembre de 2013.
- (73) Por lo que se refiere a Hipolizings, se vendió como entidad jurídica mediante una transacción de acciones. Letonia alegó que Hipolizings no se benefició directamente de la ayuda concedida a su sociedad matriz, MLB <sup>(2)</sup>. En lo que respecta a la posible medida de rescate de activos descrita en los considerandos 165 a 170 de la Decisión de incoación, se recuerda que, antes de la venta de Hipolizings, los activos más tóxicos de MLB se transfirieron internamente a HipoNIA. En la Decisión de incoación, la Comisión concluyó que tal transferencia interna de activos solo podría constituir una medida de rescate de activos en favor de Hipolizings e Hipo Fondi si y en la medida en que estas empresas se beneficiaran de tales transferencias. Habida cuenta de que Letonia confirma que ninguno de los activos se transfirieron de Hipolizings a HipoNIA, puede concluirse que Hipolizings no recibió ningún rescate de activos que beneficiara directamente a sus actividades. Sin embargo, como reconoció Letonia, no se puede descartar que Hipolizings aprovechara en una medida limitada la ayuda concedida a MLB, puesto que los acuerdos contractuales vigentes de Hipolizings no tuvieron que darse por terminados de forma inesperada ni tuvo que ser vendida por un propietario en dificultades. Por lo tanto, la Comisión concluye que Hipolizings se benefició de la ayuda concedida a MLB, aunque sea de forma indirecta y, por tanto, en un grado muy escaso.
- (74) Por lo que se refiere a Hipo Fondi, la Comisión señala que, cuando se vendió a su accionista minoritario, no era más que una sociedad instrumental. Letonia ha confirmado que las restantes carteras privadas y fondos de capital fijo gestionados por Hipo Fondi ya se han cerrado, están en proceso de terminación o serán liquidadas. Por otra parte, Letonia se ha comprometido a que [...].
- (75) Habida cuenta de las consideraciones anteriores, puede concluirse que Hipo Fondi seguirá siendo meramente una sociedad instrumental sin ninguna actividad real que gestionar, al menos durante algún tiempo. Dado que la sociedad instrumental pone fin a las actividades anteriormente realizadas por Hipo Fondi como filial de MLB y no emprenderá ninguna actividad económica nueva inmediatamente, puede concluirse que no existe continuidad entre Hipo Fondi, como empresa que formaba parte del grupo MLB, y la nueva entidad, es decir, Hipo Fondi, propiedad del nuevo propietario o propietarios, que realiza nuevas actividades económicas, si las hubiere. Por lo tanto, no puede considerarse que la sociedad instrumental Hipo Fondi se beneficie de las ayudas anteriormente concedidas a MLB.
- (76) Por lo que se refiere a HipoNIA, contendrá activos del antiguo segmento comercial de MLB en liquidación y solo funcionará durante un tiempo limitado. Ahora bien, en consonancia con la práctica establecida, las medidas destinadas a liquidar actividades comerciales pueden constituir ayuda <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Véase el considerando 153 de la Decisión de incoación.

<sup>(2)</sup> Véase el considerando 60.

<sup>(3)</sup> Véanse, por ejemplo, las decisiones de la Comisión, de 25 de octubre de 2010, en el asunto N 560/09, Aid for the liquidation of Fionia Bank (DO C 76 de 10.3.2011, p. 3), de 23 de abril de 2010, en el asunto N 194/09, Liquidation aid to Bradford & Bingley (DO C 143 de 2.6.2010, p. 22), y de 5 de noviembre de 2008 en el asunto NN 39/08, Liquidation aid to Roskilde bank (DO C 12 de 17.1.2009, p. 3).

- (77) Por lo que respecta a las empresas compradoras de los lotes, la Comisión toma nota de que, sobre la base de la información presentada por Letonia, el proceso de venta se llevó a cabo de forma transparente y no discriminatoria, en condiciones de mercado y con el objetivo de maximizar el precio de lotes específicos.
- (78) En lo que se refiere a la transferencia de HipoNIA por debajo del valor de mercado, la Comisión confirma la conclusión preliminar de la Decisión de incoación de que su comprador, la LPA, no puede ser considerada beneficiaria de la ayuda, ya que no lleva a cabo actividades económicas y es un mero organismo del Estado letón <sup>(1)</sup>.
- (79) Sobre esta base, la Comisión considera que no se concedieron ayudas a las empresas compradoras de los activos y pasivos comerciales de MLB.
- (80) En conclusión, tras la venta de todos los lotes compuestos por antiguas actividades comerciales de MLB, que ya ha concluido, las medidas de ayuda solo benefician a aquellas actividades comerciales de MLB que prosiguieron HipoNIA e Hipolizings después de la venta.

#### Medidas de ayuda

- (81) Como se indica en el considerando 73, Hipolizings se benefició (aunque solo de manera limitada) de la ayuda concedida a MLB. Como se ha mencionado, sus acuerdos contractuales no tuvieron que darse por terminados de forma inesperada ni la empresa tuvo que ser vendida por un propietario en dificultades, lo que podría haber dado lugar a una venta a precio de saldo. El carácter limitado de la ventaja o el hecho de que no pueda cuantificarse no cambia la evaluación de la Comisión a este respecto.
- (82) Dado que Hipolizings opera en el sector financiero, cualquier ventaja obtenida de fondos estatales en beneficio de sus actividades podría afectar a los intercambios dentro de la Unión y falsear la competencia. Por tanto, las medidas en favor de sus actividades deben considerarse susceptibles de falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros. La ventaja se otorgó por medio de fondos estatales y es selectiva, ya que solo beneficia a un grupo financiero.
- (83) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluye que la ventaja indirecta otorgada a Hipolizings gracias a las medidas de ayuda concedidas a MLB constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado.
- (84) Por lo que respecta a la ayuda de tesorería concedida a HipoNIA, que se mantiene durante la fase de reestructuración, aunque sea de un importe más elevado, ya se estableció en la Decisión de incoación que la medida constituye ayuda estatal. La Comisión no tiene motivos para cambiar su evaluación anterior a la vista del incremento del importe de la ayuda de tesorería. El cambio en el importe de la medida no afecta a su calificación como ayuda. Por consiguiente, la Comisión concluye que la ayuda de tesorería de 71 millones LVL a HipoNIA constituye ayuda estatal.
- (85) Por lo que se refiere a otras medidas de ayuda concedidas a la sociedad matriz, MLB, la ventaja que de ellas se deriva no beneficia a HipoNIA. Todas las demás ayudas concedidas a MLB tenían la finalidad y el efecto de mantener sus actividades durante un período más prolongado de lo que habría sido posible en caso de insolvencia y liquidación inmediata. Cuando se concedieron a MLB, HipoNIA actuaba de sociedad de gestión de activos tóxicos dentro del grupo MLB. Dado que las actividades de HipoNIA se limitaron a la liquidación de los activos sin demora sin anticipos concedidos a los clientes, es parte integrante del proceso de liquidación. Por tanto, en el caso de HipoNIA puede descartarse la ayuda indirecta procedente de otras medidas de ayuda concedidas al segmento comercial de MLB.

#### 5.2. Compatibilidad de la ayuda con el mercado interior

- (86) Puesto que en la sección 5.1 se concluyó que la ayuda de tesorería a HipoNIA y la ventaja indirecta otorgada a HipoNIA procedente de las medidas de ayuda concedidas a MLB constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado, debe evaluarse su compatibilidad con el mercado interior.

<sup>(1)</sup> Véase el considerando 158 de la Decisión de incoación.

### 5.2.1. Base jurídica para la evaluación de la compatibilidad

- (87) En los considerandos 177 a 180 de la Decisión de incoación ya se estableció que las medidas de ayuda en beneficio de las actividades comerciales de MLB deben evaluarse con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado y, en particular, a la Comunicación sobre reestructuración.

### 5.2.2. Compatibilidad de la medida de ayuda con arreglo a la Comunicación de reestructuración

Restablecimiento de la viabilidad a largo plazo de las actividades económicas de MLB continuada por Hipolizings después de su venta

- (88) La Comunicación de reestructuración confirma, en su punto 17, que la venta de la entidad financiera (o de una parte de ella) a un tercero puede contribuir a recuperar su viabilidad a largo plazo.
- (89) Hipolizings se vendió a Swedbank Lizings, que es la mayor sociedad de arrendamiento financiero de Letonia (22 % de cuota de mercado). Está estrechamente integrado con las operaciones bancarias generales de Swedbank. A 31 de mayo de 2013, Moody's mejoró la calificación de Swedbank a A1. Las operaciones del grupo tienen un historial de rentabilidad adecuado [con un rendimiento sobre los fondos propios del 16,9 % en el año 2012 y del 13,8 % en el primer trimestre de 2013 <sup>(1)</sup>] con un coeficiente de capital básico de nivel 1 superior al 15 %. Las actividades de Hipolizings representan un porcentaje muy pequeño de los activos del grupo Swedbank (aproximadamente el 0,05 %).
- (90) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluye que las actividades económicas de MLB proseguidas por Hipolizings tras su venta a Swedbank Lizings, integrado en el grupo Swedbank, son viables.

Liquidación ordenada de las actividades comerciales no vendidas

- (91) Letonia confirmó que HipoNIA, que ha adquirido carteras de préstamos de MLB, no concede financiación adicional a ninguno de sus clientes. Además, se comprometió a presentar informes de seguimiento sobre la liquidación de las actividades comerciales no vendidas y una evaluación *a posteriori* de la liquidación.
- (92) La Comisión observa positivamente los esfuerzos realizados por Letonia y MLB por vender todas las actividades comerciales vendibles, salvo que fuera económicamente menos ventajoso que ir extinguiéndolas, según evaluación de un asesor externo acreditado.
- (93) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluye que se han disipado las dudas planteadas en la Decisión de incoación y, en el presente asunto, se reúnen los requisitos de la Comunicación de reestructuración con respecto a una liquidación ordenada de la actividad.

Limitación de la ayuda al mínimo necesario/aportación propia

- (94) En la Decisión de incoación ya se concluyó que la hipótesis del escenario neutro contenido en la estrategia de ventas garantiza que la ayuda se limite al mínimo necesario para la supresión gradual de las actividades comerciales de MLB <sup>(2)</sup>. La ejecución efectiva de dicho plan no modifica esta apreciación.
- (95) Además, en la Decisión de incoación también se concluyó que, por medio de una venta, se interrumpían las actividades comerciales de MLB, lo que garantiza que el banco contribuye a la reestructuración en la mayor medida posible con sus recursos propios <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Fuente: [http://www.swedbank.com/jdc/groups/public/@i/@sbg/@gs/@ir/documents/financal/cid\\_900555.pdf](http://www.swedbank.com/jdc/groups/public/@i/@sbg/@gs/@ir/documents/financal/cid_900555.pdf).

<sup>(2)</sup> Véase su considerando 210.

<sup>(3)</sup> Véanse sus considerandos 211 y 212.

### Ausencia de falseamiento indebido de la competencia

- (96) Como ya se expuso en la Decisión de incoación, las cesiones oportunas de filiales de MLB separadamente del banco, así como la división del banco en varios lotes antes de su venta, mitigan falseamientos indebidos de la competencia causados por la ayuda. Por esa razón, se valoraron positivamente <sup>(1)</sup>.
- (97) Dado que la venta se ha concluido, las dudas planteadas en la Decisión de incoación por lo que se refiere al ritmo de la venta se han disipado.
- (98) Puesto que el Letonia confirmó que HipoNIA no concederá anticipos sobre los préstamos existentes, las dudas expresadas en la Decisión de incoación a este respecto también se han disipado.
- (99) Por lo que se refiere a Hipolizings, la Comisión había concluido con carácter preliminar en la Decisión de incoación que las medidas para limitar el falseamiento de la competencia ocasionado por la ayuda concedida eran adecuadas. Habida cuenta de que Letonia confirma que Hipolizings no se ha beneficiado de ninguna ayuda directa, las conclusiones preliminares de la Comisión pueden confirmarse. Por otra parte, Hipolizings [...]. [...]. En efecto, a la vista de la limitada presencia en el mercado de Hipolizings (cuota de mercado del 5 %) y de la limitada ayuda que se le ha concedido, que es tan solo indirecta, son adecuadas las medidas para limitar el falseamiento de la competencia consistentes principalmente en su venta a su debido tiempo por parte de MLB.

### 5.2.3. Conclusión sobre la compatibilidad

- (100) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que el Plan de transformación de MLB y su aplicación hasta la fecha en relación con sus actividades comerciales cumplen todas las condiciones establecidas en la Comunicación sobre reestructuración.

## 6. CONCLUSIÓN

- (101) La Comisión considera que la ayuda de tesorería por importe de 71 millones LVL concedida en junio de 2013 por Letonia a MLB (en la persona jurídica de HipoNIA) y la ventaja indirecta otorgada a Hipolizings procedente de las medidas de reestructuración concedidas a MLB constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado.
- (102) La Comisión considera que Letonia ha aplicado ilegalmente la ayuda de tesorería adicional de 11 millones LVL, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado. No obstante, la Comisión considera que la medida, junto con la ayuda de tesorería original de 60 millones LVL a HipoNIA, es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.
- (103) La Comisión también considera que la ventaja indirecta otorgada a Hipolizings procedente de las medidas de reestructuración concedidas a MLB es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

### Artículo 1

La ayuda estatal que Letonia concedió a MLB en forma de ayuda de tesorería a HipoNIA por importe de 71 millones LVL y la ventaja indirecta otorgada a Hipolizings procedente de las medidas de reestructuración concedidas a MLB son compatibles con el mercado interior.

<sup>(1)</sup> Véase el considerando 219 de la Decisión de incoación.

*Artículo 2*

El destinatario de la presente Decisión será la República de Letonia.

Hecho en Bruselas, el 17 de julio de 2013.

*Por la Comisión*  
Joaquín ALMUNIA  
*Vicepresidente*

---

**DECISIÓN (UE) 2015/1583 DE LA COMISIÓN****de 4 de agosto de 2014****sobre el régimen de ayuda SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) del Reino Unido — Exoneración del impuesto sobre los áridos en Irlanda del Norte (ex N 2/04)***[notificada con el número C(2014) 5466]***(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

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

Considerando lo siguiente:

**1. PROCEDIMIENTO**

- (1) Mediante carta de 5 de enero de 2004, registrada el 9 de enero de 2004, el Reino Unido notificó a la Comisión su intención de introducir una exoneración fiscal en Irlanda del Norte aplicada a los áridos vírgenes extraídos y explotados comercialmente en Irlanda del Norte y a los productos transformados a partir de áridos vírgenes extraídos y explotados comercialmente en Irlanda del Norte sobre el impuesto sobre los áridos en el Reino Unido (en lo sucesivo, «la medida»).
- (2) La medida se notificó en calidad de modificación de la exoneración inicial del impuesto sobre los áridos en Irlanda del Norte <sup>(2)</sup>, que fue aprobada por la Comisión en su Decisión de 24 de abril de 2002 en el asunto N863/01 <sup>(3)</sup> (Decisión N863/01).
- (3) El 7 de mayo de 2004, la Comisión adoptó una decisión de no formular objeciones con respecto a la medida <sup>(4)</sup> (Decisión de 7 de mayo de 2004).
- (4) El 30 de agosto de 2004, la British Aggregates Association, Healy Bros. Ltd y David K. Trotter & Sons Ltd presentaron un recurso contra la Decisión de la Comisión antes mencionada (el recurso se registró con el número T-359/04).
- (5) El 9 de septiembre de 2010, el Tribunal General anuló la Decisión de 7 de mayo de 2004 <sup>(5)</sup>. Según la sentencia, la Comisión no estaba facultada para adoptar legalmente la decisión de no plantear objeciones, ya que no había examinado la cuestión de una posible discriminación fiscal entre los productos nacionales en cuestión y los productos importados procedentes de Irlanda. La Comisión no recurrió la sentencia.
- (6) Los días 15 de diciembre de 2010 y 21 de diciembre de 2011, el Reino Unido facilitó información complementaria sobre la medida, incluidos los documentos relativos a la suspensión de la ejecución de la medida a partir del 1 de diciembre de 2010 mediante la revocación de los reglamentos del impuesto sobre los áridos (crédito fiscal de Irlanda del Norte) de 2004 (S.I. 2004/1959).
- (7) Mediante carta de 2 de febrero de 2011, la Comisión solicitó información complementaria. El Reino Unido presentó información adicional mediante cartas de 7 de marzo de 2011 y 10 de junio de 2011.

<sup>(1)</sup> DO C 245 de 24.8.2011, p. 10, y corrección de errores en el DO C 328 de 11.11.2011, p. 11.

<sup>(2)</sup> Introducción por etapas del impuesto sobre los áridos.

<sup>(3)</sup> DO C 133 de 5.6.2002, p. 11.

<sup>(4)</sup> DO C 81 de 2.4.2005, p. 4.

<sup>(5)</sup> Sentencia de 9 de septiembre de 2010, Asunto T-359/04, British Aggregates a. o./Comisión, 2010 II-04227.

- (8) Por carta de 13 de julio de 2011, la Comisión informó al Reino Unido de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado, con respecto a esta medida.
- (9) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento (denominada en lo sucesivo «la Decisión de incoación») se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* <sup>(6)</sup>. La Comisión invitó a los terceros interesados a presentar sus observaciones a propósito de la ayuda.
- (10) La Comisión recibió dos observaciones de partes interesadas el 23 de septiembre de 2011. Estas observaciones se remitieron al Reino Unido el 10 de noviembre de 2011, que tuvo oportunidad de comentarlas. Las observaciones del Reino Unido se recibieron por carta de 25 de noviembre de 2011.
- (11) El Reino Unido presentó información adicional el 17 de septiembre de 2012 y el 10 de octubre de 2012. La Comisión solicitó más información el 23 de enero de 2014 y el 7 de febrero de 2014. El Reino Unido facilitó dicha información el 1 de abril de 2014 y el 4 de junio de 2014.

## 2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA

### 2.1. Impuesto sobre los áridos

- (12) El impuesto sobre los áridos (en lo sucesivo, «AGL») es un impuesto medioambiental sobre la explotación comercial de los áridos y se aplica a la roca, la arena y la grava. Fue introducido por el Reino Unido con efecto a partir del 1 de abril de 2002 con fines medioambientales para maximizar el uso de áridos reciclados y de otros productos de sustitución de los áridos vírgenes y favorecer una extracción y utilización eficientes de estos últimos, que constituyen un recurso natural no renovable. Los costes medioambientales de la extracción de áridos para los que se concibió el AGL incluyen el ruido, el polvo, los daños a la biodiversidad y el deterioro paisajístico.
- (13) El AGL se aplica a los áridos vírgenes extraídos en el Reino Unido y a los áridos vírgenes importados en su primer uso o venta en el Reino Unido <sup>(7)</sup>. El tipo del impuesto en el momento de la notificación inicial era de 1,6 GBP por tonelada <sup>(8)</sup>. El AGL se aplica también a la explotación comercial de los áridos vírgenes utilizados en la fabricación de productos transformados. No se aplica a los áridos reciclados y transformados ni a los áridos vírgenes exportados a partir del Reino Unido.

### 2.2. La exoneración original del AGL en Irlanda del Norte

- (14) En su Decisión N863/01, la Comisión consideró que la introducción por fases del AGL en Irlanda del Norte era compatible con lo dispuesto en la sección E.3.2 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente <sup>(9)</sup> («las Directrices de 2001»). La ayuda adoptó la forma de un régimen quinquenal de exoneración fiscal decreciente para el período 2002-2007. El AGL original en Irlanda del Norte cubría únicamente la explotación comercial de los áridos utilizados en la fabricación de productos transformados.

### 2.3. La exoneración modificada del AGL en Irlanda del Norte

- (15) La presente Decisión se refiere exclusivamente a la exoneración del AGL modificada en Irlanda del Norte, que se aplicaba a los áridos vírgenes extraídos y explotados comercialmente en Irlanda del Norte y a los productos transformados a partir de áridos vírgenes extraídos y explotados en Irlanda del Norte.

#### 2.3.1. Modificación

- (16) Como se explica en los considerandos 12 a 14 de la Decisión de incoación, el Reino Unido consideró que las circunstancias especiales en Irlanda del Norte requerían la ampliación del ámbito de aplicación de la exoneración del AGL en Irlanda del Norte.

<sup>(6)</sup> Ídem [1].

<sup>(7)</sup> El AGL se aplica a los áridos en bruto importados, pero no a los áridos contenidos en productos transformados importados.

<sup>(8)</sup> El 2 de abril de 2008, es decir, la fecha a partir de la cual eran aplicables las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, el nivel del AGL era de 1,95 GBP/tonelada.

<sup>(9)</sup> DO C 37 de 3.2.2001, p. 3.

- (17) Se modificó el régimen de exoneración original (introducción por fases del AGL). La exoneración se aplicaba a todos los tipos de áridos vírgenes, es decir, no solo a los áridos utilizados en la fabricación de productos transformados como era el caso de la exoneración inicial en la Decisión N863/01, sino también a los áridos vírgenes utilizados directamente en estado bruto <sup>(10)</sup>.
- (18) La exoneración se fijó en el 80 % del tipo normal del AGL y tenía carácter transitorio. Entró en vigor el 1 de abril de 2004 y debía finalizar el 31 de marzo de 2011 (es decir, nueve años desde el inicio del AGL el 1 de abril de 2002).
- (19) El régimen de exoneración se suspendió el 1 de diciembre de 2010.

### 2.3.2. Acuerdos medioambientales

- (20) Para garantizar una mayor efectividad en el logro de los objetivos medioambientales fijados, el Reino Unido condicionó la exoneración a la celebración formal y al cumplimiento por parte de los solicitantes de acuerdos negociados con el Reino Unido por los que se comprometían a aplicar un programa de mejoras de los resultados medioambientales a lo largo de la duración del régimen de exoneración.
- (21) Los criterios clave para beneficiarse de esta medida eran los siguientes:
- todas las instalaciones elegibles debían contar con las autorizaciones de construcción preceptivas, el permiso medioambiental reglamentario, etc., y
  - el explotador de la instalación debía someterse a un régimen de auditorías ambientales. La primera auditoría se debía encargar y presentar en el plazo de 12 meses a partir de la fecha de aplicación del régimen y actualizarse cada 2 años.
- (22) Cada acuerdo se adaptaba a las circunstancias de cada cantera, teniendo en cuenta, por ejemplo, las normas en vigor y las posibilidades de mejora. Los ámbitos de rendimiento cubiertos eran los siguientes: calidad del aire, arqueología y geodiversidad, biodiversidad, voladuras, responsabilidad de la comunidad, polvo, eficiencia energética, aguas subterráneas, paisaje e intrusión visual, ruido, almacenamiento y manipulación de hidrocarburos y sustancias químicas, restauración y mantenimiento posterior, utilización de alternativas a los áridos primarios, aguas superficiales, efectos del transporte fuera de la instalación y gestión de los residuos.
- (23) El Ministerio de Medio Ambiente en Irlanda del Norte era el encargado de controlar el cumplimiento de dichos acuerdos, retirándose la exoneración a las empresas en las que se observaban importantes deficiencias.

### 2.3.3. Costes de producción, precio de venta y elasticidad de los precios de la demanda de áridos

- (24) Por lo que respecta a los costes de producción de áridos, el Reino Unido explicó que oscilan mucho de una cantera a otra y que lo mismo sucede con los precios <sup>(11)</sup>. En el cuadro 1 se recogía el precio medio de venta franco cantera para las diferentes categorías de áridos <sup>(12)</sup>. También variaban los márgenes de beneficio, pero el sector estimó que el nivel normal se situaba entre el 2 % y el 5 %.

Cuadro 1

#### Precio de venta

Tipo de roca	Precio franco cantera antes de impuestos (GBP/tonelada)
Basalto	4,21
Arenisca	4,37

<sup>(10)</sup> Los áridos extraídos en Irlanda del Norte y enviados a cualquier destino en Gran Bretaña estaban sujetos al tipo máximo del AGL. Este fue también el caso de áridos extraídos en Irlanda del Norte y utilizados en la fabricación de productos transformados enviados a Gran Bretaña. De esta forma se garantizaba que no se atribuía ventaja comparativa alguna en el mercado de Gran Bretaña a los áridos y los productos transformados de Irlanda del Norte.

<sup>(11)</sup> El Reino Unido facilitó la información a efectos de la evaluación de la medida sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008. DETI Minerals Statement 2009.

<sup>(12)</sup> Los costes de distribución dependen de las distancias de transporte y se pueden calcular a partir de un coste del transporte de entre 0,15 y 0,20 GBP por tonelada y milla, teniendo en cuenta que los puntos de entrega se sitúan a entre 10 y 15 millas de distancia, dependiendo de las circunstancias.

Tipo de roca	Precio franco cantera antes de impuestos (GBP/tonelada)
Piedra caliza	3,72
Arena y grava	4,80
Otros	5,57
Precio medio ponderado	4,42

- (25) Tras la Decisión de incoación, el Reino Unido proporcionó más información por lo que se refiere a los costes de producción de los áridos en Irlanda del Norte y Gran Bretaña. El coste de la electricidad y de los permisos de construcción es superior en Irlanda del Norte con respecto a Gran Bretaña. Una pequeña o mediana empresa en Irlanda del Norte paga por la electricidad una media de 14 peniques por kWh, frente a los 11 peniques que pagan las empresas de tamaño similar en el Reino Unido en su conjunto. Los grandes y muy grandes consumidores de electricidad en Irlanda del Norte pagan, por término medio, 10 peniques por kWh, frente a los aproximadamente 8 peniques por kWh que pagan en el Reino Unido en su conjunto. Las estimaciones facilitadas por el sector sugieren que los costes de combustible y electricidad representan entre 30 y 46 peniques por cada tonelada de áridos producida. Además, en Irlanda del Norte las canteras tienen que hacer frente a los costes de planificación significativamente mayores que sus homólogas en el Reino Unido y la República de Irlanda. El Reino Unido facilitó una comparación de los costes que respalda este extremo.
- (26) Por lo que se refiere a la diferencia en general de los precios de Irlanda del Norte y de Gran Bretaña, el Reino Unido explicó que los proveedores en Irlanda del Norte no han podido nunca aplicar los mismos precios que en Gran Bretaña. El Reino Unido lo ilustró con una media de los precios de los áridos en Irlanda del Norte y en Gran Bretaña entre 2001 y 2008. El impuesto en su tipo máximo habría constituido una parte mucho más alta del precio de venta en un mercado ya dominado. La imposibilidad de repercutir los costes en los clientes ha sido un importante factor histórico de la falta de inversiones en la mejora del medio ambiente y se explica por razones económicas (fragmentación del mercado) y geológicas.
- (27) Tras la Decisión de incoación, el Reino Unido facilitó información más detallada sobre los precios medios de los áridos. Al parecer, salvo en el caso de materiales específicos de gran valor, no es rentable transportar áridos desde Irlanda del Norte a Gran Bretaña, ni incluso, en Gran Bretaña, desde Escocia para, por ejemplo, su utilización en Londres. El cuadro 2 muestra la media de los precios franco cantera en Irlanda del Norte y en Gran Bretaña entre 2006 y 2011, en el caso de Irlanda del Norte, y entre 2006 y 2012 en el caso de Gran Bretaña.

Cuadro 2 <sup>(13)</sup>**Media de precios franco cantera**

Año	Precio por tonelada en Irlanda del Norte (GBP)		Precio por tonelada en Gran Bretaña (GBP)	
	Arenas y gravas	Rocas trituradas	Arenas y gravas	Rocas trituradas
2006	3,81	3,60	9,18	7,34
2007	4,68	4,07	9,08	7,01
2008	3,74	4,84	10,05	8,11
2009	4,80	4,30	10,04	8,03
2010	3,38	4,25	10,47	7,90
2011	2,93	4,30	10,70	7,77
2012			10,02	8,28

<sup>(13)</sup> Fuentes: Annual Minerals Survey Department of Enterprise, Trade and Investment Northern Ireland en el caso de Irlanda del Norte y Annual Minerals Raised Survey del ONS, en el caso de Gran Bretaña.

- (28) La recopilación de información más detallada sobre la fijación de precios lleva a la misma conclusión comunicada anteriormente por el Reino Unido (considerando 26), es decir, que el AGL al tipo normal habría representado una mayor proporción del precio de venta en un mercado ya dominado. Los datos muestran que los áridos en forma de arena y grava o roca triturada procedentes de Irlanda del Norte no podrían competir con los precios medios de Gran Bretaña si se tienen en cuenta unos costes de [...] GBP (\*) por tonelada para el transporte por mar. El bajo precio de los áridos en general impide su venta en mercados lejanos dado que, incluso a [...] GBP por tonelada, un viaje de [...] millas añadiría casi un [...] % al precio franco cantera. En la mayoría de los casos, una cantera más cercana podría ofrecer un precio más competitivo.
- (29) En lo que respecta a la elasticidad de los precios de la demanda, el Reino Unido ha explicado que la elasticidad de los precios de la demanda de áridos varía de 0,2 a 0,5. El examen del Reino Unido de los datos sobre cantidades y precios de los áridos para Gran Bretaña e Irlanda del Norte sugiere que para la mayor parte de los tipos de áridos la elasticidad de precios osciló entre casi cero y 0,52 aproximadamente. A raíz de la Decisión de incoación, el Reino Unido puso de manifiesto que las estimaciones de la elasticidad de los precios de la demanda del resto del Reino Unido no pueden aplicarse a Irlanda del Norte, debido a las diferencias existentes entre los dos mercados. Por lo tanto, las cifras inicialmente facilitadas no son pertinentes para el mercado de Irlanda del Norte. El Reino Unido indicó que intentó determinar la elasticidad aplicable únicamente a Irlanda del Norte, pero no disponía de los datos pertinentes para el cálculo.
- (30) A raíz de la Decisión de incoación, el Reino Unido presentó información que mostraba cómo afectan las diferencias de precio a la demanda en el mercado de Irlanda del Norte. A tal fin se recibió información de cuatro de las cinco mayores empresas del sector de la explotación de canteras en Irlanda del Norte. Como los costes de transporte tienden a limitar el mercado en el que las canteras pueden vender sus productos a precios competitivos, fue difícil establecer una correlación directa entre los precios y las cuotas de mercado. La demanda y la cuota de mercado responden más a la puesta en marcha o conclusión de grandes proyectos de construcción a nivel local que a diferencias de precio a escala nacional. Por otra parte, a menudo las empresas con mayor cuota de mercado en Irlanda del Norte venden también productos especializados de mayor calidad, por lo que la comparación entre productores para determinar una tendencia del mercado no sería exacta. No obstante, el Reino Unido demuestra que las diferencias de precios sí afectan a la demanda, aunque a escala más bien local. Las empresas que operan cerca de la frontera con la República de Irlanda, es decir, a una distancia de aproximadamente 23 millas de la frontera experimentaron reducciones significativas en las ventas cuando elevaron sus precios. Se han presentado datos específicos en relación con [...] y [...]. El cuadro 3 muestra el impacto de los cambios de precios en la cantera de [...] y [...] en [...] entre 2009 y 2013 y una reducción de los volúmenes de ventas y de ingresos tras la supresión de la suspensión de la exoneración en 2010. Cuando intentó repercutir el impuesto en su totalidad, la cantera de [...] y [...] en [...] perdió un [...] % de sus ventas, lo que constituye una reducción significativa.

Cuadro 3

**El impacto de los cambios de precios en la cantera [...] y [...] entre 2009 y 2013**

Año	Toneladas	Ventas	Precio medio
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

- (31) Las plantas de productos transformados cercanas a la frontera con la República de Irlanda también experimentaron reducciones significativas en sus ventas cuando trataron de repercutir en los costes el impuesto sobre los áridos en su totalidad. Por ejemplo, la planta [...] de [...] en [...], a solo una milla de distancia de la frontera, vio su producción caer de [...] m<sup>3</sup> en 2005 a [...] m<sup>3</sup> en 2013, como consecuencia de un aumento de los precios de sus materiales.

(\*) Secreto comercial.

- (32) Por otra parte, el Reino Unido facilitó información sobre la evolución de las obras de infraestructuras y otras obras públicas entre 2000 y 2012. La evolución muestra un aumento de las obras públicas en el período de 2007 a 2009 seguido de una disminución y un ligero aumento en 2012. No obstante, la Comisión observa que el sector de la construcción en general se ha visto influido por la desaceleración económica, por lo que estas tendencias no pueden considerarse de forma independiente, ya que pueden deberse al entorno económico y a la evolución del mercado de la construcción.
- (33) El Reino Unido también facilitó los precios de licitación para el período de 2007 a 2013 de los áridos adquiridos por el Servicio de Carreteras de Irlanda del Norte (cuadro 4), incluidos los costes de transporte a los almacenes del Servicio de Carreteras. Los datos muestran claramente que, después de 2010, año en que se suspendió la exoneración del AGL, los precios disminuyeron, a veces de manera espectacular, o aumentaron ligeramente, pero en mucha menor medida que el importe del tipo íntegro del AGL, de 1,95 GBP. Eso demuestra que, incluso en lo que se refiere a las ventas públicas, los productores de áridos de Irlanda del Norte no podían repercutir a sus clientes el coste del AGL. Esto es más evidente ya que el sector público se ve menos afectado por la crisis económica y las obras del sector público, como las llevadas a cabo por el Servicio de Carreteras, aumentaron su cuota en el total de la demanda de áridos.

Cuadro 4

**Precios de las ofertas para el período de 2007 a 2013 para los áridos adquiridos por el departamento de contratos públicos del Servicio de Carreteras de Irlanda del Norte**

Año	10 mm, gravilla (GBP)	Arena para hormigón (GBP)	Piedra de tipo 3 (GBP)
2007	8,43	9,52	4,67
2008	8,49	9,52	4,70
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

2.3.4. Mercado de los áridos de Irlanda del Norte

- (34) Como las canteras de Irlanda del Norte fueron las únicas que se beneficiaron de la exoneración del AGL y no el resto de las del Reino Unido, el Reino Unido facilitó información sobre las razones por las que el mercado de áridos de Irlanda del Norte es un mercado geográfico diferente del mercado general del Reino Unido y sobre cuáles son las diferencias.
- (35) El Reino Unido muestra que los mercados de áridos en Irlanda del Norte y en Gran Bretaña son distintos e independientes entre sí, con muy poca interacción. El mercado de áridos tiende a tener carácter local debido a los costes relativamente elevados del transporte del material en relación con su precio de venta. Utilizando los datos disponibles del Ministerio de Transportes, el Reino Unido calculó que el coste medio del transporte por carretera de una tonelada de áridos asciende a 0,855 GBP por tonelada y milla. El bajo precio de estos productos significa que el transporte de larga distancia hará menos competitivos para el cliente los productos de los áridos transportados que los materiales extraídos de canteras cercanas. Por otra parte, los exportadores de materiales áridos han calculado que el coste del transporte por mar entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña sería aproximadamente de [...] GBP por tonelada. Al transporte marítimo hay que añadir el transporte por carretera desde la cantera hasta el puerto y desde los muelles de descarga de llegada al lugar de utilización. El Reino Unido también demuestra que el transporte de áridos entre ambas regiones no es rentable desde el punto de vista económico, salvo en el caso de piedra de color más especializado o de materiales áridos más caros. Se calcula que, incluso para estos materiales, es probable que exista un coste adicional de más de [...] GBP por tonelada, para el transporte por carretera desde el muelle de llegada en Gran Bretaña hasta la fábrica de asfalto más próxima.

- (36) La oferta de áridos difiere en gran medida entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña debido tanto a la disponibilidad de materiales como al número de empresas de explotación de canteras. Debido a su carácter geológico y en comparación con otras regiones del Reino Unido de su tamaño, Irlanda del Norte ostenta la más amplia variedad de tipos de roca. Las canteras se extienden de manera relativamente uniforme por toda Irlanda del Norte. Si bien distintos condados cuentan con mayores depósitos de determinados tipos de roca, los áridos de piedra triturada son en gran medida intercambiables, lo que garantiza la abundancia de roca utilizable como árido en todo el territorio. Por el contrario, Gran Bretaña no cuenta con la misma variedad geológica. Dada la diversidad y riqueza de los depósitos de roca, distribuidos de manera uniforme por todo el país y situados cerca de todos los principales mercados, Irlanda del Norte dispone de una oferta de productos intercambiables mucho mayor que el mercado de Gran Bretaña. Ello implica una mayor competencia en Irlanda del Norte y reduce los márgenes de los que disponen los productores de esa región para aumentar sus precios.
- (37) Según lo indicado por el Reino Unido, la proporción mucho mayor de canteras independientes y el mayor número de canteras por milla cuadrada en Irlanda del Norte también garantizan una mayor competencia entre los proveedores de áridos. En Gran Bretaña cinco grandes empresas <sup>(14)</sup> proveen más del 75 % de todos los áridos. Por el contrario, las cinco principales empresas de Irlanda del Norte solo representan aproximadamente el 39 % del total de la producción de áridos de la región.
- (38) El Reino Unido pone de manifiesto que los dos mercados son diferentes en cuanto a la evolución de la demanda, dado que la caída de la demanda de áridos durante y desde la desaceleración económica ha sido mucho mayor en Irlanda del Norte que en Gran Bretaña. Por otra parte, a medida que disminuye la actividad de la construcción y se reduce la demanda de áridos, se intensifica la competencia entre los explotadores de canteras por atraer al resto de la demanda.
- (39) Irlanda del Norte tiene una mucho mayor disposición a las operaciones aisladas, y la integración vertical de las actividades de producción de áridos, cemento y hormigón está mucho menos extendida en este mercado que en el de Gran Bretaña. En Gran Bretaña, como se indica en el considerando 37, las cinco mayores empresas controlan el 75 % de la producción de áridos. Estas mismas empresas también controlan el 70 % de toda la producción de hormigón premezclado y un alto porcentaje del número de plantas de asfalto, mercados ambos clave para las ventas de áridos. En efecto, cuando disminuye la producción del sector de la construcción y se reduce la demanda de hormigón y asfalto, las cinco mayores empresas de Gran Bretaña pueden ejercer un control sobre la reducción de sus capacidades de producción de áridos. Así pues, el suministro de áridos se adapta más rápidamente a la demanda en Gran Bretaña, lo que limita la presión a la baja sobre los precios. La situación en Irlanda del Norte es distinta debido a la falta de integración vertical del mercado; a medida que desciende la producción en el sector de la construcción y la demanda de áridos disminuye, se intensifica la competencia entre los explotadores de canteras para atraer al resto de la demanda. Ello hace que el mercado de Irlanda del Norte sea mucho más competitivo que el de Gran Bretaña, con un mayor número de canteras por milla cuadrada y per cápita y una mayor proporción de canteras independientes que intentan vender sus productos a fábricas de productos transformados autónomas e independientes.
- (40) Por otra parte, el Reino Unido puso de manifiesto que los mercados de áridos de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda son muy similares.

#### 2.3.5. Exposición al comercio

- (41) Tras la Decisión de incoación, el Reino Unido suministró información sobre la exposición al comercio de la industria de los áridos de Irlanda del Norte entre 2002 y 2013. Las estadísticas oficiales solo reflejan cifras semestrales unificadas debido a las normas sobre divulgación de *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC). Las estadísticas no permiten un desglose de la exposición al comercio por tipos de áridos y para algunos años no se dispone de estadísticas comerciales en absoluto. Otras dificultades surgieron debido a la falta de datos oficiales sobre la producción de hormigón y asfalto transformados. En tales casos, el Reino Unido ha recurrido a las estimaciones <sup>(15)</sup> del mercado facilitadas por la *Quarry Products Association Northern Ireland* («QPANI») (Asociación de Productos de Cantera de Irlanda del Norte). Debido a la inexistencia de estadísticas nacionales para otras

<sup>(14)</sup> La concentración en un número reducido de grandes empresas y la integración vertical de sus operaciones fueron algunos de los motivos por los que la *Office of Fair Trading* (Oficina del Comercio Justo) consultó a la *Competition Commission* (Comisión de Competencia) en agosto de 2011 en relación con los mercados de los áridos, del cemento y del hormigón. En su consulta, la *Office of Fair Trading* distingue el mercado de Irlanda del Norte del general del Reino Unido debido a sus características. Además, la *Office of Fair Trading* consideró que el mercado de los áridos de Irlanda del Norte no plantea los mismos problemas de competencia que el mercado general del Reino Unido.

<sup>(15)</sup> Éstas se basan fundamentalmente en las cifras del informe Grant Thornton's InterTradeIreland, publicado en 2012, y proyectan los datos hacia el pasado y hacia el futuro según los cambios porcentuales en la producción global del sector de la construcción en Irlanda del Norte. Operadores clave de la industria opinan también que las cifras reflejan estimaciones justas.

categorías de productos, el Reino Unido ha proporcionado estimaciones lo más exactas posible de la exposición al comercio de roca triturada, productos de hormigón transformado, arena y asfalto. Sin embargo, aun teniendo en cuenta estas limitaciones, el Reino Unido considera que los datos sobre la exposición al comercio reflejan el grado de intercambios comerciales entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. La exposición al comercio se detalla en el cuadro 5. Las cifras se basan en cifras anuales o semestrales para las importaciones y exportaciones y para las producciones anuales que también se proporcionaron a la Comisión.

Cuadro 5

**Exposición al comercio**

Roca triturada (GBP)						
	2006-2007	2008-2009				
Importaciones	13 699 717	5 986 891				
Exportaciones	28 519 715	19 938 824				
Valor estimado de las ventas nacionales	160 426 000	143 524 581				
Exposición al comercio (importaciones + exportaciones)/(importaciones + ventas)	24,25 %	17,34 %				
Productos transformados a base de hormigón (GBP)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Importaciones	10	10	9	7	7,5	7,5
Exportaciones	70	35	28	21	16	15
Valor estimado de las ventas nacionales	325	276	210	210	216	226
Exposición al comercio (importaciones + exportaciones)/(importaciones + ventas)	23,9 %	15,7 %	16,9 %	12,9 %	10,5 %	9,6 %
Productos transformados de asfalto y arena <sup>(1)</sup> (GBP)						
	2007-2008	2009-2010	2011-2012			
Importaciones de productos de asfalto y arena	1 540 633	1 909 210	4 489 366			
Exportaciones de productos de asfalto y arena	12 382 394	6 220 782	4 670 559			
Valor estimado de las ventas nacionales de productos de asfalto y arena	384 518 301	310 666 790	293 343 700			
Exposición al comercio (importaciones + exportaciones)/(importaciones + ventas)	3,61 %	2,60 %	3,08 %			

<sup>(1)</sup> El Reino Unido puso de manifiesto que la importación de productos de asfalto y arena aumentó considerablemente en el período 2011-2012, tras la suspensión del AGL en 2010. Sin embargo, debido a las normas de divulgación de HMRC, es difícil discernir qué parte del aumento corresponde a la arena y cuál a los productos de asfalto. No obstante, es probable que una gran parte de este aumento pueda atribuirse a los productos de asfalto importados de la República de Irlanda. Mientras que la arena estaría sujeta al AGL en el momento de la importación en el Reino Unido, los productos de asfalto transformados no, por lo que podrían beneficiarse de menores costes de producción y ser más competitivos en el mismo mercado en Irlanda del Norte que el asfalto de producción local.

- (42) Las cifras del cuadro 5 muestran que la industria de los áridos de Irlanda del Norte está sujeta a un grado significativo de exposición al comercio por lo que respecta a las ventas de roca triturada. El Reino Unido señala que las importaciones no declaradas de áridos en Irlanda del Norte aumentaron considerablemente a raíz de la introducción del AGL en 2002. Es probable que el nivel de importaciones no declaradas haya aumentado de nuevo a raíz de la suspensión de la exoneración del AGL en 2010. Una encuesta realizada en 2002 por la Universidad de Ulster contabilizó el número de camiones que transportaba áridos a Irlanda del Norte en ocho de los puestos fronterizos más importantes. Se contabilizaron hasta 89 camiones diarios. El total anual de todas las importaciones declaradas oficialmente solo habría necesitado 243 camiones para todo el año. Ello apunta a que el nivel real de las importaciones de áridos podría haber sido 133 veces más elevado que el registrado por las estadísticas oficiales en 2002, lo que significa que se podría haber infravalorado enormemente la exposición real al comercio.

#### 2.3.6. Repercusión y reducciones de ventas

- (43) Por lo que se refiere a la repercusión del incremento de los costes de producción sobre los consumidores finales y las posibles reducciones de ventas, el Reino Unido ha aportado datos que prueban que, a raíz de la introducción del impuesto en 2002, el precio medio de los áridos en Irlanda del Norte aumentó mucho menos de lo que habría cabido esperar si se hubiera repercutido el AGL en su totalidad, y que ello estaba vinculado a una caída en las ventas legales, proporcionalmente mucho más grande que la caída registrada en Gran Bretaña.
- (44) El Reino Unido señaló igualmente que las ventas de rellenos y áridos de calidad inferior disminuyeron en el ejercicio hasta el 31 de marzo de 2003 en comparación con los niveles registrados en los dos años anteriores a la introducción del AGL. La producción de canteras legales en el año civil de 2002 se situó muy por debajo de la tendencia establecida en las ventas de áridos (por lo general, a lo largo de los últimos 30 años se ha registrado una tendencia al alza en las ventas de áridos en Irlanda del Norte). En Gran Bretaña, la producción total descendió en 2002 en un 5,7 %, en comparación con el ligero aumento del año anterior (no obstante, el análisis de las tendencias puso de manifiesto que, en Gran Bretaña, la producción había seguido por lo general una tendencia a la baja durante los últimos 10 años).
- (45) El Reino Unido también explicó que una vez que se introdujo el impuesto a un tipo de 1,60 GBP/tonelada, el precio medio de los áridos en Irlanda del Norte aumentó en aproximadamente 0,25-0,30 GBP/tonelada en 2002 en comparación con 2001, mientras que en Gran Bretaña el precio había aumentado de 1 a 1,40 GBP/tonelada. Incluso teniendo en cuenta el hecho de que los áridos utilizados en productos transformados, que se beneficiaban de una exoneración del 80 % en el marco del régimen decreciente original de 2002 en Irlanda del Norte, están incluidos en dicha media, ello implica que los explotadores de canteras en Irlanda del Norte tenían que absorber una parte considerable del impuesto. Según el Reino Unido, aun en el supuesto de que los productos transformados utilizaran la mitad de la producción de áridos de Irlanda del Norte y de que su precio no se viera afectado por el impuesto en 2002, por término medio, más de 1 GBP/tonelada del impuesto debía ser absorbida por cada tonelada de áridos vendidos para su uso en bruto.
- (46) A raíz de la Decisión de incoación, el Reino Unido facilitó explicaciones adicionales en relación con su afirmación en el considerando 45 según la cual, una vez introducido el AGL, el precio medio en Irlanda del Norte aumentó mucho menos que el tipo del impuesto, mientras que en Gran Bretaña aumentó entre 1 y 1,4 GBP/tonelada, dado que los fabricantes de productos transformados a partir de áridos nunca pagaron el tipo íntegro del AGL. Según las estimaciones aportadas por el Reino Unido entre un tercio y la mitad de los áridos producidos en Irlanda del Norte se utiliza en la elaboración de productos transformados. Aun cuando, a efectos de este razonamiento, se aceptara la cifra más alta y se aplicara la plena exoneración del 100 % que se aplicó a los productos transformados durante el primer año del impuesto, y por consiguiente se asumiera que no se produjo un incremento de los costes de producción como consecuencia del impuesto sobre el 50 % de los áridos, ello solo duplicaría el incremento de precios en el 50 % restante. Dicha duplicación indicaría que el aumento del precio obtenido fue de entre 0,50 y 0,60 GBP/tonelada, que sigue siendo notablemente inferior al obtenido en Gran Bretaña, y no llegaría ni con mucho a repercutir el coste adicional total de 1,6 GBP/tonelada del impuesto en el primer año de aplicación.
- (47) Por otra parte, el Reino Unido facilitó datos recogidos a partir de muestras representativas de la industria de los áridos de Irlanda del Norte en lo que se refiere a las tendencias, volumen de negocios y beneficios de la producción de áridos. Sin embargo, las tendencias mostradas están relacionadas y no pueden dissociarse de las tendencias del mercado de la construcción y de la recesión económica a partir de 2008.
- (48) Los datos indican que la rentabilidad y los precios eran ya tan bajos antes de la suspensión de la exoneración que una absorción completa del impuesto no hubiera sido viable desde un punto de vista financiero. Al contrario, las empresas han puesto de relieve que repercutieron el impuesto, y que, a cambio, tuvieron que aceptar nuevas pérdidas en las ventas, además de las ya causadas por las adversas circunstancias económicas. A fin de continuar con la explotación de sus negocios, las empresas retrasaron inversiones en capital críticas y procedieron a despidos de personal. Los resultados de las encuestas indican que la repercusión del impuesto de 1,95 GBP por tonelada a los clientes era difícil, ya que los precios finales habrían aumentado entre un 50 % y un 66 %.

La situación económica hace que los clientes no estén dispuestos a pagar precios más altos y prefieran aplazar la inversión o acudir a la competencia en busca de materiales alternativos o un precio más competitivo. Ello perjudica a la industria de áridos de Irlanda del Norte y conlleva una pérdida de clientes, una reducción de los volúmenes de ventas y un aumento de la presión para reducir aun más los márgenes de beneficio.

- (49) Por lo tanto, aunque los datos recogidos a partir de empresas representativas de la industria de los áridos de Irlanda del Norte constituyen un buen indicativo de la evolución del volumen de negocios y de los beneficios del sector de los áridos en Irlanda del Norte, no pueden disociarse del contexto económico y no son concluyentes para evaluar los efectos del AGL íntegro por sí mismo.

#### 2.3.7. Otros datos

- (50) El presupuesto anual estimado del régimen de exoneración (recursos estatales no percibidos), oscilaba en el momento de la notificación entre 15 millones GBP (2004-2005) y 35 millones GBP (2010-2011).
- (51) Por lo que se refiere al número de beneficiarios, se estima que aproximadamente 170 canteras podrían acogerse a la exoneración.
- (52) La autoridad responsable de la concesión de la exoneración del AGL en Irlanda del Norte era el HMRC.

#### 2.3.8. Razones por las que se incoó el procedimiento de investigación formal

- (53) Como se explica en los considerandos 47 a 54 de la Decisión de incoación, la Comisión dudaba de que la exoneración modificada del AGL aplicable en Irlanda del Norte respetara el Tratado y, en particular, su artículo 110. Estas dudas impidieron a la Comisión declarar en ese momento la medida compatible con el mercado interior.
- (54) La Comisión consideró que el AGL constituía un impuesto interno en el sentido del artículo 110 del Tratado. Estimó que existía una distinción injustificable en la aplicación del AGL entre los productores de Irlanda del Norte y los de otros Estados miembros.
- (55) Tal como se explica en el considerando 56 de la Decisión de incoación, la Comisión consideró, basándose en la jurisprudencia pertinente y como consecuencia de la anulación de la Decisión de 7 de mayo de 2004, que la medida aplicada desde esa fecha (y hasta su suspensión el 1 de diciembre de 2010) debe considerarse ilegal. Por otra parte, la Comisión ha declarado que siempre evaluará la compatibilidad de la ayuda estatal ilegal con el mercado interior con arreglo a los criterios sustantivos establecidos en los instrumentos vigentes en el momento de la concesión de la ayuda <sup>(16)</sup>. Como la ayuda se considera ilegal y se concedió durante el período de aplicabilidad de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, así como después de la publicación de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008 <sup>(17)</sup>, la Comisión ha evaluado la compatibilidad del régimen de exoneración del AGL en el marco de los instrumentos vigentes en el momento en que se concedió la ayuda:
- a) Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, y
- b) Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.
- (56) Sobre la evaluación de la medida con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, la Comisión llegó a la conclusión de que pueden considerarse cumplidas las condiciones de compatibilidad establecidas en las mismas. No obstante, recuerda que, ante las dudas expresadas en relación con el artículo 110 del Tratado, en esa fase no pudo considerar que la medida fuera compatible con el mercado interior sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001.
- (57) Por lo que se refiere a la compatibilidad de la medida con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, la Comisión llegó a la siguiente conclusión:
- a) que la exoneración del AGL en Irlanda del Norte contribuye, al menos indirectamente, a una mejora de la protección del medio ambiente y que no mina el objetivo general perseguido por el AGL, de conformidad con el punto 151 de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008;

<sup>(16)</sup> Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales (DO C 119 de 22.5.2002, p. 22).

<sup>(17)</sup> Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 82 de 1.4.2008, p. 1).

- b) que los beneficiarios de la exoneración se definen a partir de criterios objetivos y transparentes, de conformidad con lo dispuesto en el punto 158, letra a), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008;
- c) que el impuesto sin reducción da lugar a un aumento considerable de los costes de producción previstos en el punto 158, letra b), de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2008;
- d) que se respeta el requisito de proporcionalidad de la ayuda tal como se establece en el punto 159 de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2008 dado que los beneficiarios de la exoneración del AGL en Irlanda del Norte siguen pagando el 20 % del impuesto.
- (58) A pesar de que la información facilitada por el Reino Unido puso de manifiesto un incremento muy importante de los costes de producción debido al AGL, incremento que con toda probabilidad hubiera sido imposible repercutir sin importantes reducciones de ventas, la Comisión, en esta fase, no podía concluir, a la luz de la información facilitada, en particular la falta de información suficientemente detallada, que se cumplía la condición de compatibilidad establecida en el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.
- (59) Si se tiene en consideración el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, el cumplimiento de los criterios de necesidad hace inevitable que la repercusión a los consumidores del aumento sustancial de los costes de producción a que se hace referencia en el considerando 58 produzca importantes reducciones de ventas. A este respecto, los Estados miembros podrán suministrar estimaciones de, entre otras cosas, la elasticidad de los precios de los productos del sector de que se trate en el mercado geográfico pertinente, así como estimaciones de las pérdidas de ventas o de la reducción de beneficios de las empresas en el sector o la categoría afectados.
- (60) En este contexto, la Comisión señaló que las alegaciones del Reino Unido de que el incremento de los costes de producción no puede repercutirse sin llevar a importantes reducciones de ventas se basaron en una comparación del aumento de los precios debido a la introducción del AGL (aproximadamente entre 0,25 y 0,30 GBP/tonelada en 2002 en comparación con 2001 en Irlanda del Norte, mientras que en Gran Bretaña el precio aumentó entre 1 y 1,4 GBP/tonelada). Por lo que se refiere a la reducción de las ventas (legales) en Irlanda del Norte, la Comisión señaló que en total, para todos los tipos de áridos, osciló entre un - 17,6 % (2001-2003) y un - 22,8 % (2002-2003), y fue proporcionalmente mucho mayor que la registrada en Gran Bretaña. La Comisión consideró que estos argumentos pueden considerarse una indicación de las dificultades encontradas para repercutir el incremento de los costes de producción en Irlanda del Norte.
- (61) No obstante, la Comisión señaló que el Reino Unido no había proporcionado datos suficientemente detallados que demostraran y cuantificaran el impacto en tales argumentos del hecho de que los fabricantes de los productos transformados a partir de áridos nunca hubieran pagado el AGL íntegramente debido al escalonamiento de su introducción en Irlanda del Norte.
- (62) Por otra parte, en lo que respecta a la demostración de la existencia de reducciones de ventas, el Reino Unido no ha dado explicaciones sobre el desarrollo de los mercados de los áridos en Irlanda del Norte después de 2002. La figura 2 del informe de la QPANI para el estudio de mercado de la Oficina del Comercio Justo relativo al sector de los áridos del Reino Unido <sup>(18)</sup>, señala un aumento de la producción entre 2004 y 2007.
- (63) El Reino Unido ha señalado en sus observaciones que el «aumento de los costes afectó al volumen de negocios de los operadores y redujo sus beneficios». No obstante, no se aportó dato alguno que apoyara tal afirmación.
- (64) Para demostrar el cumplimiento de las condiciones de compatibilidad del punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, el Reino Unido había presentado solo datos sobre el nivel general del sector, pero no se presentaron datos de muestras representativas de beneficiarios individuales en función, por ejemplo, de su tamaño.
- (65) Por último, la Comisión señaló que las observaciones del Reino Unido sugerían que, para la mayor parte de los tipos de áridos, la elasticidad de los precios osciló entre casi cero y 0,52 aproximadamente, lo que significa que fueron relativamente poco elásticos. En principio, ello significaría que el incremento de los costes de producción podría haberse repercutido a los clientes finales. El Reino Unido no ha proporcionado ninguna explicación adicional ni cálculos específicos sobre el impacto de la relativa falta de elasticidad según lo concluido en los argumentos presentados con respecto a la incapacidad de repercutir el incremento de los costes de producción a los clientes finales.

<sup>(18)</sup> Véase: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/aggregates/>, consultado el 18 de julio de 2014.

### 3. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

#### 3.1. Comentarios recibidos de la QPANI el 23 de septiembre de 2011

- (66) La QPANI alegó que los productores de áridos en Irlanda del Norte se acogieron al régimen de exoneración de buena fe, pensando que el Reino Unido había solicitado la aprobación de la Comisión y que esta había adoptado una decisión positiva. Además, suscribieron acuerdos medioambientales que exigían importantes inversiones por su parte.
- (67) Las demandantes que impugnaron la decisión de la Comisión por la que se aprobó el régimen de exoneración nunca demostraron mediante ejemplos la existencia efectiva de una discriminación en perjuicio de los áridos importados.
- (68) La QPANI alega que la recuperación de cualquier ayuda estatal sería contraria a las legítimas expectativas de legalidad de la ayuda de los operadores de canteras en Irlanda del Norte. Dado que los operadores de las canteras ya invirtieron para conseguir las mejoras medioambientales, una orden de recuperación implicaría de hecho que las empresas han de soportar los costes por segunda vez. Además, la recuperación iría en contra del principio de seguridad jurídica.
- (69) La QPANI también menciona que las importaciones de áridos en Irlanda del Norte siempre han sido mínimas. Señala que, tras la introducción del AGL, las importaciones de hecho aumentaron ya que aumentaron los proyectos de construcción de viviendas y se incrementó el gasto en construcción del sector público.
- (70) Por lo que se refiere a la imposibilidad de repercutir el AGL en los clientes, la QPANI aduce que el considerable incremento de los costes de producción, ya reconocido por la Comisión, no pudo repercutirse debido al exceso de capacidad del sector de los áridos y a la mucha mayor competencia de este mercado en Irlanda del Norte. Además, en Irlanda del Norte existe un importante volumen de materiales exentos del AGL, como el esquisto, utilizado en proyectos de obras públicas y privadas y en la agricultura. Una encuesta mensual de la QPANI sobre las ventas de piedra al sector privado (para el período comprendido entre septiembre de 2001 y septiembre de 2002) puso de manifiesto un considerable descenso en la actividad comercial a partir de abril de 2002 en comparación con el año anterior. La oficina estadística del *Department of Enterprise Trade and Investment* (NI) (Ministerio de Empresa, Comercio e Inversión en Irlanda del Norte) en el informe anual sobre el sector de la minería de 2002 puso de manifiesto un descenso de unos 2,7 millones de toneladas en la producción de áridos en Irlanda del Norte, lo que representa aproximadamente el 11 % de la producción.
- (71) La QPANI alega que la investigación del *Northern Ireland Affairs Committee* titulada «Introduction of the Aggregates Levy — One Year On, third report of session 2003-2004» ofrece pruebas claras que muestran el impacto en las ventas de áridos y en los niveles de empleo de la introducción del AGL.
- (72) La QPANI alega que la razón para el incremento de la producción de áridos en Irlanda del Norte desde 2004 hasta 2007 está en el aumento de la actividad del sector de la construcción en la provincia.
- (73) La QPANI alega también que el aumento de los costes afectó a los márgenes de beneficios de los operadores, como lo demuestra el hecho de que los precios fueran aumentando a un ritmo de entre 0,25 y 0,30 GBP, como se indica en el considerando 81 de la Decisión de incoación. Así pues, estaban absorbiendo la mayor parte del incremento de los costes de producción causados por el AGL y, teniendo en cuenta el uso intensivo de capital y los elevados gastos generales de la industria, se hizo evidente que los estrechos márgenes de beneficio de los operadores se redujeron aun más.
- (74) La QPANI alega que los datos sobre la elasticidad de los precios se refieren al mercado de áridos en Gran Bretaña y no reflejan la situación en Irlanda del Norte.

#### 3.2. Observaciones de la British Aggregates Association («BAA») recibidas el 23 de septiembre de 2011

- (75) La BAA alega que sería imposible para el Reino Unido corregir con carácter retroactivo la discriminación fiscal de los productos importados de otros Estados miembros. Se aduce que, aunque el Reino Unido tuviera que reembolsar cualesquiera importes pagados en concepto de impuesto sobre los áridos importados en Irlanda del Norte de otros Estados miembros, ello no eliminaría el grave efecto disuasorio de la discriminación fiscal. Por lo tanto, la aprobación retroactiva del régimen de exoneración no sería posible.

- (76) La BAA alega que el régimen de exoneración del AGL no se ajusta a lo dispuesto en las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001. Según ella, el AGL no tiene un impacto apreciable sobre el medio ambiente, tal como se exige en el punto 51, apartado 2, letra a), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001; el régimen de exoneración de 2004 no se aprobó cuando se adoptó el AGL, según lo prescrito en el punto 51, apartado 2, letra b), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001; el 20 % no constituye una proporción del impuesto apreciable, tal como se exige en el punto 51, apartado 1, letra b), de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2001.
- (77) La BAA asegura además que el régimen de exoneración del AGL tampoco se ajusta a lo dispuesto en las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008. La exoneración del AGL socava el objetivo medioambiental perseguido por el AGL, contrariamente a lo dispuesto en el punto 151 de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, ya que ha dado lugar a importantes «importaciones» de áridos procedentes de Irlanda del Norte en Gran Bretaña desde 2004. Ello incita a pensar que se estuvieron eludiendo las normas que exigían al tipo íntegro gravar los áridos extraídos en Irlanda del Norte, pero utilizados en Gran Bretaña.
- (78) Además, la BAA alega que la exoneración del AGL no se ajusta a lo dispuesto en el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008 ya que no se ha demostrado la imposibilidad de repercutir el aumento sustancial de los costes de producción. En concreto, los datos económicos presentados por el Reino Unido, a los que se hace referencia en los considerandos 21 a 23 de la Decisión de incoación, son poco probables y es posible que induzcan a error. Según la BAA, los precios medios presentados por el Reino Unido no son indicativos ya que hay muchos tipos distintos de áridos y, por lo tanto, un gran número de precios. Además, el precio franco cantera también depende de la ubicación de la misma y la distancia a las obras de construcción. Por lo tanto, no sería pertinente la comparación del precio medio para Irlanda del Norte (un área relativamente pequeña y rural) con el precio medio para el conjunto de Gran Bretaña. En efecto, si los precios franco cantera en Irlanda del Norte hubieran sido un 50 % más bajos que los de Gran Bretaña, se habría producido una enorme demanda de áridos de Irlanda del Norte en Gran Bretaña. La BAA alega que los costes de transporte de Irlanda del Norte a Londres no son más elevados que los costes de transporte desde Escocia a Londres.

#### 4. OBSERVACIONES DEL REINO UNIDO RECIBIDAS EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2011

- (79) El Reino Unido sostiene que la ayuda no debería ser considerada ayuda ilegal y que, a la hora de evaluar la compatibilidad de la medida con el mercado interior, solo deberían aplicarse las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001.
- (80) El Reino Unido considera que la Comisión debe tener en cuenta el hecho de que su decisión de 7 de mayo de 2004 por la que se aprueba la ayuda fue declarada nula debido a la omisión ilegal de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal. La medida se había notificado a la Comisión y había sido aprobada antes de que se concediera ninguna exoneración del impuesto. En el momento en el que se concedió la ayuda, no era una ayuda ilegal.
- (81) El Reino Unido alega que, dado que la Decisión de 7 de mayo de 2004 era nula, la Comisión no adoptó de hecho una decisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo<sup>(19)</sup> («el Reglamento de procedimiento»), en el plazo de dos meses. Así pues, la medida debería considerarse autorizada. Si se aplica el artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento a la notificación inicial, la ayuda se debe considerar aprobada en 2004 y la Comisión no tiene competencia para adoptar una nueva decisión con arreglo al artículo 4. Al contrario, la medida ha de calificarse de ayuda existente, que está sujeta a revisión solo por lo que respecta a sus efectos en el futuro y que no puede ser objeto de una orden de recuperación retroactiva. Sin embargo, se adoptó una decisión en virtud del artículo 4, apartado 3, si bien de forma ilegal y a pesar de que posteriormente se declarara nula, en cuyo caso el artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento no es aplicable. El Reino Unido alega que debería también tener derecho a hacer valer el hecho de que la decisión de aprobación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento de procedimiento se adoptó antes de que se concediera la exoneración fiscal, de modo que la concesión de las ayudas no era ilegal, en el sentido de que no se concedían sin la aprobación de la Comisión.
- (82) El Reino Unido alega que, en el caso en cuestión, el motivo por el que se considera que la ayuda es ilegal es únicamente que la Decisión de 7 de mayo de 2004 se declaró nula en la medida en que no incoó el procedimiento de investigación formal, en 2004. No puede afirmarse que el Reino Unido estuviera infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado en el momento en que se ejecutó la medida. A la hora de evaluar la compatibilidad de la medida con el mercado interior, solo deben tenerse en cuenta las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001. La Comisión debe proceder a evaluar la ayuda sobre la base de la notificación de 2004 y a aplicar las normas aplicables en ese momento.

<sup>(19)</sup> 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 (actual artículo 108 del Tratado) (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

- (83) Dado que el Reino Unido afirma que la ayuda no es ilegal, estima que la Comisión no tiene derecho a dividir las ayudas concedidas entre los períodos en los que estaban en vigor las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 y de 2008 respectivamente. De ello se deduce que, dado que la Comisión ha llegado a la conclusión de que la medida es coherente con las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, todas las ayudas concedidas en virtud del régimen deben declararse compatibles con el mercado interior.
- (84) El Reino Unido rechaza las alegaciones formuladas por la *British Aggregates Association* («BAA») en su respuesta a la Decisión de incoación en las que sostiene que la medida, tal como se notificó en 2004, no era conforme con las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001. El Reino Unido hace hincapié en el hecho de que la Comisión ya consideró, como se señala en el considerando 63 de la Decisión de incoación, que el AGL tenía efectos medioambientales apreciables y que la BAA no discute la conclusión de la Comisión de que los acuerdos medioambientales celebrados con empresas de áridos en Irlanda del Norte que se beneficiaban de la exoneración del 80 % del AGL tuvieron efectos medioambientales positivos y no menoscabaron los objetivos perseguidos por el AGL. Además, el Reino Unido demuestra que la medida aprobada por la Comisión en 2004 fue una ampliación del régimen de exoneración introducido originalmente al mismo tiempo que el impuesto. El punto 51, apartado 2, letra b), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 no exige que todos y cada uno de los aspectos de la excepción deban haberse establecido o deban aplicarse en el momento en que se introduce el impuesto. Si tal fuera el caso, no sería posible introducir nunca una excepción modificada y las disposiciones del punto 51, apartado 2, serían redundantes. Por otra parte, el Reino Unido alega que se cumplen las exigencias del punto 51, apartado 1, letra b), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 y que, como la Comisión ya reconoció en el considerando 67 de la Decisión de incoación, el requisito de abonar el 20 % del AGL constituye una obligación de pagar una parte significativa del impuesto. La cuestión de si dicha proporción es significativa también debe tener en cuenta que los operadores de canteras que pueden acogerse a la exoneración deben asumir los costes de la mejora de su rendimiento medioambiental y que los precios de los áridos son, en general, más bajos en Irlanda del Norte que en el resto del Reino Unido. En términos absolutos, el valor monetario del 20 % del impuesto nacional adeudado es, por tanto, mayor que en el resto del Reino Unido.
- (85) El Reino Unido afirma que es errónea la idea según la cual el régimen de exoneración podría constituir una imposición discriminatoria contraria al artículo 110 del Tratado. Las importaciones en el Reino Unido procedentes de Irlanda se gravan de manera equivalente a la producción en el Reino Unido, incluida la producción en Irlanda del Norte en los casos en los que no se reúnen las condiciones para la aplicación de la exoneración. Por consiguiente, no existe ninguna discriminación entre los productos importados en el Reino Unido procedentes de Irlanda y los productos producidos en el Reino Unido. Irlanda del Norte no es un Estado miembro, por lo que no procede aplicar el artículo 110 del Tratado para determinar si un tratamiento fiscal específico de determinados productores dentro de ese espacio constituye una discriminación en contra de productos importados de otros Estados miembros y vendidos en dicho espacio. El Reino Unido alega que debería valorarse si existe discriminación en relación con los productos nacionales, y que, dado que los productos nacionales en el Reino Unido están plenamente sujetos al AGL, no puede afirmarse que exista discriminación. Por otra parte, el hecho de que algunos productores de una determinada zona de un Estado miembro puedan beneficiarse de una reducción fiscal es un asunto pertinente para el control de las ayudas estatales en virtud del artículo 107 del Tratado, y no del artículo 110. Es únicamente el artículo 107, apartado 3, del Tratado el que debe aplicarse a las medidas de ayuda fiscal concedidas a los productores, y no el artículo 110. De lo contrario, todas las ayudas fiscales a los productores deberían ampliarse a los productos procedentes de otros Estados miembros. Por otra parte, no existe ninguna norma del Derecho de la Unión que exija que una ayuda concedida en forma de exoneración fiscal a productores de una zona de un Estado miembro se aplique igualmente a los importadores de productos similares procedentes de otros Estados miembros.
- (86) El Reino Unido no acepta que la ayuda sea ilegal, pero aun cuando la Comisión así lo considere, estima que no precede emitir una orden de recuperación. Una orden de recuperación vulneraría la confianza legítima de los beneficiarios y sería desproporcionada.

## 5. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA

### 5.1. Ayuda estatal en virtud del artículo 107, apartado 1, del Tratado (antiguo artículo 87, apartado 1, CE)

- (87) El artículo 107, apartado 1, del Tratado define las ayudas estatales como 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, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

- (88) La exoneración del AGL se confiere como recursos estatales, en forma de reducción del tipo impositivo, a empresas establecidas en una parte definida del territorio del Reino Unido (Irlanda del Norte), favoreciéndolas al reducir los costes que normalmente deberían soportar. Los beneficiarios de la ayuda trabajan en la extracción de áridos o en la fabricación de productos transformados, actividades económicas que implican un comercio entre Estados miembros.
- (89) En consecuencia, la Comisión llegó a la conclusión en el considerando 39 de la Decisión de incoación, de que la medida notificada constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado (antiguo artículo 87, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea).

## 5.2. Evaluación de la ayuda estatal

### 5.2.1. Base jurídica

- (90) Como se describe en el considerando 55, la Comisión concluyó que, puesto que la ayuda debe considerarse ayuda ilegal, y, teniendo en cuenta el objetivo medioambiental de la medida, la Comisión debe evaluar la compatibilidad de la medida con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado basándose en las bases jurídicas en vigor en el momento de la concesión de la ayuda:
- a) Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, y
  - b) Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.
- (91) El Reino Unido considera, por las razones descritas en los considerandos 79 a 83, que la ayuda no debe ser considerada ayuda ilegal y que debe ser evaluada únicamente sobre la base de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2001.
- (92) Además de sus conclusiones a este respecto en la Decisión de incoación, dada la posición expresada por el Reino Unido, la Comisión señala que el Tribunal de Justicia ha mantenido de forma reiterada que, cuando una decisión positiva de la Comisión es impugnada dentro de los plazos establecidos y anulada por el Tribunal de Justicia, los principios generales del Derecho de la Unión y, en particular, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, no impiden a la Comisión declarar que una determinada medida de ayuda constituye ayuda estatal ilegal e incompatible y ordenar su recuperación. En el asunto CELF I <sup>(20)</sup>, el Tribunal de Justicia declaró que «las ayudas ejecutadas con posterioridad a la decisión positiva de la Comisión se presumen legales hasta la sentencia de anulación del juez comunitario. A continuación, en la fecha de esta sentencia, conforme al artículo 231 CE, párrafo primero, se presume que las ayudas controvertidas no fueron declaradas compatibles por la decisión anulada, por lo que su ejecución debe considerarse ilegal.» En el asunto CELF II <sup>(21)</sup>, el Tribunal confirmó «que la confianza legítima del beneficiario de la ayuda no puede originarse por una decisión positiva de la Comisión, por una parte, cuando esta decisión ha sido impugnada dentro de los plazos señalados para la interposición de un recurso contencioso y fue anulada posteriormente por el juez comunitario, ni, por otra parte, hasta que venza el plazo señalado para interponer un recurso o, en caso de recurso, hasta que el juez comunitario no se haya pronunciado de forma definitiva».
- (93) La Comisión, por tanto, mantiene su opinión de que la exoneración del AGL debe considerarse ayuda ilegal. Por consiguiente, la ayuda concedida después del 2 de abril de 2008 está sujeta a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008. Sin embargo, incluso en el caso de que, tal y como alega el Reino Unido, la exoneración del AGL se considerara ayuda existente, habría tenido que ser adaptada a las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, de conformidad con el punto 200 de las mismas.

### 5.2.2. Infracción del artículo 110 del Tratado

- (94) Como se explica en los considerandos 53 y 54, la Comisión consideró que el hecho de no conceder la exoneración del AGL a los productos importados en Irlanda del Norte procedentes de otros Estados miembros podría constituir una infracción del artículo 110 del Tratado.
- (95) El primer párrafo del artículo 110 del Tratado parece oponerse a un régimen nacional como el régimen de exoneración del AGL en Irlanda del Norte que prevé una reducción del tipo del AGL en lo que se refiere a los áridos vírgenes extraídos en Irlanda del Norte por productores que hayan celebrado acuerdos en materia medioambiental, mientras que productos idénticos importados de otros Estados miembros quedan excluidos del

<sup>(20)</sup> Asunto C-199/06, CELF y Ministre de la Culture et de la Communication, apartado 63, 2008 I-00469.

<sup>(21)</sup> Asunto C-1/09, CELF y Ministre de la Culture et de la Communication, apartado 45, 2010 I-00469. Véase también el asunto T-116/01, P & O European Ferries (Vizcaya)/Comisión (RecFP 2003, pp. II-205 02957).

régimen de tipo reducido y, por tanto, se gravan al tipo íntegro del AGL <sup>(22)</sup>. A diferencia de lo que alega el Reino Unido en el considerando 85, el hecho de que el tipo reducido sea aplicable únicamente en una zona definida no altera esta interpretación. En efecto, si se autorizaran medidas como la del régimen de desgravación fiscal del Reino Unido, los Estados miembros podrían eludir fácilmente el principio de no discriminación establecido en el artículo 110 del Tratado.

- (96) El Tribunal de Justicia entendió <sup>(23)</sup>, al igual que estima el propio Reino Unido, que «el Derecho comunitario no restringe [...] la libertad de cada Estado miembro de establecer un sistema diferenciado de tributación para algunos productos, aunque sean similares en el sentido del párrafo primero del artículo 90 CE» No obstante, tales diferencias solo son compatibles con el Derecho comunitario «si persiguen objetivos de política económica compatibles, a su vez, con las prescripciones del Tratado y del Derecho derivado y si se aplican de manera que eviten cualquier forma de discriminación, directa o indirecta, respecto a las importaciones procedentes de los demás Estados miembros, o de protección de las producciones nacionales competidoras». Por lo que se refiere a la exoneración del AGL, el trato diferente de los áridos importados es manifiestamente no conforme con los requisitos para un trato diferenciado según lo establecido por el Tribunal de Justicia.
- (97) El principio rector con respecto al Derecho de la Unión es que los principios deben interpretarse y aplicarse de un modo que dé efecto a sus objetivos. El artículo 110 del Tratado establece disposiciones específicas en materia de fiscalidad internacional que prohíben a los Estados miembros imponer tributos internos de naturaleza discriminatoria. Así pues, para que una medida fiscal que constituya ayuda pueda considerarse válida, la Comisión debe asegurarse de que no infringe el artículo 110 del Tratado y cumple todos los requisitos pertinentes de los artículos 107 y 108 <sup>(24)</sup>. No hay motivo para considerar que una medida de ayuda en forma de exoneración fiscal que solo se aplica en una parte de un Estado miembro constituye una excepción a dicha interpretación.
- (98) No obstante, la Comisión toma nota de que el Reino Unido se comprometió mediante su carta de 1 de abril de 2014 a rectificar la incompatibilidad de la exoneración del AGL con el artículo 110 del Tratado mediante el reembolso de los importes percibidos que sean incompatibles con el mercado interior, de conformidad con los criterios descritos en los considerandos 99 a 103. El alcance de la medida correctiva permite que las adquisiciones de áridos en Irlanda del Norte, procedentes de otros Estados miembros y por las que se pagó el tipo íntegro del AGL durante el período de aplicación del régimen de exoneración del AGL vigente entre 2004 y 2010, se beneficien de la exoneración del 80 % del impuesto sobre los áridos que se aplicó a los operadores de canteras de Irlanda del Norte que participaron en el régimen de exoneración del AGL. El objetivo de la introducción del régimen propuesto sería abordar cualquier desigualdad que pudiera haberse producido.
- (99) La Comisión toma nota de la imposibilidad, señalada por el Reino Unido en su carta de 17 de septiembre de 2012, de identificar las canteras extranjeras que vendieron áridos sujetos al AGL que fueron importados y utilizados en Irlanda del Norte. Asimismo, la Comisión indica que las entidades que pagaron el AGL no fueron las canteras extranjeras sino los importadores registrados para el pago del impuesto. Por lo tanto, parece apropiado y conforme con la práctica decisoria de la Comisión <sup>(25)</sup> que las entidades que pagan efectivamente el impuesto que impusieron en los áridos la fecha de exigibilidad son las que tienen derecho al reembolso. El régimen retroactivo propuesto garantiza que todo aquel que presente la prueba de que ha pagado el AGL ante el HMRC al tipo máximo a título de adquisiciones de áridos importados en Irlanda del Norte de otros Estados miembros entre el 1 de abril de 2004 y el 30 de noviembre de 2010 («el período de referencia»), y cumplan criterios medioambientales y condiciones específicos, puedan solicitar un crédito del 80 % del impuesto abonado.
- (100) Como el régimen retroactivo necesita garantizar que solamente las importaciones de áridos de canteras que cumplen las mismas normas medioambientales que las canteras de Irlanda del Norte que podían beneficiarse de la exoneración acceden al mecanismo de reembolso, el Reino Unido tuvo que establecer un mecanismo de verificación. La Comisión reconoce que, para que el régimen retroactivo sea efectivamente aplicable y no implique cargas innecesarias, el Reino Unido no tendrá que verificar si la cantera extranjera cumplía exactamente las mismas normas que las canteras de Irlanda del Norte, dado que en realidad no tenían ningún incentivo para hacerlo, pero sí al menos las normas ambientales de la Unión vigentes en ese momento e incorporadas a las respectivas legislaciones nacionales. El Department of Environment (DoE) de Irlanda del Norte verificará el cumplimiento de las normas medioambientales por parte de los posibles solicitantes y abrirá un plazo de un año de registro a partir de la publicación del proyecto de legislación de exoneración retroactiva en el Reino Unido.

<sup>(22)</sup> Véase el asunto C-221/06, *Stadtgemeinde Frohnleiten y Gemeindebetriebe Frohnleiten*, apartados 56 a 73, 2007, p. I-09643.

<sup>(23)</sup> Ídem 22.

<sup>(24)</sup> E. Szyszczak, *Research Handbook on European State Aid Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Reino Unido, 2011, p. 287.

<sup>(25)</sup> C-43/02 (ex NN 75/01) — Luxemburgo, C-7/05 — Eslovenia, NN 162/A/2003 y N 317/A/2006 — Austria, C-4/09 (ex N 679/97) — Francia.

- (101) Para tener derecho a la exoneración, el solicitante debería indicar la cantera de fuera del Reino Unido de la que proceden los áridos y solicitar al DoE en Irlanda del Norte un certificado que acredite el cumplimiento de las normas medioambientales de la Unión vigentes. El DoE procedería a consultar a las autoridades de los demás Estados miembros para determinar las normas de aplicación y su cumplimiento. Si la consulta arroja resultados satisfactorios, el DoE pasaría a expedir un certificado de conformidad que estaría disponible para el HMRC <sup>(26)</sup> y que le facilitaría la información necesaria para tramitar las solicitudes de devolución del impuesto. En el caso de las solicitudes relativas a la misma cantera sería aplicable el mismo certificado.
- (102) Las solicitudes de reembolso deberán incluir las pruebas siguientes: los áridos se han adquirido a una cantera de otro Estado miembro durante el período de referencia; la cantera ha sido certificada por el DoE; se ha abonado el tipo íntegro del AGL; no se ha solicitado ninguna exoneración para otros fines. La prueba de adquisición podría constar de la documentación comercial adecuada que certifique la fecha de la transacción y el origen de los áridos. El número de cuenta del contribuyente del impuesto de áridos registrado podría servir como prueba de que se abonó el tipo íntegro del AGL y que no se solicitó ninguna otra exoneración. Esto forma parte de los registros propios del contribuyente ya que las autoridades solo cuentan con el importe total del impuesto aplicable a los áridos utilizados para explotación comercial. La Comisión reconoce las dificultades que los posibles solicitantes podrían tener a la hora de aportar esta documentación en razón del largo período de tiempo transcurrido desde la introducción de la exoneración del AGL <sup>(27)</sup>. No obstante, toma nota de que el Reino Unido solo requiere pruebas razonables disponibles para la exoneración retroactiva habida cuenta del hecho de que no se dispone de un registro público con toda esta información.
- (103) La medida correctiva con carácter retroactivo propuesta por el Reino Unido tiene las características principales siguientes:
- a) Será objeto de una amplia publicidad, incluso a través de anuncios en la prensa nacional de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda. Como la fecha de exigibilidad del impuesto sobre áridos procedentes de una empresa situada fuera del Reino Unido es la de la explotación comercial de los áridos, es decir, la fecha en que son objeto de un acuerdo de suministro en el Reino Unido, utilizados para la construcción o se mezclan con otros materiales distintos del agua, para establecer de la forma más precisa qué entidades tienen derecho al reembolso habrá que utilizar la información del registro del impuesto sobre los áridos en Irlanda del Norte. Por consiguiente, la publicidad del régimen retroactivo incluirá, entre otras cosas, el envío de cartas a todas las empresas registradas en el impuesto sobre los áridos en Irlanda del Norte, incluidas aquellas registradas durante el período de referencia que posteriormente se hayan dado de baja en el registro.
  - b) Se establecerá en la ley tributaria siguiente posterior a la Decisión de la Comisión. El Reino Unido informó a la Comisión de que los trabajos relativos al proyecto de ley ya comenzaron en abril de 2014 y ya facilitó un modelo de formulario para la devolución del AGL. Está previsto que el régimen retroactivo entre en vigor en abril o mayo de 2015.
  - c) Se prevé un período de registro de 1 año en el DoE desde el momento en que se publique el proyecto de ley, a fin de garantizar que el DoE disponga de tiempo suficiente para investigar las canteras.
  - d) Tendrá una duración de 4 años a partir del momento en que se apruebe la ley (es decir, tras la sanción real de la ley tributaria).
  - e) No habrá límite por lo que se refiere al tamaño del fondo.
  - f) En el reembolso del impuesto se incluyen el pago de intereses. Los intereses se calcularán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión <sup>(28)</sup>.
  - g) Garantizará que los pagos se efectúan con la mayor rapidez posible (el período exacto dependerá del tiempo utilizado por las autoridades de otros Estados miembros para verificar las credenciales medioambientales de las canteras de áridos importados en Irlanda del Norte).
- (104) Así pues, la Comisión concluye que el Reino Unido se ha comprometido a introducir un instrumento adecuado para impedir la discriminación a la que pudiera haberse llegado en el pasado.

<sup>(26)</sup> El HMRC administraba el impuesto y el régimen de exoneración.

<sup>(27)</sup> Las empresas en el Reino Unido están normalmente obligadas a conservar un registro fiscal por un período de seis años por lo que se refiere a la exoneración del impuesto sobre los áridos.

<sup>(28)</sup> 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, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

*5.2.3. Evaluación sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001*

- (105) Como se indica en el considerando 56, la Comisión no podía concluir positivamente en su evaluación de la exoneración del AGL sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 debido a las dudas que albergaba en relación con el artículo 110 del Tratado. Dado que el Reino Unido va a introducir un instrumento adecuado para impedir la discriminación derivada de la medida, la Comisión puede concluir que la medida es compatible con el mercado interior sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001.
- (106) La Comisión toma nota de las observaciones presentadas por la BAA en relación con la evaluación de la medida en la Decisión de incoación y de las observaciones formuladas por el Reino Unido a este respecto. La Comisión considera que no se ha presentado ningún argumento nuevo que no hubiera sido ya tomado en consideración por la Comisión y que no existen razones para modificar la apreciación recogida en su Decisión de incoación.

*5.2.4. Evaluación sobre la base de las directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008*

- (107) En su Decisión de incoación, la Comisión evaluó la compatibilidad de la medida con el mercado interior sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008. La evaluación de la Comisión fue positiva en todos los aspectos, excepto en lo que se refiere a la conformidad con el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2008, es decir, con el criterio de necesidad que requiere que el aumento sustancial en los costes de producción causado por el AGL no habría podido repercutirse en los clientes sin provocar importantes reducciones de ventas por parte de los beneficiarios de la exoneración del AGL en Irlanda del Norte.
- (108) En la Decisión de incoación, la Comisión señaló que el Reino Unido no había tenido debidamente en cuenta la incidencia del hecho de que los fabricantes de los productos transformados a partir de áridos nunca hubieran pagado la totalidad del AGL sobre el aumento medio de los precios en Irlanda del Norte en comparación con el Reino Unido en 2001 y 2002 a raíz de la aplicación del AGL. El Reino Unido ha facilitado una estimación sobre la incidencia de tales productos transformados en los datos que muestra que, efectivamente, el nivel de los incrementos de precios apunta a la imposibilidad de repercutir el AGL (véase el considerando 46).
- (109) Por otra parte, en lo que respecta a la demostración de la existencia de reducciones de ventas, la Comisión observa que el Reino Unido no dio explicaciones sobre el desarrollo de los mercados de áridos en Irlanda del Norte después de 2002. Los datos facilitados mostraban un aumento de la producción a partir de 2004 y hasta 2007. Como se indica en los considerandos 47 a 49, se facilitaron los datos de una muestra representativa de los productores de áridos en Irlanda del Norte, incluidas las tendencias de la producción. Sin embargo, dichas tendencias parecen haber seguido de cerca la evolución del sector de la construcción y reflejan la recesión económica a partir de 2008, por lo que no serían totalmente pertinentes a la hora de demostrar las reducciones en las ventas debidas a la introducción del AGL.
- (110) Además, la Comisión señaló en la Decisión de incoación que no se presentó dato alguno en apoyo de la alegación según la cual el aumento de los costes afectó al volumen de negocios de los operadores y redujo sus beneficios. A pesar de las importantes dificultades en la recopilación de información pertinente, el Reino Unido proporcionó información en apoyo de esta alegación, tal como se describe en las secciones 2.3.4 a 2.3.7. El Reino Unido aportó además información que demuestra la fuerte competencia que afrontan los productores de áridos de Irlanda del Norte y sus estrechos márgenes para el incremento de los precios debido a la mayor oferta de productos intercambiables, la falta de integración vertical del mercado y el gran número de productores con cuotas de mercado reducidas (véanse los considerandos 34 a 40).
- (111) La Comisión también señaló en la Decisión de incoación que los datos sobre la elasticidad de los precios de la demanda indicaban que la demanda sería poco adaptable. El Reino Unido ha mostrado ahora que los datos correspondientes se referían a la totalidad del Reino Unido y no eran pertinentes para Irlanda del Norte considerada por separado. La Comisión toma nota de las explicaciones del Reino Unido según las cuales no es posible calcular la elasticidad específica del mercado de Irlanda del Norte.
- (112) La Comisión observa que, a raíz de la observación de la BAA en el sentido de que los datos económicos presentados por el Reino Unido, y que figuran en los considerandos 21 a 23 de la Decisión de incoación, son inverosímiles y podrían inducir a error, el Reino Unido proporcionó datos más detallados (considerando 27) en lo que se refiere a los precios de los áridos en Irlanda del Norte y en Gran Bretaña. Los datos muestran que el AGL en su tipo máximo habría constituido una parte mucho más alta del precio de venta en un mercado ya dominado.

- (113) La Comisión estudió también la razón por la que el AGL podía repercutirse a los consumidores en Gran Bretaña, pero no en Irlanda del Norte. A este respecto, la Comisión toma nota de la apreciación del Reino Unido descrita en los considerandos 34 a 40, confirmada por la *Office of Fair Trading* en su informe sobre los áridos <sup>(29)</sup>, según la cual el mercado de los áridos de Irlanda del Norte es un mercado geográfico diferente del de Gran Bretaña y los productores de áridos de Irlanda del Norte tienen menos margen para repercutir el impuesto íntegramente en sus clientes.
- (114) La Comisión señala también que el alcance de los incrementos de los precios en Irlanda del Norte está también limitado al parecer en gran medida por los costes de producción más elevados a los que se enfrentan en muchos ámbitos. El Reino Unido señaló que los datos facilitados por cuatro de las cinco principales empresas del sector ya ponían de manifiesto que los márgenes de beneficios eran muy reducidos debido en parte al incremento de los costes de la electricidad y de los permisos de obras, y que eran muchas las canteras que llevaban años con pérdidas (véase el considerando 25).
- (115) La Comisión observa que, si bien no están clasificados por año y por tipo de agregados, los datos facilitados por el Reino Unido y descritos en el punto 2.3.6, muestran que la industria de áridos en Irlanda del Norte se enfrentaba a una alta exposición al comercio, en general superior al 10 %, que alcanzaba incluso el 24,25 %. Como ha señalado el Reino Unido, debido a las importaciones no declaradas de Irlanda del Norte, la exposición al comercio podría ser aún mucho mayor. En decisiones anteriores <sup>(30)</sup>, la Comisión consideró que ya una exposición al comercio superior al 10 % podría constituir un riesgo para la competitividad de la industria correspondiente. Por otra parte, la Comisión reconoció que si a una alta exposición al comercio se suman cuotas de mercado reducidas, es imposible repercutir un importante coste adicional a los consumidores <sup>(31)</sup> sin perder volumen de ventas.
- (116) No obstante, la Comisión observa que los datos del asfalto y la arena no siguen esa tendencia y es mucho menor el riesgo comercial. No obstante, la arena y el asfalto no siguen las mismas tendencias que los otros áridos vírgenes o transformados. En general, las cifras muestran una disminución en las importaciones y las exportaciones. No obstante, parece que las importaciones de arena y asfalto se han duplicado en los últimos años. Ello afecta, por supuesto, al cálculo de la exposición al comercio. Cabe mencionar que los áridos transformados importados nunca estuvieron sujetos al AGL, lo que significa que, tras la suspensión de la exoneración del AGL, cuando el asfalto de Irlanda del Norte pasó a estar sujeto a la totalidad del AGL, el asfalto importado se hizo automáticamente mucho más barato. Por lo tanto, la tendencia de las importaciones podría haberse visto influida por esta diferencia de precios.
- (117) Por otra parte, la Comisión señala que el mercado de áridos para todos los tipos de áridos vírgenes constituye un único mercado de productos. Esto es debido a que diversos áridos en bruto son intercambiables, como confirmó la OFT en su informe de 2012 <sup>(32)</sup> al analizar los mercados de áridos (áridos vírgenes), cemento y hormigón premezclado y no dividir el mercado de áridos. Por lo tanto, la Comisión llega a la conclusión de que los diferentes niveles de exposición al comercio de la arena y el asfalto, en comparación con los otros tipos de áridos, no son pertinentes para su evaluación, ya que, en primer lugar, la arena y el asfalto pertenecen a diferentes mercados de productos (la arena se incluye en la primera categoría de roca triturada y el asfalto pertenece a la de áridos transformados), y, en segundo lugar, las cifras se ven influidas por las tendencias de las importaciones, probablemente en relación con el asfalto.
- (118) En conclusión, la Comisión considera que el Reino Unido ha demostrado ahora que el aumento significativo de los costes de producción debido al AGL no hubiera podido repercutirse sin importantes reducciones en las ventas y que se cumple la condición de compatibilidad prevista en el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.
- (119) La Comisión puede concluir positivamente sobre la apreciación de la compatibilidad de la medida con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado sobre la base de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2008.

## 6. CONCLUSIÓN

- (120) Tal como se explica en el considerando 40 de la Decisión de incoación, la Comisión llegó a la conclusión de que el Reino Unido había aplicado ilegalmente la exoneración del AGL en Irlanda del Norte en infracción del artículo 108, apartado 3, del Tratado. No obstante, la Comisión, habida cuenta de la obligación de rectificación con carácter retroactivo llevada a cabo por el Reino Unido, llega a la conclusión de que la modificación de la exoneración del AGL es compatible con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 y de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.

<sup>(29)</sup> *Aggregates-The OFT's reason for making a market investigation reference to the Competition Commission* (Áridos — Razones por las que el OFT envía un estudio de mercado a la Comisión de Competencia), de enero de 2012.

<sup>(30)</sup> N 327/08 — Dinamarca, considerando 64.

<sup>(31)</sup> Ídem 30, considerando 66.

<sup>(32)</sup> Ídem 28.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

#### Artículo 1

La modificación de la exoneración del impuesto sobre los áridos, que el Reino Unido aplicó entre el 1 de abril de 2004 y el 30 de noviembre de 2010, es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a condición de que el Reino Unido cumpla los compromisos enunciados en el artículo 2.

#### Artículo 2

1. A fin de suprimir la discriminación sufrida por las empresas que importaron áridos a Irlanda del Norte y que pagaron la totalidad del impuesto sobre los áridos, y que no tuvieron la posibilidad de beneficiarse de la exoneración modificada de dicho impuesto aplicada en Irlanda del Norte, las autoridades del Reino Unido deberán establecer un mecanismo con carácter retroactivo para reembolsar el 80 % de la totalidad del impuesto exigido a los importadores de áridos en Irlanda del Norte entre el 1 de abril de 2004 y el 30 de noviembre de 2010.
2. El mecanismo de reembolso deberá establecer un período de registro de un año ante el *Department of the Environment Northern Ireland* (Ministerio de Medio Ambiente en Irlanda del Norte) a partir de la fecha de publicación del proyecto de ley. El mecanismo de reembolso será de cuatro años a partir de la fecha de su entrada en vigor.
3. Se establecerá en ley tributaria siguiente posterior a la Decisión de la Comisión.
4. El mecanismo de reembolso no podrá estar limitado en cuanto al tamaño del fondo e incluirá el pago de intereses a un tipo calculado de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 794/2004 por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 659/1999.
5. El Reino Unido divulgará ampliamente el mecanismo de reembolso, incluso a través de anuncios en la prensa nacional de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda.

#### Artículo 3

El Reino Unido informará a la Comisión, en un plazo de un año a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

Deberá enviar a la Comisión informes anuales sobre el estado del procedimiento de reembolso contemplado en el artículo 2, a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión y hasta el final del período de cuatro años a que se refiere el artículo 2, apartado 2.

#### Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión es el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Hecho en Bruselas, el 4 de agosto de 2014.

Por la Comisión  
Joaquín ALMUNIA  
Vicepresidente

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

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

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

Considerando lo siguiente:

**1. PROCEDIMIENTO**

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

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

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

<sup>(3)</sup> DO C 12 de 17.1.2008, p. 7.

<sup>(4)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

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

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

<sup>(5)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(6)</sup> DO C 99 de 4.4.2014, p. 3.

<sup>(7)</sup> DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

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

## 2. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL AEROPUERTO DE ALGHERO

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

Cuadro 1

### Tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Alghero

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

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

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

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

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

### 3. GESTIÓN DEL AEROPUERTO DE ALGHERO

#### 3.1. SoGeAAL

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

#### 3.2. CONCESIÓN DE LA GESTIÓN

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

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

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

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

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

### 3.3. COMPETENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS

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

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

<sup>(14)</sup> En respuesta a la solicitud de información de la Comisión de 26 de mayo de 2014.

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

<sup>(16)</sup> Anexo 22 de la carta de Italia de 10 de junio de 2014.

## 3.4. CÁNONES DE CONCESIÓN PAGADOS POR SOGEAAL

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

Cuadro 2

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

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

## 3.5. SITUACIÓN FINANCIERA DE SOGEAAL

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

Cuadro 3

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

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

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

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

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

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

#### 4. PLANES DE NEGOCIO

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

##### 4.1. PLAN DE NEGOCIO DE 1999

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

<sup>(19)</sup> Cartas de Italia de 26 de octubre de 2012 y 18 de febrero de 2014.

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

#### 4.2. PLAN ROLAND BERGER

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

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

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

#### 4.3. PLAN DE NEGOCIO PARA LA ADJUDICACIÓN DE LA CONCESIÓN

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

#### 4.4. PLAN DE REORGANIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE 2010

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

### 5. MEDIDAS OBJETO DE INVESTIGACIÓN

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

<sup>(21)</sup> Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DO L 272 de 25.10.1996, p. 36).

## 5.1. MEDIDAS EN FAVOR DE SoGeAAL

## 5.1.1. Medida 1 — Aportaciones de capital

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

Cuadro 4

## Operaciones relativas al capital de SoGeAAL

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

## 5.1.2. Medida 2 — Financiación de accesorios y obras

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

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

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

<sup>(24)</sup> Carta de Italia de 22 de octubre de 2012.

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

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

### 5.1.3. Medida 3 — Financiación de infraestructuras aeroportuarias y equipos

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

Cuadro 5

#### Inversiones en infraestructuras durante 2000-2010

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

<sup>(26)</sup> Carta de Italia de 8 de mayo de 2014.

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

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

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

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

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

<sup>(27)</sup> Carta de Italia de 8 de mayo de 2014.

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

<sup>(29)</sup> Comitato interministeriale per la programmazione economica.

<sup>(30)</sup> En respuesta a la solicitud de información de la Comisión de 26 de mayo de 2014.

<sup>(31)</sup> Carta de Italia de 18 de febrero de 2014, anexo A.

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

5.2.1.1. *ASA de 2000 con Ryanair*

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

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

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

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

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

(\*) Cubierto por la obligación de secreto profesional.

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

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

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

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

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

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

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

### 5.2.2. Medida 5 — Acuerdos con otras compañías aéreas

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

#### 5.2.2.1. Acuerdos con Germanwings, Volare, Meridiana y Alitalia

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

##### i. Germanwings

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

<sup>(32)</sup> Carta de Italia de 18 de febrero de 2014.

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

ii. Volare

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

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

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

iii. Meridiana

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

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

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

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

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

iv. Air One/Alitalia

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

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

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

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

#### 5.2.2.2. Acuerdos de asistencia en tierra con otras compañías aéreas

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

Cuadro 6

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

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

## 6. INFORME ECORYS

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

## 7. RAZONES PARA LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

### 7.1. EXISTENCIA DE AYUDA A SoGeAAL

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

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

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

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

#### 7.1.1. Medida 1 — Aportaciones de capital

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

#### 7.1.2. Medida 2 — Contribuciones para accesorios y obras

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

#### 7.1.3. Medida 3 — Inversiones en infraestructuras aeroportuarias y equipos

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

<sup>(35)</sup> Véase la sentencia de 18 de marzo de 1997 en el asunto C-343/95, *Cali & Figli/Servizi ecologici porto di Genova*, Rec. 1997, p. I-1547; Decisión de la Comisión, de 19 de marzo de 2003, en el asunto N309/2002, *Seguridad aérea-Compensación de costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001*, y Decisión de la Comisión, de 16 de octubre de 2002, en el asunto N438/2002, *Subvenciones a las autoridades portuarias para la ejecución de las misiones correspondientes a los poderes públicos*.

<sup>(36)</sup> DO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

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

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

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

#### 7.3. AYUDA POTENCIAL A LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

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

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

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

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

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

## 8. COMENTARIOS DE ITALIA

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

### 8.1. POSIBLE AYUDA AL AEROPUERTO

#### i. Compensación de pérdidas y aportaciones de capital

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

#### ii. Financiación pública de equipos y obras

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

### 8.2. AYUDA POTENCIAL A LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

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

## 9. OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS

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

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

## 9.1. OBSERVACIONES DE SoGeAAL

## 9.1.1. Ayuda potencial al gestor aeroportuario

## i. Actividad económica

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

## ii. Ausencia de falseamiento de la competencia

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

## iii. Ausencia de ventaja económica para SoGeAAL

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

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

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

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

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

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

#### iv. Compatibilidad

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

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

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

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

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

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

#### 9.1.3. Aplicabilidad de las Directrices de aviación de 2014

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

### 10. OBSERVACIONES DE OTRAS PARTES INTERESADAS

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

#### 10.1. OBSERVACIONES DE RYANAIR

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

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

## i. Sobre AMS

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

## ii. Sobre la imputabilidad y los recursos del Estado

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

<sup>(43)</sup> Carta de Ryanair de 22 de julio de 2011.

<sup>(44)</sup> Carta de Ryanair de 20 de diciembre de 2013.

<sup>(45)</sup> Carta de Ryanair de 15 de septiembre de 2009.

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

### iii. Sobre el análisis comparativo

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

### iv. Sobre la rentabilidad previa

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

<sup>(46)</sup> Carta de Ryanair de 15 de diciembre de 2009.

<sup>(47)</sup> Cartas de Ryanair de 12 de marzo de 2013 y de 15 de diciembre de 2009.

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

<sup>(49)</sup> Carta de Ryanair de 22 de julio de 2011.

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

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

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

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

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

- (208) Esto se debe a que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

v. Informes POPEM 2011 y 2013

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

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

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

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

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

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

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

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

vii. Sobre el falseamiento de la competencia

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

viii. Sobre la compatibilidad

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

## 10.2. OBSERVACIONES DE AMS

i. Sobre AMS y el sitio web de Ryanair

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

ii. Sobre la inexistencia de ventajas para AMS o Ryanair

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

<sup>(54)</sup> Carta de Ryanair de 22 de julio de 2011.

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

### iii. Sobre la financiación de SoGeAAL por Cerdeña

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

### iv. Conclusión

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

### 10.3. OBSERVACIONES DE UNIONCAMERE

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

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

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

#### 11.1. OBSERVACIONES DE RYANAIR

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

#### 11.2. OBSERVACIONES DE UNIONCAMERE

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

## 12. EVALUACIÓN

### 12.1. MEDIDAS EN FAVOR DE SoGeAAL

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

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

#### 12.1.1.1. Actividad económica y concepto de empresa

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

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

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

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

<sup>(58)</sup> Directrices de aviación de 2014, punto 29.

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

#### 12.1.1.2. Competencia de los poderes públicos

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

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

(260) Por tanto, la financiación de actividades que entran en el ámbito de competencia de los poderes públicos o de infraestructuras directamente vinculadas a esas actividades, en general no constituye ayuda estatal <sup>(60)</sup>. En un aeropuerto, las actividades como el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, los servicios contraincendios y las necesarias para proteger a la aviación civil contra actos de interferencia ilícita, así como las inversiones en la infraestructura y los equipos necesarios para efectuar esas actividades se consideran en general de carácter no económico <sup>(61)</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>(63)</sup> Directrices de aviación de 2014, punto 37.

<sup>(64)</sup> Carta de Italia de 10 de junio de 2014, anexo 22.

<sup>(65)</sup> Véanse las Directrices de aviación de 2014, punto 37.

12.1.1.3. *Recursos estatales e imputabilidad al Estado*

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

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

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

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

<sup>(69)</sup> Sentencia *Stardust Marine*, ya citada.

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

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

#### 12.1.1.4. Ventaja económica

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

##### 12.1.1.4.1. Incumplimiento de los criterios Altmark

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

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

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

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

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

<sup>(70)</sup> Carta de Italia de 18 de febrero de 2014, anexo 17.

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

<sup>(72)</sup> Sentencia Altmark, ya citada.

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

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

#### 12.1.1.4.2. Conformidad con el POPEM

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

<sup>(74)</sup> Sentencia Stardust Marine, ya citada, apartado 69.

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

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

<sup>(77)</sup> Sentencia Stardust Marine, ya citada, apartado 71.

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

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

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

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

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

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

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

ii. Aportaciones de capital entre 2000 y 2010

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

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

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

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

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

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

## Aportaciones de capital en el período 2000-2007

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

## Aportaciones de capital en el período 2008-2010

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

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

#### 12.1.1.5. *Selectividad*

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

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

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

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

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

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

#### 12.1.1.7. Conclusión sobre la existencia de ayuda

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

#### 12.1.2. Legitimidad de la ayuda

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

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

### 12.1.3. Compatibilidad de la ayuda

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

#### 12.1.3.1. Aplicabilidad de las Directrices sobre aviación

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

<sup>(82)</sup> DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

### 12.1.3.2. Ayudas a la inversión o de funcionamiento

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

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

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

<sup>(83)</sup> Punto 25, inciso v), de las Directrices de aviación de 2014.

<sup>(84)</sup> Carta de Italia de 8 de mayo de 2014.

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

- (340) En este caso los fondos públicos se destinaron a financiar la nueva terminal de pasajeros, renovar la antigua terminal, modernizar la pista de rodaje, ampliar las zonas de estacionamiento de aeronaves, acondicionar la pista, construir el sistema de control del equipaje y aplicar un sistema de control en el perímetro. Esos costes de inversión son subvencionables en virtud de las Directrices de aviación de 2005.
- (341) Por lo que se refiere a la compatibilidad con el mercado interior de la financiación pública investigada, de acuerdo con el punto 61 de las Directrices de aviación de 2005, la Comisión examina, en particular, si:
- a) la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.);
  - b) la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado;
  - c) la infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de infraestructuras existentes;
  - d) a la infraestructura puede acceder todo posible usuario en condiciones de igualdad y no discriminación;
  - e) el desarrollo del comercio no se ve afectado de forma contraria al interés de la Unión.
- (342) Además de la obligación de cumplir los criterios de compatibilidad especificados en las Directrices de aviación de 2005, las ayudas estatales a los aeropuertos, como cualquier otra medida de ayuda estatal, deben tener un efecto incentivador y ser necesarias y proporcionadas en relación con el objetivo legítimo que se persigue para ser declaradas compatibles <sup>(85)</sup>. Por tanto, además de los criterios enumerados en el considerando 341, la Comisión evaluó el efecto incentivador y la necesidad y proporcionalidad de la ayuda.

i. Objetivo bien definido de interés general

- (343) Las medidas evaluadas se destinaban, entre otras cosas, a financiar la construcción de una nueva terminal con una capacidad de 2 000 000 pasajeros, pues la antigua (capacidad de 800 000 pasajeros) estaba congestionada ya en 2003 <sup>(86)</sup>. Además, la ayuda a la inversión se utilizó para financiar una serie de medidas que contribuyeron a adaptar el aeropuerto a los nuevos requisitos de seguridad y protección, con el fin de mantener su pleno funcionamiento.
- (344) Según Italia, el objetivo general de la financiación de la infraestructura en el aeropuerto de Alghero era el desarrollo seguro y viable de las infraestructuras de transporte y de la conectividad regional. Según Italia, los aeropuertos regionales desempeñan un papel fundamental en el fomento de la accesibilidad de sus zonas de influencia y las inversiones de que se trata mejorarán la seguridad y la eficiencia aeroportuaria, contribuyendo al mismo tiempo a la consecución de objetivos de desarrollo regional más amplios.
- (345) Además, Italia subraya que el PIB medio per cápita en Cerdeña es mucho más bajo que en Italia, y la tasa de paro supera sustancialmente la media italiana. Por ejemplo, entre 2003 y 2012, la tasa media de desempleo en Cerdeña fue del 13,3 %, frente a un 7,9 % en Italia. Por tanto, cualquier aumento en los flujos de tráfico generados por el desarrollo de infraestructuras en el aeropuerto de Alghero puede producir beneficios sociales y económicos asociados en Cerdeña, tanto en términos de cohesión económica y social como de desarrollo de la isla.
- (346) Estas observaciones son coherentes con las conclusiones del informe Accuracy, que reconoció que el desarrollo del sector del transporte aéreo en Cerdeña es especialmente importante para el desarrollo regional. El informe pone de relieve un ejemplo de la posible magnitud de los beneficios económicos derivados del desarrollo de la infraestructura de aviación en Cerdeña. Según un estudio mencionado en el informe, el desarrollo de la infraestructura de transporte aéreo en el aeropuerto de Cagliari (Cerdeña) produjo efectos económicos positivos de aproximadamente 140 millones EUR al año.

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

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

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

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

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

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

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

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

iv. Acceso igual y no discriminatorio a la infraestructura

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

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

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

vi. Efecto incentivador, necesidad y proporcionalidad de la ayuda

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

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

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

#### vii. Conclusión

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

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

- (368) La ayuda de funcionamiento otorgada antes de la entrada en vigor de las Directrices de aviación de 2014, es decir, antes del 4 de abril de 2014, podrá ser declarada compatible siempre que se cumplan las siguientes condiciones:
- a) Contribución a un objetivo bien definido de interés común: esta condición se cumple si, entre otras cosas, la ayuda incrementa la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones o facilita el desarrollo regional <sup>(88)</sup>.
  - b) Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político: los Estados miembros deberán demostrar que la ayuda es adecuada para lograr el objetivo previsto o resolver los problemas que la ayuda debería abordar <sup>(89)</sup>.
  - c) Necesidad de intervención del Estado: la ayuda debe ir dirigida a situaciones en las que pueda aportar una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo <sup>(90)</sup>.
  - d) Existencia de efecto incentivador: esta condición se considera cumplida si es plausible que, a falta de dicha ayuda y teniendo en cuenta la posible presencia de ayuda a la inversión y el nivel de tráfico, el nivel de actividad económica del aeropuerto se vería significativamente reducido <sup>(91)</sup>.
  - e) Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario): con el fin de que sea proporcional, la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos deberá limitarse al mínimo necesario para el desarrollo de la actividad ayudada <sup>(92)</sup>.
  - f) Evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio <sup>(93)</sup>.

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

<sup>(88)</sup> Apartados 137 y 113 de las Directrices de aviación de 2014.

<sup>(89)</sup> Apartados 137 y 120 de las Directrices de aviación de 2014.

<sup>(90)</sup> Apartados 137 y 116 de las Directrices de aviación de 2014.

<sup>(91)</sup> Apartados 137 y 124 de las Directrices de aviación de 2014.

<sup>(92)</sup> Apartados 137 y 125 de las Directrices de aviación de 2014.

<sup>(93)</sup> Apartados 137 y 131 de las Directrices de aviación de 2014.

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

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

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

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

#### 12.2.1.1. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

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

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

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

<sup>(95)</sup> Sentencia *Stardust Marine*, ya citada, apartados 52 y 53.

<sup>(96)</sup> Sentencia *Stardust Marine*, ya citada, apartado 56.

<sup>(97)</sup> Carta de Italia de 18 de febrero de 2014, anexo A.

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

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

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

#### 12.2.1.2. Ventaja económica

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

##### 12.2.1.2.1. Consideraciones generales

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

<sup>(99)</sup> Directrices de aviación de 2014, punto 53.

<sup>(100)</sup> Directrices de aviación de 2014, punto 66.

<sup>(101)</sup> Directrices de aviación de 2014, puntos 59 y 61.

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

<sup>(102)</sup> Informe POPEM 2011.

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

<sup>(103)</sup> Sentencia Charleroi, ya citada, apartado 59.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 12.2.1.2.4. Evaluación de los costes e ingresos adicionales

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

#### Acuerdos con Ryanair

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

*Cuadro 7*

#### **ASA celebrados por SoGeAAL con Ryanair**

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

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

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

Cuadro 8

**Valor actual neto de los flujos de caja esperados de los acuerdos con Ryanair — Informe POPEM 2014 <sup>(1)</sup>**

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

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

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

(\*) Cubierto por la obligación de secreto profesional.

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

## i. Ingresos aeronáuticos

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

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

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

ii. Ingresos no aeronáuticos

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

Cuadro 9

**Hipótesis sobre los ingresos no aeronáuticos previstos**

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

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

iii. Costes adicionales

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

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

- (467) Se consideraron los siguientes componentes de costes:
- a) costes de personal adicional;
  - b) costes adicionales de bienes y servicios, seguridad, inventarios y materiales;
  - c) pagos a Ryanair o AMS para incentivar nuevas rutas, comercialización, y primas por objetivos en caso de logro del número de pasajeros;
  - d) costes de concesión.
- (468) *Costes de personal*: El plan de negocio de SoGeAAL de 2000 incluye los costes del personal suplementario necesario como resultado de los acuerdos con Ryanair hasta 2006. Por consiguiente, a efectos de las evaluaciones de los ASA de 2000, 2002 y 2003, estos costes de personal adicional han sido obtenidos a partir del plan de negocio de 2000 de SoGeAAL. Los planes de negocio de 2004 y 2006, sin embargo, no facilitan datos sobre los costes adicionales. Para derivar las estimaciones de los costes de personal que se adicionan a los acuerdos con Ryanair más allá de 2006, se llevaron a cabo análisis estadísticos basados en los datos sobre los costes totales de personal del aeropuerto, para determinar la parte de los costes que varían con los cambios en el número de pasajeros <sup>(107)</sup>. La estimación de los costes del personal adicional se deriva de los resultados de regresión junto con el número estimado de pasajeros de Ryanair.
- (469) *Otros costes*: Del mismo modo, se ha llevado a cabo un análisis de regresión para estimar los costes adicionales de las mercancías y materiales <sup>(108)</sup>, los servicios <sup>(109)</sup>, la seguridad y las existencias, ya que estos costes no se mencionaban en los planes de negocio. Los incentivos para nuevas rutas, y los pagos en concepto de comercialización o primas por consecución de objetivos abonados a Ryanair se han incluido como costes del aeropuerto. Los costes adicionales de concesión <sup>(110)</sup> se han basado en los costes unitarios a nivel del aeropuerto, multiplicados por las previsiones de tráfico de Ryanair.
- (470) Según Italia, SoGeAAL no pretendía recuperar el coste de la nueva terminal de pasajeros gracias a las tasas pagadas por Ryanair. En otras palabras, los costes de inversión relacionados con la nueva terminal no son imputables a ninguno de los acuerdos con Ryanair y, por tanto, no forman parte de los costes adicionales.
- (471) Los pagos de comercialización a AMS se han incluido como costes del aeropuerto. Al mismo tiempo, un «valor terminal» se añadió como ingresos del aeropuerto para contabilizar los beneficios de los acuerdos de servicios de comercialización y ASA que, en opinión de Italia, persistieron incluso después de la expiración del acuerdo de servicios de comercialización. El «valor terminal» se calcula basándose en el mismo planteamiento seguido por Ryanair y detallado en los considerandos 443 a 446.
- (472) El cuadro 10 presenta el VAN <sup>(111)</sup> de los flujos de caja que cabía esperar de los acuerdos con Ryanair sobre la base de las hipótesis expuestas en los considerandos 459 a 471.

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

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

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

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

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

Cuadro 10

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

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

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

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

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

<sup>(112)</sup> Acta del consejo de administración de SoGeAAL, de 7 de julio de 2009.

<sup>(113)</sup> Acta del consejo de administración de SoGeAAL, de 9 de septiembre de 2009.

<sup>(114)</sup> Acta del consejo de administración de SoGeAAL de 23 de febrero de 2010.

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

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

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

Cuadro 11

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

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

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

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

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

Acuerdos con compañías aéreas distintas de Ryanair

Acuerdos con Alitalia, Volare, Meridiana y Germanwings

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

Cuadro 12

**Acuerdos de SoGeAAL con Alitalia, Volare, Meridiana y Germanwings**

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

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

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

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

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

Cuadro 13

**Hipótesis sobre los factores de carga**

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

— Air One/Alitalia

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

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

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

Cuadro 14

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

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

<sup>(1)</sup> Utilizando un tipo de descuento del 2,45 %.

## — Volare

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

Cuadro 15

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

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

<sup>(1)</sup> Utilizando un tipo de descuento del 6,42 %.

## — Meridiana

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

Cuadro 16

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

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

<sup>(1)</sup> Utilizando un tipo de descuento del 2,24 %.

## — Germanwings

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

Cuadro 17

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

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

<sup>(1)</sup> Utilizando un tipo de descuento del 6,42 %.

## iii. Evaluación

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

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

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

Cuadro 18

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

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

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

Cuadro 19

**Rentabilidad adicional de los acuerdos con Germanwings y Meridiana**

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

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

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

iv. Conclusión

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

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

Acuerdos con bmibaby, Air Italy y Air Vallée

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

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

Cuadro 20

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

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

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

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

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

Cuadro 21

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

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

<sup>(1)</sup> Utilizando un tipo de descuento del 6 %.

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

Cuadro 22

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

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

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

12.2.1.3. *Selectividad*

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

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

<sup>(118)</sup> Utilizando un tipo de descuento del 5,55 %.

<sup>(119)</sup> Utilizando un tipo de descuento del 2,24 %.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>(122)</sup> 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).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>(125)</sup> Reglamento (CEE) n° 2408/92.

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

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

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

### 12.3. CONCLUSIÓN

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

### 13. RECUPERACIÓN

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

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

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

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

Cuadro 23

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

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

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

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

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

<sup>(130)</sup> Reglamento n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

(578) Además, Italia tiene que añadir al importe de la ayuda los intereses de recuperación, calculados a partir de la fecha en que la ayuda ilegal estuvo a disposición del beneficiario hasta la fecha de su recuperación<sup>(131)</sup>, de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión<sup>(132)</sup>. Como en el presente caso los flujos de caja correspondientes a los importes de ayuda son complejos y se abonaron en diferentes fechas a lo largo del año, y ambos contratos solo duraron un año cada uno, la Comisión considera que es aceptable para el cálculo de los intereses de recuperación considerar que la fecha del pago de la ayuda a Germanwings y Meridiana es la de terminación (anticipada) de los respectivos acuerdos.

HA TOMADO LA SIGUIENTE DECISIÓN:

#### *Artículo 1*

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

#### *Artículo 2*

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

#### *Artículo 3*

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

#### *Artículo 4*

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

#### *Artículo 5*

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

<sup>(131)</sup> Reglamento n° 659/1999, ya citado, artículo 14, apartado 2.

<sup>(132)</sup> 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).

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

#### *Artículo 6*

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

#### *Artículo 7*

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

#### *Artículo 8*

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 1 de octubre de 2014.

*Por la Comisión*  
Joaquín ALMUNIA  
*Vicepresidente*

---

**DECISIÓN (UE) 2015/1585 DE LA COMISIÓN****de 25 de noviembre de 2014****relativa al régimen de ayudas SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [ejecutado por Alemania en apoyo a la electricidad de fuentes renovables y para grandes consumidores de energía]***[notificada con el número C(2014) 8786]***(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

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

Considerando lo siguiente:

**1. PROCEDIMIENTO**

- (1) Mediante una denuncia recibida en diciembre de 2011, la Comisión fue informada de que Alemania había ejecutado ayudas estatales en apoyo a la electricidad de fuentes renovables y para grandes consumidores de energía (en lo sucesivo denominados «GCE») mediante la limitación del recargo que sirve para financiar el apoyo a la electricidad de fuentes renovables (*EEG-Umlage*, en lo sucesivo denominado «recargo EEG»).
- (2) Por carta de 18 de diciembre de 2013, la Comisión informó a Alemania de que había decidido incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado con respecto a estas ayudas (en lo sucesivo denominada «Decisión de incoación»).
- (3) La Decisión de incoación se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* <sup>(2)</sup>. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la ayuda.
- (4) La Comisión transmitió las observaciones recibidas de los interesados a Alemania, a la que se brindó la posibilidad de responder; los comentarios de Alemania fueron enviados mediante cartas de 20 de enero y 14 de noviembre de 2014.
- (5) Por carta de 22 de septiembre de 2014, Alemania renunció a su derecho, de conformidad con el artículo 342 del Tratado en relación con el artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 1/1958 <sup>(3)</sup>, a que la presente Decisión fuese adoptada en lengua alemana y aceptó su adopción en lengua inglesa.

**2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA****2.1. Ley EEG de 2012**

- (6) La Ley Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) de 2012 fue adoptada el 28 de julio de 2011, entró en vigor el 1 de enero de 2012 <sup>(4)</sup> y fue modificada sustancialmente por la Ley EEG de 2014 <sup>(5)</sup>. El 23 de julio de 2014 <sup>(6)</sup> la Comisión aprobó el nuevo régimen de ayudas resultante de dicha modificación sustancial.

<sup>(1)</sup> DO C 37 de 7.2.2014, p. 73, y DO C 250 de 1.8.2014, p. 15.

<sup>(2)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(3)</sup> El Reglamento n° 1 determina las lenguas que deberán ser utilizadas por la Comunidad Económica Europea (DO serie I, volumen 1952-1958, p. 59).

<sup>(4)</sup> Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Eneuerbare-Energien-Gesetz, EEG), en su versión modificada por la Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 1634, y mediante la Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien vom 17. August 2012, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 1754.

<sup>(5)</sup> Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 1066.

<sup>(6)</sup> Asunto de ayuda estatal SA.38632 (2014/N) — Alemania: EEG 2014 — Reforma de la Ley sobre energías renovables (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

- (7) En el primer nivel del sistema establecido por la Ley EEG de 2012, los gestores de redes (en la mayoría de los casos, gestores de redes de distribución, en lo sucesivo denominados «GRD») están obligados a comprar electricidad producida en su zona de red a partir de fuentes de energía renovables (en lo sucesivo denominada «electricidad FER») y a partir de gas de minería (en lo sucesivo, la «electricidad FER» y la electricidad generada a partir de gas de minería se denominarán conjuntamente «electricidad EEG»). Los precios de compra son establecidos por ley (en lo sucesivo denominados «tarifas reguladas»). En lugar de solicitar el pago de las tarifas reguladas, los productores de electricidad EEG también tienen la posibilidad de vender su electricidad directamente en el mercado (en lo sucesivo denominada «venta directa»). En caso de que lo hagan, tienen derecho a obtener una prima de mercado del operador de red. El importe de esta prima también se fija por ley.
- (8) En el segundo nivel, los operadores de red deben transferir inmediatamente la electricidad EEG a sus respectivos gestores de redes de transmisión (en lo sucesivo denominados «GRT»), de los que existen cuatro en Alemania, y quienes, a su vez, están sometidos a la obligación de compensar a los operadores de red por la totalidad de los costes resultantes de las tarifas reguladas y las primas de mercado.
- (9) La Ley EEG de 2012 también establece un mecanismo de equilibrio por el cual la carga financiera derivada de la obligación de compra se distribuye entre cuatro GRT de tal forma que, en última instancia, cada GRT cubre los costes de una cantidad de electricidad que corresponde al porcentaje medio de electricidad EEG en comparación con el total de la electricidad suministrada a los consumidores finales en cada zona abastecida por cada GRT en el año natural anterior (artículo 36, Ley EEG de 2012). Este es el tercer nivel.
- (10) Los GRT están obligados a vender la electricidad EEG en el mercado al contado. Pueden hacerlo por sí solos o conjuntamente. En caso de que el precio obtenido en el mercado al contado no sea suficiente para cubrir la carga financiera derivada de sus obligaciones de pago para con los operadores de red, los GRT están autorizados por ley a solicitar a los proveedores de electricidad el pago de una parte de esta carga en proporción a la cantidad de electricidad suministrada por los proveedores a sus consumidores finales. El porcentaje debe determinarse de tal modo que cada proveedor tenga los mismos costes por kWh de electricidad suministrado al consumidor final. Deben depositarse anticipos mensuales para el pago de dicho recargo. La Ley EEG de 2012 denomina expresamente esta carga que el GRT recupera de los proveedores de electricidad como «recargo EEG» [véase el artículo 37(2) de la Ley EEG de 2012]. Los cuatro GRT están obligados a indicar todos los pagos recibidos en una cuenta conjunta EEG y a hacer pública dicha cuenta [artículo 7 de la *Ausgleichsmechanismusverordnung* (*AusglMechV*)<sup>(7)</sup>]. Este es el cuarto nivel.
- (11) Los cuatro GRT tienen que determinar conjuntamente el recargo EEG para el año  $n + 1$  durante el mes de octubre (artículo 3, Absatz 2, de la *AusglMechV*). La metodología que han de utilizar y los elementos sobre los que deben basar su cálculo se establecen en la *AusglMechV* y en la *Ausgleichsmechanismusausführungsverordnung* (*AusglMechAV*)<sup>(8)</sup>. Estos textos legales no dejan ningún margen de apreciación a los GRT. En particular, en el artículo 3 de la *AusglMechV* se establece:

### «Artículo 3 — Recargo EEG

- (1) Los GRT calcularán el recargo EEG conforme al artículo 37, apartado 2, de la Ley sobre energías renovables [es decir, la Ley EEG de 2012] de forma transparente, como:
1. la diferencia entre las previsiones de ingresos a que se refiere el apartado 3, puntos 1 y 3, para el año natural siguiente y las previsiones de gastos a que se refiere el apartado 4 para el año natural siguiente, y
  2. la diferencia entre los ingresos reales a que se refiere el apartado 3 y los gastos efectivos contemplados en el apartado 4 en el momento del cálculo.
- (2) El recargo EEG para el año natural siguiente deberá publicarse antes del 15 de octubre de cada año natural en el sitio web del GRT, de forma agregada, y deberá indicarse en céntimos por kilovatio-hora suministrado al consumidor; el artículo 43, apartado 3, de la Ley sobre energías renovables se aplicará en consecuencia.

(7) *Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus vom 17. Juli 2009*, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 2101, en su versión modificada por el artículo 2 de la *Gesetz vom 17. August 2012*, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 1754.

(8) *Verordnung zur Ausführung der Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus (Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung — AusglMechAV) vom 22. Februar 2010*, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 134, en su versión modificada por la *Zweite Verordnung zur Änderung der Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung vom 19. Februar 2013*, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 310.

- (3) Los ingresos serán los siguientes:
1. ingresos procedentes de la comercialización diaria e intradiaria de conformidad con el artículo 2;
  2. ingresos procedentes del recargo EEG;
  - 2a. ingresos procedentes de pagos con arreglo al artículo 35, apartado 2, de la Ley de fuentes de energía renovables en la medida en que el equilibrio con arreglo al artículo 35, apartado 3, de la Ley sobre energías renovables presente un balance positivo para el GRT;
  3. ingresos procedentes de los intereses a los que se refiere el apartado 5;
  4. ingresos procedentes del equilibrio de energía para el grupo de equilibrio de la EEG;
  5. ingresos de conformidad con el artículo 35, apartado 4, o el artículo 38, apartado 6, de la Ley sobre energías renovables y.
- (4) Los gastos serán los siguientes:
1. tarifas reguladas garantizadas y pagos de compensación de conformidad con los artículos 16 o 35, apartado 1, de la Ley sobre energías renovables;
  - 1a. pagos de primas con arreglo a los artículos 33g, 33i o 35, apartado 1a, de la Ley sobre energías renovables;
  - 1b. pagos de conformidad con el artículo 35, apartado 1b, de la Ley sobre energías renovables;
  2. reembolsos previstos en el apartado 6;
  3. pagos de intereses a que se refiere el apartado 5;
  4. gastos necesarios para la liquidación de las operaciones intradía;
  5. gastos necesarios para la resolución del equilibrio de energía para el grupo de equilibrio de la EEG;
  6. gastos necesarios para preparar las previsiones del día anterior e intradiarias;
  7. gastos necesarios para el establecimiento y funcionamiento de un registro de instalaciones, siempre que el GRT sea obligado a gestionar dicho registro sobre la base de un decreto adoptado con arreglo al artículo 64e, número 2, de la Ley sobre energías renovables.
- (5) Las diferencias entre ingresos y gastos estarán sujetas a un interés. El tipo de interés para un mes natural equivaldrá a 0,3 puntos porcentuales por encima de la media mensual del tipo de interés en el mercado interbancario del euro fijado para la contratación de dinero a un mes en primer lugar en los países que participan en la Unión Monetaria Europea (Euribor) durante un período de un mes.
- (6) En caso de que existan derechos como consecuencia de discrepancias entre los pagos mensuales con arreglo al artículo 37, apartado 2, frase 3, de la Ley sobre energías renovables y la liquidación final de conformidad con el artículo 48, apartado 2, de la Ley sobre energías renovables, deberán ser compensados hasta el 30 de septiembre del año que siga a la tarifa regulada.
- (7) A la hora de gravar los ingresos y los gastos a que se refiere el apartado 1, punto 1, con el fin de calcular el recargo EEG, los GRT podrán tener en cuenta una reserva de liquidez que no podrá sobrepasar el 10 % de la diferencia a que se refiere el apartado 1, punto 1.».
- (12) Por tanto, los cuatro GRT determinan conjuntamente el recargo EEG sobre la base de las necesidades financieras previstas para el pago de las tarifas reguladas y las primas, las previsiones de ingresos obtenidos de la venta de electricidad EEG en el mercado al contado y la previsión del consumo de electricidad. Además, para su cálculo han de tenerse en cuenta una serie de ingresos y costes relacionados con la gestión del recargo EEG. Para 2012, el recargo EEG ascendió a 3,592 cent/kWh, en 2013 a 5,277 cent/kWh y en 2014 a 6,240 cent/kWh.

- (13) Por otra parte, de las disposiciones descritas en el considerando 11 se deduce que el recargo EEG garantiza que todos los costes adicionales en que incurran los operadores de red y los GRT como consecuencia de sus obligaciones legales en el marco de la Ley EEG de 2012 respecto de los productores de electricidad EEG y los operadores de red se compensen a través del recargo EEG. Si en un año determinado los ingresos del recargo EEG superan los costes, el excedente se prorroga al año siguiente y el recargo EEG se reduce en consecuencia; si se registra un déficit, el recargo EEG se aumenta en consecuencia. Estos ajustes son automáticos y no requieren ninguna otra intervención del legislador o del ejecutivo.

## 2.2. Privilegio de la electricidad verde

- (14) Con arreglo al artículo 39 de la Ley EEG de 2012, el recargo EEG se reduce para los proveedores de electricidad en un año dado en 2 cent/kWh cuando la electricidad EEG que suministran a todos sus consumidores finales cumple determinadas condiciones (denominadas «privilegio de la electricidad verde»).
- (15) La reducción se concede cuando el proveedor ha comprado electricidad EEG procedente directamente de productores nacionales de electricidad EEG en virtud de acuerdos de comercialización directa en el sentido del artículo 33b n° 2 de la Ley EEG de 2012 (es decir, acuerdos de comercialización directa por los que los productores de electricidad EEG no solicitan ayuda en el marco de dicha Ley) y la cantidad de electricidad EEG comprada alcanza los umbrales siguientes:
- al menos el 50 % de la electricidad que el proveedor suministra al conjunto de los consumidores finales es electricidad EEG, y
  - al menos el 20 % de la electricidad es solar o eólica en el sentido de los artículos 29 a 33 de la Ley EEG de 2012.
- (16) La reducción de 2 cent/kWh se aplicará a la totalidad de la cartera de electricidad. Esto significa que si un proveedor obtiene el 50 % de su electricidad a partir de fuentes de energía convencionales y la otra mitad es electricidad EEG comprada en virtud de los acuerdos de comercialización directa descritos en el considerando 15, el proveedor recibe un pago de 4 cent/kWh. Este pago puede ser transferido en parte o en su totalidad a los productores de electricidad EEG.
- (17) A este respecto Alemania ha explicado que los proveedores de electricidad que solicitan el privilegio solo reciben la reducción 2 cent/kWh para toda su cartera si al menos el 50 % de su electricidad es EEG. A fin de evitar o minimizar el riesgo de errar por poco el objetivo del 50 % (en cuyo caso la totalidad del recargo EEG sería debido para toda la cartera), los proveedores de electricidad compran electricidad EEG con un margen de seguridad, es decir, por encima del 50 % que necesitan, llegando a veces al 60 %. En tal caso, con el fin de calcular el ahorro de costes que puede transmitirse potencialmente a los productores de electricidad EEG, la reducción del recargo EEG obtenido para toda la cartera, es decir, 2 cent/kWh, debe dividirse por un porcentaje más alto de electricidad EEG. Para un porcentaje del 60 %, por ejemplo, la ventaja real en términos de coste que podría repercutirse equivaldría no a 4 cent/kWh, sino simplemente a 3,3 cent/kWh. Por término medio, la ventaja máxima derivada del privilegio de la electricidad verde fue de 3,8 cent/kWh en 2012, 3,2 cent/kWh en 2013 y 3,9 cent/kWh en 2014.
- (18) Para determinar el alcance de una posible discriminación histórica en virtud de los artículos 30 y 110 del Tratado y con objeto de encontrar una solución para ella, Alemania ha estimado que entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de julio de 2014, que es el período en que la Ley EEG de 2012 estuvo vigente, las importaciones de garantías de origen correspondientes a instalaciones de producción de electricidad EEG que habrían podido beneficiarse de la ayuda prevista en el marco de la Ley EEG de 2012 ascendieron a 1,3 TWh.

Año	2012	2013	2014
Importaciones de electricidad EEG subvencionables respaldadas por garantías de origen (en GWh)	519	283	547

- (19) Alemania alega que si todas esas importaciones se hubiesen beneficiado del privilegio de la electricidad verde, a aproximadamente 4 cent/kWh, los ingresos no percibidos en el marco del recargo EEG procedentes de los proveedores de electricidad que compran esa electricidad habrían ascendido aproximadamente a 50 millones EUR. Alemania se ha comprometido a reinvertir dicho importe en interconectores y proyectos de energía europeos.

### 2.3. Recargo EEG limitado para empresas con gran consumo de energía

- (20) La Ley EEG de 2012 no obliga a los proveedores de electricidad a repercutir el recargo EEG a los clientes. Sin embargo, establece la forma en que el proveedor tiene que indicar el recargo en la factura de electricidad en que se aplica dicho recargo. En la práctica, todos los proveedores de electricidad repercuten el recargo EEG en su totalidad.
- (21) El artículo 40 de la Ley EEG de 2012 limita el importe del recargo que los proveedores de electricidad pueden repercutir en los GCE: previa solicitud, la Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), un organismo público, puede adoptar una decisión administrativa que prohíba al proveedor de electricidad cobrar la totalidad del recargo EEG a un usuario final cuando este sea una empresa manufacturera con un gran consumo de electricidad <sup>(9)</sup>. Esta disposición se conoce como «regla de compensación especial» (*Besondere Ausgleichsregelung, BesAR*).
- (22) El artículo 40 de la Ley EEG de 2012 explica que este límite tiene por objetivo reducir los costes de la electricidad para las empresas, con el fin de mantener su competitividad internacional en la medida en que ello sea compatible con los objetivos de la Ley EEG de 2012 y que el límite impuesto siga siendo compatible con los intereses de los consumidores de electricidad en su conjunto.
- (23) El artículo 41(1) de la Ley EEG de 2012 somete el límite del recargo EEG a las siguientes condiciones:
- la electricidad comprada a un proveedor de electricidad y utilizada por las propias empresas será como mínimo de 1 GWh en el ejercicio anterior;
  - la relación entre el coste de la electricidad y el valor añadido bruto de la empresa será como mínimo del 14 % en el ejercicio anterior;
  - el recargo EEG fue aplicado a la empresa en el ejercicio anterior;
  - la empresa ha sido objeto de una auditoría energética certificada (esta condición no se aplica a las empresas cuyo consumo de electricidad sea inferior a 10 GWh).
- (24) La norma general, contenida en el artículo 41(3) n° 1, es que para un GCE, el recargo EEG se limita gradualmente de la siguiente forma:
- consumo máximo de 1 GWh: no se aplica el límite, sino la totalidad del recargo EEG;
  - consumo entre 1 y 10 GWh: 10 % del recargo EEG;
  - consumo entre 10 y 100 GWh: 1 % del recargo EEG;
  - consumo superior a 100 GWh: 0,05 cent/kWh.
- (25) Si el GCE tiene un consumo superior a 100 GWh y si los costes de la electricidad suponen más del 20 % del valor añadido bruto, los diferentes umbrales descritos en el considerando 24 no son aplicables y el recargo EEG se limitará a 0,05 cent/kWh para su consumo total de electricidad [artículo 41(3) n° 2].
- (26) La decisión de la BAFA no solo obliga al proveedor de electricidad, sino también a los GRT. Esto significa que cuando la BAFA decide que un GCE solo tiene que pagar un pequeño recargo EEG a su proveedor de electricidad, la obligación de este de pagar el recargo EEG al GRT se reduce en consecuencia. Esto se tendrá en cuenta cuando el GRT establezca el recargo EEG. Todo litigio sobre la decisión de la BAFA es resuelto por los tribunales administrativos, puesto que la mencionada decisión es un acto administrativo. Por tanto, también estas decisiones son ejecutables inmediatamente.

### 2.4. Plan de ajuste

- (27) A fin de adecuar las reducciones del recargo EEG a lo dispuesto en el punto 196 y siguientes de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 <sup>(10)</sup> (en lo sucesivo denominadas «Directrices de 2014»), Alemania ha presentado un plan de ajuste.

<sup>(9)</sup> El límite también se aplica a las empresas ferroviarias. Este límite no es objeto de examen en el marco de la presente Decisión. La Comisión se reserva el derecho de evaluar el artículo 42 de la Ley EEG de 2012 en un procedimiento separado.

<sup>(10)</sup> DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

- (28) En el caso de las empresas que se hayan beneficiado de la BesAR, pero que hayan pagado menos de lo que deberían de acuerdo con las normas establecidas en el apartado 3.7.2 de las Directrices de 2014 (en particular, los criterios para poder beneficiarse establecidos en los puntos 185, 186 y 187, y los criterios de proporcionalidad en los puntos 188 y 189), el recargo EEG ajustado para 2013 no debe superar el 125 % del recargo efectivamente pagado en ese año y el ajuste del recargo correspondiente a 2014 no debe superar el 150 % de dicho valor, es decir, del recargo efectivamente pagado en 2013. Para acelerar la recuperación y como los datos de consumo para estos años no están todavía disponibles para todas las empresas afectadas por la recuperación, Alemania recurrirá, en primer lugar, al consumo de electricidad presentado en las solicitudes a efectos de calcular un importe preliminar a recuperar, que deberá recuperarse inmediatamente para cumplir el requisito de la sentencia Deggendorf <sup>(11)</sup>. Como segundo paso, Alemania aplicará los datos reales de consumo de los años en cuestión, con el fin de determinar los importes finales a recuperar, y tomará las medidas necesarias para asegurar la recuperación o el reembolso sobre la base de los importes finales.
- (29) A partir de 2015 el mecanismo de regularización se ha modificado. De acuerdo con el artículo 103(3) de la Ley EEG de 2014 <sup>(12)</sup>, la BAFA limitará el recargo EEG que deben pagar los GCE durante los años 2015 a 2018, de tal modo que el recargo EEG para un año  $x$  determinado no podrá superar el doble del recargo EEG pagado en el ejercicio económico anterior al año de aplicación ( $x - 2$ ). Así pues, aunque el recargo EEG será ajustado al alza anualmente, el pagadero en 2015 se limitará al doble del recargo de 2013, como lo serán los de los años posteriores, hasta 2018.

### 2.5. Transparencia, contabilidad del EEG y seguimiento por parte del Estado

- (30) Un cierto número de tareas de control, supervisión y ejecución han sido encomendadas a la Agencia Federal de Redes (Bundesnetzagentur, BNetzA).
- (31) Los productores de electricidad EEG, los operadores de redes, los GRT y los proveedores de electricidad están obligados a facilitarse mutuamente los datos necesarios para la correcta ejecución del sistema EEG. La Ley EEG de 2012 detalla los datos que deben comunicarse sistemáticamente a los demás operadores y en qué momento del año. Los operadores de redes, los GRT y los proveedores de electricidad pueden exigir que los datos sean controlados por un auditor de cuentas.
- (32) La Ley EEG de 2012 estableció un órgano de solución de diferencias (Clearingstelle), dependiente del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, con la misión de aclarar preguntas y resolver litigios entre los productores de electricidad EEG, los operadores de redes, los GRT y los proveedores de electricidad.
- (33) Además, los operadores de red y los GRT están obligados, conforme a la Ley EEG de 2012 y sus decretos de aplicación (AusglMechV y AusglMechAV) a publicar determinados datos en sus sitios de internet (cantidad de electricidad EEG comprada y a qué precio). Los GRT han de mantener todas las operaciones relacionadas con la Ley EEG de 2012 separadas del resto de sus actividades. Están obligados a llevar una contabilidad financiera separada de todos los flujos financieros relacionados con dicha Ley y debe existir una cuenta bancaria separada, gestionada conjuntamente por los cuatro GRT, para todos los gastos e ingresos relacionados con la Ley EEG de 2012 (artículo 5 de la AusglMechAV).
- (34) Los GRT están obligados a publicar en un sitio web común, designado «cuenta EEG», los ingresos mensuales agregados derivados de la venta de electricidad EEG en el mercado al contado y del recargo EEG, así como los costes agregados (compensación a los operadores de red y otros costes relacionados con la gestión del sistema). También están obligados a publicar con antelación el recargo EEG previsto para el año siguiente.
- (35) La Ley EEG de 2012 establece la obligación de que las instalaciones estén registradas en un organismo público. Este registro es una condición necesaria para tener derecho a tarifas reguladas. El registro todavía no se ha creado, pero ya existe una obligación separada de que las instalaciones solares y las de biomasa líquida sean registradas con el fin de beneficiarse de tarifas reguladas garantizadas. La BNetzA gestiona el registro de las instalaciones solares y la Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung gestiona las de biomasa líquida.
- (36) Los operadores de red y los GRT han de transmitir a la BNetzA los detalles que reciben de los operadores de las instalaciones (ubicación, capacidad de producción, etc.), el nivel de red (distribución o transmisión) al que las instalaciones están conectadas, las tarifas agregadas e individuales pagadas a las instalaciones, las facturas finales enviadas a los proveedores de electricidad y los datos necesarios para comprobar la exactitud de las cifras

<sup>(11)</sup> Asuntos T-244/93 y T-486/93, TWD Textilwerke Deggendorf/Comisión, ECLI:EU:T:1995:160.

<sup>(12)</sup> Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 1066.

facilitadas. Los proveedores de electricidad están obligados a comunicar a la BNetzA el importe de la electricidad suministrada a sus clientes y sus cuentas definitivas. La BNetzA tiene también competencias de auditoría en lo que se refiere a los propietarios de instalaciones de electricidad EEG con el fin de supervisar la forma en que los operadores de red y los GRT han cumplido sus obligaciones.

- (37) Los GRT también han de transmitir a la BNetzA datos detallados relativos al cálculo del recargo EEG, en especial los concernientes a los gastos e ingresos de los distintos elementos que se utilizan para dicho cálculo [artículo 7(2) de la AusglMechV].
- (38) Quienes se benefician de un recargo EEG limitado deben facilitar al Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear toda la información necesaria para que este pueda comprobar si se alcanzarán los objetivos perseguidos en el marco del artículo 40.
- (39) La BNetzA debe garantizar que:
- los GRT vendan en el mercado al contado la electricidad por la que se pagan tarifas reguladas de conformidad con las normas aplicables (es decir, la AusglMechV),
  - los GRT determinan, establecen y publican adecuadamente el recargo EEG,
  - los GRT aplican correctamente a los proveedores de electricidad el recargo EEG,
  - los operadores de red aplican adecuadamente a los GRT las tarifas reguladas y las primas,
  - el recargo EEG solo se reduce para los proveedores de electricidad que cumplen las condiciones del artículo 39.
- (40) En cuanto a la determinación del recargo EEG, la BNetzA dispone de numerosos poderes de ejecución y funciones relacionadas con los diferentes costes e ingresos que los GRT están autorizados a incluir en el cálculo del recargo EEG. En primer lugar, la BNetzA está facultada para establecer, de común acuerdo con los ministerios competentes <sup>(13)</sup>, las normas para la determinación de los elementos que se consideran como gastos o ingresos en el establecimiento del recargo EEG y el tipo de interés aplicable. Sobre esta base, la BNetzA ha detallado en la AusglMechAV qué tipos de costes pueden tenerse en cuenta. En segundo lugar, deben facilitarse a la BNetzA todos los elementos pertinentes y los documentos relativos al cálculo del recargo EEG. En tercer lugar, la BNetzA puede pedir información adicional, incluidas las cuentas [artículo 5(3) de la AusglMechAV]. Por último, los GRT tienen la obligación de demostrar la exactitud y la necesidad de determinados elementos de coste, antes de que puedan ser tenidos en cuenta para el cálculo del recargo EEG [véase, por ejemplo, el artículo 6(2) de la AusglMechAV].
- (41) La BNetzA está facultada para dar instrucciones a los GRT y establecer formularios normalizados con los datos que los GRT deben enviarle.
- (42) La BNetzA también tiene la potestad para establecer requisitos, en acuerdo con el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, en relación con la comercialización por parte de los GRT de la electricidad EEG en el mercado al contado y de instaurar incentivos que favorezcan la comercialización de la electricidad. Esto se hizo por medio de la AusglMechAV.
- (43) La BNetzA tiene facultades de ejecución. Por ejemplo, puede dictar órdenes cuando los GRT no establecen el recargo EEG de conformidad con las normas [véanse los artículos 38 n° 5 y 61(1) n° 2]. También puede establecer el nivel del recargo EEG. El artículo 6(3) de la AusglMechAV establece que la diferencia entre los importes recaudados con el recargo EEG y el nivel autorizado de dicho recargo por la BNetzA de conformidad con una resolución ejecutiva de la BNetzA con arreglo al artículo 61(1) n° 3 y 4 de la Ley EEG de 2012 también constituye bien ingresos o bien gastos en el sentido del artículo 3(3) y (4) de la AusglMechV. A diferencia de lo que afirma Alemania, esto prueba que la BNetzA puede adoptar decisiones ejecutivas para corregir el nivel del recargo. La base jurídica para ello es el artículo 61, apartados 1 y 2, en relación con el artículo 65 y siguientes de la Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) <sup>(14)</sup>, que establecen las disposiciones que permiten a la BNetzA tomar decisiones vinculantes aplicables a los operadores privados. La BNetzA también puede imponer multas (véase el artículo 62, apartados 1 y 2, de la Ley EEG de 2012).
- (44) La propia BNetzA está sujeta a determinadas obligaciones en materia de presentación de informes y ha de comunicar ciertos datos al Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear y al Ministerio Federal de Economía y Tecnología a efectos estadísticos y de evaluación.

<sup>(13)</sup> Con arreglo al artículo 11 de la AusglMechV, la BNetzA puede promulgar reglamentos de acuerdo con el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (en la actualidad, Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear) y el Ministerio Federal de Economía y Tecnología (en la actualidad, Ministerio Federal de Economía y Energía).

<sup>(14)</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz EnWG), vom 7. Juli 2005, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 1970, 3621, modificada por el artículo 3, apartado 4, de la Gesetz vom 4. Oktober 2013, Bundesgesetzblatt, parte I, p. 3746.

- (45) El Organismo Federal de Medio Ambiente (Umweltbundesamt, UBA) gestiona el registro de garantías de origen de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(15)</sup>. A este respecto, es responsable de la expedición, transferencia y cancelación de las garantías de origen.

### 3. DECISIÓN DE INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (46) El 18 de diciembre de 2013, la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación formal al considerar que la Ley EEG de 2012 constituía una ayuda estatal a los productores de electricidad EEG, los proveedores de electricidad que se benefician del privilegio de electricidad verde y los GCE, y manifestó dudas acerca de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior.
- (47) Por lo que se refiere a la existencia de ayuda estatal, la Comisión concluyó preliminarmente que la Ley EEG de 2012 implicaba la concesión de ventajas económicas selectivas a: i) los productores de electricidad a partir de fuentes de energía renovable o gas de minería, en especial a través de las tarifas reguladas, e ii) los usuarios con gran consumo de energía, gracias a la reducción de su recargo EEG.
- (48) Asimismo, la Comisión concluyó preliminarmente que dichas ventajas fueron financiadas con fondos estatales, teniendo en cuenta, en particular que: i) el legislador alemán introdujo una tasa especial destinada a financiar la ayuda a la producción de electricidad EEG, el recargo EEG, ii) el legislador y el ejecutivo alemanes designaron a los GRT para que administrasen colectivamente dicho recargo con arreglo a las normas establecidas por el Estado en la Ley EEG de 2012 y en las normas de desarrollo, e iii) los GRT fueron objeto de un seguimiento particular en la administración de dicho recurso.
- (49) Aunque el apoyo a la electricidad EEG se consideró compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, la Comisión expresó dudas en cuanto a si las reducciones del recargo EEG podrían considerarse compatibles sobre la base de las disposiciones del Tratado y, en particular, de su artículo 107, apartado 3, letras b) y c).
- (50) Por último, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la financiación del apoyo a la electricidad EEG en el marco de la Ley EEG de 2012 era conforme con los artículos 30 y 110 del Tratado, ya que si bien el recargo EEG solo beneficia a la producción de electricidad EEG en Alemania, también se impone sobre el consumo de electricidad EEG importada, cuyos productores podrían haber optado a subvenciones en el marco de la Ley EEG de 2012 si hubieran estado establecidos en Alemania.

### 4. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

- (51) Las partes interesadas presentaron sus observaciones sobre la Decisión de incoación y sobre la aplicación de las Directrices de 2014 a la presente Decisión, con arreglo a lo dispuesto en el punto 248 de las Directrices de 2014.
- (52) La mayoría de las partes interesadas argumentaron que no debe considerarse que la Ley EEG de 2012 conlleva ayuda estatal al nivel de los productores de electricidad EEG o en favor de los GCE. Consideran que el Estado alemán simplemente ha organizado un régimen basado en pagos (sucesivos) entre operadores privados en el que estos utilizan sus propios recursos financieros. Opinan que el mero hecho de que tal régimen tenga su origen en una normativa estatal (Ley EEG de 2012 y sus normas de desarrollo), o la participación de la BNetzA, el Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, la Agencia de Medio Ambiente y la BAFA, cuyas competencias son, al parecer, limitadas, no altera la naturaleza innatamente privada del régimen. Este análisis se basa sobre todo en las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos PreussenElektra <sup>(16)</sup> y Doux Élevage <sup>(17)</sup>. En caso de que sí existiese ayuda, las partes interesadas alegan que debería considerarse ayuda existente a la luz de la Decisión de la Comisión sobre un régimen alemán anterior (asunto NN 27/00 <sup>(18)</sup>).
- (53) Por otra parte, las partes interesadas afirman que las reducciones en el recargo EEG son compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letras b) o c), del Tratado. Según dichas partes, la Ley EEG de 2012 persigue el doble objetivo de apoyar el desarrollo de la electricidad EEG en Alemania y de preservar la producción y la base industrial de la Unión. Sostienen que cualquier ayuda derivada de la Ley EEG de 2012 es un medio adecuado y proporcionado para alcanzar ese doble objetivo. En cualquier caso, alegan que la Comisión no debería aplicar las Directrices de 2014 al presente asunto, ya que esa aplicación tendría carácter retroactivo. La Comisión también debería abstenerse de recuperar importes debido a la necesidad de proteger la confianza legítima de los beneficiarios en el sentido de que la ayuda se había concedido legalmente.

<sup>(15)</sup> Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

<sup>(16)</sup> Asunto C-379/98, PreussenElektra/Schleswig, ECLI:EU:C:2001:160.

<sup>(17)</sup> Asunto C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348.

<sup>(18)</sup> DO C 164 de 10.7.2002, p. 5.

- (54) En cambio, la Asociación Alemana de Consumidores de Energía (Bund der Energieverbraucher), que inicialmente denunció ante la Comisión la Ley EEG de 2012, alegó que las reducciones en el recargo EEG constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado en favor de los usuarios con gran consumo de energía, que perjudica a las empresas alemanas y los consumidores que tienen que pagar un mayor recargo EEG sin beneficiarse de reducciones similares. La Asociación alegó también que las reducciones no pueden considerarse compatibles sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado. Estos argumentos también fueron aportados por varios ciudadanos alemanes.
- (55) Los argumentos presentados por las partes interesadas se examinan más detalladamente en la sección 7.

#### 5. OBSERVACIONES DE ALEMANIA CON RESPECTO A LA DECISIÓN DE INCOACIÓN Y A LAS OBSERVACIONES DE TERCEROS

- (56) Alemania señala que la mayor parte de los intervinientes en el régimen establecido por la Ley EEG de 2012 son privados, algo que ya ocurrió en el asunto PreussenElektra, y que dichos intervinientes no forman parte de la administración pública. La única intervención del Estado se limita a la adopción de la legislación y al estricto control de su aplicación. Al parecer, las autoridades públicas implicadas, en particular la BNetzA y la BAFA, cumplen estrictamente sus limitadas atribuciones y no gestionan fondos. Según Alemania, dichas autoridades no disponen de ninguna facultad de apreciación. Por otro lado, Alemania señala que el recargo EEG como tal no lo establece el Estado, sino que se basa en un mecanismo de mercado, dado que depende de los ingresos de la venta de electricidad EEG en el mercado al contado. Por último, Alemania subraya que la Ley EEG de 2012 no exige a los proveedores repercutir el recargo en los consumidores, lo que significa que la repercusión es una cuestión de política de precios de los proveedores de electricidad. Por otra parte, ninguno de los operadores que participan en el régimen disponen de poderes especiales derivados de la legislación pública, sino que más bien deben confiar en los tribunales civiles para hacer valer sus reclamaciones de pago recíprocas.
- (57) Alemania formuló la siguiente argumentación jurídica, que es similar a las presentadas por las partes interesadas, a saber,
- la ausencia de ventaja económica selectiva, sobre la base de que el apoyo a la electricidad EEG cumple los criterios de la sentencia Altmark <sup>(19)</sup> y que las reducciones para los GCE simplemente mitigan la desventaja que padece la industria alemana,
  - la ausencia de recursos estatales y de control por el Estado, debido a la diferencia entre la situación legal y de hecho derivada de la Ley EEG de 2012 y las situaciones examinadas por el Tribunal de Justicia en los asuntos Essent <sup>(20)</sup> y Vent de Colère <sup>(21)</sup>,
  - el hecho de que, en el caso de que constituyesen ayuda estatal, los pagos efectuados en el marco de la Ley EEG de 2012 constituirían una ayuda existente a la luz de la Decisión de la Comisión en el asunto de ayuda estatal NN 27/00,
  - la compatibilidad de las ayudas concedidas con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letras b) y c),
  - la inexistencia de una infracción de los artículos 30 y 110 del Tratado debido a que la electricidad EEG no puede compararse a la que se genera a escala doméstica, en particular a la vista de la reciente sentencia Ålands Vindkraft <sup>(22)</sup>.

- (58) Los argumentos de Alemania son examinados y refutados detalladamente en la sección 7.

#### 6. COMPROMISOS PROPUESTOS POR ALEMANIA

- (59) Tal como se mencionó en el considerando 19, Alemania presentó el siguiente compromiso relativo a la reinversión de 50 millones EUR en interconectores y proyectos de energía europeos:

«En el caso de la Ley EEG de 2012, se podría concebir una solución general tanto para el privilegio de la energía verde como para el artículo 30/110. La solución consistiría en la reinversión en interconectores o proyectos de energía europeos similares del importe estimado de la discriminación alegada. La reinversión podría hacerse en paralelo a los avances del proyecto correspondiente. Sobre la base de las cifras transmitidas por Alemania, la reinversión ascendería a 50 millones EUR para el período comprendido entre enero de 2012 y julio de 2014. Una vez más, Alemania ofrece este compromiso salvaguardando su posición jurídica (no discriminación)».

<sup>(19)</sup> Asunto C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415.

<sup>(20)</sup> Asunto C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413.

<sup>(21)</sup> Asunto C-262/12, Association Vent de Colère!, ECLI:EU:C:2013:851.

<sup>(22)</sup> Asunto C-573/12, Ålands Vindkraft, ECLI:EU:C:2014:2037.

- (60) Además, Alemania presentó el siguiente compromiso sobre el plan de ajuste mencionado en el considerando 27 y siguientes:

«La recuperación [el importe recuperable] con respecto a una determinada empresa resulta de la diferencia de los costes EEG pertinentes determinados sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales para la protección del medio ambiente y la energía para el período 2014-2020 y de los costes EEG determinados sobre la base de la Ley EEG de 2012. A este respecto, el plan de ajuste limita el pago que deberá hacerse sobre la base de las Directrices de 2014 a un máximo del 125 % (para el año 2013) y del 150 % (para el año 2014) de los pagos efectuados relativos al año 2013 en virtud de la Ley EEG de 2012. No se tiene en cuenta la recuperación de importes negativos».

## 7. EVALUACIÓN DE LA AYUDA

### 7.1. Existencia de ayuda estatal en virtud del artículo 107, apartado 1, del Tratado

- (61) De conformidad con el artículo 107, apartado 1, del Tratado, «salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten al comercio 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».
- (62) Para determinar si una medida constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, la Comisión debe aplicar los siguientes criterios: la medida debe ser imputable al Estado e implicar recursos estatales, debe conferir una ventaja a determinadas empresas o sectores que falsee o amenace falsear la competencia, y debe afectar al comercio entre Estados miembros.

#### 7.1.1. Existencia de ventajas selectivas relativas al comercio y la competencia

- (63) En su Decisión de incoación, la Comisión consideró que la Ley EEG de 2012 suponía dos tipos de ventajas selectivas que afectan al comercio y a la competencia.
- (64) La primera otorgaba una ventaja a los productores de electricidad EEG. De hecho, la Comisión llegó a la conclusión de que las tarifas reguladas y las primas garantizaban a los productores de electricidad EEG un precio más elevado para la electricidad que producen que el precio de mercado. Lo mismo se aplicaba a la comercialización directa de electricidad EEG, lo que dio como resultado un derecho a un recargo EEG reducido en virtud del artículo 39 de la Ley EEG de 2012, pues dicha disposición permitió a los productores de electricidad EEG obtener su electricidad a un precio más alto que el de mercado. La medida fue selectiva, ya que solo benefició a los productores de electricidad EEG. Por otra parte, el mercado de la electricidad se ha liberalizado y había productores de electricidad activos en sectores en los que existe comercio entre Estados miembros (considerando 76 de la Decisión de incoación).
- (65) La segunda ventaja consistía en la reducción del recargo EEG para determinados GCE en el marco de la BesAR. La Comisión constató que los GCE en el sector manufacturero disfrutaron de una ventaja porque su recargo EEG fue limitado. Los artículos 40 y 41 de la Ley EEG de 2012 los eximió de una carga que normalmente deberían soportar. De hecho, el límite impidió a los GRT y los proveedores de electricidad recuperar los costes adicionales de la electricidad EEG de los GCE. La medida se consideró selectiva porque solo los GCE del sector manufacturero podrían beneficiarse de ella. Finalmente, la medida podía falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros porque los beneficiarios eran productores de bienes con gran consumo de energía (por ejemplo, productores de metales ferrosos y no ferrosos, industria química, industria del papel, producción de cemento) activos en sectores en los que existía un comercio entre Estados miembros (considerandos 77 a 80 de la Decisión de incoación).
- (66) Alemania considera que no existe ninguna ventaja económica ni para los productores de electricidad EEG ni para los GCE que se benefician de la BesAR, por las siguientes razones:
- a) los productores de electricidad EEG no habrían gozado de ninguna ventaja económica resultante del propio recargo EEG, incluso aunque fuese considerado un recurso estatal, habida cuenta de que las tarifas de recompra por las que son remunerados son independientes del recargo EEG; más bien, el recargo EEG únicamente compensa las pérdidas sufridas por los GRT. Por otra parte, la remuneración de los productores de electricidad EEG cumpliría los criterios de la sentencia Altmark <sup>(23)</sup>;

<sup>(23)</sup> Asunto C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, apartados 87 a 93. Los criterios de la sentencia Altmark han sido establecidos por el Tribunal de Justicia para aclarar en qué circunstancias una indemnización otorgada por una autoridad pública para la realización de un servicio de interés económico general («SIEG») puede considerarse ayuda estatal en virtud del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

- b) con respecto a los GCE, Alemania alega que la BesAR no concede una ventaja económica, sino que compensa la desventaja competitiva que sufren estas empresas en comparación con sus competidores de otros Estados miembros (que tienen menos costes de financiación derivados de la electricidad FER) y terceros países (que en su mayor parte no se enfrentan a cargas comparables) <sup>(24)</sup>.
- (67) Algunas partes interesadas han cuestionado la conclusión de que el recargo EEG limitado constituyese una ventaja económica que podría falsear la competencia. Por el contrario, se supone que debería restablecer la igualdad de condiciones en la Unión, dado que los costes de la electricidad para la industria eran mayores en Alemania que en otros lugares. Además, algunas partes interesadas observan que los beneficiarios que consumen más de 10 GWh al año incurrir en costes financieros derivados de las auditorías obligatorias de eficiencia energética.
- (68) Alemania y las partes interesadas también han cuestionado la conclusión de que las ventajas económicas son selectivas y susceptibles de afectar a la competencia y al comercio, en particular porque la BesAR sería aplicable a todas las empresas de la industria manufacturera y a empresas de todos los tamaños. Algunas partes interesadas sostienen que las reducciones no son selectivas porque los beneficiarios no están en una situación comparable a la de otras empresas, ya que los principales criterios principales de elegibilidad son la intensidad de uso de la electricidad y el consumo de energía eléctrica, y dado que las empresas que tienen una alta intensidad de uso de la electricidad se enfrentan a la amenaza mucho mayor que para ellas supone el recargo EEG que las no soportan el recargo. Por otro lado, alegan que, incluso si los recargos reducidos fuesen, a priori, selectivos, serían inherentes a la naturaleza y la lógica del sistema de apoyo a la electricidad EEG: sin la ayuda, el apoyo a la electricidad EEG no podría financiarse puesto que los GCE abandonarían Alemania.
- (69) Los argumentos presentados por Alemania y las partes interesadas no son convincentes.

#### 7.1.1.1. Condiciones de competencia equitativas entre empresas de diferentes Estados miembros

- (70) En primer lugar, el hecho de que una empresa se vea compensada por costes o cargas en que ya ha incurrido no excluye, en principio, la existencia de una ventaja económica <sup>(25)</sup>. Tampoco está excluida la existencia de una ventaja por el mero hecho de que empresas competidoras de otros Estados miembros estén en una posición más favorable <sup>(26)</sup>, porque el concepto de ventaja se basa en un análisis de la situación financiera de una empresa en su propio contexto jurídico y fáctico, con y sin la medida particular. No obstante, si se excluyen los impuestos y gravámenes, los precios de la electricidad para los consumidores industriales son más bajos en Alemania que en otros Estados miembros por término medio.
- (71) El Tribunal General ha reconfirmado el principio de que la existencia de una ventaja debe apreciarse con independencia de la situación de la competencia en otros Estados miembros <sup>(27)</sup>. El Tribunal General estableció que la propia naturaleza de la tarifa preferencial, es decir, el hecho de que Alcoa Trasformazioni fuese reembolsada por la diferencia entre los precios de la electricidad aplicados por ENEL y la tarifa establecida por el Decreto de 1995, es suficiente para concluir que la empresa no soportaba todas las cargas que normalmente deberían haber gravado su presupuesto <sup>(28)</sup>. El Tribunal fue más lejos al concluir que la existencia de una ventaja resulta de la simple descripción del mecanismo de diferenciación de precios, es decir, un mecanismo de compensación cuyo objetivo sea eximir a una empresa del pago de una parte del precio de la electricidad necesaria para la producción de bienes que se venden en el territorio de la Unión <sup>(29)</sup>. Por otra parte, el Tribunal recordó <sup>(30)</sup> el principio de que la ayuda estatal debe apreciarse en función de sus propias características y no de sus objetivos, tal como la corrección de una competencia imperfecta en un determinado mercado.
- (72) Del mismo modo, las reducciones del recargo EEG concedidas sobre la base de la BesAR mejoran la situación financiera de los beneficiarios al eximirlos de costes que tendrían que soportar en condiciones normales. En efecto, si no fuera por la BesAR y la Decisión de la BAFA, tendrían que pagar la totalidad del recargo EEG como cualquier otro consumidor de electricidad. Alemania ha destacado la necesidad de las reducciones para apoyar la competitividad de los beneficiarios en comparación con los GCE de otros Estados miembros y de terceros países. De este modo, Alemania reconoce implícitamente que los beneficiarios reciben un trato ventajoso desde el punto de vista económico.

<sup>(24)</sup> En apoyo de este argumento, Alemania cita el informe del Consejo de Reguladores de Energía Europeos (CEER) de 25 de junio de 2013, titulado «Situación de los sistemas de apoyo a las energías renovables y la eficiencia energética en Europa» (en particular, los cuadros de las páginas 18-20).

<sup>(25)</sup> Asunto C-387/92, Banco Exterior de España, ECLI:EU:C:1994:100, apartado 13; asunto C-156/98, Alemania/Comisión, ECLI:EU:C:2000:467, apartado 25; asunto C-6/97, Italia/Comisión, ECLI:EU:C:1999:251, apartado 15; asunto C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130, apartado 36; asunto C-126/01, GEMO SA, ECLI:EU:C:2003:622, apartados 28 a 31, relativos a la recogida y eliminación de residuos.

<sup>(26)</sup> Asunto 173/73, Italia/Comisión, ECLI:EU:C:1974:71, apartado 36. Véase también el asunto T-55/99, CETM/Comisión, ECLI:EU:T:2000:223, apartado 85.

<sup>(27)</sup> Asunto T-177/10, Alcoa Trasformazioni/Comisión, ECLI:EU:T:2014:897, apartados 82 a 85.

<sup>(28)</sup> Asunto T-177/10, Alcoa Trasformazioni/Comisión, ECLI:EU:T:2014:897, apartado 82.

<sup>(29)</sup> Asunto T-177/10, Alcoa Trasformazioni/Comisión, ECLI:EU:T:2014:897, apartado 84.

<sup>(30)</sup> Asunto T-177/10, Alcoa Trasformazioni/Comisión, ECLI:EU:T:2014:897, apartado 85.

## 7.1.1.2. Selectividad

- (73) En cuanto a las alegaciones de no selectividad de la BesAR, debe recordarse que «ni el elevado número de empresas beneficiarias ni la diversidad e importancia de los sectores industriales a los que pertenecen dichas empresas permiten considerar que una iniciativa estatal constituye una medida general de política económica», mientras que otros sectores, como, por ejemplo, los servicios, están excluidos del ámbito de aplicación como beneficiarios <sup>(31)</sup>. Este es ya el caso, dado que solo el sector manufacturero se beneficia de la ayuda (sin necesidad de que la Comisión examine nuevos motivos de carácter selectivo de la medida). Por tanto, las reducciones del recargo EEG no son aplicables a las empresas que se encuentran en una situación comparable a la de los beneficiarios. Por otra parte, las diferentes reducciones del recargo EEG en función del consumo resultan en diferencias entre entidades que se encuentran en la misma situación de hecho y jurídica, es decir, usuarios con un gran consumo de energía, y son, en sí mismas, selectivas.
- (74) Respecto a la alegación de que el ámbito de aplicación de la BesAR y las diferenciaciones están justificadas por la naturaleza y la estructura general del régimen, conviene recordar que «una medida que establece una excepción a la aplicación del sistema fiscal general puede verse justificada si dicha medida se deriva directamente de los principios fundadores o rectores de dicho sistema fiscal. En este contexto, debe distinguirse entre, por un lado, los objetivos de un régimen fiscal particular que le sean externos y, por otro, los aspectos inherentes al propio sistema fiscal y necesarios para la consecución de estos objetivos» <sup>(32)</sup>. Sin embargo, ni la protección del medio ambiente ni la preservación de la competitividad de la industria pueden calificarse como principios fundadores o rectores inherentes al sistema del recargo. Por el contrario, son objetivos externos atribuidos a dicho sistema. Al igual que en otros casos anteriores <sup>(33)</sup>, el objetivo de la protección del medio ambiente en el caso que nos ocupa no puede modificar la apreciación de que las reducciones en el recargo EEG constituyen una ayuda estatal. En primer lugar, la conservación de la competitividad ni siquiera figura entre los objetivos del artículo 1 de la Ley EEG de 2012, sino que, al contrario, en el artículo 40, segunda frase, se especifica que el mantenimiento de la competitividad está sujeto a la condición de que no ponga en peligro los objetivos establecidos en el artículo 1 de la Ley EEG de 2012.

## 7.1.1.3. Ventaja resultante del recargo EEG y jurisprudencia Altmark

- (75) Por lo que se refiere a la alegación de Alemania de que el recargo para la electricidad FER no constituye una ventaja para los productores de electricidad EEG, la Comisión sostiene que las medidas de apoyo mejoran la situación financiera de los productores de electricidad EEG más allá de lo que podrían obtener al vender su electricidad al precio de mercado. El recargo EEG sirve para financiar estas medidas de apoyo. Contrariamente a lo que alega Alemania, el hecho de que las tarifas reguladas puedan o no ser influenciadas por el nivel del recargo EEG carece de pertinencia para determinar si estas tarifas constituyen una ventaja económica.
- (76) Alemania ha alegado que el apoyo a los productores de electricidad EEG constituye una indemnización adecuada por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público en el sentido de la jurisprudencia Altmark.
- (77) En la sentencia Altmark, el Tribunal de Justicia estableció que una medida estatal no está comprendida dentro del artículo 107, apartado 1, del Tratado cuando tal medida deba considerarse «la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público, de forma que estas empresas no gozan, en realidad, de una ventaja financiera y que, por tanto, dicha intervención no tiene por efecto situar a estas empresas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras» <sup>(34)</sup>.
- (78) Sin embargo, esta apreciación fue objeto de cuatro condiciones <sup>(35)</sup>:
- a) «en primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas»;
  - b) «en segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, para evitar que esta confiera una ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria respecto a las empresas competidoras»;

<sup>(31)</sup> Asunto C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598, apartado 48.

<sup>(32)</sup> Asuntos acumulados C-78/08 a C-80/08, Paint Graphos, ECLI:EU:C:2011:550, apartado 69.

<sup>(33)</sup> Asunto C-75/97, Bélgica/Comisión, ECLI:EU:C:1999:311, apartado 38 y siguientes; asunto C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130; asunto C-487/06 P, Comisión/British Aggregates Association, ECLI:EU:C:2008:757, apartados 86 a 92; asunto C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598, apartados 43, 52 y siguientes.

<sup>(34)</sup> Asunto C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, apartado 87.

<sup>(35)</sup> Asunto C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, apartados 89 a 93.

- c) «en tercer lugar, la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones»;
- d) «en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones».
- (79) Alemania argumenta que el apoyo a los productores de electricidad FER cumple la primera condición debido a la existencia de un objetivo de interés común, previsto en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/28/CE, de promover el uso de fuentes de energía renovables. Además, según Alemania, el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(36)</sup>, muestra que el fomento de las energías renovables puede ser objeto de obligaciones de servicio público impuestas a las empresas que operan en el sector de la electricidad.
- (80) Alemania también considera que se cumple el segundo criterio de la sentencia Altmark. En opinión de Alemania, los parámetros para compensar a los productores de electricidad EEG se establecieron previamente, de forma objetiva y transparente, en la Ley EEG de 2012.
- (81) Alemania considera que el tercer criterio se cumple dado que la Comisión concluyó en su Decisión de incoación que los productores de electricidad EEG no recibirán una compensación excesiva.
- (82) Por último, Alemania alega que el nivel de apoyo a los productores de electricidad EEG se ha determinado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente dotada habría soportado para ejecutar sus obligaciones. A este respecto, Alemania se remite a la conclusión de la Comisión al evaluar la compatibilidad en la Decisión de incoación, en el sentido de que las medidas de apoyo a los productores de electricidad EEG tienen un efecto incentivador y son proporcionadas. Ambos hechos supuestamente demostrarían que los beneficiarios de las tarifas reguladas están bien gestionados.
- (83) La Comisión considera que dichos argumentos no son convincentes.
- (84) El primer criterio Altmark exige que el proveedor del servicio público debe tener atribuida una obligación de servicio público.
- (85) En el marco de la Ley EEG de 2012, los productores no están obligados a producir, pero reaccionan ante un incentivo económico facilitado por el Estado alemán.
- (86) Por consiguiente, la Comisión concluye que no se cumple el primer criterio Altmark.
- (87) Los criterios de la sentencia Altmark son acumulativos, por lo que sin necesidad de examinar si se cumplen el segundo, tercer y cuarto criterios, la Comisión concluye que no pueden aceptarse los argumentos aducidos por Alemania en el sentido de que las tarifas reguladas para los productores de FER constituyen una adecuada compensación por la ejecución de las obligaciones de servicio público en el sentido de la jurisprudencia Altmark.

#### 7.1.1.4. Van der Kooy, Danske Busvognmænd y Hotel Cipriani

- (88) En cuanto a las reducciones del recargo EEG bajo la BesAR, Alemania y algunas partes interesadas se han remitido a la sentencia del Tribunal de Justicia en la sentencia Van der Kooy, y a la del Tribunal General en los asuntos Danske Busvognmænd y Hotel Cipriani, para afirmar que las reducciones no constituyen una ventaja económica <sup>(37)</sup>.

<sup>(36)</sup> Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO L 211 de 14.8.2009, p. 55).

<sup>(37)</sup> Asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy y otros, ECLI:EU:C:1988:38; asunto T-157/01, Danske Busvognmænd/Comisión, ECLI:EU:T:2004:76; asuntos acumulados T-254/00, T-270/00 y T-277/00, Hotel Cipriani y otros/Comisión, ECLI:EU:T:2008:537.

- (89) En la sentencia Van der Kooy, el Tribunal de Justicia estimó que una tarifa preferencial para el gas natural acordada a empresas dedicadas a la horticultura de invernadero no constituye ayuda si «en el contexto del mercado al que se refiere [...] está objetivamente justificada por razones de tipo económico, como la necesidad de luchar contra la competencia ejercida en dicho mercado por otras fuentes de energía cuyo precio resultaría competitivo»<sup>(38)</sup>. No obstante, contrariamente a las alegaciones de Alemania y de otras partes interesadas, la cuestión fundamental, citada por el Tribunal, era la competencia en el mismo mercado entre diversos combustibles y cómo una empresa que vende dichos combustibles puede fijar sus tarifas con arreglo a este, es decir, la aplicación del criterio del inversor privado en una economía de mercado. La cuestión era si las empresas de invernaderos se cambiarían al carbón debido a los mayores precios del gas y si las tarifas preferenciales podrían constituir, por tanto, un comportamiento económico racional por parte de la compañía de gas. En el caso que nos ocupa no hay indicios de que Alemania actuase como un inversor privado y Alemania, de hecho, nunca afirmó que debería considerarse que las reducciones concedidas a los GCE en el recargo EEG cumplen el criterio del inversor privado.
- (90) Además y entre tanto, los *obiter dicta* de las sentencias del Tribunal General en Danske Busvognmænd<sup>(39)</sup> y Hotel Cipriani<sup>(40)</sup> han sido anulados por el Tribunal de Justicia y otras sentencias más recientes del Tribunal General. En el asunto Comitato Venezia vuole vivere<sup>(41)</sup>, el Tribunal precisó que se considera que una medida no constituye una ventaja solo cuando una medida estatal supone una contrapartida por servicios prestados por las empresas encargadas de la realización de un servicio de interés público general a efectos de la ejecución de obligaciones de servicio público, si las empresas no gozan de una ventaja financiera real y si la medida no tiene el efecto de situarlas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras<sup>(42)</sup>. El Tribunal añadió que el hecho de que un Estado miembro se proponga aproximar, mediante medidas unilaterales, las condiciones de competencia en un determinado sector económico a las existentes en otros Estados miembros, no elimina de estas medidas el carácter de ayuda<sup>(43)</sup>. Por otra parte, las medidas destinadas a compensar las posibles desventajas a las que las empresas establecidas en una determinada región de un Estado miembro están expuestas pueden constituir ventajas selectivas<sup>(44)</sup>.
- (91) Del mismo modo, el Tribunal General estableció que la jurisprudencia Danske Busvognmænd no se aplica cuando las cargas que normalmente reducen el presupuesto de una empresa son asumidas por el Estado. El Tribunal General reafirmó el principio de que el ámbito de aplicación de una compensación, es decir, eliminar las desventajas competitivas, no elimina su carácter de ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado<sup>(45)</sup>.
- (92) En una sentencia posterior, el Tribunal General reconoció que el objetivo de compensar las desventajas competitivas de las empresas que persiguen la reducción de determinadas cotizaciones, no podría eliminar de dichas ventajas su carácter de ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Por tanto, una medida destinada a compensar una desventaja estructural no puede eludir la calificación de ayuda estatal, a menos que se cumplan los criterios establecidos en el asunto Altmark<sup>(46)</sup>.
- (93) Por tanto, los argumentos aducidos por Alemania y por algunas partes interesadas no pueden ser aceptados.
- (94) La Comisión concluye que la medida entraña ventajas selectivas para los productores de electricidad EEG que podrían afectar a la competencia y al comercio entre Estados miembros.

#### 7.1.2. Imputabilidad

- (95) En su Decisión de incoación, la Comisión consideró que las ventajas eran imputables al Estado alemán debido a que las tarifas reguladas y las primas, el recargo EEG y el límite aplicable a dicho recargo se derivaban de la normativa estatal y de los decretos de aplicación, y debido a que la limitación del recargo se estableció solamente una vez que la BAFA, un organismo público, hubo comprobado que se cumplían las condiciones jurídicas.
- (96) Alemania y las terceras partes han puesto en duda la imputabilidad basándose en que el Estado solo ha promulgado legislación y los operadores de redes actúan por iniciativa propia.

<sup>(38)</sup> Asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy y otros, ECLI:EU:C:1988:38, apartado 30.

<sup>(39)</sup> Asunto T-157/01, Danske Busvognmænd/Comisión, ECLI:EU:T:2004:76, apartado 57.

<sup>(40)</sup> Asuntos acumulados T-254/00, T-270/00 y T-277/00, Hotel Cipriani y otros/Comisión, ECLI:EU:T:2008:537, apartado 185.

<sup>(41)</sup> Asunto C-71/09 P, Comitato Venezia vuole vivere y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2011:368.

<sup>(42)</sup> Asunto C-71/09 P, Comitato Venezia vuole vivere y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2011:368, apartado 92.

<sup>(43)</sup> Asunto C-71/09 P, Comitato Venezia vuole vivere y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2011:368, apartado 95.

<sup>(44)</sup> Asunto C-71/09 P, Comitato Venezia vuole vivere y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2011:368, apartado 96.

<sup>(45)</sup> Asunto T-295/12, Alemania/Comisión, ECLI:EU:T:2014:675, apartado 144; asunto T-309/12, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Comisión, ECLI:EU:T:2014:676, apartado 261.

<sup>(46)</sup> Asunto T-226/09, British Telecommunications y otros/Comisión, ECLI:EU:T:2013:466, apartado 71.

- (97) La cuestión de la imputabilidad puede requerir una evaluación detallada en caso de que solo se trate del comportamiento de empresas de propiedad pública. Sin embargo, no hay ninguna duda sobre el hecho de que las acciones de la administración pública del Estado y del legislador son siempre imputables al Estado <sup>(47)</sup>.

### 7.1.3 Existencia de recursos estatales

- (98) En relación con la ayuda a los productores de electricidad EEG, la Comisión concluyó preliminarmente en la Decisión de incoación que en el marco de la Ley EEG de 2012, los GRT habían sido designados por el Estado para gestionar el recargo EEG y que los ingresos de dicho recargo constituyen recursos estatales (considerando 138).
- (99) El Estado no solo ha definido a quién debe otorgarse la ventaja, los criterios de subvencionabilidad y el nivel de la ayuda, sino que también ha facilitado los recursos financieros para cubrir los gastos de apoyo a la electricidad EEG. A diferencia de lo que sucedía en el asunto *Doux Élevage* <sup>(48)</sup>, el recargo EEG fue creado y establecido por el legislador, es decir, el Estado, y no es una mera iniciativa privada de los GRT que el Estado hiciera obligatoria para evitar el reparto injusto de los costes. El Estado ha definido el objeto y la afectación del recargo: sirve para financiar una política de apoyo desarrollada por el Estado y no es una acción decidida por los GRT. Los GRT no son libres para fijar el recargo que desean y están estrictamente supervisados en la forma en que el recargo se calcula, cobra y gestiona. La forma en que venden la electricidad EEG también es controlada por el Estado. Las disposiciones que regulan el establecimiento del recargo EEG garantizan que el recargo constituye una cobertura financiera suficiente para pagar el apoyo a la electricidad EEG, así como los costes derivados de la gestión del régimen. Estas disposiciones no permiten el cobro de ingresos adicionales más allá de la cobertura de estos costes. Los GRT no están autorizados a utilizar el recargo EEG para financiar cualquier otro tipo de actividad, y los flujos financieros deben conservarse en cuentas separadas (considerando 137 de la Decisión de incoación).
- (100) De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las ventajas otorgadas directamente por el Estado, así como las otorgadas por organismos públicos o privados, designados o instituidos por el Estado, están incluidas en el concepto de ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado <sup>(49)</sup>. Por tanto, el mero hecho de que la ventaja no se financie directamente con cargo al presupuesto del Estado no basta para excluir la posibilidad de que se trate de fondos estatales <sup>(50)</sup>. Por otra parte, la naturaleza inicialmente privada de determinados recursos no impide que se consideren recursos estatales a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado <sup>(51)</sup>. El hecho de que los recursos no sean, en ningún momento, propiedad del Estado tampoco impide que constituyan recursos estatales si están bajo control estatal <sup>(52)</sup> (véanse los considerandos 82, 83 y 84 de la Decisión de incoación).
- (101) Así, en varios asuntos el Tribunal de Justicia ha mantenido que las contribuciones percibidas de operadores privados podrían constituir ayuda estatal debido a la designación o creación específica de un organismo para gestionar dichas contribuciones en consonancia con la legislación del Estado (véanse los considerandos 85 a 89 de la Decisión de incoación) <sup>(53)</sup>. En efecto, «por nutrirse los fondos de que se trata de cotizaciones obligatorias impuestas por la legislación del Estado y por estar, como demuestra el presente caso, gestionados y distribuidos conforme a dicha legislación, han de considerarse como fondos estatales en el sentido del artículo [107], aun cuando sean administrados por organismos distintos de la autoridad pública» <sup>(54)</sup>.
- (102) Por consiguiente, la Comisión concluyó en la Decisión de incoación, remitiéndose a las apreciaciones del Tribunal General <sup>(55)</sup>, que el criterio pertinente para apreciar si los fondos eran públicos, cualquiera que fuese su origen inicial, es el grado de intervención de la autoridad pública en la definición de las medidas y en sus modalidades de financiación.
- (103) Si bien el Tribunal de Justicia excluyó la existencia de recursos estatales en las sentencias *PreussenElektra* y *Doux Élevage*, esto se debió a las circunstancias específicas de los casos. En *PreussenElektra* <sup>(56)</sup> no existía ni recargo ni cotización, ni un organismo establecido o designado para administrar los fondos porque las obligaciones

<sup>(47)</sup> Conclusiones del abogado general Wathelet, asunto C-242/13, *Commerz Nederland*, ECLI:EU:C:2014:308, apartado 75 y siguientes.

<sup>(48)</sup> Asunto C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348.

<sup>(49)</sup> Asunto C-78/76, *Steinike & Weinlig/Alemania*, ECLI:EU:C:1977:52, apartado 21.

<sup>(50)</sup> Asunto C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 35.

<sup>(51)</sup> Asunto C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, apartados 16 a 20.

<sup>(52)</sup> Asunto C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, apartado 21.

<sup>(53)</sup> Asunto C-78/76, *Steinike & Weinlig/Alemania*, ECLI:EU:C:1977:52, apartado 21; asunto 173/73, *Italia/Comisión*, EU:C:1974:71, apartado 35; asunto 259/85, *Francia/Comisión*, ECLI:EU:C:1987:478, apartado 23; asunto C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413, apartado 66.

<sup>(54)</sup> Asunto 173/73, *Italia/Comisión*, ECLI:EU:C:1974:71, apartado 35.

<sup>(55)</sup> Asunto T-139/09, *Francia/Comisión*, ECLI:EU:T:2012:496, apartados 63 y 64.

<sup>(56)</sup> Asunto C-379/98, *PreussenElektra/Schleswig*, ECLI:EU:C:2001:160.

impuestas a los operadores privados tenían que ser cumplidas por ellas con su propio dinero. En *Doux Élevage* hubo efectivamente una contribución obligatoria impuesta por el Estado, pero la organización privada era libre de utilizar los ingresos procedentes de dicha contribución a su antojo. No existía, por tanto, ningún elemento de control público de los fondos recaudados.

- (104) Al aplicar dichos principios al régimen de apoyo establecido por la Ley EEG de 2012, la Comisión ha llegado a las siguientes conclusiones preliminares:
- (105) A través de la Ley EEG de 2012, el Estado introdujo una exacción especial, el recargo EEG, y definió su objetivo, que es financiar la diferencia entre los costes soportados por los GRT en la compra de electricidad EEG y los ingresos procedentes de la venta de esta electricidad. El método de cálculo para determinar el nivel del recargo también se fija en la Ley EEG de 2012, al igual que el principio de que los déficits y superávits son corregidos en el ejercicio siguiente. Así se garantiza que los GRT no incurran en pérdidas, pero ello implica también que no pueden utilizar los ingresos procedentes del recargo EEG para otra cosa distinta de la financiación del EEG. La Comisión concluyó que, a diferencia de lo que ocurría en el asunto *PreussenElektra*, el Estado había aportado a dichas empresas los recursos financieros necesarios para financiar el apoyo a la electricidad EEG (véanse los considerandos 97 a 103 de la Decisión de incoación).
- (106) Por otra parte, la Comisión mantuvo que los GRT habían sido designados para administrar el recargo. Los GRT tienen que:
- comprar la electricidad EEG producida en su zona directamente al productor, cuando esté directamente conectado a la línea de transporte, a los GRD a tarifas reguladas o pagando la prima de mercado. En consecuencia, la electricidad EEG, así como la carga financiera de la ayuda prevista por la Ley EEG de 2012, están centralizadas a nivel de cada uno de los cuatro GRT,
  - aplicar el privilegio de la electricidad verde a los proveedores que lo soliciten y cumplan las condiciones pertinentes establecidas en el artículo 39(1) de la Ley EEG de 2012,
  - igualar entre ellos el volumen de electricidad EEG, de modo que cada uno adquiera la misma proporción de electricidad EEG,
  - vender la electricidad EEG en el mercado al contado conforme a las normas definidas en la Ley EEG de 2012 y sus disposiciones de aplicación, lo que puede hacerse de forma conjunta,
  - calcular conjuntamente el recargo EEG, que ha de ser el mismo para cada kWh consumido en Alemania, como la diferencia entre los ingresos procedentes de la venta de la electricidad EEG y los gastos relacionados con la adquisición de dicha electricidad,
  - publicar conjuntamente el recargo EEG en un formato específico en un sitio web común,
  - publicar también información agregada sobre la electricidad EEG,
  - comparar el recargo EEG previsto con lo que realmente debería haber sido en un año concreto y adaptar el recargo para el año siguiente,
  - publicar previsiones con varios años de antelación,
  - recaudar el recargo EEG pagado por los proveedores de electricidad,
  - (cada uno de los GRT debe) conservar todos los flujos financieros (gastos e ingresos) relacionados la Ley EEG de 2012 en cuentas bancarias separadas.
- (107) Por último, la Comisión ha llegado a la conclusión de que los GRT estaban siendo estrictamente controlados por el Estado en la administración del recargo (considerandos 110 a 113 de la Decisión de incoación). El seguimiento se realiza por la autoridad reguladora alemana (BNetzA), que también dispone de los poderes de ejecución necesarios. La BNetzA, en particular, supervisa la forma en que los GRT venden la electricidad EEG para la que se pagan las tarifas reguladas en el mercado al contado, que los GRT determinan, establecen y publican adecuadamente el recargo EEG, que los GRT cobran adecuadamente a los proveedores el recargo EEG, que las tarifas reguladas y las primas se imputan debidamente a los GRT y que el recargo EEG solo es reducido para los proveedores de electricidad que cumplan las condiciones del artículo 39 de la Ley EEG de 2012. La BNetzA recibe asimismo información procedente de los GRT sobre el apoyo a la electricidad EEG y la tarificación de los proveedores. Por último, la BNetzA puede imponer multas y adoptar decisiones, incluidas las que influyen en el nivel del recargo EEG. La Comisión también concluye que la BAFA, organismo público, concede el derecho a un límite en el recargo EEG a los GCE previa solicitud de los beneficiarios potenciales.

- (108) Alemania niega la implicación de recursos estatales. En primer lugar, afirma que el mecanismo de apoyo EEG solo implica a empresas privadas, ya sean operadores de las instalaciones de producción de electricidad EEG, operadores de red, GRT o proveedores de electricidad, siendo cada una de estas categorías predominantemente de propiedad privada, a pesar de que el Estado o determinados organismos públicos conservan la propiedad de un número importante de dichas empresas. Cuando les impone obligaciones, la Ley EEG de 2012 no diferencia en función de si las empresas son de titularidad pública o privada. Aunque existen organismos públicos implicados en el proceso (BNetzA, BAFA, UBA), no controlan ni la recogida ni el uso de recursos, sino que se limitan a un papel de supervisión de la legalidad y el funcionamiento del régimen.
- (109) En segundo lugar, Alemania señala que el nivel del recargo EEG no viene determinado por la Ley EEG de 2012 ni por un organismo público, sino por el funcionamiento del mercado, habida cuenta de que los GRT venden en primer lugar la electricidad EEG en el mercado al contado y a continuación determinan el resto de los costes que deben ser cubiertos por el recargo EEG.
- (110) Varias partes interesadas comparten el análisis de Alemania en el sentido de que la Ley EEG de 2012 no constituye una ayuda estatal. En particular, impugnan las conclusiones preliminares de la Comisión de que el recargo EEG corre a cargo de organismos privados designados por el Estado. Además, sostienen que la autoridad reguladora alemana (BNetzA) en lugar de ejercer un control sobre los ingresos derivados del recargo EEG o el nivel de la sobreprima propiamente dicha, únicamente controla la legalidad sin tener ninguna influencia sobre la gestión de los fondos. Por último, si bien la reducción del recargo EEG se basa en la Ley EEG de 2012 y es aplicada por la BAFA, esto no podría modificar la naturaleza privada de los fondos, ya que los pagos se dan entre empresas privadas y en ningún momento abandonan el sector privado, de forma que el Estado no puede ejercer un control sobre ellos. Además, se alega que la repercusión del recargo EEG desde los GRT a los proveedores de electricidad, y posteriormente de los proveedores de electricidad a los consumidores se deja a discreción de los GRT y de los proveedores de electricidad, respectivamente, lo que hace del recargo un elemento de la política de precios de las empresas privadas y en modo alguno una carga impuesta por el Estado.
- (111) Sin embargo, este argumento no puede alterar la conclusión preliminar reflejada en la Decisión de incoación.

#### 7.1.3.1. Existencia de un recargo introducido por el Estado

- (112) En relación con el argumento de Alemania de que el recargo EEG nunca se consigna en el presupuesto del Estado ni transita por el mismo, basta recordar, como se hace en el considerando 100, que el mero hecho de que la ventaja no sea financiada directamente por el presupuesto del Estado no basta para descartar la presencia de fondos públicos, en tanto en cuanto el Estado haya designado o creado un organismo para la administración de los fondos.
- (113) Alemania ha subrayado que los pagos del recargo EEG que los proveedores de electricidad tienen que abonar a los GRT son de naturaleza privada, dado que los GRT no tienen ninguna autoridad o competencias derivadas del Derecho público para hacer valer su derecho a compensación frente a los proveedores. Antes bien, como cualquier otra empresa privada, deben confiar en los tribunales civiles. Sin embargo, este análisis no tiene en cuenta que dichos pagos no se basan en contratos negociados libremente entre las partes, sino en una obligación legal (*gesetzliche Schuldverhältnisse*) que el Estado les ha impuesto. Por tanto, los GRT están obligados por ley a cobrar el recargo EEG a los proveedores de electricidad.
- (114) A este respecto, es jurisprudencia reiterada <sup>(57)</sup> que las entidades designadas para la gestión de las ayudas pueden ser organismos públicos o privados. Por tanto, el hecho de que los GRT sean operadores privados no puede, por sí mismo, excluir la existencia de recursos estatales. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que «la distinción entre ayudas otorgadas por el Estado y ayudas otorgadas mediante fondos estatales está destinada a incluir en el concepto de ayuda no solo las ayudas concedidas directamente por el Estado, sino también las otorgadas por los organismos públicos o privados, designados o instituidos por el Estado» <sup>(58)</sup>. En la sentencia *Sloman Neptun* <sup>(59)</sup>, el Tribunal de Justicia declaró que están implicados recursos estatales cuando el sistema tiene por objeto, por su finalidad y su sistema general, crear una ventaja que constituiría una carga suplementaria para el Estado o para los organismos privados designados o instituidos por el Estado <sup>(60)</sup>. Por tanto, es suficiente que la ventaja reduzca los recursos a que un organismo privado tiene derecho para que estén implicados recursos del Estado. El recargo EEG limitado que debe ser pagado por los GCE tiene precisamente el efecto de reducir los importes cobrados a los GCE por los proveedores de electricidad.

<sup>(57)</sup> Asunto C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413, apartado 70; asunto C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, apartado 20.

<sup>(58)</sup> Asunto C-72/91, *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97, apartado 19.

<sup>(59)</sup> Asunto C-72/91, *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97.

<sup>(60)</sup> Asunto C-72/91, *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97, apartado 21.

- (115) El hecho de que los proveedores de electricidad no estén obligados a repercutir el recargo EEG en los consumidores de electricidad no significa que los ingresos obtenidos sean privados, siempre que los propios proveedores de electricidad tengan la obligación, resultante de la Ley EEG de 2012, de pagar el recargo a los GRT. Una vez más, esta obligación no se basa en un contrato en el cual los operadores podrían entrar libremente, sino que constituye una obligación legal (*gesetzliches Schuldverhältnis*) que se deriva directamente de la legislación del Estado miembro. Por otra parte, como se indica en el considerando 100, la naturaleza inicialmente privada de los recursos no impide que se consideren recursos estatales. A diferencia de lo que ocurría en el asunto *PreussenElektra*, en que los operadores privados tenían que utilizar sus propios recursos para pagar el precio de compra de un producto, los GRT han sido designados colectivamente para administrar un recargo que los proveedores de electricidad están obligados a pagar sin recibir nada equivalente a cambio.
- (116) Según Alemania, algunos tribunales nacionales han examinado el recargo EEG y los fondos recaudados a través de él y han concluido efectivamente que el Estado no tiene ningún control sobre ellos. En un caso al que hace referencia Alemania <sup>(61)</sup>, el tribunal nacional señaló que al establecer un sistema autosostenible para la consecución de un objetivo legítimo de política pública, el Estado alemán había externalizado en cierta medida la financiación del apoyo a la electricidad FER a operadores privados. Por esta razón, el tribunal nacional estimó que el recargo EEG no constituía una contribución especial (*Sonderabgabe*) en el sentido del Derecho constitucional alemán, puesto que los ingresos procedentes del recargo EEG no se asignaron al presupuesto del Estado y porque las autoridades públicas no tuvieron los fondos a su disposición, ni siquiera indirectamente. La Comisión indica que la conclusión del tribunal nacional se limita a aplicar el Derecho constitucional nacional y, en particular, a interpretar el concepto jurídico de «contribución especial». El tribunal nacional no abordó la cuestión de si la Ley EEG de 2012 constituía una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Si bien pueden existir semejanzas entre el criterio aplicado por el tribunal nacional a efectos del Derecho constitucional alemán y la evaluación que la Comisión debe realizar en virtud del artículo 107, apartado 1, del Tratado, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los recursos no tienen que desembocar en los presupuestos del Estado o ser propiedad del Estado para ser considerados recursos estatales. Dado que los recursos estatales también pueden estar presentes cuando un organismo público o privado ha sido establecido o designado como responsable de la gestión de los mismos, la noción de recursos estatales es más amplia que el criterio aplicado por el tribunal nacional en virtud del Derecho constitucional alemán <sup>(62)</sup>.

#### 7.1.3.2. Designación de los GRT para administrar el recargo

- (117) Alemania refuta la afirmación de la Comisión de que los GRT han sido designados colectivamente para gestionar un recurso estatal. Según Alemania, los GRT no son objeto de ninguna atribución por el Estado, sino que los distintos operadores cubiertos por la Ley EEG de 2012, al igual que todos los operadores económicos, se limitan a liquidar entre sí los créditos privados que se derivan de los derechos que les ofrece la legislación.
- (118) No obstante, la Comisión considera que la Ley EEG de 2012 encomienda claramente a los GRT una serie de obligaciones y tareas de supervisión en relación con el sistema EEG que les convierte en elementos centrales en el funcionamiento del sistema (véase el considerando 106). Cada uno de los cuatro GRT alemanes centraliza, en su propia zona, toda la electricidad EEG y todos los costes derivados de la adquisición de la electricidad EEG y el pago de primas de mercado, y los costes derivados de la administración del recargo EEG. También centralizan el producto del recargo EEG cada uno en su zona. Por lo tanto, es evidente que los GRT no solo liquidan créditos privados entre sí, sino que cumplen sus obligaciones legales en el marco de la Ley EEG de 2012.

#### 7.1.3.3. Seguimiento por parte del Estado, en particular la BNetzA

- (119) Alemania y las partes interesadas alegan además que las atribuciones de las autoridades públicas, en particular la BNetzA y la BAFA, son demasiado limitadas para que puedan ejercer ningún control significativo sobre el recargo EEG. La BAFA y la BNetzA solo supervisan la legalidad de las acciones de los operadores privados implicados y, en caso necesario, imponen sanciones administrativas (BNetzA), o comprueban el derecho de un GCE a beneficiarse de una reducción del recargo (BAFA). No pueden influir en los flujos financieros y no deciden el nivel del recargo EEG. Según Alemania, el hecho de que la Ley EEG de 2012 establezca el método para calcular el recargo, los requisitos de transparencia, así como la supervisión llevada a cabo por la BNetzA, están dirigidos únicamente a evitar el enriquecimiento ilegal de alguno de los operadores privados a lo largo de la línea de pago. No obstante, a obstante, a continuación, esto ha de ser ejecutado por los operadores privados ejercitando acciones ante los tribunales civiles.
- (120) Contrariamente a las afirmaciones de Alemania y de los interesados, la BAFA adopta una decisión administrativa al establecer como derechos de pago un recargo EEG limitado para los GCE tras la solicitud de los beneficiarios

<sup>(61)</sup> Oberlandesgericht Hamm, sentencia de 14 de mayo de 2013, ref. 19 U 180/12.

<sup>(62)</sup> Véase el asunto C-78/76, *Steinike & Weinlig/Alemania*, ECLI:EU:C:1977:52, apartado 21.

potenciales. Dicha decisión solo puede impugnarse ante los tribunales administrativos alemanes y no ante los órganos jurisdiccionales civiles, y es de aplicación directa. Además, la BNetzA dispone de importantes facultades ejecutivas en virtud de la EnWG, que puede utilizar para imponer una multa a todos los agentes implicados en el sistema y hacer cumplir la Ley EEG de 2012.

- (121) Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha confirmado recientemente en el asunto Elcogás que están implicados recursos estatales incluso cuando el organismo estatal encargado de distribuir los importes recaudados no disfruta de discreción a dicho respecto <sup>(63)</sup>.
- (122) Más concretamente, contrariamente a lo que mantuvo la Comisión en el considerando 134 de la Decisión de incoación, Alemania y las partes interesadas afirman que la BNetzA no puede fijar el nivel del recargo EEG. No obstante, como ya se estableció en el considerando 43, el artículo 6(3) de la AusglMechAV pone de manifiesto que la BNetzA puede adoptar decisiones ejecutivas para corregir el nivel de ese recargo. Por otra parte, la medida en que la BNetzA hizo uso de sus facultades carece de pertinencia siempre que dispusiese de ellas. La BNetzA pudo simplemente no considerar necesario adoptar ninguna resolución de carácter ejecutorio.

#### 7.1.3.4. Evaluación sobre la existencia del control estatal en general

- (123) Alemania y varias partes interesadas han criticado a la Comisión por haber tenido en cuenta, de forma supuestamente indebida, los diferentes pasos y las relaciones en el sistema EEG en su conjunto con el fin de sostener que el sistema estaba bajo control estatal. Alegan que si la Comisión hubiera examinado las medidas por separado y se hubiese centrado únicamente en una serie de relaciones en un momento dado (productor de electricidad EEG-GRT/GRD, GRT-BNetzA, GRT- proveedor, proveedor-consumidor), la Comisión habría debido llegar a la conclusión de que no existía control estatal. Supuestamente, el papel de la BAFA se limita a evaluar la admisibilidad y no tiene facultad discrecional.
- (124) Por el contrario, son Alemania y las partes interesadas las que cometen un error al suponer una visión demasiado fragmentada del sistema de financiación establecido por la Ley EEG de 2012. En el asunto Bouygues, el Tribunal de Justicia sostuvo que: «Dado que las intervenciones estatales adoptan formas diversas y deben analizarse en función de sus efectos, no puede excluirse [...] que varias medidas consecutivas de una intervención estatal, a los efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE, deben ser consideradas como una única intervención» <sup>(64)</sup>. El Tribunal de Justicia declaró a continuación que este «podría ser el caso, en particular, cuando las intervenciones consecutivas, especialmente a la luz de su cronología, su finalidad y la situación de la empresa, tales intervenciones tienen vínculos tan estrechos entre sí que resulta imposible disociarlas» <sup>(65)</sup>. Este es exactamente el caso del régimen EEG. La Ley EEG de 2012 y las competencias y recursos de la BNetzA, BAFA, UBA y Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung están tan estrechamente interconectadas entre sí que solo pueden considerarse indisolubles.
- (125) Asimismo, Alemania alega que la Comisión dedujo erróneamente que existía control estatal por la forma en que se gestionan los superávits y déficits en la cuenta de la EEG. En primer lugar, Alemania señala que no existe ninguna relación entre la cuenta EEG y el presupuesto del Estado pues el Estado no compensa los déficit en la cuenta de la EEG ni (como ocurría en el asunto Essent) se asigna ningún excedente al presupuesto del Estado. De hecho, tanto los déficits como los superávits determinan el nivel del recargo EEG del año siguiente. Por tanto, se igualan entre los operadores privados implicados y el Estado no interviene.
- (126) No obstante, la Comisión considera que el control del Estado sobre los recursos no significa que deban existir flujos desde y hacia el presupuesto del Estado <sup>(66)</sup> de los correspondientes recursos. Para que el Estado pueda ejercer un control sobre los recursos basta con que regule plenamente lo que se supone que se produce en el caso de un déficit o un superávit en la cuenta de la EEG. El elemento determinante es que el Estado ha creado un régimen en el que los costes contraídos por los operadores de red están plenamente compensados por el recargo EEG y en caso de que los proveedores de electricidad posean competencias, están habilitados para repercutir el recargo en los consumidores.
- (127) Alemania señala también que la regulación y la supervisión de los flujos de dinero privado por sí sola no puede constituir ayuda estatal. Alemania compara el sistema establecido por la Ley EEG de 2012 con otros ámbitos de la regulación económica, como la protección de los consumidores en el sector bancario, la obligación de los conductores de suscribir seguros de vehículos o la regulación de precios en el sector de las telecomunicaciones y la salud. Alemania argumenta que de la regulación de una actividad económica privada como tal no se deduce

<sup>(63)</sup> Asunto C-275/13, Elcogás, ECLI:EU:C:2014:2314, apartado 29.

<sup>(64)</sup> Asunto C-399/10 P, Bouygues y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2013:175, apartado 103.

<sup>(65)</sup> Asunto C-399/10 P, Bouygues y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2013:175, apartado 104.

<sup>(66)</sup> Asunto C-262/12, Association Vent de Colère!, ECLI:EU:C:2013:851, apartado 19; asunto C-275/13, Elcogás, ECLI:EU:C:2014:2314, apartado 24.

sin más el control del Estado. La BNetzA se limita, según Alemania, a velar por la protección de los consumidores. No obstante, hay una diferencia significativa entre los ámbitos en los que el Estado se limita a establecer un marco de protección de los consumidores y el asunto que nos ocupa. En este caso, el Estado ha promulgado un texto legislativo independiente, la Ley EEG de 2012, cuyo objetivo principal no es la protección de los consumidores. En este caso, el Estado garantiza un flujo continuo de dinero en todo el sector para servir a los objetivos de dicha legislación. Por otra parte, es jurisprudencia establecida <sup>(67)</sup> que los fondos financiados por medio de cargas obligatorias impuestas por la legislación de un Estado miembro, gestionadas y distribuidas de conformidad con las disposiciones de dicha legislación, han de considerarse como fondos estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, aun cuando sean gestionados por entidades distintas de la autoridad pública. Por tanto, la Ley EEG de 2012 no puede compararse con medidas estatales en las que el Estado no influye o que no financia.

- (128) Según Alemania, la situación es comparable a la planteada en *Doux Élevage*, en cuyo caso el Tribunal concluyó que los ingresos obtenidos de las contribuciones no transitaron a través del presupuesto del Estado, que el Estado no renunció a ingresos, que los fondos mantuvieron su carácter privado y que los impagos debieron haber sido puestos en manos de tribunales civiles <sup>(68)</sup>. Por otra parte, las contribuciones no estuvieron «constantemente bajo control público» y no «estuvieron a disposición de las autoridades estatales» <sup>(69)</sup> y, de hecho, las autoridades públicas no fueron autorizadas a ejercer un control sobre las contribuciones «salvo con objeto de comprobar su validez y legalidad» <sup>(70)</sup>. A pesar de las declaraciones de Alemania, el presente asunto no es comparable al *Doux Élevage*. La diferencia reside en el hecho de que, en *Doux Élevage*, «es la organización interprofesional quien decide acerca de la utilización de los recursos, que se dedican por completo a objetivos determinados por aquella» <sup>(71)</sup>. Y en el caso que nos ocupa, el propósito del recargo EEG ha sido establecido por el Estado y la aplicación es plenamente controlada por el Estado. Por otra parte, mientras que en *Doux Élevage*, las autoridades francesas se limitaron a hacer obligatoria una contribución voluntaria preexistente para todos los operadores de los sectores afectados, en el caso que nos ocupa, el Estado ha establecido todo el mecanismo de cálculo y de equilibrio entre los operadores privados.
- (129) Al evaluar el control estatal, Alemania argumenta que el uso por la Comisión del término «Estado» es ambiguo. Como demuestra *Doux Élevage*, «Estado» en primer lugar debería abarcar el ejecutivo, es decir, el Gobierno y las agencias administrativas, pero no la legislación generalmente aplicable aprobada por el Parlamento. El mero hecho de que el Estado haya legislado para la *AusglMechV* no constituye control por parte del Estado.
- (130) Sin embargo, el criterio «Estado» ha de entenderse de manera amplia. En primer lugar, el Tribunal ha sostenido reiteradamente que el concepto de Estado incluye también, evidentemente, al legislador <sup>(72)</sup>. Por otra parte, como se menciona en el considerando 124, el control del Estado es ejercido por una serie de medidas reglamentarias y de control que no deben ser objeto de evaluación independiente. En el caso que nos ocupa, la legislación pertinente entra en tanto detalle que el sistema garantiza el control del Estado sin necesidad de una mayor implicación de las autoridades estatales. Además, la BNetzA dispone de competencias importantes para influir en el proceso.
- (131) Por el contrario, Alemania alega que la Ley EEG de 2012 difiere significativamente de la situación del asunto *Essent*, en el que el nivel de la tasa fue definido por ley, con independencia de los costes que necesitaba cubrir. Por otra parte, se transfirieron al presupuesto del Estado superávit por más de 400 millones EUR. En cambio, el nivel del recargo EEG viene determinado por los GRT sobre la base de las ventas en el mercado al contado y el Estado no tiene ninguna posibilidad de influir en ello. Por otra parte, los superávit del EEG se mantienen en el régimen, ya que influyen en el recargo al año siguiente.
- (132) Como se indica en el considerando 126, el control del Estado sobre los recursos no significa que deban existir flujos desde y hacia el presupuesto del Estado <sup>(73)</sup> de los correspondientes recursos. Por otra parte, en este caso, el nivel del recargo EEG se calcula de conformidad con las disposiciones reglamentarias, teniendo en cuenta el precio de mercado obtenido por los GRT. Como se explica en el considerando 13 de la Decisión de incoación, la forma en que los GRT calculan el recargo EEG después de conocer el precio obtenido en el mercado al contado está completamente regulada y establecida en la Ley EEG de 2012.

<sup>(67)</sup> Asunto C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, apartado 25; asunto 173/73, *Italia/Comisión*, ECLI:EU:C:1974:71, apartado 35.

<sup>(68)</sup> Asunto C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 32.

<sup>(69)</sup> Asunto C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 36.

<sup>(70)</sup> Asunto C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 38.

<sup>(71)</sup> Véase la nota 69 a pie de página.

<sup>(72)</sup> Asunto C-279/08 P, *Comisión/Países Bajos*, ECLI:EU:C:2011:551, apartados 102 a 113.

<sup>(73)</sup> Asunto C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, apartado 19; asunto C-275/13, *Elcogás*, ECLI:EU:C:2014:2314, apartado 24.

- (133) Por otra parte, Alemania sostiene que mientras que en el asunto Essent se había confiado a un organismo específico la gestión de la tasa, la Ley EEG de 2012 realmente impone obligaciones a un número indefinido de operadores privados, es decir, los operadores de red, los GRT y los proveedores de electricidad, y las obligaciones se definen de manera general. No se trata de una atribución, y un número tan grande de operadores privados no puede considerarse designado por el Estado para gestionar una carga. Como se indica en el considerando 118, los GRT, y no otros operadores, son las entidades designadas para administrar el recargo EEG. Por otra parte, no parece haber ninguna razón jurídica que prohíba que un Estado miembro confíe a más de una entidad la gestión de recursos estatales.
- (134) Alemania y las partes interesadas destacan también las diferencias alegadas entre la Ley EEG de 2012 y la reciente sentencia Vent de Colère <sup>(74)</sup>. En Francia, la contribución fue recaudada por un fondo estatal y aportada por los consumidores, mientras que, en Alemania, los GRT recaudan el recargo EEG de proveedores privados, que pueden transmitirlo a los consumidores. En Francia, el importe de la contribución se determinó mediante orden ministerial, mientras que, en Alemania, es calculado por los GRT sobre la base de sus costes reales. En Francia, en caso de déficit el Estado intervendría, mientras que, en Alemania, un déficit tendría que ser soportado por los GRT antes de ser compensado por un aumento del recargo al año siguiente.
- (135) Al alegar que los recursos públicos solo están presentes si el ejecutivo del Estado tiene los fondos a su disposición, Alemania hace una interpretación errónea de la jurisprudencia. Tal como se explica en el considerando 130, el concepto de Estado no se limita al poder ejecutivo, pues incluye también al legislador, ni tampoco es necesario que el Estado pueda disponer de los fondos como si formaran parte de su propio presupuesto. Como se indica en el considerando 114, es irrelevante si la entidad que gestiona los recursos estatales es pública o privada. Por otra parte, los GRT calculan el recargo EEG sobre la base de los costes de la manera que se establece en la Ley EEG de 2012, y el hecho de que el Estado haya introducido un mecanismo de mercado en el sistema no afecta a la existencia de recursos estatales. El Estado también determina qué se debe hacer en caso de déficit. En efecto, el Estado no paga por el déficit en sí mismo, sino que regula y controla la forma en que el déficit se cubre, en última instancia también por el recargo EEG.
- (136) Además, Alemania alega que Vent de Colère requiere un poder discrecional del Estado para disponer de los recursos financieros en cualquier momento, mientras que en la Ley del EEG de 2012, el Estado, al haberse limitado a adoptar la legislación, carece de esa facultad de apreciación. Según Alemania, la Comisión ha distinguido insuficientemente entre los verdaderos medios de control del ejecutivo y la mera actividad legislativa. El control del Estado implica que este dispone de una facultad de apreciación discrecional para disponer de los recursos financieros. En Vent de Colère, apartado 21, el Tribunal vuelve a confirmar esta conclusión.
- (137) En opinión de Alemania, la ausencia de control estatal se demuestra también por el hecho de que el Estado no puede determinar el nivel del recargo EEG. En efecto, dado que el nivel del recargo depende de los ingresos que los GRT generan procedentes de la venta de la electricidad EEG en el mercado al contado, es enteramente determinado por el mercado. La Comisión reconoce que el Estado no siempre determina el nivel exacto del recargo EEG, pero determina la manera en que debe calcularse teniendo en cuenta el precio de venta de la energía. Por otra parte, el Estado puede introducir mecanismos de mercado en el sistema de financiación, sin por ello perder el control sobre la financiación. A este respecto, la Comisión no ve ninguna diferencia entre una tasa fijada por las autoridades estatales y la obligación jurídica impuesta por el Estado a través de la legislación. En ambos casos, el Estado organiza una transferencia de recursos financieros a través de legislación en la materia y establece para qué fines podrán utilizarse esos recursos financieros.
- (138) Por tanto, la Comisión mantiene su opinión de que el apoyo a los productores de electricidad FER y la producción de electricidad a partir de gas de minería a través de las tarifas reguladas se financian mediante recursos estatales.

#### 7.1.4. Falseamiento de la competencia y del comercio

- (139) Por último, las ventajas tanto para los productores de electricidad EEG como para los GCE parecen poder falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales, habida cuenta de que las empresas beneficiarias operan en sectores en los que los mercados se han liberalizado y donde existe un comercio entre Estados miembros.

#### 7.1.5. Conclusión sobre la existencia de ayuda estatal

- (140) La Comisión concluye, por lo tanto, que la Ley EEG de 2012 implica ayuda estatal en el sentido del artículo 107 del Tratado, tanto en beneficio de los productores de electricidad EEG como, en virtud de la BesAR, en beneficio de los GCE.

<sup>(74)</sup> Véase la nota 21 a pie de página.

## 7.2. Ayuda existente o nueva ayuda y legalidad de la ayuda

- (141) En su Decisión de incoación, la Comisión indicó que la Ley alemana de energías renovables (en lo sucesivo denominada «Ley EEG de 2000»), que entró en vigor el 1 de abril de 2000, precursora de la Ley EEG de 2012, había sido considerada como no constitutiva de ayuda estatal por parte de la Comisión (Decisión de la Comisión en el asunto NN 27/00) <sup>(75)</sup>. Sin embargo, la Comisión consideró que las modificaciones introducidas por la Ley EEG de 2012 habían sido muy importantes y que las ayudas concedidas sobre la base de la Ley EEG de 2012 constituían una ayuda nueva no cubierta por la anterior decisión de la Comisión (considerando 150 de la Decisión de incoación).
- (142) Esto ha sido impugnado por Alemania y por varias partes interesadas.
- (143) Alemania y los interesados alegan que las sucesivas modificaciones que se han producido entre la versión inicial de la Ley EEG de 2000 y la Ley EEG de 2012 no han alterado sustancialmente el régimen de ayudas, de modo que la Ley EEG de 2012 constituye una ayuda existente.
- (144) No obstante, Alemania admite que existen dos diferencias entre ambas leyes:
- a) se ha producido un cambio en el mecanismo de equilibrio: el flujo físico original de electricidad EEG a los proveedores se sustituye por la obligación de los GRT de vender la electricidad EEG en el mercado al contado. A cambio del pago del recargo EEG para una determinada cantidad de electricidad, los proveedores de electricidad pueden etiquetar dicho importe como electricidad EEG. Según Alemania, ello significa que los proveedores de electricidad adquieren la «calidad renovable» de la electricidad y, por tanto, la posibilidad de indicar a los consumidores hasta qué punto han pagado el recargo [véanse los artículos 53(1) y 54(1) de la Ley EEG de 2012];
  - b) la BesAR no existe en la Ley EEG de 2000.
- (145) Aparte de estas dos diferencias, el mecanismo descrito en los considerandos 7, 8 y 9 es, según Alemania, idéntico al de la Ley EEG de 2000. En particular, sostiene que la característica esencial, a saber, que los proveedores de electricidad compensan a los GRT por los costes adicionales de comprar electricidad EEG utilizando sus propios recursos financieros, ya formaba parte de la Ley EEG de 2000.
- (146) La Comisión mantiene su conclusión de que la ayuda estatal implicada en la Ley EEG de 2012 constituye nueva ayuda porque esta Ley supone una alteración sustancial con respecto a la Ley EEG de 2000.
- (147) En efecto, los cambios reconocidos por Alemania, a saber, el cambio en el mecanismo de equilibrio y la introducción de la BesAR, constituyen modificaciones sustanciales.

### 7.2.1. Cambio en el mecanismo de equilibrio

- (148) Como observación preliminar, la Comisión señala que, si bien en 2002 consideró que la Ley EEG de 2000 no implicaba una transferencia de recursos del Estado, esta evaluación se realizó poco después de la sentencia PreussenElektra. No obstante, sentencias posteriores del Tribunal aclararon e incluso restringieron la interpretación del asunto PreussenElektra: basándose en las sentencias en los asuntos Essent, Vent de Colère y Elcogás, parece que en el marco del mecanismo de estabilización inicial, los GRT ya habían sido encargados por el Estado de la gestión de un régimen de ayudas que estaba financiado a través de un recargo cobrado a los proveedores de electricidad.
- (149) El elemento decisivo es que el mecanismo de equilibrio ha sido sustancialmente modificado, pues ya no está compuesto por una cadena de obligaciones para las compras físicas de electricidad (operadores de redes a productores de electricidad EEG, GRT a operadores de red, proveedores de electricidad a GRT), sino que ahora la transmisión se interrumpe al nivel de los GRT, que deben comercializar la electricidad EEG. Esta comercialización ha sido disociada del mecanismo de equilibrio. Este último tiene naturaleza puramente financiera y se refiere al reparto de costes entre los distintos operadores. Los GRT han asumido la responsabilidad otorgada por el Estado para centralizar y calcular esos costes y para recogerlos de los proveedores de electricidad.
- (150) Además, la Ley EEG de 2000 no decía nada en lo que respecta a si los consumidores de electricidad también tendrían que participar en los costes de producción de la electricidad EEG. Dicha decisión se dejó en manos de la autoridad reguladora competente, que en aquel momento aún tenía la facultad de regular los precios de la electricidad para los clientes finales. La Ley EEG de 2012 permite explícitamente a los proveedores repercutir los costes en sus clientes y, de hecho, todos ellos lo hacen.

<sup>(75)</sup> DO C 164 de 10.7.2002, p. 5.

- (151) Además, a la BNetzA, que no desempeñaba ningún papel en el marco de la Ley EEG de 2000, se le confieren poderes para supervisar los flujos financieros y hacer que se cumpla la Ley EEG de 2012, en particular con fines de protección de los consumidores. La BAFA, que tampoco tenía ningún papel en el marco de la Ley EEG de 2000, decide autorizar la reducción del recargo EEG a determinadas empresas sobre la base de los criterios establecidos en la Ley EEG de 2012.

#### 7.2.2. *Besondere Ausgleichsregelung (BesAR)*

- (152) El complemento lógico a la inclusión de los consumidores de electricidad en la distribución de las cargas es la reducción en el recargo de tarifa concedida a empresas con alto consumo energético. En el marco de la Ley EEG de 2012, la BAFA, que no tenía ningún papel concreto en la Ley EEG de 2000, es responsable de certificar, por medio de decisiones administrativas, que el GCE reúne las condiciones de la BesAR. Algunas partes interesadas han alegado que el mero hecho de que algunos consumidores de electricidad se beneficien de un recargo no puede afectar a la naturaleza privada de los recursos financieros aportados por ellas. No obstante, la Comisión considera que la existencia de la BesAR constituye un indicio suplementario del hecho de que la Ley EEG de 2012 ya no se basa en obligaciones de compra que implican recursos privados, sino en un amplio sistema de imputación de costes, basado en cierta medida en consideraciones de equidad distributiva, organizado por el Estado y supervisado por autoridades estatales.
- (153) En conclusión, existen numerosas diferencias entre la Ley EEG de 2000 y la Ley EEG de 2012, que se resumen en el siguiente cuadro y que demuestran que la Ley EEG de 2012 constituía un sistema completamente nuevo.

Característica	Ley EEG de 2000	Ley EEG de 2012
Repercusión del recargo	Obligaciones sucesivas de los operadores de comprar electricidad EEG	Repercusión de los costes disociada de la transferencia de la electricidad EEG
Mecanismo de equilibrio en el tercer nivel	Compensación de costes vinculada a la adquisición de electricidad EEG	Equilibrio de costes resultante de ventas en el mercado al contado de electricidad EEG
Los consumidores finales tienen que asumir los costes, aunque algunos se benefician de un límite máximo	No previsto	BesAR: los GCE pueden pedir reducciones de su recargo
Papel de la BNetzA	Ningún papel	Supervisión y ejecución de la determinación del recargo
Papel de la BAFA	Ningún papel	Autorización de la reducción de la sobretasa
Nivel del recargo	0,2 cent/kWh (2000)	6,24 cent/kWh (2014)
Tarifa regulada de la electricidad EEG	Inferior a 1 000 millones EUR (2000)	Más de 20 000 millones EUR (2013)

- (154) Dado que la Ley EEG de 2012 únicamente se aplica a reducciones en el recargo EEG concedidas en los años 2013 y 2014, solo las reducciones concedidas en esos dos años implicaron ayuda estatal <sup>(76)</sup>.

### 7.3. **Compatibilidad con el mercado interior**

- (155) En la Decisión de incoación la Comisión concluyó que la ayuda estatal a los productores de electricidad EEG podría declararse compatible con el mercado interior. No obstante, la Comisión tenía dudas de que la concesión de dicha ayuda pudiera evaluarse independientemente de su mecanismo de financiación, es decir, el recargo EEG. Asimismo, llegó a la conclusión preliminar de que el recargo EEG infringe los artículos 30 o 110 del Tratado.

<sup>(76)</sup> La Ley EEG de 2012 entró en vigor el 1 de enero de 2012, de manera que las primeras reducciones a las que pudieron acogerse los GCE con arreglo a dicha Ley fueron las concedidas en 2013. Las reducciones concedidas para el año 2012 se basaron en una ley anterior a la Ley EEG de 2012 y, por tanto, no se examinan en el presente procedimiento.

- (156) En la Decisión de incoación la Comisión también planteó dudas sobre si la BesAR podía ser declarada compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, del Tratado.

7.3.1. *Base jurídica y alcance de la evaluación de la compatibilidad de la BesAR*

- (157) La evaluación de la compatibilidad se refiere únicamente a la nueva ayuda concedida sobre la base de la Ley EEG de 2012. Los pagos reducidos del recargo EEG que se produjeron en 2012 tenían su base jurídica en el acto administrativo adoptado por la BAFA a finales de 2011. Por tanto, están contemplados en el artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo <sup>(77)</sup>.
- (158) La presente Decisión no contempla la reducción de los pagos del recargo EEG por las empresas ferroviarias. La Comisión se reserva el derecho de evaluar el artículo 42 de la Ley EEG de 2012 en un procedimiento separado.
- (159) La Comisión ha evaluado la compatibilidad de la BesAR con el mercado interior sobre la base de las secciones 3.7.2 y 3.7.3 de las Directrices de 2014.
- (160) La Comisión aplica las Directrices de 2014 desde el 1 de julio de 2014. Estas Directrices incluyen las normas fundamentales para la evaluación de las reducciones en la financiación del apoyo a la energía producida a partir de fuentes de energía renovable, incluidas las reducciones concedidas antes del 1 de julio de 2014 (punto 248). La ayuda estatal objeto de examen debe, por tanto, evaluarse sobre la base de las Directrices de 2014.
- (161) Según la jurisprudencia, en el ámbito específico de las ayudas estatales la Comisión está vinculada por las directrices y las comunicaciones que adopta, en la medida en que no se aparten de las normas del Tratado y sean aceptadas por los Estados miembros <sup>(78)</sup>. El 31 de julio de 2014 Alemania aceptó las Directrices de 2014. Ninguna de las partes ha alegado que las Directrices se aparten de las normas del Tratado.
- (162) No obstante, las partes interesadas han impugnado la legalidad del punto 248. Consideran que la aplicación de las Directrices de 2014 a ayudas concedidas antes del 1 de julio de 2014 viola varios principios generales del Derecho de la Unión, a saber, el de seguridad jurídica y el de irretroactividad de las medidas perjudiciales, así como el principio de que la ayuda estatal debe apreciarse sobre la base de la normativa aplicable en el momento en que se introduce el régimen de ayudas <sup>(79)</sup>.
- (163) Sin embargo, las partes interesadas cometen un error al considerar que el párrafo segundo del punto 248 constituye una aplicación retroactiva. Según la jurisprudencia, el Derecho de la Unión establece una distinción entre la aplicación inmediata de una nueva normativa y los efectos futuros de una situación en curso <sup>(80)</sup>, y la aplicación retroactiva de la nueva norma a una situación que había adquirido carácter definitivo con anterioridad a su entrada en vigor (también conocida como situación existente) <sup>(81)</sup>. Además, es jurisprudencia reiterada de los tribunales de la Unión que los operadores no pueden albergar confianza legítima hasta que las instituciones no hayan adoptado un acto que concluya un procedimiento administrativo que ha pasado a ser definitivo <sup>(82)</sup>.
- (164) Como ha establecido el Tribunal de Justicia, una ayuda estatal ilegal constituye una situación en curso. Las normas que rigen la oportuna aplicación de la ley hacen que la aplicación inmediata de las nuevas normas de compatibilidad a las ayudas ilegales no constituya una aplicación retroactiva de estas nuevas normas <sup>(83)</sup>.

<sup>(77)</sup> Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

<sup>(78)</sup> Sentencia Alemania y otros/Kronofrance, C-75/05 y C-80/05, ECLI:EU:C:2008:482, apartado 61, con otras referencias.

<sup>(79)</sup> Las partes interesadas se remiten a la siguiente jurisprudencia: asunto C-260/91, Diversint, ECLI:EU:C:1993:136, apartado 9; asunto C-63/83, Regina/Kirk, ECLI:EU:C:1984:255, apartado 21 y siguientes; asunto C-1/73, Westzucker, ECLI:EU:C:1973:78, apartado 5; asunto C-295/02, Gerken, ECLI:EU:C:2004:400, apartado 47 y siguientes.; asunto C-420/06, Jager, ECLI:EU:C:2008:152, apartado 59 y siguientes; asunto C-189/02 P, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2005:408, apartado 217.

<sup>(80)</sup> Asunto C-334/07 P, Comisión/Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2008:709, apartado 43; asunto T-176/01 Ferrière Nord/Comisión, ECLI:EU:T:2004:336, apartado 139.

<sup>(81)</sup> Asunto 68/69, Bundesknappschaft/Brock, ECLI:EU:C:1970:24, apartado 6; asunto 1/73, Westzucker GmbH/Einfuhr und Vorratsstelle für Zucker, ECLI:EU:C:1973:78, apartado 5; asunto 143/73 SOPAD/FORMA y otros, ECLI:EU:C:1973:145, apartado 8; asunto 96/77, Bauche, ECLI:EU:C:1978:26, apartado 48; asunto 125/77, KoninklijkeScholten-Honig NV y otros/Floofdproduktschaap voor Akkerbouwprodukten, ECLI:EU:C:1978:187, apartado 37; asunto 40/79, P/Comisión, ECLI:EU:C:1981:32, apartado 12; asunto 270/84, Licata/CES, ECLI:EU:C:1986:304, apartado 31; asunto C-60/98, Butterfly Music/CEDEM, ECLI:EU:C:1999:333, apartado 24; asunto C-334/07 P, Comisión/Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2008:709, apartado 53; asunto T-404/05 Grecia/Comisión, ECLI:EU:T:2008:510, apartado 77.

<sup>(82)</sup> Asunto C-169/95, España/Comisión, ECLI:EU:C:1997:10, apartados 51 a 54; asuntos acumulados T-116/01 y T-118/01, P&O European Ferries (Vizcaya) SA/Comisión, ECLI:EU:T:2003:217, apartado 205.

<sup>(83)</sup> Asuntos acumulados C-465/09 P a C-470/09 P, sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2011:372, apartados 125 y 128.

- (165) Por estas razones, la Comisión está obligada a evaluar la BesAR sobre la base de las Directrices de 2014 y carece de facultad de apreciación para apartarse de las Directrices en su evaluación. Puesto que la Decisión de incoación se publicó en el Diario Oficial antes del 1 de julio de 2014, la Comisión invitó a Alemania y a los interesados a presentar sus observaciones sobre la aplicación de las Directrices de 2014 en este asunto.

#### 7.3.1.1. Observaciones de Alemania y de terceros

- (166) Varias partes interesadas han alegado que las Directrices de 2014 no deben aplicarse a los recargos EEG limitados, sino más bien que la Comisión debería evaluar la compatibilidad sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), o del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.
- (167) En primer lugar, las partes han afirmado que las reducciones en el recargo EEG podrían considerarse compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, ya que fomentan la realización de un proyecto importante de interés común europeo (la promoción de energías renovables, como exige la Directiva 2009/28/CE) o, en su defecto, que están destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de Alemania (amenaza de desindustrialización, como consecuencia del coste de las fuentes de energía renovable).
- (168) Las partes interesadas alegaron también que las reducciones podrían considerarse compatibles sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, pues tendrían el objetivo de fomentar el desarrollo de las energías renovables, al mismo tiempo que evitar la fuga de carbono y preservar una base industrial en la Unión. A este respecto, los interesados alegan que la BesAR es el instrumento apropiado para conciliar los diversos aspectos de dicho objetivo múltiple. Afirman, por otro lado, que este instrumento es proporcionado, ya que los beneficiarios de la BesAR contribuyen a la financiación. Además, alegan que la medida es proporcionada debido a que los impuestos sobre la electricidad y el recargo EEG son esencialmente similares (ambos son gravámenes sobre el consumo de electricidad) y que el tipo mínimo del impuesto sobre la electricidad consumida por las empresas determinado por la Unión, tal como se establece en el anexo I, cuadro C, de la Directiva 2003/96/CE del Consejo <sup>(84)</sup>, es de 0,05 cent/kWh, es decir, igual que el recargo EEG mínimo. Por último, las partes interesadas alegan que la Ley EEG de 2012 no falsea la competencia ni el comercio ya que no contrarresta plenamente el falseamiento causado, en primer lugar, por el mayor recargo EEG soportado por las empresas alemanas, en comparación con impuestos o gravámenes equivalentes a los que se enfrentan las empresas en otros Estados miembros.
- (169) Sobre la aplicación del artículo 107, apartado 3, letras b) y c), Alemania presentó alegaciones comparables en su respuesta a la Decisión de incoación de la Comisión.
- (170) En segundo lugar, las partes interesadas afirman que la Comisión no puede examinar las reducciones por separado en un marco jurídico diferente de compatibilidad distinto del que se utilizó para examinar la ayuda a la electricidad EEG. Más bien, la Comisión debería haber examinado (y aprobado) en la Decisión de incoación las reducciones, que forman parte de la financiación, junto con el apoyo a la energía renovable. Esto estaría justificado por la jurisprudencia del Tribunal, según la cual la Comisión debe tener en cuenta el método de financiación de las ayudas en caso de que dicho método forme parte integrante de la medida <sup>(85)</sup>.
- (171) En tercer lugar, aun en el caso de que se aplicasen las Directrices de 2014, los interesados alegan que, habida cuenta de los puntos 248 y 250 de las mismas, estas Directrices solo pueden aplicarse con carácter retroactivo a las ayudas ilegales, pero no a las ayudas existentes. Sin embargo, incluso en caso de que el recargo EEG limitado constituyera una ayuda estatal (lo que se contesta), tendría que ser considerada ayuda existente, debido a su aprobación implícita por parte de la Comisión en el asunto NN 27/00 <sup>(86)</sup>.
- (172) En cuarto lugar, las partes interesadas afirman que las Directrices de 2014, en particular las normas relativas a los planes de ajuste de la sección 3.7.3, deben interpretarse de forma que preserven la confianza legítima de los beneficiarios; en otras palabras, el ajuste progresivo debería ser suficientemente pequeño en los años 2013 y 2014 como para excluir la recuperación. Dicha confianza legítima surge, según esas partes, a partir de la Decisión de la Comisión en el asunto NN 27/00.

<sup>(84)</sup> Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31.10.2003, p. 51).

<sup>(85)</sup> Asunto C-261/01, Van Calster, ECLI:EU:C:2003:571, apartado 49; asunto C-333/07, société Régie Networks, ECLI:EU:C:2008:764, apartado 89.

<sup>(86)</sup> Véase la nota 75 a pie de página.

## 7.3.1.2. Evaluación

- (173) Estos argumentos no modifican la evaluación de la presente Decisión sobre la aplicabilidad de las Directrices de 2014 que aparecen en los considerandos 157 a 165.
- (174) En primer lugar, en cuanto a la aplicación del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, el punto 10 de las Directrices de 2014 establece que, en esas Directrices específicas, «la Comisión expone las condiciones en las que las ayudas a la energía y el medio ambiente podrán ser consideradas compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado». Según el Tribunal de Justicia, «la Comisión puede imponerse unas orientaciones para el ejercicio de sus facultades de apreciación mediante actos como las Directrices, si los citados actos contienen normas indicativas acerca de la orientación que debe seguir la citada institución y no se separan de las normas del Tratado»<sup>(87)</sup>. Como las Directrices de 2014 establecen previamente, con carácter general y transparente, las condiciones de compatibilidad en el ámbito de la excepción prevista en el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, la Comisión está obligada a aplicar estas Directrices.
- (175) No hay margen para una aplicación por analogía de las normas en materia de impuestos sobre la electricidad, ya que las Directrices de 2014 contienen un paquete completo de normas relativas a la evaluación de la reducción de los recargos aplicables a las FER.
- (176) En cuanto a las excepciones contempladas en el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, las Directrices de 2014 no contienen ningún criterio en cuanto a la forma en la que Comisión ejercerá su facultad de apreciación al aplicar el artículo 107, apartado 3, letra b). Es cierto que la Comisión ha adoptado una Comunicación sobre «Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas estatales para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo»<sup>(88)</sup> que se aplica desde el 1 de julio de 2014. No obstante, según el punto 52 de dicha Comunicación, «en el caso de ayudas no notificadas, la Comisión aplicará la presente Comunicación si la ayuda se ha concedido tras su entrada en vigor o bien las normas en vigor en el momento de la concesión de la ayuda en los demás casos». Esto significa que las condiciones previstas en la Comunicación no pueden aplicarse a las reducciones del recargo examinadas en la presente Decisión. Por el contrario, la Comisión tiene que aplicar las normas establecidas en las Directrices de 2008<sup>(89)</sup>.
- (177) En la Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la BesAR podría considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, de conformidad con lo dispuesto en los puntos 147 a 150 de las Directrices de 2008. Dichas dudas se basaban, en particular, en que las reducciones no parecían referirse a un proyecto y, *a fortiori*, a «un proyecto específico y claramente definido en cuanto a sus modalidades de aplicación». Además, seguía siendo en cualquier caso dudoso que tal proyecto pudiese considerarse como «de interés europeo común», es decir, que la ventaja otorgada se extendiese a la Unión en su conjunto. Por último, se planteaba la cuestión de si la ayuda, a saber, la reducción del recargo EEG, supondría un incentivo para la ejecución del proyecto (considerandos 211 y 212 de la Decisión de incoación).
- (178) Estas dudas no han sido despejadas. Alemania argumenta que tanto la consecución de los objetivos FER como la preservación de la competitividad de la industria han de considerarse que constituyen uno o incluso varios proyectos de interés común europeo. Alemania se remite a la Estrategia «Europa 2020», que incluye como prioridad la de «promover un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva»<sup>(90)</sup>. Sin embargo, por muy importantes objetivos políticos de que se trate, el desarrollo de fuentes de energía renovable y el fomento de la competitividad no pueden entenderse como proyectos específicos en el sentido literal. Sería aún menos posible definir dichos proyectos en términos de su ejecución, incluidos sus participantes, objetivos y efectos, como se exige en el punto 147, letra a), de las Directrices de 2008. En el caso de que los proyectos de interés común europeo debiesen interpretarse en el sentido de que comprenden meros objetivos políticos como tales, los límites del artículo 107, apartado 3, letra b), podrían ampliarse más allá de su tenor literal, así como de la obligación de ir destinados a un proyecto específico y bien definido que quedaría vacío de contenido. Ello iría en contra de «la necesidad de una interpretación estricta de las excepciones al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común»<sup>(91)</sup>.
- (179) Todavía resulta más importante, como el Tribunal General puso de manifiesto en el asunto Hotel Cipriani, que «una medida de ayuda solo puede acogerse a la excepción establecida por el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado si no beneficia principalmente a las empresas de un Estado miembro, sino que representa un beneficio

<sup>(87)</sup> Asunto C-310/99, Italia/Comisión, ECLI:EU:C:2002:143, apartado 52.

<sup>(88)</sup> DO C 188 de 20.6.2014, p. 4.

<sup>(89)</sup> Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008 (DO C 82 de 1.4.2008, p. 1).

<sup>(90)</sup> COM(2010) 2020 final, p. 10.

<sup>(91)</sup> Asunto C-301/96, Alemania/Comisión, ECLI:EU:C:2003:509, apartado 106.

para la Comunidad en su conjunto». Este criterio no se cumple cuando el régimen nacional de ayudas solo tiene por objeto de mejorar la competitividad de las empresas afectadas <sup>(92)</sup>. En efecto, la BesAR solo está destinada a aliviar los costes de las empresas con gran consumo de energía en Alemania y, de ese modo, mejorar su competitividad.

- (180) Por último, habida cuenta de la necesidad de una interpretación estricta de las excepciones al principio general de incompatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior, mencionada en el considerando 178, el mero hecho de que los costes de la electricidad aumenten para un gran número de usuarios industriales no puede considerarse una perturbación grave de la economía del Estado miembro de que se trate.
- (181) Por tanto, la Comisión no habría podido aprobar la BesAR conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.
- (182) En segundo lugar, en relación con la alegación resumida en el considerando 170, las ayudas concedidas a las empresas con gran consumo de energía mediante la reducción del recargo EEG son claramente distintas e independientes del apoyo a las energías renovables. Los beneficiarios de estas últimas son un grupo diferente del grupo de beneficiarios de las primeras. Además, las reducciones no atienden de inmediato al objetivo de financiar el apoyo a las energías renovables, sino que, por el contrario, en realidad van en detrimento de tal objetivo ya que su efecto inmediato es disminuir los ingresos disponibles para financiar las fuentes de energía renovable. Esto se pone de manifiesto por el hecho de que el recargo EEG tuvo que ser incrementado para todos los demás usuarios no privilegiados a efectos de salvaguardar la financiación.
- (183) En tercer lugar, en relación con la alegación resumida en el considerando 171, ha de considerarse que la BesAR constituye una ayuda ilegal que entra dentro del ámbito de aplicación del punto 248 de las Directrices de 2014, puesto que, como ya se explicó en los considerandos 141 y siguientes, la Ley EEG de 2012 modificó sustancialmente el régimen de ayudas aprobado por la Decisión de la Comisión adoptada en el asunto NN 27/00.
- (184) La cuarta alegación relativa a la confianza legítima de los beneficiarios se examina más a fondo en el considerando 257, ya que se refiere únicamente a la recuperación.

#### 7.3.1.3. Evaluación alternativa con arreglo a las Directrices de 2008

- (185) El Tribunal General se ha pronunciado, en varias ocasiones y contradiciendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el sentido de que la ayuda ilegal ha de evaluarse sobre la base de las normas vigentes en el momento de su concesión. Por tanto, la Comisión ha efectuado una evaluación alternativa, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, sobre la base de las Directrices de 2008.
- (186) El resultado es que la Comisión debería haber declarado la ayuda de funcionamiento concedida sobre la base de la BesAR incompatible, en todos sus elementos, por las razones establecidas en el considerando 187 y siguientes.
- (187) La Decisión de incoación indica que en el momento de su adopción no existían normas específicas sobre ayudas estatales que reconociesen que las exenciones o reducciones de tasas destinadas a financiar la ayuda a las fuentes de energía renovable podrían considerarse necesarias para alcanzar un objetivo de interés común y, por lo tanto, ser autorizadas sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.
- (188) Por otra parte, la Comisión había prohibido unas ayudas de funcionamiento similares notificadas por Austria en 2011 <sup>(93)</sup>. Dicha prohibición está en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual las ayudas de funcionamiento, como tales, afectan a las condiciones comerciales en un grado contrario al interés común y no pueden, por tanto, ser declaradas compatibles con el mercado interior <sup>(94)</sup>. En dicha Decisión, la Comisión también explica por qué no podía establecerse ninguna analogía con la normativa en materia de impuesto sobre la electricidad.
- (189) Por estas razones, la Comisión también podría no haber autorizado las ayudas de que se trata con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, sobre la base de las normas de fondo vigentes en el momento de concesión de la ayuda.

<sup>(92)</sup> Asuntos acumulados T-254/00, T-270/00 y T-277/00, Hotel Cipriani y otros, ECLI:EU:T:2008:537, apartado 337.

<sup>(93)</sup> SA.26036 (C24/09) — Austria, ayuda estatal para empresas de elevado consumo energético, Ley de electricidad ecológica, Austria (DOL 235 de 10.9.2011, p. 42).

<sup>(94)</sup> Sentencia Alemania/Comisión (Jadekost), C-288/96, ECLI:EU:C:2000:537, apartado 77, con otras referencias.

### 7.3.2. Costes resultantes de la ayuda para la producción de energía a partir de fuentes de energía renovable

- (190) Según el punto 184 de las Directrices de 2014, la reducción solo podrá concederse respecto de los costes resultantes de la ayuda a la energía procedente de fuentes de energía renovable.
- (191) Sin embargo, como la Comisión estableció en su Decisión en el asunto SA.38632 (2014/N), relativa a la Ley EEG de 2014 (en lo sucesivo denominada «Decisión de 2014»), el recargo EEG también sirve para financiar el apoyo a la producción de electricidad a partir de gas de minería. El gas de minería no es una fuente de energía renovable en el sentido del punto 19(5) de las Directrices de 2014. Las reducciones de los recargos destinados a financiar el apoyo a otras fuentes de energía no están cubiertas por el punto 3.7.2 de las Directrices de 2014 <sup>(95)</sup>.
- (192) A este respecto, Alemania indicó en el contexto del procedimiento de notificación en el asunto SA.38632 (2014/N) que no se concedería ninguna reducción de la financiación del apoyo a la electricidad generada a partir de gas de minería dado que, con arreglo a la Ley EEG de 2014, las empresas con gran consumo de energía tienen que pagar la totalidad del recargo por el primer GWh de consumo en cada punto de consumo. De hecho, los ingresos procedentes de la totalidad del recargo sobre el primer GWh son superiores al importe de la subvención abonada en el caso de la electricidad producida a partir de gas de minería <sup>(96)</sup>.
- (193) En 2012, el importe de la ayuda para el gas de minería (41,4 millones EUR) representó el 0,25 % del importe total de la ayuda prevista en el marco de la Ley EEG de 2012 para ese año. Las previsiones indican que el volumen de gas de minería probablemente permanezca constante en el futuro o incluso disminuya ligeramente <sup>(97)</sup>.
- (194) Sobre esta base, la Comisión concluyó que, para los beneficiarios de la BesAR en virtud de la Ley EEG de 2014, el pago del recargo EEG sobre el primer GWh de consumo ya superaría ampliamente el importe de la ayuda en el caso del gas de minería <sup>(98)</sup>. Además, la Comisión concluyó que al multiplicar el porcentaje del apoyo EEG pagado en concepto de gas de minería (0,25 %) por el recargo EEG (6,24 cent/kWh en 2014), el resultado es 0,016 cent/kWh, importe inferior al recargo mínimo que los beneficiarios de la BesAR tendrían que pagar incluso más allá del primer GWh de consumo (0,05 cent/kWh) <sup>(99)</sup>.
- (195) La Ley EEG de 2012 contiene dos límites máximos alternativos. En virtud de la primera alternativa [artículo 41(3)1], que es decreciente, los beneficiarios siguen estando obligados a pagar la totalidad del recargo por el primer GWh de consumo y el recargo mínimo que debe pagarse para el consumo superior a 100 GWh es de 0,05 cent/kWh. En virtud de la segunda alternativa [artículo 41(3)2], que se refiere a las empresas con mayor intensidad de uso de energía, el recargo tiene un límite de 0,05 cent/kWh para el consumo total del beneficiario. En ambos casos, los beneficiarios continúan pagando más de la fracción del recargo que podría asignarse a apoyar el gas de minería (0,016 cent/kWh en 2014 y, sobre la base de un recargo EEG de 5,277 cent/kWh en 2013, 0,013 cent/kWh).
- (196) Por tanto, el pago del recargo mínimo de 0,05 cent/kWh en 2013 y 2014, además de la obligación de pagar el recargo por el primer GWh para algunos de los beneficiarios, garantizó que a las empresas con gran consumo de energía no se les concediese reducción alguna de la financiación de la electricidad generada a partir de gas de minería <sup>(100)</sup>.

### 7.3.3. Admisibilidad

- (197) El punto 185 de las Directrices de 2014 establece que el importe de la ayuda debe limitarse a sectores cuya posición competitiva se encuentre amenazada por los costes derivados de la financiación del apoyo a la energía procedente de fuentes renovables en razón de la intensidad de su uso de electricidad y su exposición al comercio internacional. En consecuencia, la ayuda solo podrá concederse si la empresa pertenece a los sectores que figuran en el anexo 3 de las Directrices de 2014.
- (198) Además, según el punto 186 de las Directrices de 2014, los Estados miembros podrán incluir a una empresa en su régimen nacional de concesión de reducciones de costes derivados del apoyo a la energía procedente de fuentes renovables si dicha empresa tiene un intensidad de uso de la electricidad mínima del 20 % y pertenece a un sector con una intensidad comercial de al menos el 4 % a escala de la Unión, incluso si no pertenece a un sector recogido en el anexo 3 de las Directrices de 2014.

<sup>(95)</sup> Decisión EEG de 2014, considerando 293.

<sup>(96)</sup> Decisión EEG de 2014, considerandos 294 y 295.

<sup>(97)</sup> Decisión EEG de 2014, considerando 295.

<sup>(98)</sup> Con 2707 puntos de consumo subvencionables en 2014 y un recargo EEG de 6,24 cent/kWh, los ingresos por recargo generados por los pagos por el primer GWh de consumo equivalen a 168 916 800 EUR. Véase la Decisión EEG de 2014, considerando 296.

<sup>(99)</sup> Decisión EEG de 2014, considerando 296.

<sup>(100)</sup> Véase la Decisión EEG de 2014, considerando 297.

- (199) Por último, el punto 187 de las Directrices de 2014 establece que los Estados miembros podrán establecer criterios de subvencionabilidad adicionales siempre que, dentro de los sectores subvencionables, la elección de los beneficiarios se haga sobre la base de criterios objetivos, no discriminatorios y transparentes y que las ayudas se concedan en principio de la misma manera a todos los competidores en el mismo sector si se hallan en una situación de hecho similar.
- (200) En la medida en que la ayuda en forma de reducción o exención de las cargas vinculadas a la financiación de la ayuda para la electricidad procedente de fuentes de energía renovable se concedió antes de la fecha de aplicación de estas Directrices a las empresas que no son subvencionables según los criterios que figuran en los considerandos 197 y 198 de la presente Decisión, dicha ayuda puede ser declarada compatible, siempre que corresponda a un plan de ajuste (punto 197 de las Directrices de 2014).
- (201) Alemania ha indicado que solo algunos de los beneficiarios de la BesAR en 2013 y 2014 eran admisibles para las ayudas estatales en forma de reducción de la financiación de apoyo a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovable, de conformidad con la sección 3.7.2 de las Directrices de 2014. Por ello, Alemania presentó un plan de ajuste (véase el anexo II), que se examina en la sección 7.3.5, para los beneficiarios que no eran subvencionables. Alemania ha explicado también que todos los beneficiarios que podrían ser incluidos en el régimen nacional sobre la base del punto 186 de las Directrices de 2014 pertenecen a los sectores enumerados en el anexo 5 de dichas Directrices.
- (202) Para calcular el valor añadido bruto (VAB), lo cual es necesario para la aplicación de los puntos 185 a 192 de las Directrices de 2014, que se define en el anexo 4 de las mismas, el artículo 41 de la Ley EEG de 2012 utiliza el VAB a precios de mercado durante el último ejercicio anterior a la solicitud de reducción del recargo. Los puntos 1 y 2 del anexo 4 de las Directrices de 2014 exigen la utilización del VAB a coste de los factores, así como la media aritmética de los tres últimos años para los que se disponga de datos. Alemania explicó que estos datos no estaban disponibles debido a que las solicitudes de reducciones para los años 2013 y 2014 solamente incluían el VAB a precios de mercado del ejercicio más reciente para el que se disponía de datos (es decir, 2011 y 2012). Asimismo, Alemania explicó que, a efectos del cálculo de los costes de la electricidad, los precios medios de la electricidad al por menor no estaban disponibles para todas las empresas, al menos no para las bandas de consumo más elevadas; en su lugar, el cálculo de los costes de la electricidad se basará en los costes reales de la electricidad soportados en los años 2011 y 2012, puesto que estas cifras son las presentadas por las empresas en sus solicitudes de reducción en 2013 y 2014. Con arreglo al punto 4 del anexo 4 de las Directrices de 2014, la definición de los costes de electricidad de una empresa se basa principalmente en el precio estimado de la electricidad de dicha empresa. Sobre la base de las aclaraciones de Alemania, la Comisión concluyó en su Decisión en el asunto SA.38632 (2014/N) que el régimen transitorio previsto en la Ley EEG de 2014, que permite el uso de datos del VAB a coste de los factores sobre la base del último o los dos últimos ejercicios, así como el uso de los costes reales de la electricidad del último ejercicio, estaba en consonancia con las Directrices de 2014 y en particular con el punto 195 (considerandos 311 a 314 de dicha Decisión). Ello se debe a que estos datos, a saber, el VAB a coste de los factores basado en el último ejercicio y los verdaderos costes de la electricidad del último ejercicio, se aplicarían solo con carácter transitorio hasta que los datos exigidos por el anexo 4 de las Directrices de 2014 se hubiesen recopilado. Este razonamiento se aplica, *a fortiori*, a la evaluación de las reducciones del recargo EEG que se produjo en los ejercicios 2013 y 2014 y, sobre la base de este razonamiento, cabe admitir igualmente que los datos del VAB a precios de mercado se utilizan para evaluar la compatibilidad de la ayuda estatal concedida en virtud de la BesAR en 2013 y 2014 en forma de reducciones en la financiación del apoyo a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovable con arreglo a la sección 3.7.2 de las Directrices de 2014.
- (203) La Comisión concluye que la Ley EEG de 2012 solo cumple parcialmente las normas sobre subvencionabilidad establecidas en los puntos 185 y 186 de las Directrices de 2014. Por tanto, los beneficiarios para los que dichos criterios no se cumplen deben ser objeto de recuperación, con arreglo a las instrucciones que se examinan en la sección 7.3.5 relativa al plan de ajuste de Alemania.

#### 7.3.4. Proporcionalidad

- (204) El punto 188 de las Directrices de 2014 dispone que se considera que la ayuda es proporcionada si sus beneficiarios pagan por lo menos el 15 % de los costes adicionales sin reducción.
- (205) Sin embargo, los Estados miembros pueden limitar más el importe de los costes que se derivan de la financiación de las ayudas a las energías renovables que deben pagar las empresas al 4 % del VAB de la empresa de que se trate. Para las empresas que tienen una intensidad de uso de la electricidad de al menos el 20 %, los Estados miembros pueden limitar el importe total que vaya a abonarse al 0,5 % del VAB. Por último, cuando los Estados miembros deciden adoptar las limitaciones de, respectivamente, el 4 y el 0,5 % del VAB, dichas limitaciones deben aplicarse a todas las empresas beneficiarias (puntos 189 y 190 de las Directrices de 2014).

- (206) Alemania ha indicado que, en algunos casos, el recargo EEG limitado pagado por los beneficiarios en los ejercicios 2013 y 2014 no era proporcional teniendo en cuenta los criterios de las Directrices de 2014 <sup>(101)</sup>. Por ello, Alemania ha presentado un plan de ajuste (véase el anexo II), que se examina en la sección 7.3.5.
- (207) La Comisión concluye que el recargo EEG limitado solo cumple parcialmente el criterio de proporcionalidad establecido en los puntos 188 y 189 de las Directrices de 2014. Así pues, los beneficiarios para los que dichos criterios no se cumplen deben ser objeto de recuperación con arreglo a las instrucciones examinadas en la sección 7.3.5 relativa al plan de ajuste de Alemania.

#### 7.3.5. Plan de ajuste

- (208) Con arreglo al punto 193 y siguientes de las Directrices de 2014, los Estados miembros aplicarán, a más tardar el 1 de enero de 2019, los criterios de admisibilidad y proporcionalidad establecidos en la sección 3.7.2 de las Directrices de 2014 y descritos en las secciones 7.3.3 y 7.3.4 de la presente Decisión. La ayuda concedida con respecto a un período anterior a dicha fecha se considerará compatible si cumple los mismos criterios. Además, la Comisión estima que toda ayuda concedida con el fin de reducir la carga que representa la financiación del apoyo a la electricidad procedente de fuentes de energía renovable con respecto a los años anteriores a 2019 podrá declararse compatible con el mercado interior en la medida en que cumpla un plan de ajuste.
- (209) Dicho plan de ajuste debe implicar la adaptación progresiva de los niveles de ayuda resultantes de la aplicación de los criterios de subvencionabilidad y proporcionalidad establecidos en la sección 3.7.2 de las Directrices de 2014 y que se describen en las secciones 7.3.3 y 7.3.4.
- (210) En la medida en que la ayuda se concedió para un período anterior a la fecha de aplicación de dichas Directrices, el plan debe también establecer una aplicación gradual de los criterios para ese período.
- (211) En caso de que, tal como se indica en el considerando 200, la ayuda fuese concedida antes de la fecha de aplicación de las Directrices de 2014 a las empresas que no son subvencionables según los criterios que se describen en la sección 7.3.3 de la presente Decisión, estas ayudas pueden ser declaradas compatibles siempre que el plan de ajuste prevea una contribución propia mínima del 20 % de los costes adicionales del recargo, sin reducción, que deberá establecerse progresivamente y a más tardar el 1 de enero de 2019 (punto 197 de las Directrices de 2014).
- (212) Alemania ha presentado un plan de ajuste (anexo II), que se describe en el considerando 27 y siguientes, que prevé un aumento progresivo del recargo EEG para todos los beneficiarios objeto de recuperación. El punto de partida es el recargo EEG que se pagó efectivamente en 2013; se obtiene multiplicando el recargo EEG reducido del beneficiario en 2013 por el consumo real de electricidad en ese mismo año («recargo de base»). Según el plan de ajuste, los recargos para 2013 y 2014 se reajustarán para no superar el 125 y el 150 % del recargo básico. A partir de 2015, el ajuste al alza será potencialmente mayor, puesto que el límite se lleva al 200 % de dicho recargo. En años siguientes, hasta 2018, el recargo del año  $x$  se limitará igualmente al 200 % del recargo del año  $x - 2$ .
- (213) En relación con los años examinados en la presente Decisión, es decir, los ejercicios 2013 y 2014, el plan de ajuste prevé un aumento progresivo del recargo EEG para todos los beneficiarios que no cumplen los criterios de admisibilidad y proporcionalidad de las Directrices de 2014. El aumento debería continuar después de 2014, por lo que puede suponerse que los niveles requeridos por las Directrices de 2014 se cumplirán para el 1 de enero de 2019, tanto para las empresas que son, en principio, subvencionables pero que no pagaron un recargo suficientemente alto, como para las que no pueden optar a la ayuda y, por lo tanto, deben cumplir la contribución propia mínima del 20 % de los costes adicionales del recargo establecida en el punto 197 de las Directrices de 2014. Además, la Comisión toma nota de que el plan de ajuste tiene en cuenta todos los factores económicos vinculados a la política en materia de energías renovables que Alemania notificó a la Comisión en el plazo establecido en el apartado 200 de las Directrices de 2014.
- (214) Por lo que respecta a los años 2013 y 2014, el plan de ajuste respeta por tanto los requisitos establecidos en el punto 3.7.3 de las Directrices de 2014. Según el punto 194 de las Directrices de 2014, las reducciones modificadas por el plan de ajuste pueden, por tanto, considerarse compatibles con el mercado interior.

<sup>(101)</sup> Para la aplicación de los datos sobre el valor añadido bruto (VAB) y sobre intensidad de consumo de energía eléctrica, véase el considerando 202 de la presente Decisión.

### 7.3.6. Conclusión sobre la compatibilidad

- (215) El recargo EEG reducido para las empresas con gran consumo de energía en 2013 y 2014 es compatible con el mercado interior en la medida en que se cumplan las siguientes condiciones:
- la reducción del recargo se concede solamente para los costes resultantes de la ayuda a la energía procedente de fuentes renovables;
  - los beneficiarios cumplen los criterios de subvencionabilidad establecidos en los puntos 185, 186 y 187 de las Directrices de 2014, como se explica en la sección 7.3.3 de la presente Decisión, y
  - la reducción del recargo EEG es proporcionada con arreglo a los criterios establecidos en los puntos 188 y 189 de las Directrices de 2014, como se explica en la sección 7.3.4 de la presente Decisión.
- (216) Para los beneficiarios que no cumplan alguna de las condiciones descritas en el considerando 215, la Comisión considera excepcionalmente que las ayudas estatales concedidas sobre la base de la BesAR en 2013 y 2014 pueden declararse compatibles con el mercado interior en la medida en que se garantiza que los beneficiarios pagan como mínimo el 125 % del recargo de base definido en el considerando 212 para el año 2013 y el 150 % para 2014. Con el fin de garantizar ese resultado, la recuperación debe llevarse a cabo de la manera siguiente:
- para la reducción concedida para 2013, la recuperación debe corresponder a la diferencia entre el recargo que debería haberse pagado si se cumple la totalidad de las condiciones del considerando 215 y el recargo EEG que se pagó efectivamente en 2013; no obstante, el recargo EEG total, incluido el importe recuperado de la empresa objeto de recuperación no debe superar el 125 % del recargo EEG pagado efectivamente en 2013;
  - para la reducción concedida con respecto a 2014, la recuperación debe corresponder a la diferencia entre el recargo que se debería haber pagado si se cumplen todos los criterios del considerando 215 y el recargo EEG que se pagó efectivamente en 2014; no obstante, el recargo EEG total, incluido el importe recuperado, de la empresa reclamada no debe superar el 150 % del recargo EEG que se pagó efectivamente en 2013.

### 7.4. Cumplimiento de otras disposiciones del Tratado

- (217) De conformidad con el punto 29 de las Directrices de 2014, como el recargo EEG se dirige a financiar el apoyo a la electricidad EEG, la Comisión ha examinado su compatibilidad con los artículos 30 y 110 del Tratado.
- (218) Según la jurisprudencia, un tributo que grave los productos nacionales e importados basándose en criterios idénticos puede, no obstante, estar prohibido por el Tratado cuando el producto de dicho gravamen se destine a financiar actividades que benefician especialmente a los productos nacionales gravados.
- (219) Si las ventajas de que disfrutaban esos productos compensan por completo el impuesto, los efectos de este solo se manifiestan en relación con los productos importados y dicho impuesto constituye una exacción de efecto equivalente, contraria al artículo 30 del Tratado. Si, por el contrario, dichas ventajas solo compensan una parte del gravamen soportado por los productos nacionales, la exacción de que se trata constituye un tributo discriminatorio en el sentido del artículo 110 del Tratado, y la proporción utilizada para compensar la carga soportada por los productos nacionales será contraria a dicha disposición <sup>(102)</sup>.
- (220) La Comisión ha considerado, en su larga práctica decisoria <sup>(103)</sup> y en la línea de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia <sup>(104)</sup>, que la financiación de los regímenes nacionales de apoyo a las fuentes de energía renovable por medio de una exacción parafiscal impuesta al consumo de electricidad FER puede discriminar a la electricidad FER importada. En efecto, si la producción nacional de electricidad se ve apoyada por una ayuda que se financia

<sup>(102)</sup> Asuntos acumulados C-128/03 y C-129/03, AEM, ECLI:EU:C:2005:224, apartados 44 a 47; y asunto C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, apartado 42.

<sup>(103)</sup> Decisiones de ayuda estatal N 34/90, N 416/99, N 490/00, N 550/00, N 317/A/2006, NN 162/A/2003, N 707 y 708/02, N 789/02, N 6/A/2001 y N 437/09, y Decisiones 2007/580/CE y 2009/476/CE de la Comisión.

<sup>(104)</sup> Asuntos acumulados C-128/03 y C-129/03, AEM, ECLI:EU:C:2005:224, apartados 44 a 47; asunto C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, apartados 58 y 59.

mediante una carga sobre la totalidad del consumo eléctrico (incluido el consumo de electricidad importada), entonces el método de financiación, que impone un gravamen sobre la electricidad importada que no se beneficia de dicha financiación, puede tener efectos discriminatorios sobre la electricidad importada a partir de fuentes de energía renovable y, por tanto, vulnerar los artículos 30 o 110 del Tratado <sup>(105)</sup>.

- (221) Además, en su Decisión de incoación, la Comisión señaló que la Ley EEG de 2012 podría, a primera vista, tener un efecto discriminatorio en el sentido de que el artículo 39 de la Ley EEG de 2012 establece que el tipo del recargo EEG se reduzca en el caso de la llamada comercialización directa. El tipo reducido solo se aplica cuando el proveedor haya adquirido el 50 % de su cartera de electricidad a productores de electricidad EEG a nivel nacional y por ello se considera que constituye un tributo discriminatorio en el sentido del artículo 110 del Tratado.
- (222) La Comisión también consideró que, en el caso de que el recargo se aplicase a la importación que no se habría beneficiado de ayudas en virtud de la Ley EEG de 2012 si se hubiera producido en Alemania (por ejemplo, la electricidad producida por instalaciones que lleven en explotación más de 20 años), el recargo cumpliría lo dispuesto en los artículos 30 y 110 por el motivo de que, en este caso, no existe ninguna diferencia de trato entre la producción nacional y las importaciones.
- (223) Alemania rebate que la Ley EEG de 2012 pueda generar una discriminación en el sentido de los artículos 30 y 110 del Tratado porque alega que no existe similitud entre los productos importados a los que se impone el recargo EEG y los productos nacionales que se benefician de su financiación. Esto se debe a que el recargo EEG financia *instalaciones* de FER, mientras que recae sobre el consumo de *electricidad* FER.
- (224) Incluso en caso de que se considerase que el recargo financia la electricidad FER, aún habría una diferencia entre la electricidad a la que se haya impuesto el recargo y la electricidad que promueve el recargo. La razón es que el objetivo para las FER de Alemania, fijado en el artículo 3, apartado 3, y en el anexo I, parte A, de la Directiva 2009/28/CE, solo puede cumplirse por la electricidad FER producida en el país o importada sobre la base de un mecanismo de cooperación con el Estado miembro en el que se ha producido (artículo 5, apartado 3, de la Directiva). Por tanto, a falta de un mecanismo de cooperación, la electricidad FER importada no cuenta a efectos del objetivo. Desde el punto de vista de los consumidores, dicha electricidad, por consiguiente, no puede considerarse similar a la electricidad FER en el mercado nacional.
- (225) Por lo que respecta al privilegio de la electricidad verde (artículo 39 de la Ley EEG de 2012), Alemania alega que no puede considerarse discriminatorio, ya que aplica efectivamente la Directiva 2009/28/CE, que fija un objetivo nacional para la cuota de energía procedente de fuentes de energía renovable, y permite a los Estados miembros establecer los sistemas de apoyo y los mecanismos de cooperación (artículo 3, apartado 3). De conformidad con el artículo 5, apartado 3, de la Directiva, la electricidad FER que se produce a nivel nacional se tiene en cuenta en el objetivo. La electricidad procedente de fuentes de energía renovable producida en otros Estados miembros, en principio, debe tenerse en cuenta a efectos de cumplimiento del objetivo cuando está cubierta por un acuerdo de cooperación entre los Estados miembros de que se trate. La celebración de tales acuerdos no es obligatoria, sino que se deja a la discreción de los Estados miembros. Según Alemania, se desprende de las disposiciones de la Directiva que Alemania tiene derecho a la ayuda solo para la producción de electricidad de FER en el mercado nacional. De estas disposiciones también se desprende que Alemania no está obligada a conceder el acceso a su sistema de apoyo a los productores de electricidad FER de otros Estados miembros, ni a que tales productores se beneficien del privilegio de la electricidad verde.
- (226) Además, Alemania alega que aunque el privilegio de la electricidad verde se pusiera a disposición de productores situados en otros Estados miembros, se correría el riesgo de que ello diera lugar a una compensación excesiva de dichos productores, que podrían empezar a picotear entre los distintos sistemas nacionales de apoyo. Asimismo, supondría una amenaza para el mecanismo de financiación de la Ley EEG de 2012, puesto que cada vez más productores extranjeros desearían hacer uso del privilegio de la electricidad verde, y la cantidad de electricidad a la que realmente se impondría el recargo EEG disminuiría continuamente, erosionando la base de la financiación. En la práctica, esto iría en contra de los objetivos de la Directiva 2009/28/CE, que autoriza el establecimiento de los sistemas nacionales de apoyo con el fin de aumentar la producción de energía renovable.
- (227) En opinión de Alemania, esta interpretación se ve confirmada por la reciente sentencia *Ålands Vindkraft* <sup>(106)</sup>. En este asunto, relativo a un sistema nacional que establecía la expedición de certificados comercializables a los productores de electricidad verde exclusivamente con respecto a la electricidad verde producida en el territorio de dicho Estado miembro, el Tribunal de Justicia estableció que este sistema constituía una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación, en principio incompatibles con las obligaciones derivadas del artículo 34 del Tratado. Sin embargo, el sistema podría estar justificado por exigencias imperativas derivadas de la protección del medio ambiente <sup>(107)</sup>.

<sup>(105)</sup> Asunto 47/69, Francia/Comisión, ECLI:EU:C:1970:60, apartado 20; Decisión EEG de 2014, considerando 329 y siguientes.

<sup>(106)</sup> Asunto C-573/12, *Ålands Vindkraft*, ECLI:EU:C:2014:2037.

<sup>(107)</sup> Asunto C-573/12, *Ålands Vindkraft*, ECLI:EU:C:2014:2037, apartados 75 y 119.

- (228) Por último, en opinión de Alemania, el recargo EEG no constituye una remuneración en el sentido de los artículos 30 o 110 del Tratado. Se trataría más bien de un mero derecho de reembolso que los GRT tienen contra los proveedores de electricidad, habida cuenta de que se considera que los GRT prestan servicios a los proveedores. Alemania se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual «una exacción de dicha naturaleza que grava las mercancías por el hecho de atravesar la frontera está excluida de dicha calificación de exacción de efecto equivalente prohibida por el Tratado, si forma parte de un sistema general de tributos internos aplicables sistemáticamente, según los mismos criterios, a los productos nacionales y a los productos importados o exportados, si constituye la contrapartida de un servicio determinado, efectiva e individualmente prestado al operador económico, por un importe proporcional a dicho servicio, o también, sujeto a determinados requisitos, si se percibe en razón de controles efectuados en cumplimiento de obligaciones impuestas por la normativa comunitaria» <sup>(108)</sup>.
- (229) Alemania considera que deben cumplirse el segundo y el tercer criterios alternativos mencionados en la sentencia del Tribunal. En primer lugar, Alemania alega que el recargo EEG constituye un pago adecuado para un determinado servicio prestado, a saber, el hecho de que los GRT renuncian a la calidad de la electricidad FER transmitida, que es adquirida por los proveedores de electricidad, tal como se explica en el considerando 144 <sup>(109)</sup>. Desde el punto de vista de Alemania, al pagar el recargo EEG a los GRT, los proveedores de electricidad reciben algo a cambio, es decir, que una parte de la electricidad procede de fuentes de energía renovable. Alemania aduce, por tanto, que a diferencia de la situación en el asunto Essent <sup>(110)</sup>, en el que no hubo ningún servicio a cambio de los pagos, el recargo EEG corresponde a un servicio prestado. En segundo lugar, el recargo EEG habría sido decidido para cumplir las obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión, a saber, la Directiva 2009/28/CE.
- (230) La Comisión no está de acuerdo con el razonamiento presentado por Alemania.
- (231) En primer lugar, si bien es cierto que el recargo EEG financia la creación de instalaciones de energía renovable, apoya la producción de la electricidad generada en dichas instalaciones. Esto se evidencia por el hecho de que el recargo EEG se percibe por kilovatio/hora de energía eléctrica consumida. En segundo lugar, la similitud entre la electricidad EEG producida a nivel nacional y la importada no puede modificarse por el mero hecho de que la electricidad EEG importada no se computa a efectos del objetivo establecido por la Directiva 2009/28/CE. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la similitud «no debe determinarse en función de un criterio de identidad rigurosa [de los productos], sino de analogía y de comparabilidad en la utilización» <sup>(111)</sup>. La cuestión de la similitud debe distinguirse de la diferencia de trato: la diferencia de trato solo existe en relación con la electricidad importada que habría sido subvencionable en el marco de la Ley EEG de 2012 si se hubiera producido en Alemania. A este respecto, la cuestión de si la electricidad FER importada se tiene en cuenta en el objetivo fijado en la Directiva 2009/28/CE es irrelevante.
- (232) Además, la Comisión no está de acuerdo con la afirmación de Alemania de que el recargo EEG no constituye una remuneración en el sentido de los artículos 30 y 110 del Tratado. En primer lugar, como el Tribunal de Justicia estableció en el asunto Essent, carece de pertinencia a efectos de la aplicación de los artículos 30 y 110 que la tarifa no sea percibida directamente por el Estado, sino por los GRT <sup>(112)</sup>. En segundo lugar, no parece haber ningún servicio o activo para los cuales el recargo EEG pagado por los proveedores de electricidad constituiría un pago adecuado. Los proveedores de electricidad no pueden acogerse a la calidad de renovable como tal, dado que se transmite por separado de la electricidad EEG. Los pagos efectuados por los proveedores tampoco son proporcionales a los servicios prestados, dado que difieren en función del número de clientes no privilegiados que tienen, mientras que los supuestos servicios prestados, a saber, que la electricidad tiene una naturaleza renovable, es indivisible e igual para todos. En tercer lugar, el recargo EEG no se impone en razón de los controles, y tampoco se impone directamente por obligaciones derivadas de la legislación de la Unión. La Directiva 2009/28/CE obliga a Alemania a adoptar medidas para garantizar un aumento constante de la cuota de energía procedente de fuentes renovables (artículo 3, apartado 2, de la Directiva); la aplicación se deja a discreción de Alemania, tanto en lo que se refiere a las medidas específicas (artículo 3, apartado 3) como a la forma en que se financian.
- (233) Como la Comisión ya señaló en su Decisión de incoación, únicamente los artículos 30 y 110 prohíben financiar un régimen de ayuda a la producción nacional por medio de un tributo discriminatorio impuesto a los productos importados. No obligan al Estado miembro a extender la aplicación del sistema de apoyo a los productos importados. La Decisión, al igual que las decisiones anteriores sobre los regímenes nacionales de ayuda a las

<sup>(108)</sup> Asunto C-130/93, Lataire, ECLI:EU:C:1994:281, apartado 14.

<sup>(109)</sup> No obstante, Alemania reconoce que el recargo EEG no constituye una remuneración por la provisión de electricidad FER en sí, que se vende en el mercado al contado.

<sup>(110)</sup> Asunto C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413.

<sup>(111)</sup> Asunto 171/78, Comisión/Dinamarca, ECLI:EU:C:1980:54, apartado 5.

<sup>(112)</sup> Asunto C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, apartado 46.

energías renovables <sup>(113)</sup>, no pone en tela de juicio el hecho de que la ayuda prevista en el marco de la Ley EEG de 2012 se limite a la producción nacional. No obstante, a la hora de elaborar sus sistemas de apoyo, los Estados miembros no podrán introducir tasas discriminatorias en el sentido de los artículos 30 y 110 del Tratado.

- (234) La sentencia *Ålands Vindkraft* no altera la evaluación con respecto a los artículos 30 y 110 del Tratado. En primer lugar, la única cuestión que se planteó en este asunto era si un régimen de apoyo a los productores de energía renovable debe ser accesible para los productores situados en otros Estados miembros (el Tribunal estableció que no era el caso). La sentencia no se ocupó de la cuestión de si, además, tal régimen nacional de apoyo se podría financiar a través de un tributo discriminatorio aplicado también a operadores económicos establecidos en otros Estados miembros. En segundo lugar, a petición del tribunal sueco, el Tribunal de Justicia interpretó el artículo 34 en materia de restricciones cuantitativas a la libre circulación de mercancías; la petición de decisión prejudicial no se refería a los artículos 30 y 110 sobre los derechos e impuestos discriminatorios respecto de los que, en consecuencia, el Tribunal no se pronunció. En tercer lugar, el Tribunal estableció que la negativa de Suecia a conceder al demandante el acceso a su sistema de certificados, si bien constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, estaba justificada por razones de política medioambiental y era proporcionada para conseguir dicho objetivo <sup>(114)</sup>. No obstante, las medidas discriminatorias contrarias a los artículos 30 y 110 no están justificadas, incluso por motivos medioambientales: la Comisión no ve ningún caso en que la protección del medio ambiente (o, en realidad, cualquier otra razón imperiosa de interés general) podría verse favorecida por la imposición de una obligación pecuniaria que haría que los operadores económicos de otros Estados miembros paguen más que sus competidores nacionales.
- (235) No obstante, aunque manteniendo al mismo tiempo su posición de que el recargo EEG no infringe los artículos 30 y 110 del Tratado, Alemania se ha comprometido a invertir en interconexiones y proyectos de energía europeos similares (véase la descripción en el considerando 19). Esas inversiones serían equivalentes a la cantidad estimada de la supuesta discriminación.
- (236) El remedio usual por violaciones de los artículos 30 y 110 del Tratado es la devolución de las cargas percibidas. No obstante, la reinversión del porcentaje de los ingresos generados por una tasa parafiscal percibida por las importaciones en proyectos e infraestructuras que benefician específicamente a las importaciones ha sido reconocida por la Comisión como una solución adecuada a la potencial discriminación histórica en virtud de los artículos 30 y 110 del Tratado <sup>(115)</sup>.
- (237) Para determinar el porcentaje de ingresos pasados procedentes del recargo EEG que ha de asignarse a tales inversiones, el primer paso es calcular las importaciones en Alemania de electricidad EEG subvencionable. Alemania ha indicado que en el período de aplicación de la Ley EEG de 2012, entre enero de 2012 y julio de 2014, el porcentaje de garantías de origen correspondiente a la electricidad FER que podrían recibir apoyo en el marco de la Ley EEG de 2012 ascendió a aproximadamente 1 349 GWh (519 en 2012, 283 en 2013 y 547 en 2014). El porcentaje mucho mayor de garantías de origen no incluidas en este importe corresponde a grandes y antiguas centrales hidroeléctricas que no serían subvencionables con arreglo a la Ley EEG de 2012. No obstante, dado que las garantías de origen pueden negociarse por separado, no son en sí mismas suficientes para determinar en qué medida la electricidad EEG es efectivamente importada. Alemania ha indicado que las importaciones reales habrían sido inferiores, pero no ha podido aportar datos sobre la medida en que el cálculo descrito de la electricidad verde importada habría sido cubierto por contratos de importación física.
- (238) El segundo paso es evaluar hasta qué punto la electricidad verde importada ha sido objeto de discriminación. La discriminación reside en el hecho de que, a pesar de que tanto la producción de electricidad EEG nacional como las importaciones contribuyen al recargo EEG, es solo la producción de electricidad EEG nacional la que se beneficia de él (dentro de los límites de las condiciones de subvencionabilidad).
- (239) Como tal, la discriminación puede medirse por el nivel de recargo EEG al que debe hacer frente la electricidad EEG importada. No obstante, debe tenerse en cuenta que cualquier devolución no cubriría la totalidad del recargo como tal, sino que se limitará a la forma hipotética de ayuda recibida (tarifas reguladas, primas de mercado o privilegio de la electricidad verde). En efecto, dado que los productores nacionales de electricidad EEG también pagan el recargo, pero reciben el apoyo de la EEG, una diferencia de trato solo podría plantearse en la medida en que las importaciones tienen que pagar el recargo sin recibir ningún tipo de apoyo. En esencia, la discriminación es equivalente al nivel del apoyo retenido en las importaciones de electricidad EEG.

<sup>(113)</sup> Véase, por ejemplo, la ayuda estatal SA.33384 (2011/N) — Austria, *Ökostromgesetz 2012*, C (2012) 565 final.

<sup>(114)</sup> Véase la nota 107 a pie de página.

<sup>(115)</sup> Ayuda estatal SA.15876 (N490/2000) — Italia, costes de transición a la competencia del sector de la electricidad (DO C 250 de 8.10.2005, p. 10).

- (240) En lo que se refiere a las tarifas reguladas y las primas de mercado, la Comisión señala que, como estas varían de una tecnología EEG a otra, sería necesario determinar los diferentes tipos de electricidad EEG efectivamente importada y en qué cantidades, con vistas a aplicar esas formas de ayuda a las importaciones. Sin embargo, como Alemania ha explicado que no se disponía de datos sobre las importaciones EEG reales, no es posible medir el grado de discriminación mediante la aplicación de la tarifa regulada o la prima de mercado específicas para el importe correspondiente de las importaciones.
- (241) En cambio, la ventaja derivada del privilegio de la electricidad verde se puede establecer más fácilmente: Alemania ha indicado que la ventaja resultante de dicho privilegio fue en la práctica inferior a 4 cent/kWh. Esto se debe a que los proveedores de electricidad que se acogen al privilegio solo reciben la reducción de 2 cent/kWh para toda su electricidad en caso de que produzcan al menos el 50 % de la electricidad a partir de fuentes de energía renovable. A fin de evitar o minimizar el riesgo de no alcanzar por poco el objetivo del 50 % (en cuyo caso la totalidad del recargo EEG será debido para toda la electricidad), los proveedores de electricidad compran electricidad EEG con un margen de seguridad, es decir, por encima del 50 % necesario, y a veces hasta del 60 %. En tal caso, con el fin de calcular el ahorro de costes que pueden repercutirse a los productores de electricidad FER, la reducción del recargo EEG obtenido para toda la cartera, es decir, 2 cent/kWh, debe dividirse por una cuota de FER mayor. Para una cuota del 60 %, por ejemplo, la ventaja en términos de coste que podría repercutirse no equivaldría a 4 cent/kWh, sino simplemente 3,3 cent/kWh. Por término medio, la máxima ventaja derivada del privilegio de la electricidad verde fue de 3,8 cent/kWh en 2012, 3,2 cent/kWh en 2013 y 3,9 cent/kWh en 2014.
- (242) Parece que el privilegio de la electricidad verde fue ligeramente superior al recargo EEG de 2012, aunque inferior a los recargos de 2013 y 2014. También parece que dicho privilegio fue inferior a la ventaja incluida en algunas de las tarifas reguladas (previa deducción del precio de mercado), por ejemplo para la energía solar, pero superior a la ventaja incluida en otras tarifas reguladas garantizadas, por ejemplo la energía eólica. Pero incluso en el caso de que el privilegio pudiera en cierta medida no reflejar la magnitud efectiva de la discriminación, debe tenerse en cuenta que los importes de las garantías de origen exageran la magnitud de las importaciones. Por tanto, la Comisión considera que el método utilizado por Alemania (descrito en el considerando 238 y siguientes) es apropiado. La ventaja derivada del privilegio de la electricidad verde, considerada en relación con las cifras de garantías de origen importadas, puede considerarse como un indicador razonable de la medida en que la electricidad EEG importada fue objeto de discriminación con arreglo a la Ley EEG de 2012.
- (243) Utilizando los valores de las importaciones de electricidad EEG subvencionables establecidos en el considerando 237 y los valores del privilegio de la electricidad verde establecidos en el considerando 241, el importe que se reinvierte es igual a 50 millones EUR <sup>(116)</sup>. Por tanto, la Comisión considera que el compromiso de Alemania de invertir 50 millones EUR (véase el considerando 19) en interconexiones y proyectos de energía europeos reparará la discriminación histórica potencial en virtud de los artículos 30 y 110 del Tratado.

#### 8. VERSIÓN LINGÜÍSTICA AUTÉNTICA

- (244) Como se indica en la sección 1 de la presente Decisión, Alemania ha renunciado a su derecho a que la Decisión sea adoptada en lengua alemana. La lengua auténtica será, por tanto, el inglés.

#### 9. CONCLUSIÓN Y RECUPERACIÓN

- (245) Dado que la violación histórica de los artículos 30 y 110 del Tratado por parte del recargo EEG ha sido subsanada, la Comisión concluye que el apoyo a los productores de electricidad EEG, que se consideró compatible en los considerandos 187 y 200 de la Decisión de incoación, es también coherente con el mercado interior en lo que respecta a su mecanismo de financiación.
- (246) La Comisión concluye que Alemania ha concedido de forma ilegal ayuda para la producción de electricidad EEG y para el apoyo a las empresas con gran consumo de energía, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado.
- (247) La ayuda debe recuperarse en la medida en que es incompatible con el mercado interior.
- (248) La recuperación debe cubrir únicamente las reducciones del recargo EEG concedidas para los años 2013 y 2014 (en lo sucesivo denominados «los años en cuestión»).

<sup>(116)</sup> 19,7 (para 2012) + 9,1 (para 2013) + 21,3 (para 2014) = 50,1 millones EUR.

- (249) El importe recuperable debe limitarse, en lo que respecta a cada uno de los años en cuestión, a la diferencia entre el importe compatible para ese año, determinado con arreglo a lo dispuesto en los considerandos 251, 252 y 253, y el importe del recargo EEG realmente pagado por el beneficiario.
- (250) El importe del recargo EEG realmente pagado por el beneficiario en el año en cuestión es, en principio, el resultante de la aplicación del recargo reducido correspondiente a ese año a su consumo de electricidad en ese mismo año. No obstante, con el fin de acelerar la recuperación y como los datos de consumo para los años en cuestión no están todavía disponibles para todas las empresas afectadas por la recuperación, Alemania utilizará, en primer lugar, el consumo de electricidad que se presentó en las solicitudes para calcular un importe preliminar de recuperación, que deberá recuperarse inmediatamente. En un segundo estadio, Alemania aplicará los datos reales de consumo de los tres años en cuestión, con el fin de determinar los importes finales que deben recuperarse y tomará las medidas necesarias para asegurar la recaudación o reembolso sobre la base de los importes finales (este segundo paso del proceso de recuperación se denomina «mecanismo de corrección»).
- (251) El primer paso a la hora de determinar el importe compatible reside en la aplicación de la sección 3.7.2 de las Directrices de 2014. La empresa que se benefició de la reducción debe pertenecer a los sectores enumerados en el anexo 3 de dichas Directrices (punto 185) o, en su defecto, debe tener una intensidad de uso de la electricidad de, al menos, un 20 % y pertenecer a un sector con una intensidad comercial de al menos el 4 % a escala de la Unión, incluso en el caso de no pertenecer a un sector enumerado en el anexo 3 (punto 186). Para la aplicación de este punto 186, tal como se explica en el considerando 202, podrán utilizarse los datos facilitados en las solicitudes presentadas para los años en cuestión.
- (252) Por otra parte, si la empresa es subvencionable, sobre la base del considerando 251, deberá pagar al menos el 15 % de los costes adicionales sin reducción (punto 188 de las Directrices de 2014). No obstante, el importe pagadero podrá limitarse al 4 % del VAB de la empresa de que se trate. Además, en el caso de empresas que tengan una intensidad de uso de la electricidad de, al menos, el 20 %, el importe pagadero podrá limitarse al 0,5 % del VAB (apartado 189 de las Directrices de 2014). Para la aplicación del punto 189 de las Directrices de 2014, tal como se explica en el considerando 202, podrán utilizarse los datos facilitados en las solicitudes presentadas para los años en cuestión. En caso de que la empresa no sea subvencionable sobre la base del considerando 251, el importe pagadero será en principio, según la sección 3.7.2 de las Directrices de 2014, equivalente al recargo EEG sin reducción, sujeto a lo establecido en el punto 197 de las Directrices de 2014.
- (253) Si, para cada uno de los años en cuestión, el importe pagadero determinado sobre la base del considerando 252 es superior al importe realmente pagado por el beneficiario en ese año, las disposiciones del plan de ajuste se aplicarán según lo previsto en el considerando 212. Para 2013, el importe compatible no debe superar el 125 % del recargo pagado efectivamente en 2013 (es decir, el mismo año). Para 2014, el importe compatible no debe superar el 150 % del recargo pagado efectivamente en 2013 (es decir, el año anterior). Tal como se explica en el considerando 250, el recargo pagado efectivamente en 2013 y 2014 podrá basarse, a efectos de determinar los importes preliminares de recuperación, en los datos sobre consumo de electricidad incluidos en la solicitud de reducción de la empresa en 2013 y 2014. A efectos del mecanismo de corrección, se utilizarán los datos reales sobre el consumo de electricidad para 2013 y 2014, una vez que estén disponibles.
- (254) En caso de que el importe pagadero determinado sobre la base de los considerandos 251, 252 y 253 no sea superior al importe realmente pagado por el beneficiario en cualquiera de los años en cuestión, no existirá recuperación.
- (255) En caso de que el importe total de la ayuda recibida por un beneficiario sea inferior a 200 000 EUR y cuando la ayuda cumpla todos los demás criterios del Reglamento (UE) n° 1407/2013<sup>(117)</sup> de la Comisión o del Reglamento (CE) n° 1998/2006<sup>(118)</sup> de la Comisión, se considerará que dicha ayuda no constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado y, por tanto, no debe ser objeto de recuperación.
- (256) En caso de que el importe total de la ayuda recibida por un beneficiario sea superior a 200 000 EUR, de los cuales un importe inferior a 200 000 EUR debe ser recuperado, los Reglamentos (CE) n° 1998/2006 y (UE) n° 1407/2013 no son aplicables, puesto que la ayuda se refiere a los mismos costes subvencionables y, por tanto, la acumulación queda excluida [artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) n° 1407/2013 y artículo 2, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 1998/2006]. Esos importes deben, por tanto, ser recuperados.

<sup>(117)</sup> Reglamento (UE) n° 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* (DO L 352 de 24.12.2013, p. 1).

<sup>(118)</sup> Reglamento (CE) n° 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *de minimis* (DO L 379 de 28.12.2006, p. 5).

(257) La Comisión también ha examinado si existen obstáculos para la recuperación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento (CE) nº 659/1999. Tal como se describe en el considerando 172, algunas partes interesadas sostuvieron que el ajuste en 2013 y 2014 debería ser lo más pequeño posible con el fin de salvaguardar la confianza legítima de los beneficiarios, y que no debe procederse a la recuperación. Sin embargo, por las razones indicadas en el considerando 146 y siguientes, la Decisión de la Comisión en el asunto NN 27/00 no puede dar lugar a expectativas legítimas por parte de los beneficiarios, habida cuenta de que la Ley EEG de 2012 es diferente de la Ley EEG de 2000 y que se adoptó más de 10 años después y, en particular, que la BesAR no existía en la Ley EEG de 2000.

HA DECIDIDO:

#### Artículo 1

La ayuda estatal para apoyar la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovable y de gas de minería, incluido su mecanismo de financiación, concedida sobre la base de la Eneuerbare-Energien-Gesetz (Ley EEG de 2012), ejecutada ilegalmente por Alemania infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado, es compatible con el mercado interior siempre que Alemania aplique el compromiso establecido en el anexo I.

#### Artículo 2

La Comisión acepta el plan de ajuste presentado por Alemania para los años 2013 y 2014, tal como figura en el anexo II.

#### Artículo 3

1. La ayuda estatal consistente en reducciones en el recargo para la financiación de la ayuda a la electricidad procedente de fuentes de energía renovable (recargo EEG) en los años 2013 y 2014 para los usuarios con un gran consumo de energía (*Besondere Ausgleichsregelung*, BesAR), ejecutada ilegalmente por Alemania infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado, es compatible con el mercado interior siempre que se enmarque en alguna de las cuatro categorías enumeradas en el presente apartado.

La ayuda estatal concedida a una empresa perteneciente a un sector que figura en el anexo 3 de las Directrices sobre ayudas estatales para la protección del medio ambiente y la energía para el período 2014-2020 («Directrices de 2014»), será compatible con el mercado interior siempre que la empresa haya pagado al menos el 15 % de los costes adicionales a que se enfrentan los proveedores de electricidad debido a la obligación de adquirir energía renovable, que posteriormente repercutieron a sus clientes. En caso de que la empresa pague menos del 15 % de los costes adicionales, la ayuda estatal será, no obstante, compatible si dicha empresa pagó un importe que corresponda al menos al 4 % de su valor añadido bruto o, en el caso de empresas que tengan una intensidad de uso de la electricidad de, como mínimo, el 20 %, al menos al 0,5 % del valor añadido bruto.

La ayuda estatal concedida a una empresa no perteneciente a un sector que figura en el anexo 3 de las Directrices de 2014, pero que presente una intensidad de uso de la electricidad de al menos un 20 % en 2012 y que, en ese mismo año, perteneciera a un sector con una intensidad comercial de al menos el 4 % a escala de la Unión, será compatible con el mercado interior siempre que la empresa haya pagado al menos el 15 % de los costes adicionales a que se enfrentan los proveedores de electricidad debido a la obligación de adquirir energía renovable, que posteriormente repercutieron a los consumidores de electricidad. En caso de que la empresa pague menos del 15 % de los costes adicionales, la ayuda estatal será, no obstante, compatible si dicha empresa pagó un importe que corresponda al menos al 4 % de su valor añadido bruto o, en el caso de empresas que tengan una intensidad de, como mínimo, el 20 %, al menos al 0,5 % del valor añadido bruto.

En el caso de ayuda estatal concedida a una empresa que pueda acogerse a una ayuda estatal compatible sobre la base del párrafo segundo o tercero, pero cuyo importe del recargo EEG que abone no alcance el nivel requerido por dichos párrafos, serán compatibles los siguientes porcentajes de ayuda:

- a) para 2013, la parte de la ayuda que supere el 125 % del recargo que la empresa pagó efectivamente en 2013;
- b) para 2014, la parte de la ayuda que supere el 150 % del recargo que la empresa pagó efectivamente en 2013.

En los casos de ayuda estatal concedida a una empresa que no pueda acogerse a una ayuda estatal compatible sobre la base del párrafo segundo o tercero, pero cuyo importe del recargo EEG que abone no alcance el 20 % de los costes adicionales del recargo, sin reducción, serán compatibles los siguientes porcentajes de ayuda:

- a) para 2013, la parte de la ayuda que supere el 125 % del recargo que la empresa pagó efectivamente en 2013;
  - b) para 2014, la parte de la ayuda que supere el 150 % del recargo que la empresa pagó efectivamente en 2013.
2. Toda ayuda que no esté cubierta por el apartado 1 será incompatible con el mercado interior.

#### Artículo 4

Las ayudas individuales otorgadas en virtud de los regímenes de ayudas mencionados en los artículos 1 y 3 no constituirán ayuda si, en el momento de su concesión, se ajustan a las condiciones establecidas por el Reglamento adoptado en aplicación del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 994/98 del Consejo <sup>(119)</sup>, vigente en el momento de la concesión de la ayuda.

#### Artículo 5

Las ayudas individuales concedidas en virtud de los regímenes de ayuda mencionados en los artículos 1 y 3 que, en el momento de su concesión, se ajusten a las condiciones establecidas por el Reglamento adoptado en aplicación del artículo 1 del Reglamento (CE) n° 994/98 o por cualquier otro régimen de ayudas aprobado, serán compatibles con el mercado interior hasta alcanzar las intensidades máximas de ayuda aplicables a este tipo de ayuda.

#### Artículo 6

1. Alemania deberá recuperar de los beneficiarios la ayuda incompatible contemplada en el artículo 3, apartado 2, con arreglo al método descrito en el anexo III.
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.
3. Los intereses se calcularán según un tipo de interés compuesto, conforme a lo dispuesto en el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión <sup>(120)</sup>.
4. Alemania cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda bajo el régimen contemplado en el artículo 3, apartado 2, con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

#### Artículo 7

1. La recuperación de la ayuda incompatible mencionada en el artículo 3, apartado 2, será inmediata y efectiva.
2. Alemania garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión mediante la recuperación de la ayuda incompatible concedida.
3. En caso de que Alemania recupere solo los importes preliminares de recuperación establecidos en el apartado 4 del anexo III, Alemania se asegurará de que el mecanismo de corrección descrito en el apartado 4 del anexo III se aplique en el plazo de un año a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

#### Artículo 8

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Alemania presentará la siguiente información:
  - a) la lista de beneficiarios que hayan recibido la ayuda mencionada en el artículo 3, apartados 1 y 2, y el importe total de la ayuda recibida por cada uno de ellos en virtud de dicho régimen;

<sup>(119)</sup> Reglamento (CE) n° 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, relativo a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO L 142 de 14.5.1998, p. 1).

<sup>(120)</sup> 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).

- b) el importe total recuperado preliminarmente (principal e intereses de recuperación) que debe recuperarse de cada beneficiario;
- c) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para dar cumplimiento a la presente Decisión, incluido el compromiso que figura en el anexo I;
- d) los documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda y que se cumple el compromiso que figura en el anexo I.

2. Alemania mantendrá informada a la Comisión sobre la ejecución de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que la recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 3, apartado 2, haya concluido que el compromiso que figura en el anexo I haya sido aplicado plenamente. A petición de la Comisión, le presentará inmediatamente información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para dar cumplimiento a la presente Decisión. También facilitará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados de los beneficiarios.

#### *Artículo 9*

Alemania se ha comprometido a reinvertir 50 millones EUR en interconectores y proyectos de energía europeos. Alemania mantendrá informada a la Comisión sobre el cumplimiento de este compromiso.

#### *Artículo 10*

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

Hecho en Bruselas, el 25 de noviembre de 2014.

*Por la Comisión*  
Margrethe VESTAGER  
*Miembro de la Comisión*

—

## ANEXO I

**COMPROMISO PRESENTADO POR ALEMANIA EL 7 DE JULIO DE 2014**

«Cuestión del artículo 110/30 para las instalaciones existentes y privilegio de la electricidad verde (Grünstromprivileg) (EEG 2012)

Con respecto a la EEG 2012, podría concebirse una solución general al problema del privilegio de la electricidad verde y del artículo 30/110. La solución consistiría en la reinversión en interconectores o proyectos de energía europeos similares del importe estimado de la discriminación alegada. La reinversión podría hacerse en paralelo a los avances del proyecto correspondiente. Sobre la base de las cifras transmitidas por Alemania, la reinversión debería ascender a 50 millones EUR para el período comprendido entre enero de 2012 y julio de 2014. Una vez más, Alemania ofrece este compromiso salvaguardando su posición jurídica (no discriminación)».

---

## ANEXO II

## COMPROMISO PRESENTADO POR ALEMANIA EL 4 DE JULIO DE 2014

«Die Rückforderung bezogen auf ein Unternehmen ergibt sich aus der Differenz der entsprechenden EEG-Kosten nach Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (EEAG) und der nach EEG 2012 bemessenen EEG-Kosten. Dabei begrenzt der Anpassungsplan die nach EEAG zu leistende Zahlung auf max. 125 % (für 2013) bzw. max. 150 % (für 2014) der nach EEG 2012 für 2013 geleisteten EEG-Zahlung (vgl. folgende schematische Darstellung). Negative Rückforderungsbeträge werden nicht berücksichtigt.

Schematische Darstellung der Berechnung

$$\text{Rückforderung}_{2013} = \text{Z(Anpassungsplan)}_{2013} - \text{Z(EEG2012)}_{2013}$$

$$\text{Mit: } \text{Z(Anpassungsplan)}_{2013} = \text{Minimum von Z(EEAG) und } 125 \% \times \text{Z(EEG2012)}_{2013}$$

Rückforderung<sub>2013</sub>: Rückforderung für das Jahr 2013.

Z(Anpassungsplan)<sub>2013</sub>: Zahlung gemäß Anpassungsplan für 2013.

Z(EEAG)<sub>2013</sub>: Zahlung gemäß EEAG für 2013.

Z(EEG2012)<sub>2013</sub>: Für 2013 nach EEG2012 tatsächlich geleistete EEG-Zahlung.

Aufgrund der Dringlichkeit einerseits und zur Begrenzung des ohnehin als sehr hoch einzuschätzenden administrativen Aufwandes andererseits ist es nötig, für die Berechnung der unternehmensbezogenen Rückforderungsbeträge ausschließlich auf dem BAFA schon vorliegende Zahlen zurückzugreifen (\*). Daher werden die spezifischen Unternehmensdaten (Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen, Strombezugsmenge, Stromkosten) der Anträge für 2013 bzw. 2014 verwendet ("Bescheiddaten"), die sich auf das entsprechende Nachweisjahr beziehen (maßgebendes Geschäftsjahr des Unternehmens in 2011 (Voraussetzungsjahr) für Begrenzung in 2013 (Begrenzungsjahr); maßgebendes Geschäftsjahr des Unternehmens in 2012 für Begrenzung in 2014). Demzufolge wird für die Berechnung u. a. jeweils die spezifische Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen verwendet, da die Daten für die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten nicht vorliegen. Weiterhin erfordert diese Vorgehensweise, dass der gesamte Berechnungsvergleich auf der angemeldeten Strombezugsmenge im Voraussetzungsjahr beruht, die von der in dem betreffenden Begrenzungsjahr tatsächlich verbrauchten Strommenge abweicht.

#### Jahresbezug der verwendeten Werte:

	Bescheid für 2013	Bescheid für 2014
Bruttowertschöpfung (zu Marktpreisen)	2011	2012
Strommenge	2011	2012
Stromkosten	2011	2012»

(\*) Nota original: Die unternehmensbezogenen Daten des Jahres 2013 liegen dem BAFA nicht vor. Unternehmensbezogene Daten des Jahres 2014 existieren naturgemäß noch nicht.

## Traducción

«La recuperación [el importe recuperable] con respecto a una determinada empresa resulta de la diferencia de los costes EEG pertinentes determinados sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales para la protección del medio ambiente y la energía para el período 2014-2020 (“Directrices de 2014”) y de los costes de la EEG, determinados sobre la base de los costes de la Ley EEG de 2012. A este respecto, el plan de ajuste limita el pago que debe hacerse sobre la base de las Directrices de 2014 a un máximo del 125 % (para el año 2013) y a un máximo del 150 % (para el año 2014) de los pagos efectuados respecto al año 2013 según la Ley EEG de 2012 (véase el diagrama). No se tiene en cuenta la recuperación de importes negativos.

Diagrama: Método de cálculo de la recuperación

$$\text{Recuperación}_{2013} = \text{P(Plan de ajuste)}_{2013} - \text{P(EEG 2012)}_{2013}$$

$$\text{P(Plan de ajuste)}_{2013} = \text{Mínimo de P(EEAG) y } 125 \% \times \text{P(EEG 2012)}_{2013}$$

Recuperación<sub>2013</sub>: Recuperación respecto al año 2013.

P(Plan de ajuste)<sub>2013</sub>: Pago debido con arreglo al plan de ajuste para 2013.

P(EEAG)<sub>2013</sub>: Pago debido con arreglo a las Directrices de 2014 para 2013.

P(EEG 2012)<sub>2013</sub>: Pago real efectuado sobre la base de la Ley EEG de 2012 para 2013.

Habida cuenta de la urgencia, y con el fin de limitar la carga administrativa, que se estima muy grande, es necesario calcular los importes que se deben recuperar de las empresas únicamente sobre la base de los datos de los que ya dispone la BAFA (\*). Por lo tanto, se utilizarán los datos específicos de la empresa (sobre valor añadido bruto a precios de mercado, consumo de electricidad y costes de la electricidad) presentados en las solicitudes de las empresas para 2013 y 2014, pero que se correspondan con el año para el que había que presentar pruebas (es decir, el ejercicio de 2011 para una reducción concedida en 2013, y el ejercicio de 2012 para una reducción concedida en 2014). En consecuencia, el cálculo se basa en el valor añadido bruto a precios de mercado, pues los datos relativos al valor añadido bruto al factor de coste no están disponibles. Por otra parte, el cálculo comparado debe basarse en los datos sobre el consumo de electricidad que se presentó en las solicitudes y que se corresponde con el año para el que había que presentar pruebas. Esos datos sobre el consumo de electricidad son diferentes de los datos sobre la electricidad realmente consumida en el año para el que se concedió la reducción.

### Años de referencia de los valores utilizados:

	Decisión BAFA para 2013	Decisión BAFA para 2014
Valor añadido bruto a precios de mercado	2011	2012
Electricidad consumida	2011	2012
Costes de la electricidad	2011	2012»

(\*) Nota original: “La BAFA no dispone de los datos específicos por empresa para 2013. Todavía no existen datos específicos por empresa para 2014”.

## ANEXO III

**MÉTODO DE RECUPERACIÓN**

1. La recuperación solo cubrirá las reducciones del recargo EEG concedidas para los años 2013 y 2014 («los años en cuestión»).
2. El importe recuperable será equivalente, para cada uno de los años en cuestión, a la diferencia entre el importe compatible para ese año, determinado de conformidad con los apartados 5 a 8, y el importe del recargo EEG realmente pagado por el beneficiario en el año en cuestión, determinado de conformidad con los apartados 3 y 4.

*Importe del recargo EEG realmente pagado por el beneficiario en el año en cuestión*

3. El importe del recargo EEG realmente pagado por el beneficiario en el año en cuestión, se obtendrá aplicando el recargo reducido correspondiente a ese año a su consumo de electricidad en ese mismo año.
4. No obstante lo dispuesto en el apartado 3, Alemania podrá, como primer paso, utilizar para calcular la cantidad a recuperar el consumo de electricidad que fue presentado en la solicitud del beneficiario para el año en cuestión. En tal caso, el importe a recuperar lo será sin demora, y Alemania, como segundo paso, determinará el importe final a recuperar sobre la base de los datos reales de consumo y adoptará las medidas necesarias para garantizar la recaudación o reembolso sobre la base de dicho importe final («mecanismo de corrección»).

*Importe compatible*

5. En caso de que el beneficiario pertenezca a un sector que figura en el anexo 3 de las Directrices de 2014 (punto 185), o si tiene un intensidad de uso de la electricidad de por lo menos el 20 % y pertenece a un sector con una intensidad comercial de al menos el 4 % a escala de la Unión, incluso en el caso de que no pertenezca a un sector que figura en el anexo 3 de las Directrices de 2014 (punto 186), podrá optar a las ayudas en forma de reducciones en la financiación de apoyo a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovable. Para la aplicación del punto 186 de las Directrices de 2014, podrán utilizarse los datos presentados en la solicitud del año en cuestión.
6. Si el beneficiario es subvencionable sobre la base de lo dispuesto en el apartado 5, el importe compatible será equivalente al 15 % del recargo EEG sin reducción (punto 188 de las Directrices de 2014). No obstante, el importe compatible a nivel de empresa podrá limitarse al 4 % del valor añadido bruto de la empresa de que se trate. Además, en el caso de empresas que tengan una intensidad de uso de la electricidad de, al menos, el 20 %, el importe compatible podrá limitarse a un 0,5 % del valor añadido bruto de la empresa de que se trate (apartado 189 de las Directrices de 2014). Para la aplicación del punto 186 de las Directrices de 2014, podrán utilizarse los datos presentados en la solicitud del año en cuestión.
7. Si el beneficiario no es subvencionable sobre la base de lo dispuesto en el apartado 5, el importe compatible será equivalente al 20 % del recargo EEG sin reducción (punto 197 de las Directrices de 2014).
8. Si, para cada uno de los años en cuestión, el importe compatible determinado sobre la base de los apartados 6 y 7 es mayor que el importe del recargo EEG realmente pagado por el beneficiario en el año en cuestión, el importe compatible se limitará como sigue:
  - a) para 2013, el importe compatible no podrá superar el 125 % del importe del recargo EEG realmente pagado por el beneficiario en el año 2013 (es decir, el mismo año);
  - b) para 2014, el importe compatible no podrá superar el 150 % del importe del recargo EEG realmente pagado por el beneficiario en el año 2013 (es decir, el año anterior).

**DECISIÓN (UE) 2015/1586 DE LA COMISIÓN****de 26 de febrero de 2015****relativa a la medida SA.35388 (13/C) (ex 13/NN y ex 12/N) — Polonia — Creación del aeropuerto de Gdynia-Kosakowo***[notificada con el número C(2015) 1281]***(El texto en lengua polaca es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos <sup>(1)</sup>,

Considerando lo siguiente:

**1. PROCEDIMIENTO****1.1. Procedimiento ante la Comisión**

- (1) Mediante carta de 7 de septiembre de 2012, las autoridades polacas notificaron a la Comisión, por razones de seguridad jurídica, su intención de financiar la conversión de un aeropuerto militar situado cerca de Gdynia, en el norte de Polonia, en aeropuerto civil. La medida se registró con el número SA.35388.
- (2) Por cartas de 7 de noviembre de 2012 y 6 de febrero de 2013, la Comisión solicitó información complementaria sobre la medida notificada. El 7 de diciembre de 2012 y el 15 de marzo de 2013, las autoridades polacas facilitaron información adicional. El 17 de abril de 2013, tuvo lugar una reunión entre la Comisión y las autoridades polacas, en la que estas últimas confirmaron que la financiación notificada ya se había concedido de forma irrevocable.
- (3) Mediante carta de 15 de mayo de 2013, la Comisión informó a las autoridades polacas de que transfería el asunto al registro de ayudas no notificadas, porque la mayor parte de la financiación notificada a la Comisión ya había sido concedida de forma irrevocable. Por carta de 16 de mayo de 2013, las autoridades polacas facilitaron información complementaria.
- (4) Por carta de 2 de julio de 2013, la Comisión informó a Polonia de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) <sup>(2)</sup> (en lo sucesivo, «la Decisión de incoación») con respecto a la financiación concedida a Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo Sp. z o. o. (en lo sucesivo, «Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL» o «gestor aeroportuario») por parte del ayuntamiento de Gdynia (en lo sucesivo, «Gdynia») y el ayuntamiento de Kosakowo (en lo sucesivo, «Kosakowo»). Las autoridades polacas remitieron sus observaciones sobre la Decisión de incoación el 6 de agosto de 2013.
- (5) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* <sup>(3)</sup>. La Comisión pidió a los interesados que presentaran sus observaciones sobre la medida en cuestión en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación.

<sup>(1)</sup> DO C 243 de 23.8.2013, p. 25.

<sup>(2)</sup> 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). Las dos series de disposiciones son en sustancia idénticas. A efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán hechas, cuando proceda, a los artículos 87 y 88 del Tratado CE. El TFUE también ha introducido algunos cambios en la terminología, como la sustitución de «Comunidad» por «Unión» y «mercado común» por «mercado interior». En la presente Decisión se utilizará la terminología del TFUE.

<sup>(3)</sup> La Decisión notificada a Polonia con el número de asunto C(2013) 4045 final se publicó junto con un resumen en el DO C 243 de 23.8.2013, p. 25.

- (6) La Comisión no recibió observaciones por parte de los interesados. Polonia fue informada al respecto mediante carta de 9 de octubre de 2013.
- (7) Mediante carta de 30 de octubre de 2013, la Comisión solicitó información adicional. Las autoridades polacas la facilitaron mediante cartas de 4 de noviembre de 2013 y 15 de noviembre de 2013. El 26 de noviembre de 2013, tuvo lugar una reunión entre la Comisión y las autoridades polacas. Estas facilitaron información adicional mediante cartas de 3 de diciembre de 2013 y 2 de enero de 2014.
- (8) El 11 de febrero de 2014, la Comisión adoptó la Decisión 2014/883/UE <sup>(4)</sup>, por la que la ayuda estatal que Polonia había concedido de forma ilícita a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL y la ayuda estatal que Polonia se proponía conceder a este gestor aeroportuario se declararon incompatibles con el mercado interior. La Decisión exige a Polonia la recuperación de la ayuda ya concedida a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL.

### 1.2. Procedimiento ante el Tribunal General y proceso de recuperación

- (9) El 9 de abril de 2014, Kosakowo, seguido el 16 de abril de 2014 por Gdynia y el gestor aeroportuario, recurrieron la Decisión 2014/883/UE ante el Tribunal General y solicitaron su anulación <sup>(5)</sup>. Los demandantes alegaron, entre otras cosas, que la Comisión había incluido erróneamente en la cantidad que debía recuperarse gastos correspondientes a actividades que se encuadran dentro de las competencias de las autoridades públicas.
- (10) El 8 y el 9 de abril de 2014, respectivamente, Gdynia junto con el gestor aeroportuario y Kosakowo solicitaron la adopción de medidas provisionales en estos asuntos.
- (11) El 7 de mayo de 2014, el Tribunal del Distrito de Gdańsk-Polnoc dictó una sentencia por la que declaraba a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL en quiebra y ordenaba su liquidación. Se invitó a todos los acreedores a que presentaran sus créditos en un plazo de tres meses. El 5 de junio de 2014, Kosakowo presentó un crédito por importe de 6,28 millones de eslotis polacos (PLN) (alrededor de 1,57 millones EUR) más intereses. El 22 de agosto de 2014, Gdynia presentó un crédito por importe de 85,44 millones PLN (alrededor de 21,36 millones EUR) más intereses.
- (12) Las solicitudes de adopción de medidas provisionales se desestimaron mediante autos del Presidente del Tribunal General, de 20 de agosto de 2014 <sup>(6)</sup>, en los que este constataba, en particular, que la Decisión 2014/883/UE no podía considerarse la causa decisiva de los daños derivados de la declaración de quiebra de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, habida cuenta de que la compañía se había declarado en quiebra mucho antes de que las autoridades polacas adoptaran medidas vinculantes para ejecutar la Decisión de la Comisión.
- (13) El 15 de octubre de 2014, Polonia intervino en los dos asuntos principales, con la alegación de que la Decisión 2014/883/UE debería anularse por lo que respecta a la recuperación de recursos financieros asignados al gestor aeroportuario y utilizados para financiar actividades que se encuadran dentro de las competencias de las autoridades públicas, como se describe en el apartado 3.1.1 de la Decisión de incoación.
- (14) Con arreglo a la información facilitada por Polonia, durante el proceso de quiebra en curso, que incluye la liquidación de los activos de la compañía, el Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo está gestionado por un administrador concursal <sup>(7)</sup>.

### 1.3. Retirada

- (15) A lo largo del procedimiento ante el Tribunal General se puso de manifiesto que las ayudas que la Decisión 2014/883/UE declara incompatibles con el mercado interior incluyen ciertas inversiones que no constituyen ayuda estatal con arreglo a la Decisión de incoación.

<sup>(4)</sup> Decisión 2014/883/UE de la Comisión, de 11 de febrero de 2014, relativa a la medida SA.35388 (13/C) (ex 13/NN y ex 12/N) — Polonia — Creación del aeropuerto de Gdynia-Kosakowo (DO L 357 de 12.12.2014, p. 51).

<sup>(5)</sup> Estas solicitudes se registraron, respectivamente, como asunto T-215/14 y asunto T-217/14.

<sup>(6)</sup> Auto del Presidente del Tribunal General en el asunto T-215/14, R Gmina Miasto Gdynia y Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Comisión, UE:T:2014:733; auto del Presidente del Tribunal General en el asunto T-217/14, R Gmina Kosakowo/Comisión, no publicado.

<sup>(7)</sup> Cartas del Presidente de la Oficina de Defensa de la Competencia y Protección de los Consumidores de 30 de junio de 2014 y de 8 de enero de 2015.

- (16) En realidad, en el considerando 25 de la Decisión de incoación, la Comisión concluyó que la inversión en edificios y equipos destinados a bomberos, funcionarios de aduanas, guardias de seguridad del aeropuerto, agentes de policía y guardias de fronteras se encuadraba dentro de las competencias de las autoridades públicas y, por consiguiente, no constituía ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. En consecuencia, el procedimiento de investigación formal no hacía referencia a esta inversión.
- (17) No obstante, en la Decisión 2014/883/UE, la Comisión constató que la legislación polaca obligaba a los gestores aeroportuarios a financiar tal inversión con sus propios recursos. Por consiguiente, un gestor privado tendría en cuenta estos costes al decidir si invertir en el aeropuerto (como se hizo en los estudios que presentó Polonia), y la financiación pública de esta inversión sería susceptible de constituir ayuda estatal.
- (18) Dado que la Decisión de incoación concluyó que la inversión en edificios y equipos destinados a bomberos, funcionarios de aduanas, guardias de seguridad del aeropuerto, agentes de policía y guardias de fronteras no constituía ayuda estatal, la Comisión considera que no debería poner en tela de juicio tal conclusión en la decisión final sobre la medida. En consecuencia, la Decisión 2014/883/UE debería retirarse y sustituirse por la presente Decisión. Dado que todos los elementos necesarios para la evaluación de la medida están presentes en el expediente, no hay necesidad de reabrir el procedimiento de investigación formal.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS DE AYUDA Y RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO

### 2.1. Contexto del procedimiento de investigación

- (19) El asunto se refiere a la financiación de un nuevo aeropuerto civil en Pomerania (provincia de Pomorskie), en el límite de los términos municipales de Gdynia y Kosakowo, a 25 kilómetros del aeropuerto de Gdańsk<sup>(8)</sup>. El gestor del nuevo aeropuerto es Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, que es propiedad en su totalidad de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo.
- (20) El objetivo del proyecto de inversión es crear un segundo aeropuerto en la región de Pomerania basado en la infraestructura de un aeródromo militar situado en Kosakowo<sup>(9)</sup>. El nuevo aeropuerto gestionaría esencialmente tráfico de aviación general (por ejemplo, jets privados, planeadores/aeronaves deportivas ligeras), compañías aéreas de bajo coste (en lo sucesivo, «CBC») y vuelos chárter. En el momento de la notificación estaba previsto que el aeropuerto comenzase a funcionar a principios de 2014. En un informe de 2012 elaborado por PricewaterhouseCoopers (en adelante, «PWC») figuraban las siguientes previsiones para el tráfico de pasajeros durante los primeros años de funcionamiento: en torno a [...] en 2014, [...] en 2017, [...] en 2020 y en torno a [...] en 2028.
- (21) El origen del proyecto se remonta a abril de 2005, cuando varias autoridades regionales, el Ministerio de Defensa y representantes del aeropuerto de Gdańsk<sup>(10)</sup> firmaron una carta de intenciones para la creación de un nuevo aeropuerto en Pomerania a partir de la infraestructura del aeródromo militar de Kosakowo.
- (22) De conformidad con esa carta, la gestión del futuro Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo se concedería al aeropuerto de Gdańsk. La decisión fue aprobada por el Ministerio de Transportes y el Ministerio de Defensa en agosto de 2006.

<sup>(8)</sup> En función del trayecto elegido, la distancia por carretera entre los aeropuertos de Gdańsk y Gdynia es de entre 26 y 29 kilómetros; fuente: Google maps, Bing maps. El aeropuerto de Gdańsk es propiedad y está operado por Lech Walesa Airport Ltd, una empresa creada por entidades públicas. El capital social de la empresa se desglosa como sigue: el ayuntamiento de Gdańsk (32 %), la provincia de Pomorskie (32 %), la empresa estatal «Polish Airports» (31 %), el ayuntamiento de Sopot (3 %) y el ayuntamiento de Gdynia (2 %). El aeropuerto Lech Walesa de Gdańsk (en lo sucesivo, «el aeropuerto de Gdańsk») es el tercer aeropuerto en importancia de Polonia. En 2012 registró un tráfico de 2,9 millones de pasajeros (2,7 millones en servicios aéreos regulares y 0,2 millones en vuelos chárter).

Las ocho compañías aéreas siguientes ofrecen servicios aéreos regulares desde el aeropuerto de Gdańsk (enero de 2014): Wizzair (22 destinos), Ryanair (7 destinos), Eurolot (4 destinos), LOT (2 destinos), Lufthansa (2 destinos), SAS (2 destinos), Air Berlin (1 destino), Norwegian (1 destino). Desde la apertura en mayo de 2012 de la nueva terminal, el aeropuerto de Gdańsk tiene capacidad para recibir 5 millones de pasajeros al año. Con arreglo a la información facilitada por las autoridades polacas, la ampliación de la terminal (prevista para 2013-2015) aumentará la capacidad del aeropuerto a 7 millones de pasajeros. La inversión en el aeropuerto de Gdańsk también fue financiada con ayuda estatal [véanse la Decisión de la Comisión de 2008 relativa a la ayuda estatal N 153/08 – 1,7 millones EUR (DO C 46 de 25.2.2009, p. 7); y la Decisión de la Comisión de 2009 en el asunto de ayuda estatal N 472/08, como resultado de la cual Polonia concedió aproximadamente 33 millones EUR para el aeropuerto de Gdańsk (DO C 79 de 2.4.2009, p. 2)].

<sup>(9)</sup> El aeródromo militar Gdynia-Oksywie está situado en el límite entre los municipios de Gdynia y Kosakowo.

<sup>(10)</sup> La carta fue suscrita por las autoridades de la provincia de Pomorskie, los ayuntamientos de Gdańsk, Gdynia y Sopot, el ayuntamiento de Kosakowo y representantes del Gobierno polaco (el gobernador de la provincia de Pomorskie, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Transporte) y el aeropuerto de Gdańsk.

- (23) En julio de 2007, las autoridades locales de Gdynia y Kosakowo fundaron una empresa denominada Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL; en diciembre de 2009, Gdynia y Kosakowo consiguieron que el Ministerio de Transportes accediera a que Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL fuera en lo sucesivo responsable del nuevo aeropuerto.
- (24) El 10 de julio de 2008, el Parlamento de Polonia aprobó una modificación <sup>(11)</sup> de la Ley de 30 de mayo de 1996 sobre la gestión de determinados activos del Tesoro Público y la Agencia de Bienes Militares (en lo sucesivo, «Ley de 30 de mayo de 1996, en su versión modificada»), que permitió la conversión de aeródromos militares en aeropuertos civiles.
- (25) El 24 de diciembre de 2008, el Gobierno polaco adoptó un acto de ejecución de la Ley de 30 de mayo de 1996, en su versión modificada, (en lo sucesivo, «el acto de ejecución»), que incluía la lista de aeródromos militares o partes de los mismos que podrían utilizarse para el establecimiento o la ampliación de aeropuertos civiles. El acto de ejecución incluye el aeródromo militar de Gdynia-Kosakowo (más concretamente, algunas partes del mismo) entre los aeródromos militares que podrían, con arreglo a la Ley de 30 de mayo de 1996, en su versión modificada, alquilarse a una autoridad local por un período de al menos 30 años con el único objeto de establecer o ampliar un aeropuerto civil. La Ley de 30 de mayo de 1996, en su versión modificada, especifica que una autoridad local puede, si decide no crear un nuevo aeropuerto, arrendar o alquilar el bien por un período de al menos 30 años a una entidad que establezca o gestione un aeropuerto civil.
- (26) Con arreglo a la Ley de 30 de mayo de 1996, en su versión modificada, y al acto de ejecución, el gobernador de la provincia de Pomorskie, en representación del Tesoro Público, formalizó con Kosakowo el 9 de septiembre de 2010 un convenio de alquiler de las 253 hectáreas en las que se encuentra el aeródromo militar por un período de 30 años (de 9 de septiembre de 2010 a 9 de septiembre de 2040). El convenio de alquiler obligaba a Kosakowo a transferir el 30 % de la renta al Fondo de Modernización de las Fuerzas Armadas <sup>(12)</sup>.
- (27) El 11 de marzo de 2011, Kosakowo arrendó el terreno por un período de 30 años (hasta el 9 de septiembre de 2040) al gestor aeroportuario Aeropuerto Gdynia-Kosakowo SRL. El convenio de arrendamiento establece los derechos y las obligaciones de las partes, así como el importe de la renta que debe pagar el gestor aeroportuario a Kosakowo.
- (28) En otro convenio firmado el 11 de marzo de 2011, los accionistas (Gdynia y Kosakowo) firmaron las condiciones de financiación de la inversión en la puesta en marcha de un aeropuerto civil; con arreglo a este convenio, el ayuntamiento de Gdynia se comprometió a aportar un total de 59 millones PLN en el período 2011-2013; por su parte, el ayuntamiento de Kosakowo se comprometió a hacer una aportación no dineraria en forma de una permuta de deuda por capital en el período 2011-2040.
- (29) Por otra parte, el 7 de marzo de 2011 se firmó un convenio operativo con el usuario militar del aeropuerto con el objeto de establecer las normas del uso compartido del aeropuerto y su infraestructura por parte de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL y el usuario militar <sup>(13)</sup>.

*El proyecto de inversión <sup>(14)</sup>*

- (30) Dado que inicialmente el actual aeródromo de Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) se utilizaba exclusivamente para fines militares, el gestor del nuevo aeropuerto puede utilizar las infraestructuras existentes (tales como una pista de 2 500 metros, pistas de rodaje, una plataforma aeroportuaria, equipo de navegación, etc.). El coste total de la inversión en el proyecto de conversión se estima en 164,9 millones PLN [41,2 millones EUR <sup>(15)</sup>] en valor nominal, y en 148,4 millones PLN (37,1 millones EUR) en términos reales. El cuadro 1 ofrece una visión general del desarrollo progresivo del aeropuerto, que se divide en cuatro fases. En opinión de las autoridades polacas, el coste total de la inversión también incluye la inversión relacionada con la ejecución de las competencias de las autoridades públicas <sup>(16)</sup>, que asciende a cerca de [...] millones PLN ([...] millones EUR) en total (para las cuatro fases).

<sup>(11)</sup> Diario Oficial de la República de Polonia de 2008, n° 144, punto 901 (Dz. U. Nr 144, poz. 901).

<sup>(12)</sup> Esta cláusula se aplica en virtud del artículo 4h(2) de la Ley de 30 de mayo de 1996, en su versión modificada.

<sup>(13)</sup> El convenio operativo establece que el reparto de los costes de funcionamiento se registrará por un acuerdo independiente (apartado 5, punto 5), mientras que el reparto de los costes de inversión y renovación será objeto de acuerdos por separado que firmarán ambas partes antes de que se realicen nuevas inversiones u obras de renovación (apartado 9, punto 7).

<sup>(14)</sup> Los costes de inversión facilitados en esta parte reflejan el proyecto de inversión tal como lo presentó Polonia en su notificación de 7 de septiembre de 2012 y el estudio PIEM de 2012 que acompañaba a la notificación.

<sup>(15)</sup> El tipo de cambio utilizado a efectos de la presente Decisión es 1 EUR = 4 PLN, que corresponde al tipo de cambio medio semanal de 2010. Fuente: Eurostat.

<sup>(16)</sup> En opinión de las autoridades polacas, la inversión que se encuadra dentro de las competencias de las autoridades públicas incluye los edificios y los equipos destinados a los bomberos, los funcionarios de aduanas, guardias de seguridad del aeropuerto, agentes de policía y guardias de fronteras, un vallado perimetral del aeropuerto con videovigilancia, etc.

Cuadro 1

**Coste de inversión total nominal en el aeropuerto de Gdynia-Kosakowo en 2007-2030.**

El proyecto de inversión		
	Coste en millones PLN	Coste en millones EUR
Fase I: 2007-2011	[...]	[...]
Trabajos preparatorios (p. ej., limpieza del terreno, eliminación de edificios antiguos y árboles) y estudios de viabilidad, planificación.		
Fase II: 2012-2013	[...]	[...]
— Terminal (lista en junio de 2013 y utilizada inicialmente para aviación general)		
— Edificio administrativo y de la brigada de bomberos		
— Renovación de la plataforma aeroportuaria		
— Infraestructura energética, iluminación de navegación y vallado del aeropuerto		
— Equipos de mantenimiento y seguridad del aeropuerto		
— Ajuste del equipo de navegación		
— Vías de acceso, estación de servicio y aparcamiento		
Fase III: 2014-2019	[...]	[...]
— Inversiones necesarias para dar servicio a aeronaves más grandes (p. ej., Boeing 737 o Airbus A320), como la ampliación de la pista de rodaje, la plataforma aeroportuaria y el equipo de aeroportuario		
— Otras inversiones destinadas a prestar servicios a los pasajeros (p. ej., ampliación del aparcamiento)		
Fase IV: 2020-2030	[...]	[...]
— Ampliación de la terminal		
— Ampliación del edificio administrativo y de la brigada de bomberos		
— Ampliación de las plataformas aeroportuarias, las pistas de rodaje y los estacionamientos		
Coste total de la inversión	164,90	41,02

Fuente: Información facilitada por las autoridades polacas.

*Financiación del proyecto de inversión*

- (31) El proyecto de inversión está siendo financiado mediante aportaciones de capital de los accionistas públicos (Gdynia y Kosakowo). Las aportaciones de capital se destinan a cubrir tanto los gastos de inversión como los de explotación del aeropuerto durante la primera fase de explotación (es decir, el período que finaliza en 2019). Los accionistas públicos esperan que el gestor aeroportuario empiece a generar beneficios y pueda financiar así todas sus actividades con sus propios ingresos en 2020.
- (32) Antes de que el proyecto se notificara a la Comisión (es decir, antes del 7 de septiembre de 2012), los accionistas públicos de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL acordaron aportar un total de aproximadamente 207,48 millones <sup>(17)</sup> PLN (unos 51,87 millones EUR) a fin de llevar a cabo el proyecto de inversión y cubrir las pérdidas del aeropuerto en sus primeros años de explotación. Gdynia iba a aportar 142,48 millones PLN (alrededor de 35,62 millones EUR) en efectivo a lo largo del período 2007-2019. Kosakowo aportó una contribución en efectivo de 0,1 millones PLN (25 000 EUR) cuando se fundó la empresa. En el período

<sup>(17)</sup> En términos nominales.

2011-2040 Kosakowo iba a aportar también una contribución no dineraria de 64,9 millones PLN (unos 16,2 millones EUR), mediante la permuta de una parte de la renta anual pagadera por el aeropuerto de Gdynia en virtud del canje arrendamiento por acciones en el aeropuerto (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

**Financiación del proyecto de inversión mediante ampliaciones de capital.**

	millones PLN	millones EUR
Antes del 18 de junio de 2012		
Aportaciones de capital en efectivo de Gdynia	60,73	15,18
Aportaciones de capital en efectivo de Kosakowo	0,10	0,03
Permuta de deuda por capital de Kosakowo	3,98	1,00
Aportaciones totales antes del 18 de junio de 2012	64,81	16,20
Previsión después del 18 de junio de 2012		
Aportaciones de capital en efectivo de Gdynia:	81,75	20,44
de las cuales:		
en 2013	29,90	7,48
en 2014	[...]	[...]
en 2015	[...]	[...]
en 2016	[...]	[...]
en 2017	[...]	[...]
en 2018	[...]	[...]
en 2019	[...]	[...]
Permuta de deuda por capital de Kosakowo:	60,92	15,23
de la cual:		
en 2013-2039 (27 * PLN [...])	[...]	[...]
en 2040	[...]	[...]
Total aportaciones previstas después del 18 de junio de 2012	142,67	35,67
Total capital previsto de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL	207,48	51,87

Fuente: Sobre la base de la información facilitada por las autoridades polacas.

**2.2. Razones para la incoación del procedimiento de investigación formal y la evaluación inicial****2.2.1 Conclusión**

(33) En la Decisión de incoación se plantearon las siguientes cuestiones:

— En primer lugar, si la financiación pública del proyecto de inversión está en consonancia con el principio del inversor en una economía de mercado (en lo sucesivo, «PIEM»), en particular en lo que se refiere a i) la aplicación puntual del PIEM y la metodología para aplicarlo y ii) si el análisis del PIEM llevado a cabo por las autoridades polacas que da un valor actual neto positivo (en lo sucesivo, «VAN») <sup>(18)</sup> se basa en hipótesis realistas y fiables.

<sup>(18)</sup> El valor actual neto indica si el rendimiento de un proyecto dado supera los costes de capital (costes de oportunidad). Se considera que un proyecto es una inversión económicamente rentable si genera un VAN positivo. Las inversiones que producen rendimientos inferiores a los costes de capital (costes de oportunidad) no son económicamente viables. Los costes de capital (costes de oportunidad) se reflejan en el tipo de actualización.

— En segundo lugar, si las ayudas a la inversión y de funcionamiento para el aeropuerto de Gdynia pueden considerarse compatibles con el mercado interior.

### 2.2.2 Aplicación del PIEM

- (34) Por lo que se refiere a la primera cuestión, la Comisión expresó dudas de que el análisis del PIEM realizado en 2012, es decir, después de que los accionistas públicos adoptaran la decisión irrevocable de financiar la conversión del aeropuerto, pudiera servir para apreciar la existencia de ayuda estatal. Por lo tanto, la Comisión tenía dudas de que fuera apropiada la hipótesis contrafáctica, en la que se supone que la inversión finalizó en 2012.
- (35) Habida cuenta de que el aeropuerto de Gdynia va a llevar a cabo un modelo de negocio similar (centrándose en compañías de bajo coste, vuelos chárter y aviación general) al del aeropuerto de Gdańsk, que aún tiene capacidad excedentaria y nuevos planes de expansión y se encuentra a solo 25 km de distancia, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la previsión de ingresos para el aeropuerto de Gdynia se basaba en hipótesis realistas, en particular en lo que se refiere al nivel de tasas aeroportuarias y al de tráfico de pasajeros previsto. En particular, la Comisión señaló que el plan de negocio del aeropuerto de Gdynia preveía una tasa por pasajero superior a la aplicada, una vez deducidos descuentos y rebajas, en el aeropuerto de Gdańsk y en otros aeropuertos regionales comparables de Polonia.
- (36) La Comisión también expresó dudas en cuanto a si el plan de negocio tenía en cuenta todos los incentivos previstos (como, por ejemplo, apoyo a la mercadotecnia, descuentos, o cualquier otro incentivo para el desarrollo de rutas, etc.), que van a ser concedidos directamente por el aeropuerto de Gdynia, sus accionistas u otras autoridades regionales para incitar a las compañías aéreas a establecer nuevas rutas desde el aeropuerto.
- (37) Dado que la tasa de crecimiento de una empresa no es, por lo general, más elevada que la de la economía en la que opera (es decir, en términos de crecimiento del PIB), la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la tasa de crecimiento del volumen de negocios de [...] utilizada para calcular el valor terminal era la adecuada <sup>(19)</sup>. Esta duda afecta directamente a la evaluación de la rentabilidad del proyecto de inversión, dado que el valor patrimonial real del nuevo aeropuerto solo pasa a ser positivo a la luz del valor terminal del proyecto a partir de 2040 (los flujos de caja actualizados acumulados en el período de previsión de 2010-2040 son negativos).
- (38) Por lo tanto, la Comisión consideró que la financiación pública para el proyecto de inversión genera beneficios económicos selectivos para el gestor del aeropuerto de Gdynia. La financiación pública también se concedió a partir de fondos públicos y es imputable al Estado. Por otra parte, falsea o amenaza con falsear la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros. Habida cuenta de que se cumplían todos los criterios acumulativos del concepto de ayuda, la Comisión consideró que la financiación pública constituía ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

### 2.2.3 Compatibilidad de la ayuda con el mercado interior

- (39) Por lo que se refiere a la segunda cuestión, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si las ayudas a la inversión y de funcionamiento para el gestor aeroportuario podían considerarse compatibles con el mercado interior.
- (40) Por lo que se refiere a las ayudas a la inversión, la Comisión dudaba de que se cumplieran todos los criterios de compatibilidad relativos a las ayudas a la inversión destinadas a aeropuertos <sup>(20)</sup> establecidos en las Directrices en materia de aviación de 2005. En particular, la Comisión dudaba de que la inversión en cuestión respondiera a un objetivo de interés común claramente definido, de que la infraestructura fuera necesaria y proporcionada y de que ofreciese perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo. Además, la Comisión dudaba de que el impacto sobre el desarrollo del comercio fuera compatible con el interés común.

<sup>(19)</sup> El valor terminal es el valor actual de todos los flujos de caja generados después de finalizado el período de previsión. En la idea anterior se presupone que el proyecto durará indefinidamente y tendrá una tasa de crecimiento predeterminada (en este caso, basada en el valor del patrimonio neto del gestor aeroportuario en el último año del plan de negocio presentado).

<sup>(20)</sup> 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 (DO C 312 de 9.12.2005, p. 1).

- (41) Por lo que se refiere a las ayudas de funcionamiento en forma de financiación de las pérdidas de explotación de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL durante sus primeros años de funcionamiento, la Comisión expresó dudas en cuanto al hecho de que dichas ayudas pudieran acogerse a la excepción prevista en el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE. En particular, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la ayuda de funcionamiento podía considerarse compatible con arreglo a las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013 <sup>(21)</sup> (en lo sucesivo, «DAR»).

### 3. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES POLACAS

#### 3.1. Aplicación de la prueba del inversor privado y existencia de ayuda

- (42) Las autoridades polacas mantienen su posición de que la financiación pública de las inversiones en el aeropuerto de Gdynia se atiene al principio del inversor en una economía de mercado (PIEM) y, por lo tanto, no constituye ayuda estatal. A este respecto, Polonia hace referencia a los estudios relativos al PIEM realizados en el período 2010-2012 para llevar a cabo la inversión. Polonia afirma que todos estos estudios dieron como resultado un valor actual neto positivo y una tasa interna de rentabilidad <sup>(22)</sup> (en lo sucesivo, «TIR») superiores a los costes de capital.

##### 3.1.1. Proceso de toma de decisiones y solidez metodológica del estudio relativo al PIEM

- (43) Las autoridades polacas explican que las conversaciones y los trabajos relativos a la conversión del aeródromo militar de Gdynia y Kosakowo en aeropuerto civil se remontan a 2005 y que, en aquel momento, participaron otros socios (como el aeropuerto de Gdańsk). Polonia explica también que en 2007 Gdynia y Kosakowo crearon la empresa Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, que ha sido responsable de la inversión desde entonces.
- (44) En el transcurso del procedimiento, Polonia presentó tres estudios relativos al PIEM llevados a cabo por PWC. El primer estudio del PIEM (fechado el 16 de julio de 2010 y en lo sucesivo denominado «estudio PIEM de 2010») se realizó en julio de 2010. PWC presentó posteriormente dos actualizaciones del PIEM: la primera, que se realizó en mayo de 2011, con fecha de 13 de mayo de 2011 (en lo sucesivo, «estudio PIEM de 2011») y la segunda en julio de 2012 (con fecha de 13 de julio de 2012, en lo sucesivo, «estudio PIEM de 2012»). Estas actualizaciones incorporan nuevas proyecciones relativas al tráfico de pasajeros, los cambios en el alcance del proyecto, los cambios en las cifras de inversión y los cambios en la metodología y los insumos básicos en el cálculo del VAN (tales como el tipo beta y de actualización). En noviembre de 2013, las autoridades polacas facilitaron información adicional que sugiere que las nuevas fuentes de ingresos (es decir, la venta de carburante y la prestación de servicios de navegación) aumentaría el VAN del proyecto. En la fecha en que se adoptó la Decisión de incoación Polonia solo había presentado el estudio PIEM de 2012.
- (45) Las autoridades polacas también explican el calendario del proyecto de Gdynia y Kosakowo de invertir en el aeropuerto de Gdynia. A este respecto, Polonia subraya que el proceso de inversión puede dividirse en dos fases de ejecución del proyecto:
- i) *La primera fase (2007-2009) abarcó los trabajos preparatorios y los estudios de viabilidad para la creación del nuevo aeropuerto (se trata de la fase 1, descrita en el cuadro 1):*
- (46) Las autoridades polacas aclaran que, en la primera fase, la empresa creada por Gdynia y Kosakowo llevó a cabo los trabajos preparatorios (por ejemplo, la elaboración de un plan director de la inversión, los documentos necesarios para la obtención de la condición de gestor aeroportuario, un informe sobre el impacto ambiental de la inversión, documentación técnica, etc.).
- (47) Las autoridades polacas sostienen que durante la primera fase no tuvo lugar una inversión significativa de capital y que la financiación pública concedida al gestor aeroportuario cumplía las normas sobre ayudas *de minimis* <sup>(23)</sup>. Polonia afirma que las aportaciones de capital a la empresa con anterioridad al 26 de junio de 2009 ascendieron a 1,691 millones PLN (unos 423 000 EUR).

<sup>(21)</sup> Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 (DO C 54 de 4.3.2006, p. 13).

<sup>(22)</sup> La tasa interna de rentabilidad de una inversión es el tipo de actualización en el que el valor actual neto equivale a cero. El TIR suele compararse con el coste de capital.

<sup>(23)</sup> Las normas aplicables en ese momento fueron establecidas por el Reglamento (CE) n° 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *de minimis* (DO L 379 de 28.12.2006, p. 5).

ii) *La segunda fase (a partir de 2010) se refería a la conversión del aeropuerto (se trata de las fases II a IV, descritas en el cuadro 1):*

- (48) Polonia explica asimismo que la primera fase, preparatoria, finalizó en 2010, cuando concluyeron tanto el plan director <sup>(24)</sup> como el estudio PIEM de 2010 relativo al aeropuerto de Gdynia. Las autoridades polacas señalan que el estudio PIEM de 2010 mostró que la inversión realizada por las dos autoridades locales se llevaría a cabo en condiciones de mercado (es decir, no constituiría ayuda estatal), aumentando el capital de la sociedad a 6,05 millones PLN (alrededor de 1,5 millones EUR).
- (49) El estudio PIEM de 2010 calculó el VAN para el proyecto de inversión utilizando el método del flujo de caja libre para la empresa (FCFF, en sus siglas en inglés) <sup>(25)</sup>. Este cálculo del VAN se basa en el supuesto de que todas las aportaciones de capital previstas en el plan de inversión se hicieran con el fin de poner en práctica el proyecto de inversión. Este método de valoración se emplea para calcular los flujos de caja para todos los titulares de capital en la empresa (tanto los accionistas como los titulares de obligaciones) en el período de previsión. A las proyecciones del flujo de caja se les descuenta el coste medio ponderado del capital (WACC, en sus siglas en inglés) <sup>(26)</sup> para la obtención de los flujos de caja actualizados (DCF, en sus siglas en inglés) de la empresa en el período de previsión. El valor terminal se calculará utilizando el método de crecimiento perpetuo (que supone una senda de crecimiento estable basada en el FCFF del período de previsión más reciente). El VAN se basa en la suma de los DCF para el período de previsión y el valor terminal. En este caso, el estudio PIEM de 2010 facilitó estimaciones del flujo de caja para el período 2010-2040 utilizando un WACC del [...] % <sup>(27)</sup>. Con estos datos, el estudio presentó un resultado de un DCF de -[...] millones PLN ([...] millones EUR) para el período 2010-2040 y un valor terminal (actualizado) de unos [...] millones PLN ([...] millones EUR). En consecuencia, el VAN de todo el proyecto se estima en unos [...] millones PLN (o [...] millones EUR), considerando que el aeropuerto generará beneficios estables indefinidamente, a partir de 2040, con una tasa de crecimiento de [...] % anual.
- (50) Polonia añade al mismo tiempo que, a pesar de que el estudio PIEM demuestra que la inversión no constituía ayuda estatal, los accionistas empezaron a preparar una notificación a la Comisión que iba a presentarse únicamente por razones de seguridad jurídica.
- (51) Las autoridades polacas explican además que en mayo de 2011 se llevó a cabo un nuevo estudio PIEM. Polonia afirma que se trataba de una actualización del de 2010 que se elaboró teniendo en cuenta el avance de los preparativos y la disponibilidad de datos más precisos sobre el plan de inversión, su calendario y la financiación. Polonia explica que en el período transcurrido entre la elaboración del estudio PIEM de 2010 y el de 2011:
- el 11 de marzo de 2011, los accionistas firmaron un contrato por el que se establecían las condiciones de financiación de la inversión en la puesta en marcha de un aeropuerto civil; con arreglo a este convenio, el ayuntamiento de Gdynia se comprometió a aportar un total de 59 millones PLN en el período 2011-2013; por su parte, el ayuntamiento de Kosakowo se comprometió a hacer una aportación no dineraria en forma de una permuta de deuda por capital (como se describe en el cuadro 2) en el período 2011-2040,
  - ese mismo día, el 11 de marzo de 2011, la empresa responsable de la creación del aeropuerto de Gdynia-Kosakowo suscribió con el municipio de Kosakowo un convenio de arrendamiento del terreno (especificando la superficie de los terrenos arrendados, las condiciones de los pagos del arrendamiento, las cuestiones fiscales, etc.),
  - se especificaron y actualizaron los costes de inversión incluidos en el plan de inversión.
- (52) Las autoridades polacas explican que el estudio PIEM de 2011 también dio como resultado un VAN positivo. Polonia señala, a continuación, que los accionistas públicos del gestor aeroportuario realizaron aportaciones de capital sobre esta base. Polonia señala que el capital de la empresa (capital propio) se elevó a 33,801 millones PLN (8,45 millones EUR) en julio de 2011 y a 64,810 millones PLN (16,20 millones EUR) en abril de 2013.

<sup>(24)</sup> El plan director para el proyecto de inversión establecía las diversas medidas necesarias para la conversión del aeropuerto.

<sup>(25)</sup> El flujo de caja libre para la empresa (FCFF) se utiliza para calcular la rentabilidad de cada año antes de intereses e impuestos (EBIT), añadiendo la depreciación y amortización (ya que se trata de gastos no monetarios) y restando las necesidades de inversión, los cambios en capital de trabajo e impuestos (véase el cuadro 5 del estudio PIEM de 2010).

<sup>(26)</sup> El coste medio ponderado de capital (WACC, en sus siglas en inglés) es el tipo que una sociedad tiene que pagar a sus tenedores de valores para financiar sus activos.

<sup>(27)</sup> Se basa en un tipo de interés sin riesgo del [...] %, una prima de riesgo de crédito del [...] %, un tipo del impuesto sobre sociedades del 19 %, un coeficiente beta de [...], un tipo de prima de mercado del [...] % y una estructura de capital del [...] % de deuda y del [...] % de capital en acciones (véase el apartado 4.4 de la página 21 del estudio PIEM de 2010). La Comisión señala que los cálculos presentados por las autoridades polacas parecen indicar que para el estudio PIEM se utilizó un WACC con una estructura temporal a la baja.

- (53) En el estudio PIEM de 2011, el DCF se calculó sobre la base del DCF para el período de referencia 2011-2040. El DCF actualizado se situó en (- [...]) millones PLN (- [...] millones EUR), lo que sugiere la existencia de pérdidas más elevadas, mientras que el valor terminal se redujo a [...] millones PLN (alrededor de [...] millones EUR). El VAN se vio, por tanto, reducido a [...] millones PLN (o menos de [...] millones EUR). El WACC se redujo al [...] % <sup>(28)</sup> y la tasa de crecimiento estable para el valor terminal se redujo del [...] % al [...] %. Estos cálculos excluían el gasto que conllevan las tareas que entran en el ámbito de las obligaciones de servicio público, lo que significa que las proyecciones sobre la rentabilidad de la inversión no tienen en cuenta el capital necesario para financiar la parte de las infraestructuras supuestamente encuadradas dentro de las competencias de las autoridades públicas.
- (54) Polonia afirma que un cambio en la situación macroeconómica (la crisis financiera y la desaceleración económica) hizo que el proyecto se reevaluara en 2012, lo que dio lugar a un nuevo estudio PIEM (el estudio PIEM de 2012). Las autoridades polacas declaran que, a los efectos del estudio PIEM de 2012, se han introducido las siguientes modificaciones en las hipótesis de los anteriores estudios PIEM:
- se redujo la previsión del tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Gdynia,
  - se redujo el alcance de la inversión, con la consiguiente reducción de los costes de inversión en [...] millones PLN ([...] millones EUR),
  - se abandonó la idea de construir una terminal principal (junto con el correspondiente desarrollo de la infraestructura de carreteras y aparcamientos). En su lugar, se decidió aumentar la capacidad de la terminal de aviación general en un [...] % en la segunda fase de inversión,
  - después de comprobar la situación en el mercado, fue preciso incrementar en [...] millones PLN ([...] millones EUR) los costes de inversión relacionados con la seguridad,
  - la reducción de la inversión se tradujo en un plazo de amortización más corto (en términos nominales, en [...] años, de [...] años y [...] meses a [...] años, y [...] meses).
- (55) Polonia explica también que, a efectos del estudio PIEM de 2012, se modificó la metodología utilizada en los estudios PIEM anteriores:
- para reflejar mejor la estructura de financiación y el coste del servicio de la deuda, el método FCFF fue sustituido por el de flujo de caja libre del accionista (en lo sucesivo, «FCFE») <sup>(29)</sup>,
  - a raíz de los cambios en el mercado financiero (de valores), se actualizaron el tipo de interés sin riesgo y el coeficiente beta. Por otra parte, las compañías de fuera de Europa quedaron eliminadas del análisis comparativo, lo que dio lugar a un nuevo tipo de actualización,
  - el tipo de actualización para calcular el VAN se fijó sobre la base de un análisis de empresas comparables, que abarcaba tanto las empresas aeroportuarias como las que prestan servicios en los aeropuertos (cuyos resultados financieros están estrechamente relacionados con el comportamiento de las empresas aeroportuarias) <sup>(30)</sup>,
  - se dio por supuesto que el proyecto estaría financiado principalmente a partir de recursos de los accionistas y solo entonces a partir de fuentes externas (créditos de explotación) y los productos de explotación.
- (56) En el estudio PIEM de 2012, el DCF se calculó sobre la base del DCF para el período de previsión 2012-2030 (es decir, el período de previsión utilizado para el estudio anterior se redujo en 10 años). El DCF actualizado ascendió a (- [...]) millones PLN (unos (- [...]) millones EUR), mientras que el valor terminal experimentó un aumento significativo, ascendiendo a [...] millones PLN ([...] millones EUR). A continuación se dedujo el valor capitalizado de las inversiones ya realizadas ([...] millones PLN). Actualizado en 2012, el VAN ascendió a [...]

<sup>(28)</sup> El tipo sin riesgo se incrementó al [...] % y el coeficiente beta aumentó a [...]. La estructura del capital se modificó incrementando la proporción de la deuda ([...] %) y disminuyendo la del capital ([...] %).

<sup>(29)</sup> FCFE = FCFF + créditos y préstamos tomados — créditos y préstamos reembolsados — interés sobre créditos y préstamos. En comparación con el FCFF, el FCFE se actualiza mediante la tasa de rentabilidad sobre el capital que es siempre superior al WACC. Como resultado, el VAN indica qué parte de la rentabilidad de la inversión está a disposición de los accionistas (los inversores de capital). El VAN calculado sobre la base del FCFE no refleja, por lo tanto, el rendimiento general de las inversiones, es decir, la rentabilidad para los accionistas y la rentabilidad para los acreedores.

<sup>(30)</sup> Para reflejar las diferencias en la estructura de financiación típica de las empresas aeroportuarias y las empresas que prestan servicios aeroportuarios, antes de calcular las medias se incrementó la rentabilidad sobre el capital de estas últimas.

millones PLN ([...] millones EUR). Para calcular el VAN, se utilizó un coste de los fondos propios del [...] % <sup>(31)</sup> y se volvió a disminuir del [...] % al [...] % la tasa de crecimiento estable para el cálculo del valor terminal.

- (57) Polonia señala que los resultados del estudio PIEM de 2012 seguían siendo positivos y dieron lugar a nuevas aportaciones de capital por parte de los accionistas. Las autoridades polacas afirmaron que en abril de 2013 el capital de la empresa se había incrementado a 91,310 millones PLN (22,8 millones EUR) y no sufrió modificaciones posteriores en 2013, como se resume en el cuadro 3.

Cuadro 3

### Ampliaciones del capital del gestor del aeropuerto por parte de Gdynia y Kosakowo

Fecha de la decisión de incorporación en el Registro Judicial Nacional	Fecha de la resolución relativa a la ampliación de capital	Nombre del accionista	Asunto de la resolución	Valor de las acciones	Capital social	Cuota acumulativa del total de ampliaciones de capital realizadas hasta finales de 2013
				(millones PLN)	(millones PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	creación de nuevas acciones	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	creación de nuevas acciones	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	creación de nuevas acciones	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	creación de nuevas acciones	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	creación de nuevas acciones	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	404 acciones propiedad del ayuntamiento de Gdynia se eliminaron sin compensación al accionista	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	creación de nuevas acciones	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	creación de nuevas acciones	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	creación de nuevas acciones	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	creación de nuevas acciones	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	creación de nuevas acciones	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	creación de nuevas acciones	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	creación de nuevas acciones	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	creación de nuevas acciones	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	creación de nuevas acciones	20,031	91,310	100,00 %

Fuente: Información facilitada por las autoridades polacas.

<sup>(31)</sup> El tipo de interés sin riesgo se redujo al [...] % y el coeficiente beta a [...].

- (58) En resumen, Polonia aduce que, si bien ya en 2005 las autoridades locales tomaron medidas preliminares para crear el aeropuerto de Gdynia, el proyecto no adoptó su forma final hasta la elaboración del plan director y el primer estudio PIEM, es decir, en 2010. Las autoridades polacas explican que las hipótesis iniciales del proyecto fueron revisadas sustancialmente como consecuencia de la evolución de las circunstancias externas. Polonia alega que la decisión última de los accionistas públicos sobre la ejecución del proyecto y su forma final se adoptaron en 2012. También subraya que las tres versiones del estudio PIEM han confirmado la viabilidad del proyecto y demostrado que un inversor en una economía de mercado lo habría llevado a cabo.
- (59) En la hipótesis contrafáctica, las autoridades polacas alegan que la legislación nacional autorizaba a Kosakowo a utilizar los terrenos en los que está situado el aeropuerto de Gdynia exclusivamente para establecer un nuevo aeropuerto civil. A este respecto, las autoridades polacas explican que el recinto del aeropuerto se había arrendado a Kosakowo durante un período de 30 años. Polonia precisa que el convenio de arrendamiento obliga a Kosakowo a alquilar los terrenos únicamente a una entidad responsable del establecimiento o explotación de un aeropuerto civil. En opinión de las autoridades polacas, los terrenos podrían haber sido recuperados por el Estado si Kosakowo no los hubiera arrendado en el plazo de seis meses para establecer un aeropuerto civil, si hubieran sido utilizados para otros fines, o si el aeropuerto no hubiera comenzado sus actividades en un plazo de tres años. Habida cuenta de que la hipótesis de que los terrenos del aeropuerto de Gdynia se utilizasen/arrendasen para fines distintos de la actividad aeronáutica no era posible, no podía utilizarse para establecer una hipótesis contrafáctica.

### 3.1.2. Credibilidad de las hipótesis fundamentales en que se fundamenta el estudio PIEM de 2012

#### Proyecciones de tráfico y previsiones de ingresos

- (60) Polonia explica que las tasas aeroportuarias previstas se determinaron sobre la base de las tarifas que aplican otros aeropuertos con el fin de no perturbar el mercado existente, al tiempo que se garantizaba un adecuado nivel de rentabilidad para el proyecto sobre la base de las previsiones de volumen de tráfico de pasajeros. En opinión de las autoridades polacas, los gastos no difieren significativamente de las tasas estándar recaudadas por los aeropuertos de pequeño tamaño. En particular, dos aeropuertos regionales que han comenzado a operar recientemente, Varsovia-Modlin y Lublin, aplican tasas aeroportuarias estándar similares a las previstas en el estudio PIEM para el aeropuerto de Gdynia.
- (61) En respuesta a la observación de la Comisión de que las tasas previstas para el aeropuerto de Gdynia (25 PLN [6,25 EUR] por pasajero de salida en los dos primeros años y 40 PLN [10 EUR] posteriormente) son superiores a las tasas actualizadas aplicadas en el aeropuerto de Gdańsk (24 PLN [6 EUR] por pasajero de salida en aeronaves de compañías de bajo coste en rutas internacionales operadas al menos dos veces a la semana y 12,5 PLN [3,1 EUR] en rutas nacionales), Polonia observa que el nivel de las tasas que figuran en el plan de negocio representa la media durante todo el período de previsión (2014-2030) y tiene en cuenta el hecho de que en el aeropuerto de Gdańsk las tasas tendrán que incrementarse a largo plazo, a medida que vaya mejorando el nivel de los servicios que presta el aeropuerto.
- (62) Por otra parte, Polonia señala que el margen de beneficios del proyecto, las previsiones de tráfico aéreo revisadas (ligeramente al alza) y el hecho de que el Ejército comparta determinados costes operativos implican que el aeropuerto de Gdynia debería estar en condiciones de mantener unas tasas por pasajero reducidas a lo largo de un período más largo (podrían aplicarse tasas reducidas hasta finales de 2021), al tiempo que se mantiene un VAN positivo para los accionistas públicos.
- (63) Las autoridades polacas alegan también que la previsión de tráfico actualizada (en marzo de 2013) para Pomerania presupone un tráfico más elevado que el estudio PIEM de 2012. Según las cifras más recientes, por el aeropuerto de Gdynia pasarían 1 149 978 pasajeros en 2030, y no 1 083 746. Para Pomerania en su conjunto, se prevé que el número de pasajeros aumente de 7,8 a 9 millones en 2030.
- (64) En opinión de las autoridades polacas, estas cifras confirman que es viable la coexistencia de los aeropuertos de Gdańsk y Gdynia y que pueden operar conjuntamente en el mercado de Pomerania. Consideran que, incluso si el aeropuerto de Gdańsk se expandiera hasta alcanzar la capacidad prevista de 7 millones de pasajeros, hay margen en el mercado aeronáutico en desarrollo de Pomerania para que exista otro pequeño aeropuerto regional (con una capacidad de 1 millón de pasajeros), que complementaría los servicios prestados por el aeropuerto de Gdańsk.

Cuadro 4

**Comparación de las previsiones de tráfico del estudio PIEM de 2012 y las previsiones de tráfico actualizadas (marzo de 2013) para el aeropuerto de Gdynia**

Año	Tráfico comercial		Tráfico comercial		Aviación general	
	Pasajeros (en miles)		Operaciones de aeronaves		Operaciones de aeronaves	
	Sobre la base del estudio PIEM de 2012	Previsiones actualizadas	Sobre la base del estudio PIEM de 2012	Previsiones actualizadas	Sobre la base del estudio PIEM de 2012	Previsiones actualizadas
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2025	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2026	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2027	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2028	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2029	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2030	1 083 746	1 149 978	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: Sobre la base de la información facilitada por las autoridades polacas.

Costes de funcionamiento (incentivos para las compañías aéreas, costes relacionados con las operaciones militares del aeropuerto)

- (65) Las autoridades polacas explican que el estudio PIEM tiene en cuenta las medidas de mercadotecnia y promoción del aeropuerto a la hora de estimar:
- i) los costes de funcionamiento, calculados sobre la base de los estados financieros disponibles de todos los principales aeropuertos de Polonia,
  - ii) los demás costes por tipo, previstos para el aeropuerto de Gdynia de manera conservadora en un nivel alto, teniendo también en cuenta los costes correspondientes en otros aeropuertos.
- (66) Polonia afirma también que el estudio PIEM partía del supuesto de que todos los costes de funcionamiento serían soportados por el inversor y, por consiguiente, no tenía en cuenta que el Ejército, como usuario del aeropuerto, fuese a asumir una parte de los mismos. Polonia alega que se supuso que la división de los costes de funcionamiento en concepto de las infraestructuras compartidas era [...] por el número de los vuelos civiles y militares. Polonia también explica que los costes de renovación y reparaciones será [...]. Polonia subraya que la adopción de normas sobre el uso compartido del aeropuerto (aún no acordadas oficialmente con el Ejército, en su calidad de usuario del aeropuerto) dará lugar a una reducción de al menos [...] en los costes relativos a los servicios prestados por terceros y las nóminas de la plantilla. En opinión de las autoridades polacas, la inclusión de este factor en los estudios PIEM tendría como consecuencia una mayor rentabilidad prevista del proyecto.

Tasa de crecimiento a largo plazo

- (67) Las autoridades polacas explican que la tasa de crecimiento del [...] % adoptada en el estudio PIEM hace referencia al valor terminal en términos nominales.
- (68) Polonia sostiene también que la tasa de crecimiento del [...] % es igual al objetivo de inflación fijado para Polonia en el Consejo de Política Monetaria (un órgano decisorio del Banco Nacional de Polonia). Polonia observa que, según las previsiones más recientes del Fondo Monetario Internacional de julio de 2013, el PIB polaco crecerá a una tasa del 2,2 % en 2014, el 3 % en 2015, el 3,3 % en 2017 y el 3,8 % en 2018.

Actualización de noviembre de 2013

- (69) En noviembre de 2013, las autoridades polacas informaron de que el gestor aeroportuario había recibido las decisiones administrativas de la Oficina de Aduanas y la Oficina de Regulación de la Energía por las que se le autorizaba a vender combustible directamente a las aeronaves. La venta de combustible por parte del gestor aeroportuario sería una fuente adicional de ingresos y mejoraría los resultados financieros del plan de negocio.
- (70) En opinión de las autoridades polacas, hasta la fecha todos los estudios PIEM preveían la venta de combustible a través de un operador externo. La venta de combustible por el gestor aeroportuario incrementaría el margen de beneficio de la empresa en esta actividad de [...] PLN ([...] EUR) por litro (en caso de que lo venda un operador externo) a [...] PLN ([...] EUR) (en caso de venta directa por parte del gestor aeroportuario).
- (71) En opinión de las autoridades polacas, estos ingresos adicionales mejorarían los resultados de la actualización del estudio PIEM de 2012. Polonia señala que se espera que el VAN del proyecto aumente de [...] millones PLN ([...] millones EUR) a [...] millones PLN ([...] millones EUR). Las autoridades polacas explican también que la TIR se incrementaría del [...] % al [...] %.
- (72) Polonia alega que los ingresos adicionales harían posible, a su vez, que las tasas aeroportuarias para las compañías aéreas se mantuviesen en niveles bajos a largo plazo.
- (73) Las autoridades polacas confirmaron que la adopción de un enfoque prudente había evitado que los estudios PIEM abarcaran la venta directa de combustible a los operadores de aeronaves. En el momento en que se llevaron a cabo los estudios, el gestor aeroportuario no contaba con las autorizaciones pertinentes ni con garantía alguna de que fuera a obtenerlas.

- (74) Además, las autoridades polacas afirmaron que la empresa tiene la intención de prestar servicios de navegación a las compañías aéreas (en lugar de la Agencia de Servicios de Navegación Aérea de Polonia). Asimismo señalan que de esta forma se reduciría la tasa terminal pagada por las compañías aéreas (que actualmente se abona a la Agencia) y, de ese modo, el aeropuerto de Gdynia resultaría más atractivo para las compañías aéreas. Así pues, el gestor aeroportuario podría ofrecer a las compañías aéreas tasas más competitivas que las de los aeropuertos vecinos.

### 3.2. Evaluación de la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior

#### 3.2.1. Ayudas a la inversión

- (75) En opinión de las autoridades polacas, se cumplen todos los criterios de compatibilidad establecidos en las Directrices de aviación de 2005 para las ayudas a la inversión concedidas a los aeropuertos.

Consecución de un objetivo de interés común claramente definido

- (76) Polonia alega que la creación del aeropuerto de Gdynia, como elemento del sistema de transportes de Pomerania, optimiza la utilización de las infraestructuras disponibles y tendrá un impacto positivo sobre el desarrollo regional, en particular, como consecuencia del aumento de los puestos de trabajo en el aeropuerto, de los ingresos procedentes de la cadena de suministro del mercado aeronáutico y del desarrollo del turismo.
- (77) Polonia hace referencia a la «Estrategia Regional de Desarrollo del Transporte en la provincia de Pomorskie para el período 2007-2007», que se basa en las previsiones de tráfico aéreo para la región y reconoce la necesidad de construir un nudo de aeropuertos que colaboren estrechamente para responder a las necesidades de la población de la zona de la Triciudad <sup>(32)</sup>.
- (78) En opinión de las autoridades polacas, los principales argumentos en favor de la construcción de un nudo aeroportuario en la zona de la Triciudad son: el aumento del tráfico aéreo en Polonia, la falta de margen para aumentar la capacidad del aeropuerto de Gdańsk y la extensión de la aglomeración a lo largo de una distancia de unos 60 km (o de más de 100 km si tenemos en cuenta las ciudades de Tczew y Wejherowo). Las autoridades polacas alegan que, aunque el aeropuerto de Gdańsk tiene en la actualidad una capacidad de unos 5 millones de pasajeros, algunas previsiones estiman que este aeropuerto tiene un potencial que puede superar los 6 millones de pasajeros en 2035. Por un lado, en sus observaciones las autoridades polacas alegan que las limitaciones medioambientales y las urbanizaciones cercanas al aeropuerto de Gdańsk limitan sus perspectivas de expansión. Por otro lado, en sus observaciones de 6 de diciembre de 2012 las autoridades polacas invocaron el plan director del aeropuerto de Gdańsk para argumentar que no existen obstáculos a su expansión.
- (79) Las autoridades polacas precisan que la construcción de un nudo de aeropuertos en la zona de la Triciudad, con el aeropuerto de Gdynia como aeródromo de apoyo y emergencia (es posible aterrizar en el aeropuerto de Gdynia en alrededor del 80 % de los casos en los que la capa de nubes y la visibilidad impiden el aterrizaje en el aeropuerto de Gdańsk), también se justifica por razones de seguridad aérea.
- (80) Por último, las autoridades polacas alegan que el desarrollo del aeropuerto de Gdynia se corresponde con los objetivos de los documentos de estrategia nacional y regional en relación con la evolución de la infraestructura aeronáutica en Polonia. Las autoridades polacas explican que se espera que el desarrollo de este aeropuerto tenga un impacto positivo en el desarrollo de Pomerania y en la utilización de las infraestructuras militares existentes, y que sea complementario del aeropuerto de Gdańsk.

Necesidad y proporcionalidad de la infraestructura

- (81) Polonia sostiene que la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado, debido a la pequeña escala de las operaciones del aeropuerto (una cuota del 1,55 % del mercado polaco de la aviación en 2030), unas previsiones de volúmenes de tráfico de pasajeros que superan la capacidad de expansión del aeropuerto de Gdańsk, el atractivo de la región para el turismo y la elevada tasa de desarrollo prevista para la región de Pomerania.

<sup>(32)</sup> La Triciudad es una zona urbana constituida por tres grandes ciudades de Pomerania (Gdańsk, Gdynia y Sopot). En la actualidad existen tres aeropuertos en la zona: el aeropuerto Lech Walesa de Gdańsk, el aeródromo militar de Pruszcz Gdański y el aeródromo militar situado en el límite entre Gdynia y Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

- (82) Polonia hace hincapié en el papel estratégico del aeródromo militar de Gdynia en la región, y observa que el uso de la infraestructura existente minimiza los costes de inversión y optimiza el impacto positivo sobre el desarrollo regional.
- (83) Las autoridades polacas señalan asimismo que se han minimizado y se ha incrementado la eficacia de la inversión mediante la aplicación de soluciones técnicas como, por ejemplo, la construcción de una terminal de aviación general tanto para la aviación general como para el tráfico de pasajeros, que alberga la mayoría de los servicios aeroportuarios (guardia de fronteras, aduanas, policía, bomberos, gestión) en un único edificio y adapta otras instalaciones existentes para optimizar su utilización. Además, los costes de funcionamiento de la infraestructura se compartirán con el Ejército.

#### Perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo

- (84) Polonia señala que las perspectivas de utilización a medio plazo del aeropuerto de Gdynia-Kosakowo son satisfactorias, debido al crecimiento del PIB de Pomerania, que se espera sea superior a la media de Polonia y la UE, el atractivo turístico de la región, su posición como centro de operaciones de la inversión extranjera y las previsiones de crecimiento del tráfico aéreo.
- (85) Las autoridades polacas subrayan que el proyecto de colaboración previsto con el aeropuerto de Gdańsk y la complementariedad de los servicios ofrecidos por los dos aeropuertos (el aeropuerto de Gdynia se dedicará principalmente al tráfico de aviación general) refuerzan aún más las perspectivas a medio y largo plazo para el aeropuerto de Gdynia-Kosakowo.
- (86) Además, Polonia explica que el aeropuerto también tiene la intención de desarrollar dentro de la zona aeroportuaria actividades especializadas relacionadas con la aviación, tales como la producción de piezas simples de mantenimiento, la reparación de piezas de aviones o la producción de otros componentes o productos suministrados sobre una base «justo a tiempo».
- (87) Las autoridades polacas señalan que una prueba más del atractivo del proyecto es la existencia de una carta de intenciones firmada por un banco comercial en la que se expresa la voluntad del banco de iniciar conversaciones sobre la financiación de inversiones en el aeropuerto de Gdynia-Kosakowo.

#### Impacto sobre el desarrollo del comercio en una medida contraria al interés común

- (88) Dado que el aeropuerto de Gdynia-Kosakowo va a ser un aeropuerto con una cuota de mercado reducida (menos de 1 millón de pasajeros al año), Polonia no considera que el impacto del proyecto sobre el comercio sea contrario al interés común. A la luz del crecimiento previsto del tráfico aéreo, las autoridades polacas esperan que los aeropuertos de Gdynia y Gdańsk formen un nudo aeronáutico cooperativo que preste servicios a la zona de la Triciudad en Pomerania y ofrezca prestaciones complementarias.
- (89) Polonia subraya que el aeropuerto de Gdynia no se convertirá en un competidor para el aeropuerto de Gdańsk, pues se centrará en prestar servicios para el sector de la aviación general (servicios de mantenimiento, reparación y revisión, una academia de vuelo) y cooperará con el puerto marítimo de Gdynia.
- (90) Polonia alega además que el tráfico de vuelos chárter y de bajo coste en el aeropuerto de Gdynia-Kosakowo no será a costa del aeropuerto de Gdańsk, sino que tendrá como resultado un incremento general de la riqueza y la movilidad. Polonia señala que el ritmo al que está creciendo el aeropuerto de Gdańsk y la naturaleza de las operaciones que gestiona significa que el número de vuelos operados tendrá que limitarse tarde o temprano. Polonia señala que estas conclusiones se presentan en el informe de evaluación de impacto ambiental relativo al proyecto «Ampliación del Aeropuerto Lech Wałęsa de Gdańsk».
- (91) Las autoridades polacas explican que la inversión en el aeropuerto de Gdynia puede limitar los costes económicos y sociales de toda restricción de la actividad del aeropuerto de Gdańsk. Polonia señala que transferir parte del tráfico aéreo desde el aeropuerto de Gdańsk al aeropuerto de Gdynia se traducirá en una mejor utilización de la capacidad de ambos aeropuertos.

Necesidad de la ayuda y efecto incentivador

- (92) Polonia alega que la empresa no hubiera podido llevar a cabo el proyecto sin financiación pública. También observa que la ayuda se circunscribió a un mínimo y que se redujeron y optimizaron los costes del proyecto mediante el uso de las infraestructuras militares existentes.
- (93) En opinión de las autoridades polacas, las aportaciones de capital en el aeropuerto de Gdynia son necesarias y se limitan a un mínimo, como reflejan:
- i) la tasa interna de rendimiento del proyecto del [...] %, solo ligeramente por encima del tipo de actualización (coste del capital), que se sitúa en el [...] % (sobre la base del estudio PIEM de 2012),
  - ii) la necesidad, prevista en las proyecciones financieras, de obtener préstamos de capital circulante para financiar las operaciones del aeropuerto, ya que, de no ser así, Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL podría perder liquidez,
  - iii) el hecho de que la financiación total procedente del capital propio sea inferior al total de los gastos de capital (la financiación a partir del capital propio representa menos del [...] de los costes totales de tesorería en el período de previsión, incluidos los gastos de capital totales).
- (94) Posteriormente las autoridades polacas alegaron la proporcionalidad de la medida de ayuda, comparando su financiación pública (unos 148 millones PLN en términos reales) con la de una inversión para la constitución de una empresa nueva (aeropuerto Lublin-Świdnik, para el que los costes de construcción netos ascendieron a unos 420 millones PLN) y una inversión basada en un aeródromo militar (aeropuerto de Varsovia-Modlin, cuya construcción ha costado hasta ahora cerca de 454 millones PLN).

### 3.2.2. Ayudas de funcionamiento

- (95) Polonia alega que el proyecto cumple los criterios de compatibilidad establecidos en las Directrices relativas a las ayudas de finalidad regional en una región contemplada en el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE. En opinión de las autoridades polacas, las ayudas de funcionamiento para el proyecto:
- i) se destinan a financiar un conjunto preestablecido de gastos,
  - ii) se limitan al mínimo necesario y se conceden con carácter temporal (las ayudas para los costes de funcionamiento se conceden en la medida y para el período necesario para poner en funcionamiento el aeropuerto, es decir, hasta finales de 2018),
  - iii) son decrecientes y se reducen del [...] % de los gastos de capital en 2013 al [...] % en 2018,
  - iv) responden a los objetivos de desarrollo regional y de reducción de las limitaciones existentes. Teniendo en cuenta el importe de las ayudas con relación a sus efectos beneficiosos para el desarrollo de Pomerania, Polonia alega que debe considerarse que se trata de ayudas proporcionadas.
- (96) Polonia también subraya que las ayudas se destinan a un aeropuerto pequeño con una capacidad máxima de 1 millón de pasajeros al año, es decir, que el riesgo de falseamiento de la competencia y de efecto contrario al interés común es mínimo, habida cuenta en particular de la cooperación prevista entre los aeropuertos de Gdańsk y Gdynia y de la complementariedad de su cooperación.
- (97) Polonia señala asimismo que la cooperación que se está negociando con el Ejército y la participación de este en los costes de funcionamiento del aeropuerto permitirán reducir las pérdidas y los costes de funcionamiento de la empresa.

## 4. OBSERVACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

- (98) La Comisión no ha recibido observaciones de terceros interesados a raíz de la publicación de su Decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE con respecto a la financiación concedida a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL por parte de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo.

## 5. EVALUACIÓN

### 5.1. Existencia de ayuda estatal

- (99) En virtud 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».
- (100) Los criterios establecidos en el artículo 107, apartado 1, del TFUE son acumulativos. Por consiguiente, para determinar si la medida en cuestión constituye ayuda a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, tienen que cumplirse todas las condiciones siguientes. En concreto, la ayuda financiera debe:
- ser otorgada por el Estado o mediante fondos estatales,
  - favorecer a determinadas empresas o producciones,
  - falsear o amenazar falsear la competencia,
  - afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

#### 5.1.1. Actividad económica y concepto de empresa

- (101) Según reiterada jurisprudencia, la Comisión debe, en primer lugar, comprobar si Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL es una empresa a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. El concepto de empresa abarca cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación<sup>(33)</sup>. Cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado constituye una actividad económica<sup>(34)</sup>.
- (102) En su sentencia Aeropuerto de Leipzig/Halle el Tribunal de Justicia confirmó que el funcionamiento de un aeropuerto con fines comerciales y la construcción de las infraestructuras aeroportuarias constituye una actividad económica<sup>(35)</sup>. Una vez que el gestor de un aeropuerto lleva a cabo una actividad económica ofreciendo servicios aeroportuarios a cambio de una remuneración, independientemente de su estatuto jurídico o de su modo de financiación, constituye una empresa a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, y, por lo tanto, las normas del Tratado en materia de ayudas estatales son susceptibles de aplicarse a las ventajas concedidas por el Estado o a través de recursos estatales a dicho gestor aeroportuario<sup>(36)</sup>.
- (103) A este respecto, la Comisión observa que la infraestructura objeto de la presente Decisión va a ser explotada con carácter comercial por el gestor de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL. Dado que el gestor cobrará a los usuarios por el uso de dicha infraestructura, esta ha de considerarse comercialmente explotable. De ello se deduce que la entidad que explote esta infraestructura es una empresa a los efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (104) Sin embargo, no todas las actividades de un gestor aeroportuario son necesariamente de carácter económico<sup>(37)</sup>. Como destaca el Tribunal, las tareas que incumben normalmente al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público no son de carácter económico ni entran en el ámbito de aplicación de la normativa sobre ayudas estatales. En un aeropuerto, actividades como el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, la lucha contra incendios y las actividades necesarias para salvaguardar la aviación civil contra los actos de interferencia

<sup>(33)</sup> Asunto C-35/96, Comisión/Italia [1998], UE:C:1998:303/Rec. 1998, p. I-3851; asunto C-41/90, Höfner y Elser [1991], UE:C:1991:161/Rec. 1991, p. I-1979; asunto C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche [1995], UE:C:1995:392/Rec. 1995, p. I-4013; asunto C-55/96, Job Centre, UE:C:1997:603/Rec. 1997, p. I-7119.

<sup>(34)</sup> Asunto C-118/85, Comisión/Italia [1987], UE:C:1987:283/Rec. 1987, p. 2599; asunto C-35/96, Comisión/Italia [1998], UE:C:1998:303/Rec. 1998, p. I-3851.

<sup>(35)</sup> Asuntos acumulados T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH y Mitteldeutsche Flughafen AG/Comisión, y T-443/08, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión, UE:T:2011:117/Rec. 2011, p. II-01311, confirmado por el TJUE; asunto C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión, UE:C:2012:821; véase también el asunto T-128/98, Aéroports de Paris/Comisión, UE:T:2000:290/Rec. 2000, p. II-3929, confirmado por el TJUE; asunto C-82/01P, UE:C:2002:617/Rec. 2002, p. I-9297, y asunto T-196/04, Ryanair/Comisión, UE:T:2008:585/Rec. 2008, p. II-3643.

<sup>(36)</sup> Asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, Poucet/AGV y Pistre/Cancave, UE:C:1993:63/Rec. 1993, p. I-637.

<sup>(37)</sup> Asunto C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, UE:C:1994:7/Rec. 1994, p. I-43.

ilícita y las inversiones relativas a la infraestructura y equipos necesarios para llevar a cabo esas actividades se consideran en general de carácter no económico <sup>(38)</sup>. Aunque la financiación pública de tales actividades no constituye ayuda estatal, debe limitarse estrictamente a la compensación por los costes generados por estas actividades, y no puede ser desviada a otras actividades de carácter económico <sup>(39)</sup>.

- (105) Es jurisprudencia reiterada que existe una ventaja cuando las autoridades públicas eximen a las empresas de los costes inherentes a sus actividades económicas <sup>(40)</sup>. Por tanto, si un régimen jurídico exige normalmente que los gestores aeroportuarios asuman los costes de determinados servicios, y hay gestores aeroportuarios que no tienen que soportar dichos costes, se puede afirmar que estos disfrutan de una ventaja, aun cuando los servicios sean considerados en sí mismos como no económicos. Por consiguiente, es preciso analizar el marco jurídico aplicable a la entidad gestora del aeropuerto para evaluar si, en virtud de dicho marco jurídico, los gestores aeroportuarios están obligados a soportar el coste de proporcionar algunas actividades que, en sí mismas, podrían ser de naturaleza no económica, pero que son inherentes a la implantación de sus actividades económicas.
- (106) La Comisión señala que en la Decisión de incoación de 2 de julio de 2013 no se evaluó si la legislación polaca exige a los gestores aeroportuarios la asunción de los costes de los servicios considerados de naturaleza no económica. Esta Decisión afirma expresamente que la inversión en edificios y equipos destinados a bomberos, funcionarios de aduanas, guardias de seguridad del aeropuerto, agentes de policía y guardias de fronteras se encuadraba dentro de las competencias de las autoridades públicas y, por consiguiente, no constituía ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE <sup>(41)</sup>. Como se explica en el considerando 18, la Comisión estima que, en estas circunstancias particulares, no debería poner en tela de juicio tal conclusión en la decisión final.
- (107) La cifra de [...] millones PLN ([...] millones EUR) que se menciona en la Decisión de incoación para los costes de inversión en edificios y equipos encuadrados en el ámbito de las competencias de las autoridades públicas se refiere al estudio PIEM de 2012. Con arreglo al estudio PIEM de 2010, los costes encuadrados en el ámbito de las obligaciones de servicio público ascenderían a [...] millones PLN ([...] millones EUR) <sup>(42)</sup>, y en el estudio PIEM de 2011 la cifra es de [...] millones PLN ([...] millones EUR) <sup>(43)</sup>.
- (108) De modo que, a la luz de lo anterior, al evaluar los estudios PIEM de 2010 y 2011, la Comisión excluirá la parte de la inversión relacionada con actividades encuadradas en el ámbito de las obligaciones de servicio público. Y, dado que la financiación de esta parte de la inversión no se considera ayuda estatal, la Comisión no solicitará su recuperación.

#### 5.1.2. Fondos estatales e imputabilidad al Estado

- (109) El concepto de ayuda estatal se aplica a cualquier ventaja concedida a través de fondos estatales por el propio Estado o por organismos intermediarios que actúen en virtud de los poderes conferidos por el Estado <sup>(44)</sup>. A efectos del artículo 107 del TFUE, los recursos de las autoridades locales son recursos del Estado <sup>(45)</sup>. En el caso de autos, el capital aportado a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL proviene de los presupuestos de dos autoridades locales, Gdynia y Kosakowo. Por lo tanto, la Comisión considera que los recursos de los dos municipios son fondos del Estado.
- (110) La Comisión considera irrelevante que la medida adopte la forma de subvención directa (contribución en efectivo de Gdynia y Kosakowo) o permuta de una parte de la deuda del gestor aeroportuario a uno de sus accionistas públicos (la renta pendiente de pago a Kosakowo) por acciones. Los ingresos por alquiler son parte de los recursos financieros de Kosakowo y, por tanto, constituyen recursos estatales.

<sup>(38)</sup> Véase, en particular, el asunto C-364/92 SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol/Rec. 1994, p. I-43, apartado 30, y el asunto C-113/07 P Selex Sistemi Integrati/Comisión, UE:C:2009:191/Rec. 2009, p. I-2207, apartado 71.

<sup>(39)</sup> Asunto C-343/95, Calì & Figli/Servizi ecologici porto di Genova, UE:C:1997:160/Rec. 1997, p. I-1547; Decisión N309/2002 de la Comisión, de 19 de marzo de 2003; Decisión N438/2002 de la Comisión, de 16 de octubre de 2002, ayuda en apoyo de las funciones de la autoridad pública belga en el sector portuario.

<sup>(40)</sup> Véanse, entre otros, el asunto C-172/03, Wolfgang Heise/Finanzamt Innsbruck, UE:C:2005:130/Rec. 2005, p. I-01627, apartado 36, y la jurisprudencia citada.

<sup>(41)</sup> Considerando 25 de la Decisión de incoación.

<sup>(42)</sup> El estudio PIEM de 2010 no indica qué parte de las inversiones se encuadrarían en el ámbito de las obligaciones de servicio público. En consecuencia, la Comisión ha utilizado el enfoque adoptado en el estudio PIEM de 2011 para determinar el importe de las inversiones encuadradas dentro de las competencias de las autoridades públicas. Véase el considerando 132.

<sup>(43)</sup> A lo largo del procedimiento ante el Tribunal General, Kosakowo indicó que se habían gastado [...] millones PLN ([...] millones EUR) en inversiones presuntamente encuadradas dentro de las competencias de las autoridades públicas.

<sup>(44)</sup> Asunto C-482/99, Francia/Comisión, UE:C:2002:294/Rec. 2002, p. I-4397.

<sup>(45)</sup> Sentencia de 12 de mayo de 2011 en los asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, Région Nord-Pas de Calais, UE:T:2011:209/Rec. 2011, p. II-01999, apartado 108.

- (111) En consecuencia, la Comisión considera que el capital aportado a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL está financiado con recursos públicos y es imputable al Estado.

### 5.1.3. Ventaja económica

#### 5.1.3.1. Conclusión

- (112) La Comisión señala que las autoridades polacas alegan, por una parte, que las aportaciones de capital están en consonancia con el PIEM y, por otro lado, que la ayuda es compatible, ya que el operador aeroportuario no habría realizado la inversión sin la aportación de fondos públicos.
- (113) Para determinar si la medida en cuestión concede a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL una ventaja que no habría recibido en condiciones normales de mercado, la Comisión ha de comparar la conducta de los accionistas públicos del gestor del aeropuerto con la de un inversor en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo <sup>(46)</sup>.
- (114) En la evaluación no deben tenerse en cuenta las repercusiones positivas sobre la economía de la región en la que está situado el aeropuerto, ya que el Tribunal de Justicia ha señalado que la cuestión pertinente al aplicar el estudio PIEM es «si, en circunstancias similares, un accionista privado, basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social o de política regional o sectorial, habría suscrito el capital en cuestión» <sup>(47)</sup>.
- (115) Las autoridades polacas alegan que las medidas en cuestión no confieren una ventaja económica al gestor del aeropuerto de Gdynia, puesto que están en consonancia con el PIEM. Tal como se describe en la sección 3.1, en apoyo de la afirmación anterior, las autoridades polacas presentaron los resultados de los estudios PIEM llevados a cabo por PWC <sup>(48)</sup>. En noviembre de 2013, las autoridades polacas facilitaron información adicional que sugiere que las nuevas fuentes de ingresos (es decir, la venta de carburante y la prestación de servicios de navegación) aumentaría el VAN del proyecto. En el momento de la Decisión de incoación, las autoridades polacas solo habían presentado el estudio PIEM de 2012.
- (116) A pesar de que el convenio entre accionistas de 2011 obligaba a los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo a realizar aportaciones en efectivo y en especie para financiar el proyecto de inversión hasta 2040, Polonia alega que solo el estudio PIEM de 2012 y la información posterior sobre las fuentes de ingresos adicionales son relevantes al evaluar si las aportaciones son compatibles con el mercado interior.
- (117) En primer lugar, la Comisión examinará la argumentación de las autoridades polacas en el sentido de que la posible ventaja del gestor aeroportuario debería evaluarse sobre la base del estudio PIEM de 2012 e información aportada con posterioridad, y no, por tanto, sobre la base de los estudios PIEM de 2010 y 2011 (sección 5.1.3.2). A continuación, la Comisión evaluará si se cumple el PIEM a partir de, respectivamente, el estudio PIEM de 2010 (sección 5.1.3.3), el estudio PIEM de 2011 y el estudio PIEM de 2012 (sección 5.1.3.4).

#### 5.1.3.2. Pertinencia del estudio PIEM de 2010 para la valoración de la ventaja económica

- (118) En la sentencia Stardust Marine, el Tribunal declaró 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 y, por tanto, abstenerse de cualquier apreciación basada en una situación posterior» <sup>(49)</sup>.

<sup>(46)</sup> Asunto C-305/89, Italia/Comisión («Alfa Romeo»), UE:C:1991:142/Rec. 1991, p. I-1603; asunto T-296/97, Alitalia/Comisión, UE:T:2000:289/Rec. 2000, p. II-3871.

<sup>(47)</sup> Asunto C-40/85, Bélgica/Comisión, UE:C:1986:305/Rec. 1986, p. I-2321.

<sup>(48)</sup> Aunque la Comisión solicitó a las autoridades polacas que presentaran las hojas de cálculo Excel utilizadas para los cálculos con las fórmulas correspondientes, las autoridades polacas las facilitaron sin las fórmulas.

<sup>(49)</sup> Asunto C-482/99, Francia/Comisión, UE:C:2002:294/Rec. 2002, p. I-4397.

- (119) Además, el Tribunal de Justicia declaró en el asunto EDF que, «[...] las evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la referida ventaja, la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado o las justificaciones 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» <sup>(50)</sup>.
- (120) Con el fin de poder aplicar el PIEM, la Comisión debe situarse en el contexto de la época en que se adoptaron las decisiones individuales relativas a la conversión del antiguo aeropuerto militar en civil. Además, la Comisión debe basar su evaluación en la información y en los supuestos con que contaban los accionistas públicos en el momento en que se tomó la decisión relativa a las disposiciones financieras del proyecto de inversión.
- (121) La Comisión considera que el estudio PIEM de 2010 es el análisis más pertinente a efectos de determinar si los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo actuaron como un inversor privado. De hecho, la evaluación de si la intervención del Estado es acorde con las condiciones de mercado debe llevarse a cabo sobre la base de un análisis *ex ante*, teniendo en cuenta la información y los datos disponibles en el momento en que se decidió la inversión.
- (122) La Comisión señala que, antes de 2010, solo se realizaron estudios y trabajos preparatorios para el proyecto de inversión en cuestión. Entre ellos se incluyen el plan director para el proyecto de inversión, el informe medioambiental, la documentación relativa al diseño de la terminal de aviación general, la documentación relativa al diseño del edificio administrativo y de la brigada de bomberos, documentos de aviación especializados y otros estudios. A finales de 2010, el coste de estos estudios se situó en [...] millones PLN ([...] millones EUR) <sup>(51)</sup>.
- (123) Por otra parte, como aducen las autoridades polacas, en 2010 los accionistas públicos del gestor del aeropuerto ultimaron los preparativos para el proyecto de inversión en cuestión. Ese mismo año, los accionistas públicos incrementaron el capital social de la empresa a 6,05 millones PLN (unos 1,5 millones EUR) con vistas a la ejecución del proyecto de inversión. Si bien estaba previsto que las principales inversiones en activos fijos (tales como la construcción de la terminal de aviación general) comenzaran en 2011, se iniciaron realmente en 2012. La Comisión considera que cualquier inversor privado habría evaluado la rentabilidad esperada del proyecto en ese momento. Si el plan de inversión no hubiera mostrado una tasa de rentabilidad aceptable o si se hubiera basado en hipótesis dudosas, un inversor privado no habría iniciado la ejecución del plan y no se habría gastado en el más dinero del ya invertido en los trabajos preparatorios mencionados en el considerando 122. Por lo que se refiere a las aportaciones de capital, la Comisión observa que la decisión de llevar a cabo la primera aportación de capital de importancia, de 4,4 millones PLN, se adoptó el 29 de julio de 2010 (casi cuadruplicando el capital existente de 1,7 millones PLN), justo después de que finalizara el estudio PIEM de 2010, el 16 de julio de 2010. Además, los accionistas firmaron un convenio sobre incrementos en el capital social de la empresa hasta 2040 (mencionado en el considerando 28) el 11 de marzo de 2011 <sup>(52)</sup> (es decir, antes de la finalización del segundo estudio PIEM el 13 de mayo de 2011). Por otra parte, el convenio operativo con el usuario militar del aeropuerto y el convenio de arrendamiento de los terrenos de la empresa (mencionado en el considerando 27) se formalizaron al mismo tiempo (7 y 11 de marzo de 2011, respectivamente). El 9 de septiembre de 2010, pocos meses después del estudio PIEM de 2010, Kosakowo formalizó también un convenio con el Tesoro Público para el alquiler de los terrenos ocupados por el aeródromo militar (véase el considerando 26). Esos terrenos solo podían utilizarse para crear un nuevo aeropuerto civil (véanse los considerandos 25 y 59).
- (124) La Comisión subraya también que las autoridades polacas <sup>(53)</sup> confirmaron que la aportación de capital decidida el 29 de julio de 2010 se basaba en la evaluación económica del proyecto que figura en el estudio PIEM de 2010. Queda claro, por lo tanto, que en esta fase los accionistas públicos se habían comprometido de manera inequívoca en el proyecto de inversión en cuestión, que se aplicaría a lo largo de 30 años y que estaba sujeto a una sanción contractual por incumplimiento de las obligaciones de las partes hasta su finalización en septiembre de 2040, como se estipula en el convenio suscrito por los accionistas (mencionado en el considerando 28).

<sup>(50)</sup> Asunto C-124/10P, Comisión Europea/Électricité de France (EDF), UE:C:2012:318, apartado 85.

<sup>(51)</sup> Véase la sección 4.7.5 del estudio PIEM de 2012. Según las observaciones recibidas de Polonia, a 26 de junio de 2009, las aportaciones de capital para el aeropuerto de Gdynia ascendían a 1,691 millones PLN (unos 423 000 EUR). Solo [...] millones PLN (unos [...] millones EUR) se habían utilizado para financiar los diferentes estudios realizados en la preparación del proyecto.

<sup>(52)</sup> El convenio prevé que el ayuntamiento de Gdynia haga aportaciones en efectivo por un importe de 59,048 millones PLN (14,8 millones EUR) en el período 2011-2013 y que el ayuntamiento de Kosakowo haga una aportación en especie (canje de rentas anuales de alquiler por acciones) en el período 2011-2040.

<sup>(53)</sup> Carta de 6 de agosto de 2013.

- (125) En el momento en que se llevó a cabo la primera actualización del estudio PIEM en 2011, los accionistas públicos ya habían inyectado 6,05 millones PLN en la empresa (véase el cuadro 3). Y, cuando en julio de 2012 finalizó la segunda actualización del PIEM, los accionistas públicos habían aportado un total de 64,810 millones PLN (es decir, en torno al 70 % de todo el capital aportado).
- (126) Además de las aportaciones de capital al gestor aeroportuario antes mencionadas, los diversos estudios PIEM presentados por las autoridades polacas describen también los gastos de capital («capex») previstos (es decir, las salidas de capital) hasta 2030. En particular, como se describe en el cuadro 1, el estudio PIEM de 2012 muestra las inversiones en activos fijos divididas en cuatro fases. No deja de ser significativo que, de acuerdo con la información facilitada por las autoridades polacas, los gastos de capital ascendieron en 2012 a [...] millones PLN (de los cuales más de la mitad ya se había gastado antes incluso de empezar a actualizar el estudio PIEM de 2012). El gráfico 1 muestra el capex anual (nominal) que se presenta en el estudio PIEM de 2012 (no obstante, se han suprimido los gastos encuadrados en el ámbito de las obligaciones de servicio público).

Gráfico 1

**Capex anual (estudio PIEM de 2012, excluidos los gastos encuadrados en el ámbito de las obligaciones de servicio público)**

[...]

- (127) Los estudios PIEM de 2011 y 2012 solo evaluaron las modificaciones de la decisión inicial de comprometerse en el proyecto de inversión que se adoptó en 2010 sobre la base del estudio PIEM de 2010. Los dos estudios posteriores muestran que los accionistas se guiaban por la evolución del mercado y adaptaban el alcance del proyecto en consecuencia (al alza o a la baja, en función del tipo de inversión). Estos cambios eran, no obstante, marginales en comparación con la decisión general de convertir la base militar en aeropuerto civil. El gráfico 2 muestra el capex anual (nominal) que se presenta en los estudios PIEM de 2010, 2011 y 2012 (excluidos los gastos encuadrados en el ámbito de las obligaciones de servicio público). Como puede verse, aunque en 2011 y 2012 se actualizaron el calendario y el alcance de las inversiones, estos cambios no eran importantes en comparación con el tamaño global del proyecto. En 2010, el capex nominal se estimó en unos [...] millones PLN y esta cifra se incrementó en unos [...] millones PLN en 2011 (debido principalmente a nuevas inversiones en infraestructuras viarias).

Gráfico 2

**Capex (en miles PLN) previsto en los estudios PIEM de 2010, 2011 y 2012 (excluidos los gastos encuadrados en el ámbito de las obligaciones de servicio público)**

[...]

- (128) En los considerandos 122 y 127, la Comisión estima que, a fin de evaluar si Gdynia y Kosakowo se comportaron como lo habría hecho un inversor privado diligente en una economía de mercado, debe basar su apreciación fundamentalmente en el estudio PIEM de 2010, independientemente de cualquier otro dato o acontecimiento que no estuviera a disposición de dichos accionistas públicos en el momento en que tomaron la decisión de llevar a cabo el proyecto de inversión en cuestión.
- (129) Es de esperar que un inversor privado ajustaría un plan de inversión en el curso de su aplicación en función de la evolución de las circunstancias. No obstante, en este caso la Comisión necesita evaluar si un inversor privado habría aceptado el proyecto de convertir un aeródromo militar en un aeropuerto civil. Para ello, es necesario determinar con exactitud cuándo se tomó realmente la decisión de llevar a cabo el proyecto. De las pruebas disponibles en el expediente (aportaciones de capital, convenio de alquiler y convenio de arrendamiento) se deduce que los pasos clave ya se habían dado antes del estudio PIEM de 2011. Dado que cualquier inversor privado habría realizado una evaluación *ex ante* de la rentabilidad financiera del proyecto antes de aportar recursos significativos o de participar en acuerdos contractuales vinculantes, el estudio PIEM de 2010 es el análisis más importante para evaluar la conformidad de la inversión con las condiciones de mercado.

- (130) Los estudios PIEM de 2011 y 2012 realizan ajustes en el plan de inversión inicial, que sirvió de base para adoptar la decisión inicial de poner en marcha el proyecto de transformación del aeródromo militar. Así pues, las aportaciones de capital efectuadas después de estos estudios PIEM posteriores no pueden ser tomadas en consideración aisladamente.

#### 5.1.3.3. Aplicación del PIEM a partir del estudio de 2010:

- (131) El estudio PIEM de 2010 se basa en un plan de negocio que calcula los flujos de caja futuros en relación con el período 2010-2040. Cuando se llevó a cabo el estudio PIEM, Polonia preveía que el aeropuerto iniciase las operaciones de tráfico aéreo general en 2011, en 2013 las de vuelos chárter y en 2015 las de compañías de bajo coste. Ello generaría un aumento constante del número de pasajeros desde los [...] de 2013 hasta casi [...] millones en 2024 y 1,753 millones de pasajeros en 2040 (tal como se muestra en el cuadro 5 que figura a continuación).

Cuadro 5

#### Previsiones de tráfico para el aeropuerto de Gdynia utilizadas en el estudio PIEM de 2010 (en miles)

Evolución prevista del número de pasajeros (estudio PIEM de 2010)										
Año	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Nº de pasajeros	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (132) El estudio PIEM de 2010, tal y como lo presentó Polonia, incluye el capital necesario para financiar costes supuestamente encuadrados en el ámbito de las obligaciones de servicio público. Por otra parte, el estudio PIEM de 2011 excluye tales costes de capital, pero los cuantifica. El alcance del proyecto de inversión en los estudios PIEM de 2010 y 2011 es esencialmente el mismo. Aparte de excluir los costes que entran en el ámbito de las obligaciones de servicio público, el estudio PIEM de 2011 se diferencia del estudio PIEM de 2010 solo en que incluye datos actualizados de los costes y el tipo de actualización, los costes verificados de la infraestructura de carreteras, el resultado financiero del convenio de arrendamiento firmado entre Kosakowo y el gestor aeroportuario, y el programa de aportaciones de capital acordado entre Kosakowo y Gdynia. En consecuencia, para suprimir los costes presuntamente encuadrados en el ámbito de las competencias de las autoridades públicas del cálculo del VAN del estudio PIEM de 2010, la Comisión aplicó la misma metodología que en el estudio PIEM de 2011 a fin de determinar la proporción de la inversión de capital correspondiente a los costes encuadrados dentro de las competencias de las autoridades públicas. En particular, el estudio PIEM de 2011 indica <sup>(54)</sup> que el [...] % de los costes de las terminales (para las terminales de pasajeros y de aviación general) se consideran encuadrados en el ámbito de las competencias de las autoridades públicas; el [...] % de los costes del edificio polivalente que alberga el servicio de bomberos están encuadrados en el ámbito de las competencias de las autoridades públicas, al igual que todos los costes relativos al vallado, los equipos de supervisión, los equipos de inspección de equipajes, los equipos de seguridad del aeropuerto (en total [...] millones PLN, es decir, [...] millones EUR). Al excluir las mismas partidas de gastos de capital y utilizar la misma proporción de costes encuadrados en el ámbito de las competencias de las autoridades públicas para los diversos edificios (ya que tales cifras están basadas en la superficie de suelo de los edificios con funciones de seguridad, que no varió en el intervalo entre ambos estudios), la Comisión calculó la proporción de gastos de inversión en el estudio PIEM de 2010 que, a los efectos de la presente Decisión, deberían excluirse del PIEM por estar encuadrados dentro de las competencias de las autoridades públicas. Tales costes ascienden a [...] millones PLN ([...] millones EUR).
- (133) Además, según el estudio PIEM de 2010, la empresa sería rentable en términos de EBITDA a partir de 2018. No obstante, en cifras acumuladas (es decir, después de agregar cada año los flujos de caja de ejercicios anteriores), se prevé que el flujo de caja actualizado (DCF) total a lo largo de todo el período 2010-2040 sea negativo (como se ilustra en el gráfico 3). En otras palabras, los flujos de caja positivos que se espera se generen a partir de 2018 no bastan para compensar los flujos de caja netamente negativos de los primeros períodos de inversión. Como puede verse, el flujo de caja acumulado, en términos actualizados, seguiría siendo negativo hasta 2040.

<sup>(54)</sup> Véase la página 35 del estudio PIEM de 2011.

## Gráfico 3

**DCF acumulado en miles PLN (estudio PIEM de 2010)**

[...]

*Fuente:* Sobre la base del estudio PIEM de 2010 y excluido el gasto de las tareas encuadradas dentro de las competencias de las autoridades públicas.

- (134) Se esperaba que, a partir de 2040, el valor del gestor aeroportuario siguiera creciendo a una tasa estable del flujo de caja libre del [...] %. Partiendo de esta hipótesis, las autoridades polacas calcularon el valor terminal del gestor del aeropuerto en 2040. El valor terminal actualizado asciende a [...] millones PLN. El estudio original PIEM de 2010 se tradujo en un valor de fondos propios positivo<sup>(55)</sup> de [...] millones PLN (es decir, en torno a [...] millones EUR). El valor mencionado se debe a la diferencia con el valor terminal de [...] millones PLN ([...] millones EUR), que es superior en términos absolutos al VAN del flujo de caja libre para la empresa (FCFF), estimado en [...] millones PLN ([...] millones EUR) en el período 2010-2040. La TIR del proyecto de inversión se estimó en un [...] %, es decir, una cantidad superior al coste de capital asumido del gestor aeroportuario ([...] %). Si se excluye el gasto de las tareas encuadradas dentro de las competencias de las autoridades públicas, el VAN del FCFF sigue siendo negativo en [...] millones PLN ([...] millones EUR) y el proyecto solo resulta rentable debido al valor terminal calculado de [...] millones PLN ([...] millones EUR). El valor de fondos propios positivo del proyecto (excluido el gasto de las tareas encuadradas dentro de las competencias de las autoridades públicas) es, por tanto, de [...] millones PLN (es decir, en torno a [...] millones EUR).
- (135) En consecuencia, el proyecto solo resulta rentable si se asume que, superado el período de arrendamiento de 30 años, el gestor aeroportuario sigue gestionando el aeropuerto indefinidamente y crece a una tasa estable del [...] % anual [es decir, el valor terminal<sup>(56)</sup>]. No obstante, como se mencionó en los considerandos 25-27, el Estado polaco es el propietario de los terrenos en los que está construido el aeropuerto, y se los alquiló a Kosakowo por un período de 30 años, hasta septiembre de 2040. Kosakowo arrendó posteriormente los terrenos por un período de 30 años al gestor aeroportuario Aeropuerto Gdynia-Kosakowo SRL. En consecuencia, con arreglo a la legislación polaca vigente (artículos 48 y 191 del Código Civil), todos los edificios e instalaciones construidos en el bien alquilado que estén unidos de manera permanente a esta pertenecen al propietario de los terrenos (el Tesoro Público), y no a Aeropuerto Gdynia-Kosakowo SRL o a Kosakowo. El convenio de alquiler estipula que el bien alquilado ha de devolverse al propietario en un plazo de [...] después de expirado el convenio (párrafo 4, número 16). El convenio de alquiler no contempla un derecho unilateral a la ampliación del alquiler pasado el período en cuestión, ni un derecho a recibir compensación por las inversiones realizadas en las infraestructuras del aeropuerto. Asimismo, en absoluto está claro si tal derecho puede reclamarse de conformidad con las disposiciones generales de la legislación civil polaca. Por otra parte, el convenio de alquiler (párrafo 4, número 11) y el convenio de arrendamiento (párrafo 5, número 4) establecen que, en caso de que el gestor aeroportuario cese su actividad económica, la infraestructura debe entregarse al Estado sin recibir compensación. En consecuencia, no parece razonable apoyarse en el importe exacto especificado en el estudio, dado que, con arreglo a las condiciones del acuerdo de alquiler de 9 de septiembre de 2010, ni el gestor aeroportuario ni los accionistas son propietarios de las infraestructuras del aeropuerto. Por tanto, el valor terminal de la inversión en el que se basan los estudios PIEM resulta poco fiable y es muy probable que se haya exagerado notablemente.
- (136) Por otra parte, la Comisión observa que el componente de valor clave de los flujos de caja futuros del gestor del aeropuerto de Gdynia son los ingresos previstos, que dependerán de las cifras de pasajeros y del nivel de las tasas pagadas por las compañías aéreas. Los ingresos procedentes de las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter (tasas de pasajeros, aterrizaje y estacionamiento) suponen, en el estudio PIEM de 2010, un [80-90] % de los ingresos en 2040 y una media del [80-90] % de la totalidad de los ingresos durante todo el período examinado, es decir, de 2010 a 2040. Lo anterior contradice las declaraciones de las autoridades polacas de que el aeropuerto de Gdynia complementaría las actividades del aeropuerto de Gdańsk, ya que el primero se centraría en actividades de aviación general. De hecho, como muestran los datos presentados anteriormente, las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter son la principal fuente de ingresos en la mayoría de los años abarcados por la previsión. Sin embargo, como se explica más adelante, el grueso de los ingresos del aeropuerto de Gdańsk también proviene de las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter (véase el considerando 140).
- (137) En el contexto de la demanda entre los pasajeros y las compañías aéreas, la Comisión recuerda que el aeropuerto de Gdynia tendría la misma zona de influencia que el de Gdańsk, que solo dista unos 25 km del de Gdynia-Kosakowo. El aeropuerto de Gdańsk se amplió en 2012 para poder acoger hasta 5 millones de pasajeros y para

<sup>(55)</sup> Este valor de los fondos propios incluye el valor actual neto de los flujos de caja en el período 2012-2040 más el valor terminal actualizado del gestor del aeropuerto de Gdynia calculado para 2040.

<sup>(56)</sup> El valor terminal se calculó a partir de la base del flujo de caja previsto para el último año de la previsión detallada, ajustado de modo que se tuviera en cuenta la inversión de sustitución necesaria para garantizar el funcionamiento continuado de la infraestructura.

2015 se ha previsto una nueva ampliación para llegar hasta los 7 millones de pasajeros. Este calendario de ampliación ya se conocía en 2010, es decir, en el momento de la elaboración del estudio PIEM de 2010 <sup>(57)</sup>. Además, el 24 de septiembre de 2008 se notificó a la Comisión, como asunto de ayuda estatal N472/08, la financiación pública de la ampliación de la capacidad del aeropuerto de Gdańsk hasta los 5 millones de pasajeros, financiación pública que fue aprobada por la Comisión el 5 de febrero de 2009 <sup>(58)</sup>.

- (138) Las autoridades polacas informaron a la Comisión de que el plan director elaborado para el aeropuerto de Gdańsk en 2010 <sup>(59)</sup> prevé la ampliación de la pista de aterrizaje y despegue, pistas de rodaje, y demás infraestructuras aeroportuarias, como resultado de lo cual el aeropuerto de Gdańsk deberá ser capaz de prestar servicio en el futuro a 10 millones de pasajeros al año.
- (139) La Comisión observa, asimismo, que en 2010 circularon 2,2 millones de pasajeros por el aeropuerto de Gdańsk (es decir, se utilizó el 45 % de su capacidad, incluida la capacidad en construcción). Según las previsiones presentadas, de aquí a 2020 solo se utilizará entre el 50 % y el 60 % de la capacidad disponible del aeropuerto <sup>(60)</sup>. Estas previsiones no tienen en cuenta el inicio de las operaciones en el aeropuerto de Gdynia (es decir, se considera que toda la demanda de la zona de influencia será cubierta por el aeropuerto de Gdańsk). La Comisión señala que el aeropuerto de Gdańsk será capaz de satisfacer la demanda de la región durante un largo período de tiempo, es decir, al menos hasta 2030, aunque se suponga que habrá un crecimiento dinámico en el tráfico de pasajeros.
- (140) Como se ha indicado anteriormente, el estudio PIEM de 2010 prevé que el grueso de los ingresos ([80-90] % por término medio para todo el período 2012-2040) generados por el aeropuerto de Gdynia procedan de las compañías de bajo coste y de vuelos chárter. En este contexto, la Comisión señala que el aeropuerto de Gdańsk también opera principalmente con compañías aéreas de bajo coste y tráfico de vuelos chárter. En 2010, las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter representaron el 72 % del total de pasajeros que circularon por el aeropuerto de Gdańsk <sup>(61)</sup>.
- (141) Habida cuenta de la proximidad a otro aeropuerto no saturado y consolidado, con el mismo modelo de negocio y un importante excedente de capacidad a largo plazo, la Comisión considera que la capacidad del gestor aeroportuario para atraer tráfico y pasajeros dependerá en gran medida del nivel de las tasas aeroportuarias que se apliquen a las compañías aéreas, especialmente en comparación con las de sus competidores más cercanos.
- (142) En este contexto, la Comisión observa que el estudio PIEM de 2010 prevé para las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter una tasa por pasajero de 25 PLN/PAX (6,25 EUR) hasta 2014 y 40 PLN/PAX (10 EUR) a partir de 2015 (hasta 2040). La tasa de aterrizaje para tales vuelos se fijó en 25 PLN/tonelada (6,25 EUR) para el conjunto del período en cuestión (se supone que el peso máximo de despegue [MTOW] medio es de 70 toneladas), mientras que la tasa de estacionamiento se estima en 4 PLN (1,0 EUR) por 24h/tonelada (con un MTOW medio de 70 toneladas). Según el estudio PIEM de 2010, los precios se fijaron en niveles comparables a los aplicados en otros aeropuertos regionales en el momento en que se llevó a cabo dicho estudio. Los precios en el aeropuerto de Gdynia también se fijaron partiendo del supuesto de que no habría competencia con el aeropuerto de Gdańsk.
- (143) La Comisión también observa que la lista de tarifas aplicadas por el aeropuerto de Gdańsk desde el 31 de diciembre de 2008 fija la tasa estándar por pasajero en 48 PLN/PAX (12,0 EUR), la tasa estándar de aterrizaje de aeronaves por encima de 2 toneladas (es decir, incluidas todas las aeronaves chárter y de CBC) en 25 PLN/Tm (6,25 EUR) y la tasa de estacionamiento en 4,5 PLN/24h/Tm (1,25 EUR).
- (144) La Comisión observa, sin embargo, que la lista de las tarifas aplicadas en el aeropuerto de Gdańsk también ofrece diversos descuentos y rebajas, entre otras cosas, a los vuelos de las compañías aéreas de bajo coste. El aeropuerto

<sup>(57)</sup> Véase, por ejemplo, la Decisión C(2009) 4445 de la Comisión, de 3 de junio de 2009, sobre concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte.

<sup>(58)</sup> Véase la nota 9.

<sup>(59)</sup> El plan director se encargó en febrero de 2010 y se publicó en noviembre de 2010.

<sup>(60)</sup> Tráfico de pasajeros (en miles de pasajeros al año) en el aeropuerto de Gdańsk.

Número real de pasajeros:

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº de pasajeros	466	672	1 256	1 715	1 954	1 911	2 232	2 463	2 906

Incremento previsto nº de pasajeros:

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de pasajeros	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230

<sup>(61)</sup> CBC, 64,5 %; vuelos chárter, 7,5 %. Tanto en 2009 como en 2011, la cifra fue del 70 %.

de Gdańsk aplica una reducción de las tasas por pasajero de 24 PLN/PAX (6 EUR) para todas las nuevas conexiones (desde el 1 de enero de 2004) y para todos los incrementos de frecuencia que impliquen a una aeronave con un peso máximo de despegue de entre 50 y 100 toneladas (por ejemplo, Airbus A-320, Boeing 737 y otros tipos de aeronaves utilizados por las compañías de bajo coste). Las tasas de aterrizaje aplicadas en relación con dichas conexiones también se redujeron en un 50 % (es decir, 12,5 PLN/Tm). La tasa de estacionamiento se elimina totalmente si la frecuencia de una conexión es al menos de 6 veces por semana. Además, la tasa por pasajero estándar se reduce primero 23 PLN para todos los pasajeros de salida en conexiones interiores regulares y posteriormente se aplica la reducción que corresponda. La Comisión considera que, teniendo en cuenta los descuentos y reducciones aplicados en el aeropuerto de Gdańsk, las tasas aeroportuarias en el aeropuerto de Gdynia fueron por término medio significativamente más elevadas que en el aeropuerto vecino. Mediante la aplicación de estas tasas aeroportuarias, el aeropuerto de Gdynia, en su calidad de nuevo competidor, no será capaz de atraer volúmenes significativos de tráfico cuando existe un aeropuerto consolidado con excedente de capacidad en la misma zona de influencia y que aplica tarifas netas inferiores para las nuevas conexiones y los incrementos de frecuencia de las conexiones existentes. La Comisión también observa que la lista de las tasas aeroportuarias del aeropuerto de Gdańsk establece que las tasas con descuento se apliquen hasta el 31 de diciembre de 2028. Habida cuenta de que el estudio PIEM de 2010 (basado en el plan de negocio del gestor aeroportuario en ese momento) estima que las tasas aeroportuarias constituyen la primera fuente de ingresos del gestor del aeropuerto, la Comisión considera que esta solución constituye la prueba de que el estudio PIEM de 2010 no es lo suficientemente sólido y creíble para demostrar que el proyecto de inversión en cuestión podría haber sido asumido por un inversor privado.

- (145) Dado que tanto el aeropuerto de Gdynia como el de Gdańsk se centrarán principalmente en las compañías chárter y de bajo coste, que el aeropuerto de Gdańsk no utiliza toda su capacidad, que sus tarifas reales son inferiores a las fijadas en el plan de negocio del aeropuerto de Gdynia y habida cuenta de la proximidad de los dos aeropuertos, la Comisión considera también que la pretensión de que no hay ninguna competencia de precios entre los dos aeropuertos es errónea.
- (146) La Comisión señala además que, en el momento de la elaboración del estudio PIEM de 2010, las tarifas netas (tarifas estándar una vez deducidos los descuentos aplicables) aplicadas en el aeropuerto de Bydgoszcz (situado a 196 kilómetros y a 2 horas 19 minutos en coche del aeropuerto de Gdynia) y en el aeropuerto de Szczecin (situado a 296 kilómetros y a 4 horas 24 minutos en coche del aeropuerto de Gdynia), el segundo y tercer aeropuerto más cercano de entre los aeropuertos regionales de Polonia, eran considerablemente inferiores <sup>(62)</sup>.
- (147) En vista de lo anterior, la Comisión considera que, habida cuenta de la proximidad de otro aeropuerto no saturado con el mismo modelo de negocio, las tasas aeroportuarias del estudio PIEM de 2010, que son superiores a las aplicadas en Gdańsk y en otros aeropuertos regionales cercanos, no son realistas. Habida cuenta de la situación competitiva del aeropuerto de Gdynia, las previsiones de tráfico que figuran en el estudio PIEM de 2010 se basan en supuestos poco realistas.
- (148) Cabe señalar también que el estudio PIEM de 2010 no incluía ni un análisis de sensibilidad ni ninguna evaluación de la probabilidad de un resultado (como, por ejemplo, hipótesis más optimista, más pesimista y de base). Por consiguiente, la Comisión concluye que la hipótesis que se presenta en el estudio PIEM de 2010 parece basarse en supuestos excesivamente optimistas de la evolución del tráfico de pasajeros y el nivel de las tasas.
- (149) La Comisión, después de efectuar una serie de cálculos de sensibilidad, señala que reducir los ingresos anuales procedentes de las tasas por pasajero vinculadas al tráfico de compañías de bajo coste y vuelos chárter en el [...] % (durante el período de previsión de 2010-2040) es suficiente para que el proyecto no sea rentable, a pesar del significativo valor terminal, incierto en sí mismo, como se explica en el considerando 135. Esta caída de los ingresos podría producirse si las tasas o el tráfico fueran inferiores a lo previsto. A este respecto, cabe señalar que las tasas aeroportuarias del plan de negocio utilizado para el estudio PIEM de 2010 ya son [...] % superiores a las del aeropuerto de Gdańsk <sup>(63)</sup>. En este contexto, resulta altamente improbable que el aeropuerto de Gdynia

<sup>(62)</sup> Aeropuerto de Bydgoszcz: La tasa estándar por pasajero de salida es de 30 PLN (7,5 EUR); la tasa estándar de aterrizaje, 45 PLN /Tm (11,25 EUR) para las primeras 2 toneladas de MTOW, 40 PLN/Tm (10 EUR) entre 2 y 15 toneladas de MTOW, 35 PLN/Tm (8,75 EUR) entre 15 y 40 toneladas de MTOW, 30 PLN /Tm (7,5 EUR) entre 40 y 60 toneladas de MTOW, 25 PLN/Tm (6,25 EUR) entre 60 y 80 toneladas de MTOW y 20 PLN /Tm (5 EUR) por cada tonelada de MTOW superior a 80 toneladas; una tasa estándar de estacionamiento de 8 PLN/Tm/24 h (2 EUR, sin cargo durante las primeras 4 horas). Descuentos: las tasas por pasajero podrán reducirse entre un 5 % (en el caso de que una compañía aérea tenga 100-300 pasajeros que salgan del aeropuerto de Bydgoszcz al mes) y un 50 % (en caso de que la compañía aérea tenga más de 8 000 pasajeros que salgan del aeropuerto de Bydgoszcz al mes); tasa de aterrizaje con un 50 % de descuento en los primeros 12 meses de una conexión, un 50 % en caso de desembarque entre 14:00 y 20:00 horas; tasas de aterrizaje y estacionamiento: un 10 % en el caso de una compañía con 4-10 vuelos al mes, un 15 % para las compañías que tengan entre 11 y 30 vuelos al mes, un 20 % en caso de que superen los 31 vuelos al mes. Aeropuerto de Szczecin: la tasa estándar por pasajero de salida es de 35 PLN (8,75 EUR); la tasa estándar de aterrizaje asciende a 70 PLN/Tm (17,5 EUR); la tasa estándar de estacionamiento es de 8 PLN/Tm/24 h (sin tasas para las 2 primeras horas). Descuentos: del 20 % (en caso de que una compañía ofrezca a los pasajeros de salida más de 800 plazas por semana) al 90 % (si son más de 1 300 las plazas ofrecidas).

<sup>(63)</sup> Cálculo de las tasas por pasajero para las compañías de bajo coste.

sea capaz de atraer tráfico sin ofrecer algún descuento significativo de la tasa de 40 PLN (10 EUR) que figura en el plan de negocio. Por lo tanto, la gran sensibilidad del VAN a una reducción marginal de las tasas aeroportuarias (resultantes de hipótesis realistas) arroja dudas significativas sobre la credibilidad del plan de negocio inicial.

- (150) Aunque el estudio PIEM de 2010 se basaba en las proyecciones de tráfico disponibles en aquel momento y no debe utilizarse información *ex post* para evaluar directamente el estudio PIEM, la Comisión constata, no obstante, que estas proyecciones eran demasiado optimistas. En efecto, si comparamos las proyecciones de tráfico de 2010 y 2012, observamos diferencias significativas. No solo se había retrasado el comienzo del proyecto, sino que además, y a lo largo del «período de EBITDA positivo», las previsiones de tráfico se redujeron del [...] % al [...] % cada año. Tal corrección significativa, transcurridos apenas dos años y sin que tuviera lugar ninguna modificación importante de las circunstancias, constituye una verificación de la racionalidad de las hipótesis iniciales. Además, corrobora que los controles de sensibilidad practicados por la Comisión (con un alcance, en comparación, mucho más reducido) subrayan el carácter poco realista de los supuestos en que se basaba la conclusión de que el proyecto valía la pena.

Cuadro 6

**Comparación de las previsiones de tráfico de pasajeros utilizadas en el estudio PIEM de 2010 y en el estudio de 2012**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total pasajeros en el estudio PIEM de 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total pasajeros en el estudio PIEM de 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Diferencia		- 53 %	- 69 %	- 55 %	- 38 %	- 36 %	- 29 %	- 27 %	- 25 %
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Total pasajeros en el estudio PIEM de 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Total pasajeros en el estudio PIEM de 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
Diferencia	- 23 %	- 21 %	- 19 %	- 17 %	- 17 %	- 18 %	- 18 %	- 19 %	- 19 %

- (151) Otras pruebas de sensibilidad indican que el proyecto no sería rentable si los ingresos totales fueran tan solo un [...] % al año inferiores a lo largo de todo el período de previsión, o si los ingresos fueran un [...] % inferiores y los gastos de explotación un [...] % más altos. La rentabilidad de la inversión es, por lo tanto, muy sensible a cambios pequeños en la hipótesis de base. La Comisión considera que tales cambios son marginales en comparación con las modificaciones efectuadas en los sucesivos estudios PIEM.

- (152) La Comisión observa, por otra parte, que los resultados positivos del estudio PIEM de 2010 también dependen en gran medida del valor terminal de la inversión una vez finalizado el período cubierto por el plan de negocio (es decir, en 2040). De hecho, el flujo de caja actualizado de la empresa para el período 2010-2040 es negativo y asciende a (- [...] millones) PLN. El valor terminal actualizado a 30 de junio de 2010 asciende a [...] millones PLN.

- (153) Con respecto a las hipótesis en las que se basan los cálculos, el valor terminal se calculó a partir de hipótesis según las cuales la tasa de crecimiento anual del flujo de caja de la inversión después de 2040 ascendería indefinidamente al [...] %. Según la práctica habitual, la tasa de crecimiento de una empresa no debe ser más elevada que la de la economía en la que opera (en términos de crecimiento del PIB). En efecto, el valor terminal se calcula en el momento en el que la empresa debería alcanzar la madurez y cuando ya ha pasado su período de elevado crecimiento. Teniendo en cuenta que se espera que en la economía haya empresas de elevado crecimiento y otras con crecimiento estable, la tasa de crecimiento de las empresas maduras debería ser, por lo tanto, inferior a la tasa media de crecimiento de la economía en general. En sus observaciones, las autoridades polacas no indicaron la base sobre la que previeron una tasa de crecimiento a largo plazo del [...] %, pero sí explicaron que la tasa de crecimiento a largo plazo es una tasa de crecimiento nominal. Según información del FMI, la Comisión consideró que las previsiones de crecimiento del PIB real de Polonia disponibles a principios de 2010 indicaban que la tasa de crecimiento nominal de la economía polaca pasaría de un 5,6 % en 2011 a un 6,6 % en 2015. Con una inflación del orden del 2,5 %, era de esperar que el PIB real aumentase en un 4 %. Por lo tanto, a primera vista podía considerarse que la elección de una tasa de crecimiento nominal del [...] % para el aeropuerto de Gdynia estaba en sintonía con la información disponible en aquel momento y la práctica habitual de elegir una tasa de crecimiento inferior a la tasa de crecimiento de la economía. No obstante, al optar por una tasa de crecimiento a largo plazo por encima de la inflación (que en abril de 2010 se estimó en el 2,5 %), el plan de negocio supone que después de 2040 el aeropuerto seguirá creciendo año tras año.

## Cuadro 7

## Datos y previsiones relativos al PIB y la inflación procedentes del FMI de abril de 2010

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% crecimiento PIB (precios constantes)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
% crecimiento PIB (precios actuales)	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
% inflación	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Base de datos de las perspectivas de la economía mundial, abril de 2010 (información descargada en la siguiente dirección: <http://www.imf.org/external/data.htm>)

- (154) Por otra parte, la Comisión señala que, en el presente asunto, habida cuenta del período de previsión particularmente prolongado y de la lejanía de la fecha para la cual se ha calculado el valor terminal, la tarea de determinar la tasa de crecimiento más adecuado es aún más compleja y la incertidumbre aún mayor. De hecho, las previsiones de crecimiento del PIB raramente van más allá de un horizonte de cinco años, mientras que, en este caso, el modelo tenía que predecir una tasa de crecimiento razonable para el aeropuerto después de haber estado en funcionamiento durante 30 años. Este hecho indica que un inversor prudente habría llevado a cabo una serie de pruebas de sensibilidad.
- (155) El modelo de la tasa de crecimiento estable utilizado para calcular el valor terminal en el presente asunto exige asimismo la adopción de supuestos en relación con la fecha en la que la empresa empezará a crecer a una tasa estable que pueda mantener de forma indefinida. En el estudio PIEM de 2010, esta fecha se fijó en 2040, es decir, un período de previsión de 30 años (2010-2040). En el estudio PIEM de 2012, el período de previsión se redujo a 18 años (2012-2030), y por tanto, el valor terminal se calculó para 2030. Si el mismo horizonte temporal se aplica al estudio PIEM de 2010, el VAN del proyecto se reduce notablemente ([...] millones PLN o [...] millones EUR).
- (156) La Comisión también observa que en el estudio PIEM de 2012 se indica expresamente que un inversor prudente habría tomado en consideración el hecho de que el proyecto comporta un plazo temporal especialmente largo antes de alcanzar la rentabilidad (véase la sección 4.10.1.2 del estudio PIEM de 2012, en el que se concluye que «el resultado positivo del VAN demuestra que la inversión en el aeropuerto de Gdynia-Kosakowo puede resultar interesante para los inversores potenciales. No obstante, antes de tomar decisiones, los inversores tendrán que considerar también el horizonte temporal a largo plazo típico de los proyectos de inversión en infraestructuras»).

*Conclusión*

- (157) El proyecto de conversión del aeropuerto de Gdynia-Kosakowo implica una inversión considerable y un largo período de flujos de caja negativos. De hecho, el plan de negocio indica que el flujo de caja actualizado acumulado durante el período de previsión 2010-2040 es negativo (- [...] millones PLN o - [...] millones EUR). Según el plan de negocio, el proyecto solo alcanza cifras positivas en virtud del valor terminal actualizado de [...] millones PLN ([...] millones EUR) calculado para 2040 y años sucesivos, en el supuesto de que el aeropuerto crezca anual e indefinidamente a una tasa nominal del [...] %. No obstante, como se explica en el considerando 135, parece que ni el gestor aeroportuario ni los accionistas son propietarios de los terrenos, que siguen siendo propiedad del Tesoro Público, de manera que el valor terminal presentado para el aeropuerto no es fiable. Además, a pesar de las considerables incertidumbres inherentes a tal proyecto a largo plazo, el plan de negocio no incluye ningún análisis de sensibilidad y, por lo tanto, difiere del análisis que un inversor prudente habría llevado a cabo en relación con un proyecto de este tipo.
- (158) Por otra parte, el análisis de la Comisión llegó a la conclusión de que el plan de negocio se basa en una serie de supuestos optimistas en exceso y poco realistas, teniendo en cuenta la proximidad del aeropuerto de Gdańsk, que presenta el mismo modelo de negocio, capacidad disponible y planes de expansión. Varias pruebas de sensibilidad indican que el VAN del proyecto pasa a ser negativo en caso de modificaciones de menor importancia y realistas de los supuestos de base.
- (159) En vista de lo anterior, la Comisión considera que un inversor privado no habría decidido asumir el proyecto de inversión en cuestión sobre la base del estudio PIEM de 2010. Por consiguiente, la decisión de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo de financiar la conversión del aeródromo militar en aeropuerto civil confiere una ventaja económica al gestor del aeropuerto, que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

*5.1.3.4. Aplicación del PIEM sobre la base de los estudios PIEM de 2011 y 2012**Aplicación del PIEM sobre la base del estudio de 2011*

- (160) La primera actualización del estudio PIEM se llevó a cabo en mayo de 2011. Aunque las aportaciones de capital realizadas después de que se llevara a cabo este estudio PIEM se comprometieron antes de mayo de 2011 (véase el considerando 51), la Comisión también ha examinado si, sobre la base de la información contenida en este estudio económico, puede considerarse que las aportaciones de capital se ajustan al comportamiento de un inversor privado que opera en una economía de mercado. En el estudio PIEM de 2011, los ingresos del proyecto se mantenían constantes, pero se incrementaba el gasto en bienes de capital (véase el gráfico 2 en el que se muestran los gastos de inversión acumulados). Este estudio también tiene en cuenta las anteriores aportaciones de capital y el gasto en bienes de capital ya efectuado. El WACC se redujo ligeramente (del [...] % al [...] %) y la tasa de crecimiento a largo plazo se redujo del [...] % al [...] %. Estas actualizaciones se tradujeron en un VAN notablemente inferior, [...] millones PLN (alrededor de [...] EUR). Esto se debió a pérdidas más elevadas (el flujo de caja actualizado del período 2011-2030 ascendería a - [...] millones PLN), y el valor terminal descendería ligeramente, hasta [...] millones PLN.
- (161) Por lo que se refiere a la demanda de pasajeros e ingresos relacionados, la Comisión considera que los argumentos presentados en los considerandos 136-141 relativos a la competencia que mantienen el aeropuerto de Gdynia y el aeropuerto de Gdańsk en relación con las compañías aéreas y los pasajeros también son válidos para la evaluación del estudio PIEM de 2011.
- (162) La Comisión observa, en particular, que el nivel de las tasas aeroportuarias que figura en el estudio PIEM de 2011 era idéntico al del estudio de 2010.
- (163) Dado que los aeropuertos de Gdańsk, Bydgoszcz y Szczecin aplicaban en 2011 las mismas tarifas que en 2010 (y los mismos descuentos), la evaluación de la Comisión del nivel de las tarifas que figura en el estudio PIEM de 2011 para el aeropuerto de Gdynia es idéntica a la del estudio PIEM de 2010 (véanse los considerandos 141 a 147).

- (164) La Comisión considera que un inversor en una economía de mercado, guiado por las perspectivas de rentabilidad, no habría basado la decisión de invertir en el proyecto en cuestión en unas tasas considerablemente más altas que las tasas netas aplicadas en otros aeropuertos regionales polacos <sup>(64)</sup>, especialmente en el aeropuerto de Gdańsk.
- (165) En este contexto, la Comisión señala que una tasa aeroportuaria reducida, comparable a las tasas abonadas en otros aeropuertos regionales polacos (por ejemplo, los aeropuertos de Gdańsk, Bydgoszcz, Szczecin y Lublin) daría como resultado un valor del patrimonio neto negativo.
- (166) La Comisión, después de efectuar una serie de cálculos de sensibilidad, señala que reducir los ingresos anuales procedentes de las tasas por pasajero vinculadas al tráfico de compañías de bajo coste y vuelos chárter en el [...] % (durante el período de previsión de 2010-2040) es suficiente para que el proyecto no sea rentable, a pesar del significativo valor terminal.
- (167) Otras pruebas de sensibilidad sugieren que el proyecto no sería rentable si los ingresos totales fueran tan solo un [...] % al año inferiores a lo largo de todo el período de previsión, o si los ingresos fueran un [...] % inferiores y los gastos de explotación un [...] % más altos. La rentabilidad de la inversión es, por lo tanto, muy sensible a cambios pequeños en la hipótesis de base.
- (168) La Comisión observa, por otra parte, que los resultados positivos del estudio PIEM de 2011 también dependen en gran medida del valor terminal de la inversión una vez finalizado el período cubierto por el plan de negocio (es decir, en 2040). Como se explica en el considerando 135, no está claro si el valor terminal de las infraestructuras corresponde en su totalidad o en parte al gestor aeroportuario y sus accionistas.
- (169) En consecuencia, la Comisión concluye que, al igual que el estudio PIEM de 2010, el de 2011 está basado en supuestos poco realistas, en particular, en relación con las previsiones de tráfico y las tasas de aeropuerto. Por consiguiente, también sobre la base del estudio PIEM de 2011, la decisión de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo de financiar la conversión del aeródromo militar de Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) en aeropuerto civil no es conforme con el principio del inversor privado y, por tanto, confiere una ventaja económica que el gestor aeroportuario no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

#### *Aplicación del PIEM sobre la base del estudio de 2012*

- (170) En opinión de las autoridades polacas, la Comisión debe evaluar el cumplimiento del PIEM sobre la base del estudio de 2012. La Comisión señala que el estudio PIEM de 2012 tiene en cuenta las anteriores aportaciones de capital y el gasto en bienes de capital ya efectuados. El estudio PIEM de 2012 muestra que la financiación facilitada a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL da como resultado un valor del patrimonio neto positivo de [...] millones PLN (alrededor de [...] millones EUR) para sus accionistas. Además, la TIR del proyecto de inversión de [...] % es superior al coste de capital previsto por el gestor aeroportuario ([...] %) <sup>(65)</sup>.
- (171) El estudio PIEM de 2012 compara el valor del patrimonio neto de la empresa con nuevas inversiones, en una situación en la que el nuevo aeropuerto sea operativo (la «hipótesis de base»), con el valor del patrimonio neto de la empresa sin nuevas inversiones, en el supuesto de que se hubiera abandonado el proyecto de inversión en junio de 2012 (la «hipótesis contrafáctica») <sup>(66)</sup>.

<sup>(64)</sup> Además de las tasas de los aeropuertos de Gdańsk, Bydgoszcz y Szczecin, la Comisión analizó también las tasas de Lublin, un aeropuerto regional abierto en diciembre de 2012. La tasa estándar por pasajero de salida en Lublin es de 34 PLN (8,5 EUR); la tasa estándar de aterrizaje es de 36 PLN /Tm; la tasa estándar de estacionamiento es de 15 PLN/Tm/24 h (gratis las 4 primeras horas). Descuentos: si una compañía aérea abre una base operativa en el aeropuerto de Lublin, la tasa por pasajero de salida se sitúa entre 4,21 PLN (1,05 EUR) y 5,76 PLN (1,44 EUR) durante las 5 primeras temporadas (2,5 años); se aplica un descuento del 99 % a las tasas de aterrizaje y estacionamiento. Después de cinco temporadas se aplican descuentos a las nuevas conexiones. Los descuentos aplicados a las tasas de pasajeros, aterrizaje y estacionamiento oscilan entre el 95 % en el primer año de una conexión y el 25 %-65 % en el quinto año (en función del número de pasajeros). Después del quinto año se aplica un descuento del 60 % si una compañía aérea transporta a más de 250 000 pasajeros con salida en el aeropuerto de Lublin.

<sup>(65)</sup> En estos gastos están incluidos los costes encuadrados en el ámbito de las obligaciones de servicio público.

<sup>(66)</sup> Como el estudio PIEM se llevó a cabo en junio de 2012, el análisis se basa en esta fecha.

- (172) Este enfoque es deficiente fundamentalmente para evaluar si la conversión del aeródromo militar en aeropuerto civil incluye ayudas estatales, ya que no tiene en cuenta las importantes cantidades de capital ya invertidas en el aeropuerto. La hipótesis contrafáctica correcta habría sido no comenzar la ejecución del proyecto en absoluto. La Comisión señala que, en primer lugar, un inversor privado no habría invertido en el proyecto si los planes para desarrollar un nuevo aeropuerto civil en la zona no presentaban una perspectiva realista de obtener un beneficio de tal inversión. La hipótesis contrafáctica definida en el estudio PIEM de 2012 queda, por tanto, falseada por decisiones anteriores, que tampoco se ajustaban al comportamiento de un inversor privado. Al igual que las aportaciones de capital anteriores, que constituían ayuda estatal ya que un gestor privado no las habría realizado, las aportaciones de capital posteriores en el mismo proyecto también constituyen ayuda estatal.
- (173) La Comisión observa que la hipótesis de base que figura en el estudio PIEM de 2012 presentado por Polonia se basa en un plan de negocio que contempla flujos de caja futuros para los inversores de capital durante el período 2012-2030 [es decir, un período de gran crecimiento <sup>(67)</sup>]. Los flujos de caja futuros previstos se basan en la hipótesis de que el aeropuerto iniciaría sus actividades en 2013. En el momento en que se llevó a cabo el estudio PIEM de 2012, Polonia esperaba que el aeropuerto prestara servicios a unos [...] pasajeros en 2014 y experimentara una expansión gradual de sus actividades hasta los [...] pasajeros en 2020 y a unos [...] en 2028 (véanse las previsiones de evolución del número de pasajeros que figuran en el cuadro 8).

Cuadro 8

## Previsiones del tráfico de pasajeros en el aeropuerto de Gdynia (en miles)

Incremento previsto en el número de pasajeros										
Año	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083,7

- (174) Según el estudio PIEM de 2012, se espera que, después de 2030, el gestor del aeropuerto crezca indefinidamente a una tasa de crecimiento estable de [...]. Partiendo de esta hipótesis, las autoridades polacas calcularon el valor terminal del gestor del aeropuerto en 2030.
- (175) La Comisión toma nota de que, al igual que en los estudios PIEM de 2010 y 2011, el factor del valor clave de los flujos de caja futuros del gestor del aeropuerto de Gdynia son los ingresos previstos en concepto de las actividades de aviación, que dependerán del número de pasajeros y del nivel de las tasas pagadas por las compañías aéreas.
- (176) Por lo que se refiere a la evolución prevista del número de pasajeros, Polonia alega que con el tiempo aumentará la demanda de servicios de transporte aéreo de pasajeros con el esperado aumento del PIB del país y el desarrollo de la región. Las autoridades polacas estiman, por tanto, que las proyecciones de tráfico son conservadoras y que podrían ser más elevadas de lo previsto. En su opinión, la actualización de las previsiones de tráfico para la región de marzo de 2013 contempla un tráfico superior al indicado en el estudio PIEM de 2012.
- (177) Polonia alega que el plan de negocio prevé que el aeropuerto de Gdynia gestione menos del [...] % del tráfico de pasajeros de la región. Por otra parte, en opinión de las autoridades polacas, el desarrollo del mercado de los servicios aéreos de Pomerania deja margen para que otro aeropuerto pequeño complemente los servicios ofrecidos por el aeropuerto de Gdańsk.
- (178) Por lo que se refiere a la demanda de pasajeros e ingresos relacionados, la Comisión considera que los argumentos presentados para los estudios PIEM de 2010 y 2011 en los considerandos 136-147 y 161-165 también se aplican a la evaluación del estudio PIEM de 2012.

<sup>(67)</sup> Un método ampliamente utilizado para evaluar las decisiones de inversión de capital es considerar el valor del patrimonio neto de la empresa, es decir, el valor de una empresa a disposición de sus propietarios o accionistas. Se calcula sumando todos los flujos de caja futuros para los inversores de capital actualizados al tipo de remuneración adecuado. El tipo de actualización que se suele utilizar es el coste de capital, que refleja el riesgo de los flujos de caja.

- (179) La Comisión considera que un inversor en una economía de mercado no habría fijado sus tasas en un nivel más elevado contando con que las tasas del aeropuerto de Gdańsk aumentarían a largo plazo. A este respecto, la Comisión observa que el cuadro de tasas aplicado en el aeropuerto de Gdańsk contempla la aplicación de descuentos hasta 2028 (es decir, durante un período solo dos años más corto que el establecido en el plan de negocio para el estudio PIEM de 2012). Sobre esta base, incluso en el caso de que las tasas aeroportuarias del aeropuerto de Gdańsk se incrementasen después de 2028, la Comisión considera que la previsión de la media de las tasas aeroportuarias previstas durante el período del plan de negocio (es decir, hasta 2030) sigue siendo superior a la media del aeropuerto competidor.
- (180) Las autoridades polacas confirmaron que el estudio PIEM de 2012 tiene en cuenta los costes de funcionamiento relacionados con la actividad militar en el aeropuerto. Se espera que esos costes sean compensados por el Estado. Las autoridades polacas también confirmaron que aún no se ha alcanzado un acuerdo formal sobre el reparto de los costes (tanto los costes de funcionamiento como los de inversión) entre el aeropuerto de Gdynia y el Ejército.
- (181) La Comisión considera que un inversor en una economía de mercado basaría su apreciación únicamente en los resultados previsibles en el momento de la decisión de inversión. Por consiguiente, la Comisión considera que, al evaluar la coherencia de la inversión con el PIEM, no debe tenerse en cuenta la posible reducción de los costes que resultaría de la asunción de una parte de los mismos por parte del Ejército (ni el impacto sobre los costes e ingresos totales del aeropuerto). En efecto, el estudio PIEM de 2012 no cuantifica las reducciones de costes que el gestor aeroportuario podría obtener en este sentido.
- (182) Como en el caso del estudio PIEM de 2010, el DCF total para el proyecto a lo largo del período 2012-2030 es negativo, como se muestra en el gráfico 4. El aeropuerto empezará a generar flujos de caja positivos en 2020, pero el prolongado período de inversión implica que el flujo de caja acumulado, en términos actualizados, sigue siendo negativo durante el período de las previsiones.

Gráfico 4

**DCF acumulado (en PLN), estudio PIEM de 2012 (excluido el gasto de las tareas encuadradas dentro de las competencias de las autoridades públicas)**

[...]

- (183) Por consiguiente, la Comisión concluye que el estudio PIEM de 2012 no puede considerarse una prueba correcta para evaluar si la decisión de los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo de financiar la conversión del aeródromo militar de Gdynia en aeropuerto civil es conforme con el principio del inversor privado. Cuando se realizó el estudio PIEM de 2012 las decisiones de inversión de los accionistas ya se habían adoptado. La Comisión considera asimismo que las aportaciones de capital efectuadas con posterioridad a la realización del estudio PIEM de 2012 no pueden considerarse decisiones de inversión autónomas tomadas de forma aislada, dado que se refieren al mismo proyecto de inversión, que los accionistas públicos empezaron a ejecutar como muy tarde en 2010, y el estudio PIEM de 2012 solo refleja ajustes o modificaciones del proyecto inicial.

*La actualización de noviembre de 2013*

- (184) La Comisión considera, además, que las modificaciones introducidas en el plan de inversiones destinadas a generar ingresos adicionales procedentes de la venta de combustible por parte del aeropuerto (sin un operador externo) y ofrecer servicios de navegación no deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar la coherencia de las inversiones con el principio del inversor privado. Las autoridades polacas confirmaron que estas posibles fuentes adicionales de ingresos no se incluyeron en los estudios PIEM de 2010, 2011 y 2012 preparados para el aeropuerto de Gdynia, dado que ni la empresa ni los accionistas públicos tenían la certeza, en el momento en que se realizaron estos estudios, de que iban a obtener todas las autorizaciones y permisos necesarios para prestar tales servicios; hasta tal punto era así, que no incluyeron estos ingresos en sus propias proyecciones (ni siquiera como una hipótesis optimista). Dado que era improbable obtener las autorizaciones y permisos necesarios en el momento en que se llevaron a cabo los estudios PIEM, la Comisión no los puede tener en cuenta con carácter retroactivo.

*Conclusión*

- (185) La financiación pública concedida por los ayuntamientos de Gdynia y Kosakowo al gestor aeroportuario no es coherente con el PIEM. Por lo tanto, la Comisión considera que la medida en cuestión confiere a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

*5.1.4. Selectividad*

- (186) Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, para que una medida pueda considerarse ayuda estatal, debe favorecer a «determinadas empresas o producciones». En el caso en cuestión, la Comisión señala que las aportaciones de capital solo afectan a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, por lo que son, por definición, selectivas a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

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

- (187) Cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro refuerza la posición de una empresa frente a otras que compiten con la primera en el mercado interior, se ha de considerar que estas últimas resultan afectadas por dicha ayuda <sup>(68)</sup>. La ventaja económica otorgada por la medida de que se trata refuerza la posición económica del gestor del aeropuerto, dado que estará en condiciones de iniciar sus actividades sin tener que soportar los costes de funcionamiento y de inversión inherentes.
- (188) Tal y como se detalla en la sección 5.1.1, la explotación de un aeropuerto es una actividad económica. Existe competencia, por un lado, entre aeropuertos para atraer a las compañías aéreas y el tráfico aéreo correspondiente (pasajeros y mercancías) y, por otra, entre los gestores aeroportuarios, que pueden competir entre sí para que se les encomiende la gestión de un aeropuerto determinado. Además, la Comisión subraya, especialmente por lo que se refiere a las compañías de bajo coste, que los aeropuertos situados en distintas zonas de influencia y en Estados miembros diferentes también pueden competir entre sí para atraer a dichas compañías aéreas. La Comisión señala que por el aeropuerto de Gdynia pasarán unos [...] 000 pasajeros hasta 2020 y cerca de 1 millón en 2030.
- (189) Como se indica en el apartado 40 de las Directrices de aviación de 2005, no es posible excluir ni siquiera a los pequeños aeropuertos del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, dado que compiten con otros aeropuertos pequeños para atraer, en particular, compañías aéreas de bajo coste y tráfico de vuelos chárter. La Comisión considera que la competencia y el comercio entre Estados miembros pueden verse afectados.
- (190) Sobre la base de los argumentos presentados en los considerandos 187 a 189, la ventaja económica conferida al gestor del aeropuerto de Gdynia refuerza su posición frente a sus competidores en el mercado de prestadores de servicios aeroportuarios de la Unión. Por consiguiente, la financiación pública objeto de análisis falsea o amenaza con falsear la competencia y afecta a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

*5.1.6. Conclusión*

- (191) Habida cuenta de los argumentos presentados en los considerandos 101 a 190, la Comisión considera que las aportaciones de capital concedidas a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Como la financiación ya había sido concedida a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, la Comisión también considera que Polonia ha incumplido la prohibición establecida en el artículo 108, apartado 3, del TFUE <sup>(69)</sup>.

<sup>(68)</sup> Asunto T-214/95, *Het Vlaamse Gewest/Comisión*, UE:T:1998:77/Rec. 1998, p. II-717.

<sup>(69)</sup> Asunto T-109/01, *Fleuren Compost/Comisión*, UE:T:2004:4/Rec. 2004, p. II-127.

## 5.2. Compatibilidad de la ayuda con el mercado interior

- (192) La Comisión ha examinado si la ayuda en cuestión puede considerarse compatible con el mercado interior. Según lo descrito anteriormente, la ayuda consiste en la financiación de los costes de inversión relacionados con la puesta en marcha del aeropuerto de Gdynia y de las pérdidas durante los primeros años de la explotación del aeropuerto (es decir, hasta el año 2019, inclusive, según los estudios PIEM de 2010 y 2012).

### 5.2.1. Aplicabilidad de las Directrices de aviación de 2005 y de 2014

- (193) El artículo 107, apartado 3, del TFUE prevé una serie de excepciones a la norma general establecida en el artículo 107, apartado 1, de dicho Tratado según la cual las ayudas estatales no son compatibles con el mercado interior. La ayuda en cuestión puede evaluarse sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, que dispone que «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común» podrán considerarse compatibles con el mercado interior.
- (194) A este respecto, las Directrices de aviación de 2005 y las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas, de 31 de marzo de 2014 («las Directrices de aviación 2014») <sup>(70)</sup> establecen un marco para evaluar si la ayuda a los gestores aeroportuarios puede ser declarada compatible con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (195) Con arreglo a las Directrices de aviación de 2014, la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales <sup>(71)</sup> se aplicará a la ayuda ilegal a la inversión en aeropuertos. En este sentido, si se concedió ayuda ilegal a la inversión antes del 4 de abril de 2014, la Comisión aplicará las normas de incompatibilidad vigentes en el momento en que se concedió tal ayuda. Por consiguiente, la Comisión aplicará los principios establecidos en las Directrices de aviación de 2005 a las ayudas a la inversión ilegales otorgadas a los aeropuertos antes del 4 de abril de 2014 <sup>(72)</sup>.
- (196) Con arreglo a las Directrices de aviación de 2014, las disposiciones de la Comunicación sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales no deben aplicarse a los casos pendientes de ayudas de funcionamiento ilegales destinadas a los aeropuertos con anterioridad al 4 de abril de 2014. En lugar de ello, la Comisión aplicará los principios establecidos en las Directrices de aviación de 2014 a todos los casos de ayudas de funcionamiento (notificaciones pendientes y ayudas ilegales no notificadas) destinadas a aeropuertos, aunque la ayuda haya sido otorgada antes del 4 de abril de 2014 <sup>(73)</sup>.
- (197) Las aportaciones de capital constituyen ayuda estatal a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL otorgada antes del 4 de abril de 2014 (véase el considerando 191).

### 5.2.2. Diferencia entre ayuda a la inversión y ayuda de funcionamiento

- (198) Habida cuenta de las disposiciones de las Directrices de aviación de 2014 a las que hacen referencia los considerandos 196-197, la Comisión debe determinar si la medida en cuestión constituye ayuda ilegal a la inversión o de funcionamiento.
- (199) De conformidad con el apartado 25, punto 18, de las Directrices de aviación de 2014, se entiende por «ayuda a la inversión» la «ayuda para financiar activos fijos, en concreto para cubrir el déficit de financiación de los costes de capital».
- (200) Por su parte, la ayuda de funcionamiento es la ayuda que cubre la diferencia negativa entre los ingresos del aeropuerto y sus costes de funcionamiento, siendo estos los «costes subyacentes [...] con respecto a la prestación de los servicios aeroportuarios, incluyendo categorías de costes tales como los de personal, servicios contratados,

<sup>(70)</sup> Comunicación de la Comisión — Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas (DO C 99 de 4.4.2014, p. 3).

<sup>(71)</sup> DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

<sup>(72)</sup> Apartado 173 de las Directrices de aviación de 2014.

<sup>(73)</sup> Apartado 172 de las Directrices de aviación de 2014.

comunicaciones, residuos, energía, mantenimiento, alquileres y administración, pero excluyendo los costes de capital, las ayudas a la comercialización o cualquier otro incentivo otorgado a las compañías aéreas por el aeropuerto, y los costes que correspondan a los poderes públicos» <sup>(74)</sup>.

- (201) A la luz de esas definiciones, la ayuda estatal en favor de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL debe considerarse ayuda a la inversión, dado que estaba destinada a financiar activos fijos. También constituye ayuda a la inversión la parte de las aportaciones de capital anuales que cubre las pérdidas del gestor aeroportuario no incluidas ya en EBITDA (es decir, la depreciación anual de activos, los costes de financiación, etc.), deducidos los costes que correspondan a los poderes públicos, como establecen los considerandos 102 a 107.
- (202) Por el contrario, la parte de las aportaciones de capital anuales utilizada para cubrir las pérdidas de explotación anuales <sup>(75)</sup> de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, tras deducir los costes incluidos en EBITDA que se consideran costes correspondientes a tareas que sean competencia de las autoridades públicas, como establecen los considerandos 102-107, constituye ayuda de funcionamiento en favor del gestor aeroportuario.

### 5.2.3. Ayudas a la inversión

- (203) Las ayudas estatales para la financiación de infraestructuras aeroportuarias son compatibles con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, siempre que cumplan las condiciones establecidas en el apartado 61 de las Directrices de aviación de 2005:
- i) la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.),
  - ii) la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado,
  - iii) la infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de las infraestructuras existentes,
  - iv) todos los usuarios potenciales de la infraestructura tienen acceso a ella en condiciones de igualdad y no discriminación,
  - v) el desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria a los intereses de la Unión.
- (204) Además, para ser compatibles con el mercado interior, como cualquier otra ayuda estatal, las ayudas estatales a los aeropuertos deben tener un efecto incentivador y ser necesarias y proporcionadas al objetivo legítimo perseguido.
- (205) Las autoridades polacas estiman que la financiación pública del proyecto de conversión del aeródromo de Gdynia cumple todos los criterios que se aplican a las ayudas a la inversión en las Directrices de aviación de 2005.
- i) *La construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.)*
- (206) La Comisión señala que la región de Pomerania ya recibe un servicio eficiente del aeropuerto de Gdańsk, que solo se encuentra a unos 25 kilómetros del nuevo aeropuerto previsto.
- (207) El aeropuerto de Gdańsk está situado junto a la carretera de circunvalación de la Triciudad, que forma parte de la vía rápida S6 que discurre alrededor de Gdynia, Sopot y Gdańsk y ofrece un buen acceso al aeropuerto a la gran mayoría de los habitantes de Pomerania. Incluso para los habitantes de Gdynia, la construcción del nuevo aeropuerto no conllevaría por sí sola una mejora sustancial de la conectividad, dado que ambos aeropuertos de Gdańsk y Gdynia se encuentran a unos 20-25 minutos en coche del centro de la ciudad de Gdynia.

<sup>(74)</sup> Apartado 25, puntos 21 y 23, de las Directrices de aviación de 2014.

<sup>(75)</sup> Expresado en ingresos antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA, por sus siglas en inglés).

- (208) Además, la Comisión señala que el enlace ferroviario metropolitano de la Triciudad, que se está construyendo actualmente con cofinanciación de los Fondos Estructurales de la Unión, permitirá a los habitantes tanto de Gdańsk como de Gdynia desplazarse directamente desde el centro de la ciudad al aeropuerto de Gdańsk en unos 25 minutos. Este enlace ferroviario metropolitano ofrecerá también a los habitantes de otras zonas de Pomerania conexiones ferroviarias directas o indirectas al aeropuerto de Gdańsk.
- (209) La Comisión observa también que el aeropuerto de Gdańsk tiene actualmente una capacidad de 5 millones de pasajeros anuales, mientras que el tráfico real de pasajeros en el período de 2010 a 2013 fue el siguiente: 2010 — 2,2 millones; 2011 — 2,5 millones; 2012 — 2,9 millones; 2013 — 2,8 millones. La Comisión señala, por otra parte, que el aeropuerto de Gdańsk está siendo actualmente ampliado para dar servicio a 7 millones de pasajeros al año. Esta inversión culminará en 2015.
- (210) Además, según las previsiones de tráfico facilitadas por Polonia para Pomerania y utilizadas para preparar el estudio PIEM de 2012, la demanda total en la región será de [...] millones de pasajeros al año [...].

## Cuadro 9

## Previsiones de tráfico para Pomerania (en millones)

2013	2015	2017	2019	2020	2023	2026	2027	2028	2030
2,8	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	7,7

- (211) Asimismo, la Comisión observa que, según la información facilitada por las autoridades polacas, el plan director para el aeropuerto de Gdańsk contempla una nueva ampliación del aeropuerto para acoger a más de 10 millones de pasajeros al año. En función de la evolución del tráfico, en el futuro puede, por lo tanto, tomarse la decisión de ampliar la capacidad del aeropuerto de Gdańsk por encima de 7 millones de pasajeros.
- (212) En opinión de las autoridades polacas, la previsión actualizada (elaborada en marzo de 2013) muestra que se espera que la demanda en la zona de influencia sea superior a las previsiones de tráfico de 2012. Según la modificación de las proyecciones, en la zona de influencia la demanda será de unos 9 millones de pasajeros en 2030. Sin embargo, incluso esta previsión pone de manifiesto que hasta el aeropuerto de Gdańsk se bastaría por sí solo, sin ninguna inversión adicional, para satisfacer la demanda en la región hasta al menos 2025 (sobre la base de las previsiones de tráfico ajustadas descritas en el considerando 63).
- (213) Por otra parte, según la información facilitada por las autoridades polacas, la actual capacidad de las pistas del aeropuerto de Gdańsk es de 40-44 operaciones a la hora, mientras que actualmente se realiza una media de 4,7 operaciones a la hora.
- (214) Sobre la base de la información facilitada por Polonia (véanse los considerandos 209 a 213), la Comisión observa que en los próximos años solo se utilizará alrededor de un 50 %-60 % de la capacidad del aeropuerto de Gdańsk. Como consecuencia, aunque se registre un rápido crecimiento del número de pasajeros en Pomerania, el aeropuerto de Gdańsk estará en condiciones de satisfacer la demanda de compañías aéreas y pasajeros durante mucho tiempo.
- (215) La Comisión observa además que el aeropuerto de Gdańsk ofrece más de 40 destinos nacionales e internacionales (tanto conexiones de punto a punto como conexiones a nodos de tráfico aéreo como Fráncfort, Múnich, Varsovia y Copenhague).
- (216) Como se ha mencionado en el considerando 78, las autoridades polacas alegan, por una parte, que, por razones medioambientales y de planificación, el margen de crecimiento de la capacidad del aeropuerto de Gdańsk es limitado. Por otra, sostienen que no existen límites en las posibilidades de ampliación de la capacidad del aeropuerto de Gdańsk. Como los argumentos relativos a las restricciones de ampliación de la capacidad son contradictorios y no se han sustanciado de ninguna forma, la Comisión considera que no puede basar en ellos su evaluación.

- (217) Habida cuenta de la capacidad excedentaria del aeropuerto de Gdańsk, que no se utilizará plenamente a largo plazo, y del plan de seguir ampliando su capacidad, si fuera necesario, a más largo plazo, la Comisión no cree que la creación de otro aeropuerto en Pomerania contribuiría al desarrollo de la región. La Comisión observa, por otra parte, que Pomerania ya está bien conectada gracias al aeropuerto de Gdańsk y que un nuevo aeropuerto no va a mejorar las conexiones con esta región.
- (218) La Comisión señala también que el modelo de negocio para el aeropuerto de Gdynia indica que competiría con el aeropuerto de Gdańsk por los pasajeros de los mercados de las compañías aéreas de bajo coste, vuelos chárter y aviación general. Por otro lado, la creación de un nuevo aeropuerto que sirva de infraestructura de apoyo o emergencia no puede justificar la magnitud de la inversión en el aeropuerto de Gdynia.
- (219) Como se indica en el considerando 77, Polonia hace referencia a la «Estrategia Regional de Desarrollo del Transporte en la provincia de Pomorskie para el período 2007-2020», que, de acuerdo con las autoridades polacas, reconocía la necesidad de construir un nudo de aeropuertos que colaboraran estrechamente para responder a las necesidades de Pomerania.
- (220) La Comisión observa, sin embargo, que la «Estrategia Regional de Desarrollo del Transporte en la provincia de Pomorskie para el período 2007-2020» presenta solo las direcciones estratégicas posibles en las que el transporte de la región puede (o debería) desarrollarse. Las conclusiones sobre el aeropuerto de Gdynia tienen un carácter muy general. Además, en el documento no se establece ninguna medida de ejecución que garantice el uso de este aeropuerto para la aviación civil, ni se impone ninguna obligación con respecto a este objetivo. Por el contrario, en el documento se subraya que «los planes para el desarrollo de actividades comerciales en los aeropuertos de Gdynia Kosakowo o Slupsk Redzikowo deben dirigirse en especial a capacidades que sean viables económicamente y que satisfagan la demanda existente, y a la posibilidad de transportar mercancías en los casos en los que resulte rentable».
- (221) De igual modo, la carta de intenciones firmada el 29 de abril de 2005 por el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Transporte, el aeropuerto de Gdańsk y diversas autoridades regionales (mencionada en el considerando 21 de la presente Decisión) tiene un carácter muy general y expresa solo la intención de incorporar la aviación civil al aeródromo militar de Kosakowo.
- (222) La Comisión observa también que después de la aprobación de la Decisión 2014/883/UE, el gobernador de la provincia de Pomorskie junto con los alcaldes de Gdańsk y Sopot (dos de las mayores ciudades de la región y accionistas del aeropuerto de Gdańsk) realizaron una declaración por escrito, en la que afirman que no firmaron la carta de 29 de abril de 2005 con la intención de iniciar la construcción de un nuevo aeropuerto en Gdynia. De acuerdo con la declaración, la carta de intenciones se firmó solo para salvaguardar la infraestructura del aeródromo militar existente para la futura cooperación de este aeródromo con el aeropuerto de Gdańsk. En este contexto, el aeropuerto de Gdynia podría prestar servicio solo para la aviación general.
- (223) Las autoridades locales subrayaron también que la decisión de crear el aeropuerto de Gdynia fue una decisión independiente de Gdynia y Kosakowo, que recibieron información en repetidas ocasiones de que esta inversión no tenía una justificación económica.
- (224) En carta de 6 de agosto de 2013, Polonia anunció que los accionistas del aeropuerto de Gdańsk (incluida Gdynia) habían decidido el 30 de julio de 2013 (es decir, después del inicio del procedimiento de investigación formal) formar un grupo de trabajo para analizar los posibles supuestos de cooperación de los aeropuertos de Gdynia y Gdańsk. En carta de 30 de octubre de 2013 (facilitada a la Comisión el 4 de noviembre de 2013), el alcalde de Gdynia informó de que el grupo de trabajo había recomendado a los accionistas del aeropuerto de Gdańsk la fusión de los dos aeropuertos de Pomerania (el aeropuerto de Gdańsk asumiría el control del aeropuerto de Gdynia). El alcalde comunicó asimismo que los detalles de tal fusión estaban aún en fase de análisis.
- (225) En opinión de la Comisión, la formación del grupo de trabajo obedeció exclusivamente al inicio del procedimiento de investigación formal, y no puede considerarse prueba de la aplicación de una estrategia para el transporte regional. Cabe destacar asimismo que la Comisión no fue informada sobre la adopción previa o posterior de medidas relativas a la cooperación entre los dos aeropuertos de Pomerania. La Comisión destaca también que la cooperación entre el aeropuerto de Gdynia y el de Gdańsk en el marco de la construcción de un nudo aeroportuario no eliminaría una duplicación de las infraestructuras, sin relación alguna con las necesidades reales del transporte.

(226) A la luz de lo anterior, la Comisión considera que la inversión en el aeropuerto de Gdynia no hará sino duplicar infraestructuras en la región, lo que no responde a un objetivo de interés común claramente definido.

ii) *La infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado*

(227) Como se indica en los considerandos 206 a 226, la Comisión estima que el aeropuerto de Gdańsk sirve y seguirá sirviendo con eficiencia a la zona de influencia del aeropuerto de Gdynia. Además, ambos aeropuertos seguirán un modelo de negocio similar y se centrarán principalmente en las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter.

(228) En ausencia de un objetivo de interés común claramente definido, la Comisión considera que no puede considerarse que la infraestructura sea necesaria y proporcionada a un objetivo de interés común (véase también el considerando 226).

iii) *La infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de las infraestructuras existentes*

(229) Tal como se recoge en el inciso i), el aeropuerto de Gdynia se encuentra a tan solo unos 25 km de distancia del aeropuerto de Gdańsk y los dos aeropuertos tienen la misma zona de influencia y un modelo de negocio similar.

(230) En la actualidad, el aeropuerto de Gdańsk está siendo utilizado a menos del 60 % de su capacidad. Teniendo en cuenta las inversiones que se están realizando actualmente, el aeropuerto de Gdańsk se bastará para hacer frente a la demanda de la región hasta 2025-2028, como mínimo, dependiendo de las previsiones utilizadas, y, además, podrá ampliarse en el futuro.

(231) La Comisión señala también que el plan de negocio para el aeropuerto de Gdynia indica que el aeropuerto generaría alrededor del [80-90] % de sus ingresos a partir de la prestación de servicios a las compañías aéreas de bajo coste y de vuelos chárter. Esto significa que se centraría en los mercados que constituyen la actividad principal del aeropuerto de Gdańsk.

(232) En este contexto, la Comisión observa también que las autoridades polacas no facilitaron ninguna prueba de una posible colaboración entre ambos aeropuertos (véanse también los considerandos 224 y 225).

(233) Los planes para generar ingresos procedentes de otras actividades aeronáuticas y no aeronáuticas (producción y servicios) tampoco bastarían para sufragar los elevados costes de funcionamiento relacionados con la gestión del aeropuerto de Gdynia.

(234) La Comisión considera, por lo tanto, que el aeropuerto de Gdynia no ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo.

iv) *Todos los usuarios potenciales de la infraestructura tienen acceso a ella en condiciones de igualdad y no discriminación*

(235) Las autoridades polacas confirmaron que todos los usuarios potenciales tendrían acceso a la infraestructura del aeropuerto en condiciones de igualdad y no discriminación, sin ninguna discriminación injustificada desde el punto de vista comercial.

v) *El desarrollo de los intercambios comerciales no se ve afectado en una medida contraria al interés común*

(236) La Comisión observa que las autoridades polacas no han proporcionado ninguna prueba de que los aeropuertos de Gdańsk y Gdynia conformarían un nodo de colaboración aeronáutica. La lógica sugiere que, en realidad, los dos aeropuertos tendrían que competir para atraer esencialmente a los mismos pasajeros.

- (237) La Comisión señala, además, que el plan de negocio del aeropuerto de Gdynia (en el que alrededor del [80-90] % de los ingresos son generados por los vuelos chárter y las compañías de bajo coste) y la escala de la inversión (por ejemplo, una terminal con capacidad para 0,5 millones de pasajeros al año, que se ampliará en el futuro) no sustentan la pretensión según la cual el aeropuerto de Gdynia se centraría en el tráfico de aviación general y prestaría exclusivamente o principalmente servicios al sector de la aviación general.
- (238) Teniendo en cuenta lo anterior, así como el hecho de que ambos aeropuertos se centrarían en las compañías aéreas de bajo coste y los vuelos chárter, la Comisión considera que la ayuda está destinada a un aeropuerto que entraría en competencia directa con otro aeropuerto de la misma zona de influencia, sin que exista una demanda de servicios aeroportuarios que no pueda ser satisfecha por el aeropuerto ya existente.
- (239) Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda en cuestión puede afectar a los intercambios en una medida contraria al interés común. Esta conclusión se ve reforzada por la inexistencia de un objetivo de interés común que la ayuda pretenda alcanzar.

vi) *Necesidad de la ayuda y efecto incentivador*

- (240) Sobre la base de los datos facilitados por las autoridades polacas, la Comisión considera que los costes de inversión pueden ser inferiores a los de la construcción de otros aeropuertos regionales comparables en Polonia. Ello se debe principalmente al uso de la infraestructura existente en el aeródromo militar. Por otra parte, Polonia alega que, sin la ayuda, el gestor aeroportuario no llevaría a cabo la inversión.
- (241) La Comisión observa, asimismo, que el largo período necesario para alcanzar el punto de equilibrio financiero para este tipo de inversión significa que podría ser necesaria la financiación pública para modificar el comportamiento del beneficiario de tal forma que continúe con la inversión. Además, dado que no puede calcularse la rentabilidad esperada del proyecto de inversión (véase el considerando 185) y que un inversor en una economía de mercado no llevaría a cabo este proyecto, es muy probable que la ayuda esté modificando el comportamiento del gestor aeroportuario.
- (242) No obstante, a falta de una definición clara del objetivo de interés común, la Comisión concluye que la ayuda no puede considerarse necesaria y proporcionada para la consecución de dicho objetivo.
- (243) Por lo tanto, la Comisión considera que las ayudas a la inversión concedidas por Gdynia y Kosakowo a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL no cumplen los requisitos de las Directrices de aviación de 2005 y no pueden considerarse compatibles con el mercado interior.

5.2.4. *Ayudas de funcionamiento*

- (244) La Comisión basó su evaluación de las ayudas de funcionamiento en el considerando 227 de la Decisión 2014/883/UE, en concreto, la apreciación de que «la concesión de ayudas de funcionamiento para garantizar la ejecución de un proyecto de inversión que se beneficia de ayudas a la inversión incompatibles con el mercado interior es, por su propia naturaleza, incompatible con el mercado interior». Sin la inversión incompatible, el aeropuerto de Gdynia no existiría, dado que está financiado en su totalidad por tal ayuda, y las ayudas de funcionamiento no pueden concederse a infraestructuras aeroportuarias inexistentes.
- (245) Tal conclusión, conforme con las Directrices de aviación de 2005, es igualmente válida en virtud de las Directrices de aviación de 2014, y suficiente para estimar que las ayudas de funcionamiento otorgadas al gestor aeroportuario son incompatibles con el mercado interior.
- (246) Además, la primera condición relativa a la compatibilidad que establecen las Directrices de aviación de 2014 — según las cuales las ayudas de funcionamiento pueden considerarse compatibles si contribuyen a un objetivo bien definido de interés común materializado en un aumento de la movilidad de los ciudadanos de la Unión y la conectividad de las regiones, o si facilitan el desarrollo regional— es evidente que no se cumple si las ayudas de funcionamiento en cuestión están orientadas a garantizar el funcionamiento de un aeropuerto que se ha construido exclusivamente con ayudas a la inversión que son incompatibles con el mercado interior.

- (247) Por consiguiente, la Comisión considera que los considerandos 203 y siguientes (que demuestran que las ayudas a la inversión concedidas a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL, dado que representan una duplicación de infraestructuras aeroportuarias, no consiguen un objetivo de interés común claramente definido y son, por tanto, incompatibles con el mercado interior con arreglo a las Directrices de aviación de 2005) demuestran también que las ayudas de funcionamiento otorgadas a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL son igualmente incompatibles con el mercado interior, como ya se concluyó en la Decisión 2014/883/UE. La ayuda de funcionamiento concedida a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL (como sucede con la ayuda a la inversión) no hará sino duplicar infraestructuras aeroportuarias en la región, que ya cuenta con los servicios satisfactorios de un aeropuerto poco saturado y, por tanto, no contribuye a un objetivo de interés común claramente definido.
- (248) En aras de la exhaustividad, la Comisión señala que si las ayudas de funcionamiento se evaluaran con arreglo a las normas sobre ayudas de finalidad regional que invocan las autoridades polacas, se alcanzaría la misma conclusión. En tal caso, la Comisión habría de tener en cuenta el hecho de que el aeropuerto de Gdynia está situado en una región desfavorecida amparada por la excepción establecida en el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, lo que significa que la Comisión tendría que evaluar si la ayuda de funcionamiento en cuestión puede considerarse compatible con las Directrices de ayuda regional (DAR).
- (249) Según el punto 76 de las DAR, podrán concederse ayudas de funcionamiento en las regiones acogidas a la excepción del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE siempre que se cumplan los siguientes criterios acumulativos: i) se justifique por su aportación al desarrollo regional y por su naturaleza, y ii) su importe guarde proporción con las desventajas que se pretenda paliar.
- (250) Las autoridades polacas estiman que la ayuda de funcionamiento es compatible con el apartado 76 de las DAR (véanse los considerandos 95 a 97).
- (251) Habida cuenta de que el aeropuerto de Gdańsk ya presta sus servicios a la región de Pomerania y de que el nuevo aeropuerto no va a mejorar las conexiones con esta región, la Comisión no podría concluir que la ayuda contribuiría al desarrollo regional.
- (252) La Comisión considera, por lo tanto, que la ayuda de funcionamiento no puede considerarse proporcionada a las desventajas que pretende paliar, pues no parece que Pomerania padezca de ninguna desventaja en materia de conectividad.
- (253) Por otra parte, la Comisión consideraría que la ayuda de funcionamiento evaluada ha sido asignada a la financiación de un conjunto preestablecido de gastos. Sin embargo, teniendo en cuenta la evaluación de la Comisión del plan de negocio para el aeropuerto de Gdynia y su valoración del nivel de las previsiones de ingresos y costes que se presentan en la sección 5.1.3, no puede llegarse a la conclusión de que la ayuda se limite al mínimo necesario, se conceda con carácter transitorio y sea decreciente. En particular, por lo que se refiere a la incertidumbre en cuanto a la rentabilidad esperada de las actividades del gestor del aeropuerto (véase la sección sobre la existencia de ayuda), no puede asegurarse que la ayuda sea transitoria ni decreciente.
- (254) En consecuencia, la Comisión considera que la ayuda financiera en favor de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL concedida por Gdynia y Kosakowo es incompatible con el mercado interior, dado que su propósito es garantizar el funcionamiento de un aeropuerto cuya existencia se debe solo a ayudas a la inversión incompatibles y (al igual que las ayudas a la inversión) no hace sino duplicar infraestructuras aeroportuarias.

#### 5.2.5. Conclusión sobre la compatibilidad con el mercado interior

- (255) Por consiguiente, la Comisión concluye que la ayuda estatal concedida a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL es incompatible con el mercado interior.
- (256) La Comisión no ha identificado ninguna otra disposición sobre compatibilidad con el mercado interior que pueda servir de base para considerar la ayuda en cuestión compatible con el Tratado. Polonia tampoco ha invocado ninguna disposición relativa a la compatibilidad con el mercado interior ni aportado ningún argumento sustancial que permita a la Comisión considerar esta ayuda compatible.

- (257) Las ayudas de funcionamiento y a la inversión que Polonia ha concedido o se propone conceder a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL son incompatibles con el mercado interior. Polonia ha ejecutado ilegalmente las ayudas infringiendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## 6. RECUPERACIÓN DE LAS AYUDAS

- (258) De conformidad con el TFUE y la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la Comisión es competente para decidir que el Estado en cuestión debe suprimir o modificar las ayudas cuando ha comprobado que son incompatibles con el mercado interior <sup>(76)</sup>. El Tribunal también ha sostenido sistemáticamente que la obligación por parte de un Estado de suprimir ayudas que la Comisión haya considerado incompatibles con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación existente anteriormente <sup>(77)</sup>. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que este objetivo se alcanza una vez que el beneficiario ha reembolsado los importes concedidos en concepto de ayudas ilegales, perdiendo así la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores, y restableciendo así la situación anterior a la concesión de las ayudas <sup>(78)</sup>.
- (259) Con arreglo a tal jurisprudencia, el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/99 del Consejo <sup>(79)</sup> establece que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda».
- (260) Por lo tanto, las ayudas estatales mencionadas anteriormente deberán ser reembolsadas a las autoridades polacas, en la medida en que hayan sido abonadas.
- (261) La Comisión recuerda que, según jurisprudencia reiterada, el hecho de que las empresas se hallen en dificultades o en quiebra no afecta a la obligación del Estado miembro de recuperar las ayudas <sup>(80)</sup>. En tales casos, el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de la distorsión de la competencia resultante de las ayudas ilegalmente pagadas pueden lograrse, en principio, mediante la inscripción en la relación de créditos del crédito relativo a la restitución de las ayudas de que se trata <sup>(81)</sup>. En el caso de que las autoridades estatales no pudieran recuperar la totalidad del importe de las ayudas, la inclusión en la relación de créditos solo permite cumplir la obligación de recuperación si el procedimiento concursal lleva a la liquidación de la empresa beneficiaria de las ayudas ilegales, es decir, al cese definitivo de su actividad <sup>(82)</sup>.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

### Artículo 1

La Decisión 2014/883/UE queda derogada.

### Artículo 2

1. Las aportaciones de capital realizadas en favor de Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL entre el 28 de agosto de 2007 y el 17 de junio de 2013 constituyen ayuda estatal que ha sido ilegalmente ejecutada por Polonia, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y que es incompatible con el mercado interior, salvo en la medida en que tales aportaciones de capital se hayan destinado a inversiones necesarias para realizar actividades que, de conformidad con la Decisión C(2013) 4045 final, deben considerarse incluidas en el ámbito de competencia de las autoridades públicas.

<sup>(76)</sup> Asunto C-70/72, Comisión/Alemania, UE:C:1973:87/Rec. 1973, p. 813, apartado 13.

<sup>(77)</sup> Asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, España/Comisión, UE:C:1994:325/Rec. 1994, p. I-04103, apartado 75.

<sup>(78)</sup> Asunto C-75/97, Bélgica/Comisión, UE:C:1999:311/Rec. 1999, p. I-03671, apartados 64 y 65.

<sup>(79)</sup> Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

<sup>(80)</sup> Asunto C-42/93, España/Comisión («Merco»), UE:C:1994:326/Rec. 1994, p. I-4175, apartado 33; asunto C-496/09, Comisión/Italia, UE:C:2011:740/Rec. 2011, p. I-11483, apartado 72.

<sup>(81)</sup> Asunto C-277/00, Alemania/Comisión («SMI»), UE:C:2004:238/Rec. 2004, p. I-4355, apartado 85; asunto C-52/84, Comisión/Bélgica, UE:1986:3/Rec. 1986, p. I-89, apartado 14; asunto C-142/87, Bélgica/Comisión («Tubemeuse»), UE:C:1990:125/Rec. 1990, p. I-959, apartados 60 a 62.

<sup>(82)</sup> Sentencia en el asunto C-610/10, Comisión/España («Magesfa»), UE:C:2012:781, apartado 104 y la jurisprudencia citada.

2. Las aportaciones de capital que Polonia tiene la intención de conceder a Aeropuerto de Gdynia-Kosakowo SRL después del 17 de junio de 2013 para la conversión del aeródromo militar de Gdynia-Kosakowo en aeropuerto civil constituyen ayuda estatal incompatible con el mercado interior. Por lo tanto, la ayuda estatal no puede ser ejecutada.

#### *Artículo 3*

1. Polonia deberá recuperar del beneficiario la ayuda a que se refiere el artículo 2, apartado 1.
2. Los importes que deben recuperarse devengarán intereses a partir de la fecha en la que se pusieron a disposición del beneficiario hasta su recuperación efectiva. Los intereses se calcularán según un tipo de interés compuesto, conforme a lo dispuesto en el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión <sup>(83)</sup>.
3. Polonia cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda mencionada en el artículo 2, apartado 2, con efectos a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

#### *Artículo 4*

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 2, apartado 1, y los intereses previstos en el artículo 3, apartado 2, será inmediata y efectiva.
2. Polonia garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

#### *Artículo 5*

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Polonia remitirá la siguiente información a la Comisión:
  - a) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse del beneficiario;
  - b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
  - c) documentos que demuestren que se ha ordenado al beneficiario que reembolse la ayuda.
2. Polonia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que la recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 2, apartado 1, y los intereses previstos en el artículo 3, apartado 2, haya concluido. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados del beneficiario.

#### *Artículo 6*

El destinatario de la presente Decisión será la República de Polonia.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 2015.

*Por la Comisión*  
Margrethe VESTAGER  
*Miembro de la Comisión*

---

<sup>(83)</sup> 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).

## ANEXO

**INFORMACIÓN SOBRE LOS IMPORTES DE AYUDA RECIBIDOS, QUE DEBEN RECUPERARSE Y YA RECUPERADOS**

Identidad del beneficiario	Importe total de la ayuda recibida (*)	Importe total pendiente de recuperación (*) (Principal)	Importe total ya reembolsado (*)	
			Principal	Intereses

(\*) Millones en moneda nacional.

**DECISIÓN (UE) 2015/1587 DE LA COMISIÓN****de 7 de mayo de 2015****relativa a la ayuda estatal SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Portugal a favor de Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A.**

[notificada con el número C(2015) 3036]

**(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

Vista la Decisión por la cual la Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con respecto a la ayuda SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) <sup>(1)</sup>,

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con dichas disposiciones,

Considerando lo siguiente:

**1. PROCEDIMIENTO**

- (1) Por correo electrónico de 3 de octubre de 2012, las autoridades portuguesas presentaron de manera informal a la Comisión un breve memorando sobre las medidas estatales con las que se pretendía maximizar los ingresos procedentes de la privatización de Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. («ENVC»). Sobre la base de la información facilitada, el 5 de octubre de 2012 la Comisión decidió incoar un procedimiento de oficio, que se registró con el número SA.35546 (2012/CP). El 11 de octubre de 2012 se informó por carta a Portugal de la apertura del procedimiento.
- (2) La Comisión solicitó información adicional por carta de 12 de octubre de 2012, a la que Portugal respondió por correo electrónico el 9 de noviembre de 2012 y por carta el 20 de noviembre de 2012. De la información proporcionada se desprendía que ENVC se había beneficiado en el pasado de diferentes medidas que podían constituir ayudas estatales. El 16 de octubre de 2012, la Comisión mantuvo una conferencia telefónica con las autoridades portuguesas. El 11 de diciembre de 2012 se celebró una reunión entre la Comisión y las autoridades portuguesas a petición de estas. Por carta de 28 de diciembre de 2012 y por correo electrónico de 18 de enero de 2013, Portugal presentó información adicional.
- (3) Por carta de 23 de enero de 2013, la Comisión informó a Portugal de que había decidido incoar el procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») con respecto a la ayuda («la Decisión de incoación»).
- (4) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* <sup>(2)</sup>. En ella, la Comisión invitaba a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre las medidas. Portugal presentó observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento mediante carta de 12 de marzo de 2013. La Comisión no recibió observaciones de los interesados.
- (5) Durante el procedimiento de investigación formal, Portugal presentó información en numerosas ocasiones en respuesta a peticiones de la Comisión. Por otra parte, la Comisión y las autoridades portuguesas mantuvieron conferencias telefónicas el 27 de mayo de 2013, el 29 de julio de 2013, el 13 de noviembre de 2013 y el 20 de enero de 2015. Además, el 17 de marzo de 2014 se celebró una reunión entre la Comisión y las autoridades portuguesas.

<sup>(1)</sup> Ayuda Estatal — Portugal — Ayuda estatal SA.35546 (2013/C, ex 2012/NN) — Medidas anteriores en favor de Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. — Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 95 de 3.4.2013, p. 118).

<sup>(2)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

- (6) Por carta de 27 de febrero de 2015, Portugal pidió a la Comisión confirmación de que no se extendería a WestSea ninguna obligación potencial de recuperación. En esa misma carta, Portugal accedía a renunciar al derecho conferido por el artículo 342 del TFUE leído en relación con el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1/1958 <sup>(3)</sup> y aceptaba que la presente Decisión se adoptase y notificase en inglés.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. Beneficiario

- (7) ENVC era un astillero portugués fundado en 1944 y nacionalizado en 1975. Pertenece íntegramente al Estado a través de EMPORDEF — Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A. («EMPORDEF»), una sociedad de participaciones 100 % propiedad del Estado que controla diversas empresas estatales del sector de la defensa.
- (8) Cuando se adoptó la Decisión de incoación de la Comisión (véase el considerando 3 anterior), ENVC tenía 638 empleados y era el único astillero de Portugal capaz de construir buques militares <sup>(4)</sup>. En ese momento, la cartera de proyectos de ENVC se limitaba a la construcción de dos buques de transporte de asfalto encargados por Petróleos de Venezuela S.A («PDVSA»), una empresa 100 % propiedad del Estado venezolano.
- (9) ENVC trabajaba en suelo bajo concesión. ENVC obtuvo la concesión por primera vez en 1946, y se modificó en 1948, 1949 y 1974. En 1989 se amplió el ámbito de la concesión. También se amplió su duración (que en un principio era hasta 2006) hasta 2031 <sup>(5)</sup>.

### 2.2. Procedimiento de privatización

- (10) Cuando se adoptó la Decisión de incoación, ENVC seguía activa en el mercado. Por decreto ley 186/2012, de 13 de agosto de 2012, el Gobierno decidió reprivatizar la empresa <sup>(6)</sup>.
- (11) El proceso se había de llevar a cabo en el marco de la Ley de privatización portuguesa <sup>(7)</sup>. Las disposiciones específicas que regulan el procedimiento, a saber, el decreto ley 186/2012 y la Resolución 73/2012 del Consejo de Ministros, se publicaron en el Diario Oficial portugués el 13 y el 29 de agosto de 2012 respectivamente <sup>(8)</sup>. La Resolución 73/2012 del Consejo de Ministros aclaraba que la privatización se llevaría a cabo por venta directa, no por licitación, hasta el 95 % del capital social de ENVC.
- (12) Portugal indicó que EMPORDEF y su asesor financiero habían identificado más de setenta posibles inversores. Tres inversores presentaron ofertas antes de la fecha límite de 5 de noviembre de 2012, pero solo dos de estas se consideraron admisibles: Rio Nave Serviços Navais, de Brasil, y JSC River Sea Industrial Trading, de Rusia <sup>(9)</sup>.
- (13) Por Resolución 27/2013 del Consejo de Ministros, de 17 de abril de 2013, el Gobierno portugués decidió rechazar la única oferta válida, de JSC River Sea Industrial Trading (la oferta de Rio Nave Serviços Navais había expirado mientras tanto) por considerar que sus condiciones eran excesivas y no se podían asumir.

<sup>(3)</sup> Reglamento n° 1 por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 17 de 6.10.1958, p. 385/58).

<sup>(4)</sup> De la información suministrada por Portugal se desprende que la capacidad en términos de mano de obra dedicada a la construcción de buques con fines militares alcanzó su valor máximo en 2005 con el 33 % de la actividad total de ENVC (incluidas construcción, reparación, etc.). Entre 2006 y 2011, la capacidad media dedicada a la construcción de buques militares había sido aproximadamente del 11 %, pero en 2012 se redujo a cero debido a la cancelación de un pedido de construcción de buques militares del Ejército portugués.

<sup>(5)</sup> El contrato de concesión también fue modificado en 2005 y 2007 para permitir a ENVC establecer una subconcesión de una parte del suelo para la fabricación de generadores eólicos.

<sup>(6)</sup> Este proceso no estaba previsto en el Memorandum de acuerdo sobre la condicionalidad específica de la política económica firmado por Portugal y la Comisión, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo.

<sup>(7)</sup> *Lei Quadro das Privatizações*, aprobada mediante la Ley n° 11/90 de 5.4.1990 y publicada de nuevo mediante la Ley n° 50/2011 de 13.9.2011.

<sup>(8)</sup> *Diário da República* n° 156, 13.8.2012, p. 4364 y *Diário da República* n° 167, 29.8.2012, p. 4838, respectivamente.

<sup>(9)</sup> La oferta presentada por Volstad Maritime el 5 de noviembre de 2012 quedó descalificada, pues llegó después de las 10.00 a.m., que era la hora límite.

- (14) Por decreto ley 98/2013, de 24 de julio de 2013, el Gobierno portugués autorizó a ENVC a proceder a la subconcesión del suelo en el que operaba. El procedimiento de subconcesión se inició el 31 de julio de 2013. Presentaron ofertas dos licitadores, pero solo se consideró admisible la de Martifer-Energy Systems SGPS, S.A. conjuntamente con Navalria-Docas, Construções e Reparações Navais, S.A. (por medio de su filial conjunta WestSea). El 11 de octubre de 2013, Portugal confirmó que la oferta de WestSea había sido seleccionada.
- (15) En vista de la situación financiera de ENVC, que a mediados de 2013 había acumulado pérdidas superiores a 264 millones EUR, el Gobierno portugués decidió liquidar la empresa por Resolución 86/2013 del Consejo de Ministros, de 5 de diciembre de 2013. Al mismo tiempo, el Gobierno dio instrucciones al Consejo de Administración de ENVC para que empezara a vender los activos de la empresa y a maximizar su valor por medio de ventas transparentes.
- (16) El 4 de marzo de 2014, ENVC celebró una Asamblea General en la que EMPORDEF, como único accionista de ENVC, confirmó la decisión de proceder a la venta de los activos de ENVC así como al despido de los aproximadamente 607 empleados que tenía en ese momento, a fin de liquidar y disolver la empresa lo antes posible.
- (17) Tras adoptar las disposiciones necesarias para dar curso a la decisión de la Asamblea General de ENVC, vender los activos y despedir a los empleados, el Gobierno portugués pidió a la *Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública*, CRESAP (agencia portuguesa de selección y contratación de altos funcionarios de la administración) que designara el equipo que se encargaría de la liquidación de ENVC. Las autoridades portuguesas confirmaron que la empresa ENVC sería liquidada en los meses siguientes.

### 3. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS

- (18) De la información presentada por Portugal en el curso del procedimiento de investigación formal, se desprende que ENVC se benefició de diversas medidas de ayuda (las «medidas anteriores»).
- (19) Algunas de las medidas anteriores fueron adoptadas por EMPORDEF o por el Tesoro portugués para cubrir los costes y/o las pérdidas de explotación de ENVC entre 2006 y 2013. Estas medidas se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1

#### Medidas anteriores adoptadas para cubrir pérdidas y/o costes de explotación de ENVC

Fecha	Medida	Proveedor	Importe (en EUR)
11 de mayo de 2006	Ampliación de capital de ENVC	EMPORDEF	24 875 000
2012/2013	Préstamos generadores de intereses para cubrir costes de explotación ( <i>detalles en el anexo I</i> )	EMPORDEF	101 118 066,03
(i) 31 de enero de 2006 (ii) 11 de diciembre de 2008 (iii) 28 de abril de 2010 (iv) 27 de abril de 2011	Préstamos para hacer frente a los costes de explotación	Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)	(i) 30 000 000 (ii) 8 000 000 (iii) 5 000 000 (iv) 13 000 000

- (20) El 11 de mayo de 2006, la Asamblea General de ENVC (cuyo único miembro era EMPORDEF) decidió proceder a una ampliación del capital de ENVC de 24,875 millones EUR («la ampliación de capital de 2006») <sup>(10)</sup> Según las autoridades portuguesas, la ampliación de capital de 2006 era necesaria para que ENVC pudiera satisfacer sus compromisos financieros y comerciales (en particular, con la Marina portuguesa) y al realizarse se tuvo en cuenta un plan de reestructuración de ENVC que databa del 17 de agosto de 2005 (véase el considerando 47 posterior). Portugal señaló asimismo que la ampliación de capital de 2006 era necesaria para cumplir el artículo 35 del Código de Sociedades portugués («Código das Sociedades Comerciais»), y que las alternativas eran una reducción del capital de ENVC o la liquidación de la empresa.
- (21) En 2012 y a principios de 2013, varios bancos dejaron de conceder créditos a ENVC y solo se mostraron dispuestos a concederlos a EMPORDEF. Por lo tanto, a fin de garantizar la continuidad de las actividades de ENVC, EMPORDEF, como único accionista, prestó apoyo financiero a ENVC en forma de múltiples préstamos con intereses por un total de 101 118 066,03 EUR («los préstamos de 2012 y 2013») <sup>(11)</sup>. Según las autoridades portuguesas, estos préstamos se habían concedido para cubrir los costes de explotación y la refinanciación de los préstamos bancarios existentes. Los tipos de interés de los préstamos de 2012 y 2013 variaban de unos contratos a otros. Portugal sostiene que los tipos de interés aplicados por EMPORDEF a ENVC reproducían los tipos de interés bancario aplicables a los préstamos subyacentes concedidos a EMPORDEF. En febrero de 2014, ENVC no había reembolsado ninguno de los préstamos de 2012 y 2013 ni pagado ningún interés.
- (22) Por último, en 2006, 2008, 2010 y 2011, ENVC obtuvo financiación del Tesoro Portugués («Direção-Geral do Tesouro e Finanças», DGTF) por valor de 56 millones EUR en forma de diversos acuerdos de préstamo («los préstamos de la DGTF»). Portugal sostiene que los tipos de interés aplicables fueron del EURIBOR más un diferencial variable que dependía del contrato. Los préstamos de la DGTF se destinaban a cubrir responsabilidades financieras pendientes anteriores y necesidades de tesorería para hacer frente a los costes de explotación de ENVC. Portugal confirmó que los préstamos de la DGTF no se han reembolsado <sup>(12)</sup>.
- (23) Asimismo, las autoridades portuguesas facilitaron información acerca de otras medidas adoptadas en favor de ENVC en el pasado. Estas medidas se resumen en el cuadro 2.

Cuadro 2

Otras medidas anteriores en favor de ENVC <sup>(1)</sup>

Fecha	Medida	Proveedor	Importe (en EUR)
29 de noviembre de 2011	Carta de garantía para un préstamo concedido por el Banco Comercial Português (BCP)	EMPORDEF	990 000
3 de noviembre de 2011	Carta de garantía para un préstamo concedido por el BCP	EMPORDEF	400 000
30 de septiembre de 2010	Carta de garantía para un préstamo concedido por el BCP	EMPORDEF	12 500 000
31 de agosto de 2010	Cartas de garantía para dos cartas de crédito tipo <i>standby</i> emitidas por la Caixa Geral de Depósitos (CGD)	EMPORDEF	12 890 000 <sup>(2)</sup>
24 de junio de 2010	Carta de garantía para un préstamo concedido por el BCP	EMPORDEF	5 000 000

<sup>(10)</sup> En las alegaciones presentadas el 28 de diciembre de 2012, Portugal mencionaba una ampliación de capital que al parecer había tenido lugar en 2009. Sin embargo, en el curso del procedimiento de investigación formal Portugal confirmó que en 2009 no se había realizado ninguna ampliación de capital.

<sup>(11)</sup> Esta medida incluye la asunción por EMPORDEF de la deuda contraída por ENVC con Parvalorem por valor de 5 111 910,08 EUR, así como los intereses devengados y no pagados, por valor de 5 281 882,02 EUR.

<sup>(12)</sup> Portugal señaló que ENVC pagó intereses relativos los préstamos de la DGTF de 2006 y 2008 en cinco ocasiones entre 2006 y 2010, por un total de 3 291 293,50 EUR.

Fecha	Medida	Proveedor	Importe (en EUR)
25 de noviembre de 2009	Carta de garantía para un préstamo renovable concedido por la CGD	EMPORDEF	15 000 000
7 de septiembre de 2009	Carta de garantía para un préstamo renovable concedido por el Banco Espírito Santo (BES)	EMPORDEF	4 500 000
26 de junio de 2008	Carta de garantía para el BCP como garantía de cumplimiento relativa a dos contratos de construcción naval	EMPORDEF	14 512 500
8 de enero de 2007	Carta de garantía para un préstamo renovable concedido por la CGD	EMPORDEF	5 000 000
—	Ayuda a la construcción naval 2000-2005 <sup>(3)</sup> (detalles en el anexo II)	DGTF	27 129 933,20
—	Ayuda para formación profesional 2005-2006 <sup>(4)</sup>	DGTF	257 791
23 de diciembre de 2009	Préstamo para la construcción del buque Atlántida	EMPORDEF	37 000 000

<sup>(1)</sup> La Decisión de incoación incluía entre las otras medidas una carta de garantía de EMPORDEF relativa a las cartas de crédito emitidas por la CGD, de 12 890 000 EUR. Durante el procedimiento de investigación formal, Portugal aclaró que esta medida es una de las que se describen en el considerando 24.

<sup>(2)</sup> Durante el procedimiento de investigación formal, Portugal aclaró que el importe sujeto a las cartas de crédito *standby* era de 12 890 000 EUR, es decir, el 10 % de los costes de construcción de los dos buques de transporte de asfalto (128 900 000 EUR). Además, Portugal aclaró que el contrato para la emisión de las cartas de crédito *standby* se celebró en 2010 y no en 2012, como se afirmaba en la Decisión de incoación.

<sup>(3)</sup> De acuerdo con la información facilitada por Portugal, la ayuda a la construcción naval se prestó en forma de subvenciones vinculadas a catorce contratos en el período 2000-2005, y no en el período 2000-2007, como se indicaba en la Decisión de incoación.

<sup>(4)</sup> Portugal ha aclarado que la ayuda para formación profesional se prestó en 2005 y 2006, y no en el período 2000-2007, como se indica en la Decisión de incoación.

- (24) En 2010, ENVC celebró un contrato con PDVSA para la construcción de dos buques de transporte de asfalto. El valor contractual de cada barco era de 64,45 millones EUR, lo que sumaba un total de 128,9 millones EUR. De acuerdo con el contrato de construcción, PDVSA tenía que pagar a cuenta a ENVC el 10 % del precio total del contrato, es decir, 12,89 millones EUR, con la condición previa de obtener dos cartas de crédito *standby* para garantizar el pago a cuenta en caso de que ENVC no cumpliera sus obligaciones contractuales. Las dos cartas de crédito *standby* fueron emitidas por la CGD sobre la base de cartas de garantía de EMPORDEF y se retiraron el 28 de febrero y el 31 de marzo de 2014.
- (25) Portugal explica también que entre 2007 y 2011 EMPORDEF había emitido otras muchas cartas de garantía y garantías de apoyo a acuerdos de financiación entre ENVC y los bancos comerciales (las cartas de garantía detalladas en el considerando 24 anterior y en este considerando se denominarán conjuntamente «cartas de garantía» y ascienden a un total de 70 792 500 EUR). Portugal señalaba que EMPORDEF nunca había cobrado a ENVC por las cartas de garantía.
- (26) Entre 2000 y 2005, ENVC recibió numerosas subvenciones por actividades de construcción naval por valor de 27 129 933,20 EUR («las subvenciones a la construcción naval»). Este importe corresponde a múltiples subvenciones no reembolsables para la construcción de diferentes barcos y buques cisterna que, según Portugal, se concedieron con arreglo al decreto ley 296/89 de aplicación de la Directiva 87/167/CEE del Consejo <sup>(13)</sup>.

<sup>(13)</sup> Directiva 87/167/CEE del Consejo, de 26 de enero de 1987, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 69 de 12.3.1987, p. 55).

- (27) ENVC recibió también ayuda financiera para la formación profesional por valor de 257 791 EUR («las subvenciones a la formación profesional») en 2005 y 2006 en el marco del Programa operacional de empleo, formación y desarrollo social (POEFDS) patrocinado por el Fondo Social Europeo.
- (28) En relación con el buque Atlántida, Portugal explica que su construcción se había sometido en 2006 a una licitación pública internacional en la que solo participaron ENVC y otra empresa. Sin embargo, ambas ofertas fueron rechazadas por no cumplir los requisitos necesarios de la licitación. Más adelante, la construcción de los buques se asignó a ENVC mediante negociación directa con Atlanticoline, la empresa pública responsable del transporte marítimo en las Azores. El valor inicial del contrato de construcción del Atlántida era de 39,95 millones EUR, que posteriormente se incrementaron hasta alcanzar los 45,35 millones EUR. Más tarde, Atlanticoline rescindió su contrato con ENVC aduciendo que el buque Atlántida era incapaz de alcanzar la velocidad estipulada.
- (29) Para poner fin al conflicto surgido entre Atlanticoline y ENVC, el 23 de diciembre de 2009 EMPORDEF recibió de la CGD un préstamo de 37 millones EUR. El acuerdo de préstamo especificaba que EMPORDEF utilizaría el préstamo para proporcionar a ENVC los fondos necesarios para poner fin al proceso con Atlanticoline. El tipo de interés cobrado fue el EURIBOR a seis meses más un diferencial del 2 % («el préstamo para el buque Atlántida»).
- (30) El buque terminado se subastó en 2014. Este procedimiento de venta se anunció en la prensa nacional e internacional y el único criterio de adjudicación fue el precio. El acuerdo de adquisición con el comprador (Mystic Cruises, S.A.), por valor de 8,75 millones EUR, se firmó el 30 de septiembre de 2014.

#### 4. LA DECISIÓN DE INCOACIÓN

- (31) El 23 de enero de 2013, la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación formal. En su Decisión de incoación, la Comisión valoró con carácter preliminar que ENVC se podía considerar una empresa en crisis en el sentido de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis de 2004 <sup>(14)</sup> («las Directrices de S+R de 2004»), en particular, a la vista de las importantes pérdidas que ENVC había sufrido como mínimo desde el año 2000.
- (32) Aunque, en su Decisión de incoación, la Comisión destacó que se le había proporcionado información limitada sobre las medidas anteriores, su opinión preliminar era que todas ellas conllevaban recursos estatales y eran imputables al Estado <sup>(15)</sup>. La Comisión consideró con carácter preliminar que las medidas anteriores conferían a ENVC una ventaja indebida, pues parecía improbable que un operador privado racional adoptara las medidas anteriores en favor de ENVC dado que ENVC se encontraba en crisis en aquel momento. La ventaja sería selectiva por naturaleza, dado que su único beneficiario era ENVC.
- (33) Asimismo, la Comisión consideró probable que las medidas anteriores afectasen al comercio entre los Estados miembros, pues ENVC competía con astilleros de otros Estados miembros de la Unión Europea, así como del resto del mundo. Por consiguiente, las medidas anteriores permitieron a ENVC seguir operando sin enfrentarse, como hicieron otros competidores, a las consecuencias que normalmente se habrían derivado de sus malos resultados financieros.
- (34) Sobre la base de lo anterior, la Comisión consideró con carácter preliminar que las medidas anteriores parecían constituir una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Por otra parte, dado que las medidas anteriores habrían infringido las obligaciones de notificación y suspensión recogidas en el artículo 108, apartado 3, del TFUE, la Comisión señaló que parecían constituir ayudas estatales ilegales.

<sup>(14)</sup> DO C 244 de 1.10.2004, p. 2. El 1 de agosto de 2014 entraron en vigor las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (DO C 249 de 31.7.2014, p. 1) («las Directrices de S+R de 2014»). De conformidad con el punto 135 de las Directrices de S+R de 2014, la Comisión aplicará esas directrices desde el 1 de agosto de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, de conformidad con el punto 138 de las Directrices de S+R de 2014, las medidas anteriores sujetas a la presente decisión se han de evaluar sobre la base de las directrices aplicables en el momento en que la ayuda fue concedida, es decir, las Directrices de S+R de 2004 (o, si procede, las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis de 1999 (DO C 288 de 9.10.1999, p. 2, «las Directrices de S+R de 1999»)).

<sup>(15)</sup> En lo referente a EMPORDEF, la Comisión observó en los considerandos 46 a 48 de la Decisión de incoación que sus decisiones parecían imputables al Estado portugués en el sentido del asunto Stardust Marine (sentencia Francia contra Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294).

- (35) La Comisión expresó también dudas sobre la compatibilidad con el mercado interior de las medidas anteriores, en particular dado que las autoridades portuguesas no habían presentado ninguna posible justificación de dicha compatibilidad.
- (36) No obstante, la Comisión evaluó si alguno de los posibles fundamentos de compatibilidad establecidos en el TFUE sería aplicable *prima facie* a las medidas anteriores. Tras descartar la aplicabilidad de las excepciones contempladas en el artículo 107, apartado 2, del TFUE, la Comisión observó con carácter preliminar que solo era de aplicación la excepción prevista en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (37) La Comisión señaló que las medidas anteriores no parecían haber sido concedidas con arreglo a las normas sobre ayudas estatales específicas aplicables al sector de la construcción naval en el momento en que se concedieron las medidas anteriores, a saber, el Marco aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval <sup>(16)</sup> o sus predecesores <sup>(17)</sup>. Dado que ENVC parecía ser una empresa en crisis en el sentido de las Directrices de S+R de 2004 en el momento en que se adoptaron las medidas anteriores, la Comisión señaló que el único fundamento de compatibilidad pertinente parecía ser el relativo a las ayudas al salvamento y la reestructuración de empresas en crisis contemplado en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, es decir, las Directrices de S+R de 2004.
- (38) La Comisión señaló que las condiciones de las ayudas de salvamento fijadas en el punto 3.1 de las Directrices S+R de 2004 no parecían cumplirse. Además, en relación con las ayudas a la reestructuración definidas en el punto 3.2 de las Directrices de S+R de 2004, la Comisión observó que Portugal no había demostrado la presencia de ninguno de los elementos necesarios para que las medidas anteriores se considerasen ayudas a la reestructuración compatibles (plan de reestructuración, contribución propia, medidas compensatorias, etc.). Así pues, la Comisión no disponía de pruebas de que alguna de las medidas anteriores se pudiera considerar compatible sobre la base de las Directrices de S+R como ayuda al salvamento o a la reestructuración.
- (39) En vista de lo anterior, la Comisión expresó dudas sobre la compatibilidad con el mercado interior de las medidas anteriores en favor de ENVC.
- (40) Por otra parte, la Comisión formuló diversas observaciones sobre las medidas previstas por Portugal en el contexto de la privatización de ENVC. Aunque las medidas complementarias a la privatización de ENVC previstas no estaban sujetas a la Decisión de incoación, en vista de la situación económica de ENVC y de la naturaleza de las medidas previstas, la Comisión consideró probable que esas medidas contuvieran ayudas estatales. Sin embargo, la Comisión observó que Portugal había rechazado la única oferta válida para la privatización de ENVC y que había optado por liquidar la empresa (véanse los considerandos 14 y 15 anterior). Sobre esta base, la Comisión entiende que las medidas previstas complementarias a la privatización de ENVC no se adoptaron, y por lo tanto no se tendrán en cuenta en la presente Decisión.

## 5. COMENTARIOS DE PORTUGAL SOBRE LA DECISIÓN DE INCOACIÓN

- (41) En sus comentarios sobre la Decisión de incoación de la Comisión, Portugal señaló que, pese a las pérdidas que ENVC había acumulado desde 2000, y en particular desde 2009, la decisión de mantener la empresa a flote proporcionándole medios suficientes fue una opción racional para EMPORDEF en línea con la lógica del principio del operador en una economía de mercado.
- (42) En lo referente a la crisis de ENVC, Portugal señaló que la gravedad de su situación financiera no quedó patente hasta 2009/2010 y que su irreversibilidad no se reflejó en las cuentas anuales de la empresa hasta 2012.
- (43) Portugal explicó asimismo que la ampliación de capital de 2006 se debió a una obligación legal impuesta por el artículo 35 del Código de Sociedades portugués. De conformidad con esta disposición, cuando se pierde la mitad del capital social de una empresa, existen tres posibilidades: i) que la empresa se disuelva, ii) que el capital social se reduzca en un importe no inferior a los recursos propios («capital próprio»), o iii) que los accionistas de la empresa aporten capital social. Sobre esta base, en 2006, los accionistas de ENVC optaron por inyectar 24,875 millones EUR a la empresa.

<sup>(16)</sup> DO C 364 de 14.12.2011, p. 9.

<sup>(17)</sup> A saber, el Marco aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval de 2004 (DO C 317 de 30.12.2003, p. 11) y el Reglamento (CE) n° 1540/98 del Consejo, de 29 de junio de 1998, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 202 de 18.7.1998, p. 1).

- (44) Según las autoridades portuguesas, la decisión se tomó con el convencimiento de que las otras opciones previstas en el artículo 35 del Código de Sociedades portugués no permitirían a ENVC cumplir sus compromisos financieros y comerciales (en particular, con la Marina portuguesa). En 2006, ENVC reunía en su cartera de pedidos 15 proyectos de construcción por un importe total de 386 millones EUR.
- (45) Portugal afirma que un inversor en una economía de mercado también habría optado por ampliar el capital de ENVC y permitir que siguiera operando, para reforzar su competitividad en el mercado de la construcción naval.
- (46) En las alegaciones que presentó el 14 de febrero de 2014, Portugal indicó que cuando se tomó la decisión de proceder a la ampliación de capital de 2006, no solo se tuvo en cuenta la cartera de la empresa, sino también un plan de reestructuración de ENVC que databa de agosto de 2005.
- (47) El plan de reestructuración, del cual se facilitó un borrador, había sido elaborado por el Banco Português de Investimento, S.A. («BPI»), y cubría el período 2005-2009. De acuerdo con el plan de reestructuración, ENVC tendría que centrarse en actividades militares para volver a ser viable, aunque se reconocía que su sostenibilidad económica y financiera dependía de la capacidad de gestión, el cumplimiento de los contratos en vigor y la evolución del mercado de la construcción naval.
- (48) El plan de reestructuración no cuantificaba los costes asociados al incumplimiento de los contratos de ENVC vigentes en aquel momento. Sin embargo, los costes asociados al cierre de la empresa (incluidos el despido de los empleados y la regularización de las obligaciones) se estimaban en 175 millones EUR. Según las autoridades portuguesas, no se optó por la liquidación pues resultaba más onerosa que la ampliación de capital.
- (49) Portugal explicó asimismo que el plan de reestructuración reconocía la necesidad de apoyo a ENVC, pues la empresa no podía seguir operando por sí sola en 2005-2007. Sin embargo, Portugal observó que un informe de 2009 de la Inspeção-Geral de Finanças, IGF (la entidad encargada de supervisar las empresas públicas portuguesas) había señalado que el plan de reestructuración de ENVC no se había aplicado de manera suficiente y que las previsiones financieras para el período 2008-2011 eran demasiado optimistas.
- (50) En lo referente a los préstamos de 2012 y 2013, Portugal afirma que los tipos de interés aplicados a ENVC eran los mismos que EMPORDEF consiguió en el mercado. Por lo tanto, los tipos de interés se deben considerar en condiciones de mercado y libres de ayuda. De acuerdo con Portugal, dado que EMPORDEF era el único accionista de ENVC, se podía considerar responsable en última instancia de las deudas y obligaciones de ENVC. Por lo tanto, Portugal afirma que EMPORDEF no había aumentado su riesgo exponiéndose más a ENVC por medio de los préstamos de 2012 y 2013.
- (51) En las alegaciones presentadas el 14 de febrero de 2014, Portugal aclaró que en febrero de 2014 ENVC no había reembolsado ninguno de los préstamos de 2012 y 2013 ni pagado ningún interés. Además, Portugal señaló que, cuando resultaba necesario, los préstamos de ENVC iban acompañados de cartas de garantía emitidas por EMPORDEF.
- (52) Respecto de los préstamos de la DGTF concedidos en 2006, 2008, 2010 y 2011, Portugal considera que se han realizado en condiciones de mercado, pues el tipo de interés aplicado fue el Euribor más un diferencial variable que dependía del contrato de cada préstamo. Las autoridades portuguesas señalan asimismo que cuando se concedieron los préstamos de la DGTF se tuvo en cuenta la cartera de pedidos de ENVC, que creaba expectativas razonables de que ENVC podría reembolsar los préstamos.
- (53) Portugal destaca también que el uso de cartas de garantía es normal entre operadores privados como mecanismo para garantizar el acceso a los mercados financieros a empresas con poca capacidad de endeudamiento. Portugal señala que EMPORDEF siempre se consideraría responsable en última instancia de las deudas de ENVC, dado que era su único accionista. En cualquier caso, Portugal reconoce que EMPORDEF nunca cobró a ENVC por las cartas de garantía.

- (54) En relación con las subvenciones a la construcción naval, Portugal afirma que se habían concedido con arreglo al decreto ley 296/89 de aplicación de la Directiva 87/167/CEE, y que, por lo tanto, constituían una ayuda compatible con el sector de la construcción naval. Respecto de las subvenciones a la formación profesional, Portugal sostenía que se concedieron a todas las empresas que cumplían las condiciones reglamentarias y que, por lo tanto, no se concedieron a ENVC con una ventaja selectiva indebida.
- (55) En lo que se refiere al buque Atlántida, Portugal observa que en junio de 2012 su valor de mercado se estimó en 29,24 millones EUR, teniendo en cuenta, *inter alia*, la obsolescencia económica y la depreciación física y funcional. En este contexto, Portugal afirmaba que no había razones para considerar que la construcción del buque conllevara una ventaja indebida para ENVC, teniendo presente que el coste de la construcción superaba el precio contractual.

## 6. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

- (56) Esta decisión trata como punto preliminar la cuestión de si ENVC es una empresa en crisis en el sentido de las Directrices de S+R de 2004 <sup>(18)</sup>. A continuación analiza si las medidas examinadas implican una ayuda estatal a ENVC en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, y si tal ayuda, en caso de que exista, es legal y compatible con el mercado interior.

### 6.1. Crisis de ENVC

- (57) Como se ha indicado en el considerando 42, Portugal afirma que la gravedad de la situación financiera de ENVC no quedó patente hasta 2009/2010 y que su irreversibilidad solo quedó reflejada en las cuentas anuales de la empresa de 2012.
- (58) La Comisión reitera las opiniones expresadas en su Decisión de incoación. Según el punto 9 de las Directrices de S+R de 2004, la Comisión considera que una empresa se encuentra en crisis si es incapaz, mediante sus propios recursos financieros o con los que están dispuestos a inyectarle sus accionistas y acreedores, de enjugar pérdidas que la conducirían, de no mediar una intervención exterior, a su desaparición económica casi segura a corto o medio plazo.
- (59) El punto 10 de las Directrices de S+R de 2004 aclara que una sociedad de responsabilidad limitada se considera en crisis cuando ha desaparecido más de la mitad de su capital suscrito y se ha perdido más de la cuarta parte del mismo en los últimos doce meses, o bien si reúne las condiciones establecidas en el Derecho interno para someterse a un procedimiento de quiebra o insolvencia.
- (60) El punto 11 de las Directrices de S+R de 2004 añade que, aun cuando no se presente ninguna de las circunstancias establecidas en el punto 10, se podrá considerar que una empresa está en crisis, en particular, cuando estén presentes los síntomas habituales de crisis, como un 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.
- (61) La Comisión señala que ENVC es una sociedad de responsabilidad limitada que ha registrado de manera continuada pérdidas considerables desde, al menos, 2000 (véase el cuadro 3):

Cuadro 3

### Resultados netos de ENVC entre 2000 y 2013

	Resultado neto (en millones EUR)
2000	- 2,72
2001	- 4,98
2002	- 11,12

<sup>(18)</sup> Véase la nota 14 a pie de página.

	Resultado neto (en millones EUR)
2003	- 26,87
2004	- 27,02
2005	- 14,38
2006	- 5,26
2007	- 8,04
2008	- 12,07
2009	- 22,26
2010	- 41,90
2011	- 22,70
2012	- 8,78
2013	- 52,42

Fuente: Cuentas anuales de EMPORDEF de 2006, 2007, 2008, 2012 y 2013 (disponibles en <http://www.empordef.pt/main.html>) y cuentas anuales de ENVC de 2001, 2002, 2003, 2009, 2010 y 2011.

- (62) Además de las importantes pérdidas de ENVC, que constituyen una primera indicación de la crisis de la empresa, también están presentes algunos otros síntomas habituales de una empresa en crisis en el sentido de las Directrices de S+R de 2004. Por ejemplo, el volumen de negocios de ENVC disminuyó de manera constante desde, al menos, 2008, al pasar de 129,62 millones EUR ese año a 55,58 millones EUR en 2009, 20,22 millones EUR en 2010 y 15,11 millones EUR en 2011. Aunque en 2012 se produjo un aumento del volumen de negocios (30,38 millones EUR), debido a algunos trabajos adicionales para un barco de apoyo logístico <sup>(19)</sup>, se trató de una cuestión puntual, y en 2013 el volumen de negocios volvió a caer en picado y se situó en 3,79 millones EUR.
- (63) Asimismo, al menos desde 2009 el patrimonio de ENVC era negativo: — 25,62 millones EUR en 2009, — 74,49 millones EUR en 2010, — 129,63 millones EUR en 2011, — 142,45 millones EUR en 2012 y — 193,46 millones EUR en 2013 <sup>(20)</sup>.
- (64) Según las autoridades portuguesas (véase el considerando 43 anterior) la ampliación de capital de 2006 era necesaria para cumplir el artículo 35 del Código de Sociedades portugués, y las alternativas eran una reducción del capital de ENVC o la liquidación de la empresa. Por otra parte, el plan de reestructuración elaborado por el BPI en agosto de 2005 (véase el considerando 47 anterior) destaca que desde el final de 2003, ENVC se encontraba en situación de quiebra técnica (*falência técnica*). Por último, la Comisión señaló que el informe de 2009 de la IGF indicaba que a 31 de diciembre de 2005 y al final de 2008, ENVC se encontraba nuevamente en situación de quiebra técnica. Así pues, de todos estos puntos se desprende que en el momento en que ENVC se encontraba en quiebra técnica presentaba todos los síntomas de la quiebra, salvo que no había sido declarada formalmente en quiebra por el tribunal competente. Ello sugiere que la empresa cumplía los criterios del Derecho interno para someterse a un procedimiento de quiebra o insolvencia, de conformidad con el punto 10 de las Directrices de S+R de 2004, al menos al final de 2003, 2005 y 2008.
- (65) En vista de lo anterior, la Comisión concluye que, cuando se adoptaron todas las medidas anteriores, ENVC era una empresa en crisis en el sentido de las Directrices de S+R de 2004.

<sup>(19)</sup> Fuente: Cuentas anuales de EMPORDEF de 2012.

<sup>(20)</sup> Fuente: Cuentas anuales de EMPORDEF de 2012 y 2013. En las cuentas anuales de ENVC de 2001, 2002 y 2003 se observa que en 2000 el patrimonio de ENVC también había sido negativo (- 5,99 millones EUR), así como en 2001 (- 10,97 millones EUR), 2002 (- 22,09 millones EUR) y 2003 (- 48,97 millones EUR).

## 6.2. Existencia de ayuda

- (66) En virtud de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, toda ayuda otorgada por un Estado miembro o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falsee o amenace falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o la producción de determinadas mercancías es, en la medida en que afecte a los intercambios comerciales entre Estados miembros, incompatible con el mercado interior.
- (67) Por lo tanto, antes de concluir acerca de la presencia de ayuda estatal, se debe evaluar si en las medidas identificadas concurren los criterios acumulativos del artículo 107, apartado 1, del TFUE (a saber, la transferencia de recursos estatales, la ventaja selectiva, el potencial falseamiento de la competencia y el efecto sobre el comercio en el interior de la UE).
- (68) La Comisión señala a este respecto que Portugal no cuestiona el carácter de ayuda estatal de las subvenciones a la construcción naval, pues, según las autoridades portuguesas, se concedieron con arreglo al decreto ley 296/89 de aplicación de la Directiva 87/167/CEE. La Comisión evaluará su competencia con el mercado interior en la sección 6.4 posterior.
- (69) Respecto de las subvenciones a la formación profesional concedidas en 2005 y 2006 por valor de 257 791 EUR, Portugal afirma que se concedieron en el marco del Programa operacional de empleo, formación y desarrollo social (POEFDS) patrocinado por el Fondo Social Europeo. La Comisión señala que estos fondos constituían *per se* ayuda estatal, pues fueron concedidos por el Estado miembro en el contexto de los Fondos Estructurales 2000-2006. Por consiguiente, la Comisión evaluará directamente su compatibilidad con el mercado interior en la sección 6.4 posterior.

### 6.2.1. Fondos estatales e imputabilidad

- (70) Portugal no cuestiona las conclusiones preliminares de la Comisión relativas a la Decisión de incoación en relación con la presencia de recursos estatales e imputabilidad.
- (71) En primer lugar, la Comisión destaca que los préstamos de la DGTF, las subvenciones a la construcción naval y las subvenciones a la formación profesional procedían directamente del presupuesto estatal (principalmente, a través de la DGTF), y por lo tanto no cabe duda de que esas medidas anteriores implicaban una transferencia de recursos estatales y son imputables al Estado.
- (72) En cuanto a EMPORDEF, la Comisión considera también que sus acciones implican una transferencia de recursos estatales (dado que el presupuesto de EMPORDEF procede directamente del Estado) y que estas acciones son imputables al Estado en el sentido de la jurisprudencia del asunto Stardust Marine <sup>(21)</sup>. En primer lugar, la Comisión observa que se trata de una empresa de participación 100 % estatal: el único accionista de EMPORDEF en nombre del Estado es la DGTF. Además, EMPORDEF se encuentra bajo supervisión directa del Ministerio de Finanzas y Administraciones Públicas en lo referente a la supervisión financiera, y del Ministerio de Defensa Nacional en lo referente a la supervisión sectorial <sup>(22)</sup>.
- (73) Asimismo, de acuerdo con la página web de EMPORDEF, sus operaciones son coherentes con los objetivos, las políticas y las metas establecidas por su único accionista, a saber, el Estado <sup>(23)</sup>. Por otra parte, el ministro de Defensa nacional es quien nombra directamente al presidente y los directores ejecutivos de EMPORDEF <sup>(24)</sup>.

<sup>(21)</sup> Sentencia Francia contra Comisión, C-482/99, EU:C:2002:29.

<sup>(22)</sup> Fuente: <http://www.empordef.pt/main.html>

<sup>(23)</sup> Fuente: <http://www.empordef.pt/uk/main.html>

<sup>(24)</sup> Véase la lista de nombramientos en la página web del Ministerio de Defensa nacional (<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/nomeacoes/ministerio-da-defesa-nacional.aspx>). Véase igualmente la página web de EMPORDEF (<http://www.empordef.pt/main.html>), así como diferentes comunicados de prensa, como [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=1768612](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1768612) o [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=1950754](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1950754)

- (74) Además de lo anterior, las normas aplicables a la planificación prevista de ENVC (véase la sección 2.2 anterior) indicaban claramente que la decisión final no correspondía a EMPORDEF, sino al Gobierno portugués. En cuanto a las pruebas indirectas, la Comisión observa que el 4 de enero de 2012 el Ministro de Defensa de Portugal emitió un comunicado de prensa en el que declaraba lo siguiente: «El 2 de julio de 2011, el Ministerio de Defensa Nacional decidió suspender el desmantelamiento de [ENVC]. En agosto, el Ministerio de Defensa Nacional ordenó a la nueva administración de EMPORDEF que encontrara una solución que evitase el desmantelamiento y el cierre de ENVC»<sup>(25)</sup>. Además, el Ministerio de Defensa Nacional anunció públicamente en múltiples ocasiones las medidas necesarias para la privatización prevista de ENVC<sup>(26)</sup>. Una vez descartados los planes de privatización, el Gobierno portugués facultó a EMPORDEF para adoptar las medidas necesarias en relación con ENVC<sup>(27)</sup>.
- (75) A la luz de lo anterior, la Comisión concluye que las actuaciones de EMPORDEF son imputables al Estado y que las medidas anteriores que concedió a ENVC conllevaban el uso de recursos públicos.

#### 6.2.2. Ventaja selectiva

- (76) En lo referente a si las medidas anteriores proporcionaron a ENVC una ventaja selectiva indebida, la Comisión señala que, según Portugal considera que no es el caso en la mayor parte de las medidas anteriores, pues estarían en línea con el principio del operador en una economía de mercado.
- (77) En su Decisión de incoación, la Comisión indicó que, pese a la escasez de información disponible en aquel momento, parecía improbable que un operador privado racional hubiera concedido a ENVC las medidas anteriores. De hecho, dado que en aquel momento ENVC se encontraba en crisis, la Comisión consideró a título preliminar que un operador racional del mercado que actuase en condiciones de mercado no habría proporcionado esa financiación a una empresa como ENVC. La Comisión concluyó de manera preliminar que la ventaja era de carácter selectivo, dado que su único beneficiario era ENVC.
- (78) Respecto de la ampliación de capital de 2006, la Comisión no comparte la opinión de Portugal de que un operador en una economía de mercado hubiese optado por ampliar el capital de ENVC (en lugar de liquidar la empresa) para que la empresa pudiera seguir operando en el mercado de los astilleros, en particular en vista de que la cartera de pedidos constaba de quince proyectos de construcción por un total de 386 millones EUR (véase el considerando 44 anterior).
- (79) En primer lugar, la Comisión observa que un operador racional del mercado se habría planteado si desde el punto de vista económico sería más racional liquidar la empresa o inyectarle capital, teniendo en cuenta los malos resultados financieros de ENVC entre 2000 y 2006, así como las medidas ya adoptadas por el Estado en favor de ENVC antes de la ampliación de capital de 2006 (es decir, uno de los préstamos de la DGTF de 30 millones EUR concedido en enero/febrero de 2006, las subvenciones a los astilleros, superiores a 27 millones EUR, y las subvenciones a la formación profesional).
- (80) Aunque el importe de los proyectos en cartera parecía superar la cantidad resultante de esas medidas anteriores, la Comisión considera que un operador racional del mercado también habría tomado en consideración la probabilidad de que ENVC fuera capaz de llevar a cabo las construcciones con beneficios o en los plazos

<sup>(25)</sup> El texto original en portugués dice lo siguiente: «[...] no passado dia 2 de julho de 2011 o Ministério da Defesa Nacional decidiu suspender o desmantelamento dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo. Em agosto, o Ministério da Defesa Nacional mandou a nova administração da Empordef para que fosse encontrada uma solução que evitasse esse desmantelamento e encerramento dos ENVC». Véase <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120104-mdn-envc.aspx>

<sup>(26)</sup> Véase, por ejemplo <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120319-mdn-modelo-reprivatizacao.aspx>, <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120502-mdn-envc.aspx> y <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120713-seamdn-envc.aspx>

<sup>(27)</sup> Véase por ejemplo <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20131205-comunicado-cm.aspx>. Otra prueba de la implicación de Estado en las acciones de EMPORDEF es el siguiente comunicado de prensa del Gobierno portugués: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20140205-mdn-comunicado-estaleiros.aspx>

contractuales, a fin de evitar sanciones económicas <sup>(28)</sup>. De acuerdo con la información facilitada por Portugal, nada lleva a suponer que EMPORDEF tuviera en cuenta estas consideraciones en el momento de la ampliación de capital de 2006.

- (81) Además, Portugal señala que, de acuerdo con el plan de reestructuración elaborado por el BPI en agosto de 2005, los costes asociados al cierre de ENVC se estimaron en 175 millones EUR. Según las autoridades portuguesas, no se optó por la liquidación, en vista de que era más onerosa que la ampliación de capital.
- (82) A este respecto, la Comisión observa que la estimación realizada por el BPI en el plan de reestructuración no está respaldada por pruebas. Sobre esta base, la Comisión no puede evaluar la precisión de esta estimación y concluir si, efectivamente, desde el punto de vista económico era más racional para EMPORDEF llevar a cabo la ampliación de capital o proceder a liquidar la empresa.
- (83) Además, la Comisión observa que en el plan de reestructuración elaborado por el BPI se indicaba que ENVC no tendría por sí sola capacidad para volver a ser viable y que necesitaría entre 45 y 50 millones EUR de fondos externos en un caso básico y entre 70 y 80 millones EUR en un escenario más pesimista. El importe de la ampliación de capital de 2006 (24,875 millones EUR) sigue siendo considerablemente reducido desde el punto de vista de estas estimaciones y no habría conseguido que ENVC volviese a ser viable.
- (84) Por último, la Comisión toma nota de que ENVC precisaba una reestructuración profunda, como se reconocía en el plan de reestructuración elaborado por el BPI. Aunque el plan de reestructuración no pasa de ser un proyecto, da una idea de las dificultades a las que se enfrentaba ENVC y de su necesidad de más fondos externos. Sin embargo, el plan de reestructuración deja claro que el restablecimiento de la viabilidad de ENVC dependería considerablemente de la capacidad de gestión de la empresa para cumplir sus contratos y de la evolución de los mercados de los astilleros. A este respecto, la Comisión observa que Portugal no ha presentado pruebas de que EMPORDEF tuviese en cuenta estos factores al llevar a cabo la ampliación de capital de 2006, que, en cualquier caso, no alcanzaría los importes estimados por el plan de reestructuración para que la empresa volviese a ser viable.
- (85) En vista de lo anterior, la Comisión extrae la conclusión de que un operador prudente en una economía de mercado no habría realizado la ampliación de capital de 2006 y, por lo tanto, supone una ventaja indebida para ENVC.
- (86) En lo referente a los préstamos de 2012 y 2013 proporcionados por EMPORDEF por un total de 101 118 066,03 EUR, de la información se desprende que a lo largo de 2012 EMPORDEF firmó setenta contratos con ENVC, por lo general a corto plazo y con vencimiento a noventa días. Los importes de los préstamos fueron variados, así como los tipos de interés, si bien estos últimos eran en su mayoría del Euribor a tres meses más un margen. Sin embargo, el tipo de interés de algunos de los contratos era fijo, en particular en los firmados a partir de octubre de 2012 (véanse, por ejemplo, los contratos firmados el 30 de marzo de 2012, de 16,7 millones EUR y con un tipo del interés del 2 %, el 2 de noviembre de 2012, de 10,570 millones EUR y con un tipo de interés del 5,871 %, y el 1 de diciembre de 2012, de 1 millón EUR y con el mismo tipo de interés del 5,871 %). Se observa también que los contratos de los préstamos no estaban garantizados.
- (87) Portugal aduce la ausencia de ayuda en los préstamos de la DGTF, dado que EMPORDEF aplicaba a ENVC los mismos tipos de interés que recibía del mercado. Dado que, en cualquier caso, EMPORDEF sería considerada responsable de las deudas y obligaciones de ENVC, pues era su único accionista, Portugal sostiene que EMPORDEF no aumentó su riesgo al aumentar la exposición de ENVC.
- (88) En primer lugar, no hay elementos que señalen a EMPORDEF como responsable de todas las deudas y obligaciones de ENVC, ya que ambas son sociedades de responsabilidad limitada («sociedade anónima»). Por lo general, en las sociedades de responsabilidad limitada la responsabilidad de los miembros (socios) se limita al valor nominal de sus acciones según el artículo 271 del Código de Sociedades portugués <sup>(29)</sup>. Sobre esta base, al proporcionar a ENVC los préstamos de 2012 y 2013, EMPORDEF habría incurrido en riesgos adicionales superiores a su participación en la empresa.

<sup>(28)</sup> A este respecto, la Comisión observa como prueba *ex post* que el informe de la IGF de 2009 (véase el considerando 49) señalaba que en 2005-2007 ENVC suministró once embarcaciones cuyos costes de construcción superaron en un 15,4 % los costes contractuales acordados (conviene señalar que los costes presupuestados por ENVC ya superaban en un 4,1 % los costes contractuales acordados, lo que significa que, en cualquier caso, la empresa construiría los barcos con pérdidas).

<sup>(29)</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/annexes\\_accounting\\_report\\_2011/portugal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/annexes_accounting_report_2011/portugal_en.pdf)

- (89) En cualquier caso, al margen de lo anterior, la Comisión considera que, cuando EMPORDEF proporcionó a ENVC los préstamos de 2012 y 2013, no actuó como un inversor de mercado racional. En aquel momento, la situación financiera de ENVC era extremadamente difícil: las pérdidas del año anterior habían alcanzado los 22,70 millones EUR (véase el cuadro 3) y tenía un capital negativo de - 129,63 millones EUR (véase el considerando 63 anterior). En vista de que ENVC se encontraba en crisis, la Comisión considera que un inversor en una economía de mercado habría evaluado la situación financiera de la empresa y habría analizado su capacidad de devolución de los préstamos e intereses. A este respecto, la Comisión observa que diversas instituciones financieras (de las que la Comisión no tiene por qué sospechar que no funcionasen como inversores de mercado) se habían negado a conceder préstamos directamente a ENVC. Por sí mismo, este hecho indica que los mercados no confiaban en que ENVC fuera capaz de devolver los préstamos.
- (90) Al limitarse a trasladar los mismos intereses de los préstamos que conseguía en el mercado, EMPORDEF proporcionó una ventaja indebida a ENVC, pues esta no habría sido capaz de obtener esas condiciones (de hecho, ENVC no consiguió ninguno de los préstamos en el mercado). Aunque algunos de los tipos de interés aplicados por EMPORDEF a ENVC podrían parecer relativamente elevados (por ejemplo, el EURIBOR a tres meses más un 8,431 % en el caso del contrato firmado el 30 de mayo de 2012), la Comisión considera que ninguna institución financiera privada habría concedido ese préstamo sin garantías a una empresa que se encontrara claramente en crisis.
- (91) La Comisión señala también que una vez que los primeros contratos habían alcanzado el vencimiento a noventa días, EMPORDEF habría podido observar que ENVC no había devuelto el principal ni abonado los intereses (véase el considerando 51 anterior). Partiendo de esta base, la Comisión considera que un operador racional del mercado no habría concedido más préstamos a ENVC.
- (92) Por tanto, la Comisión concluye que los préstamos de 2012 y 2013 supusieron una ventaja indebida para ENVC.
- (93) Ahora la Comisión evaluará si los préstamos de la DGTF por valor de 56 millones EUR supusieron una ventaja indebida para ENVC. Portugal indica que esos préstamos tenían un tipo de interés del EURIBOR a seis meses más un diferencial variable que dependía de cada contrato. Según Portugal, esta remuneración sería satisfactoria para un inversor, con lo que se descartaría la existencia de una ventaja indebida y la de ayuda estatal. Portugal señala asimismo que los préstamos de la DGTF se concedieron teniendo en consideración la cartera de pedidos de ENVC.
- (94) La Comisión no puede compartir las opiniones de Portugal, que considera que el establecimiento de un tipo de interés del EURIBOR más un diferencial variable haría que los préstamos de la DGTF correspondieran a las condiciones de mercado. El cuadro 4 resume el tipo de interés total aplicable a los préstamos de la DGTF en el momento de su firma:

Cuadro 4

**Tipo de interés total aplicable a los préstamos de la DGTF**

Fecha de la firma de los contratos	Importe (EUR)	EURIBOR a 6 meses (a) (%)	Diferencial <sup>(1)</sup> (b)	Tipo de interés total (a) + (b) (%)
31 de enero de 2006	30 000 000	2,698	150 pb	4,198 <sup>(2)</sup>
11 de diciembre de 2008	8 000 000	3,417	100 pb	4,417
28 de abril de 2010	5 000 000	0,964	100 pb	1,964
27 de abril de 2011 (pagado en dos fracciones en abril de 2011 y junio de 2011)	13 000 000	1,661	3,907 % (abril 2011) 3,580 % (junio 2011)	5,568 (abril 2011) 5,241 (junio 2011)

<sup>(1)</sup> En el caso del contrato firmado el 27 de abril de 2011, el diferencial medio fue el diferencial medio de swap de activos de la deuda pública portuguesa con vencimiento equivalente (datos facilitados por Portugal).

<sup>(2)</sup> A partir de 2010, la tasa de interés se alinearía con la del préstamo del 11 de diciembre de 2008.

- (95) A fin de asegurarse de la conformidad de los tipos de interés aplicados a los préstamos de la DGTF con las condiciones del mercado, la Comisión utilizará como mejor indicador disponible los tipos de referencia resultantes de las normas aplicables en ese momento.
- (96) En primer lugar, como se indica en la sección 6.1 anterior, la Comisión valora que en 2006 y 2008 ENVC se habría considerado una empresa en crisis. En lo referente concretamente al préstamo de la DGTF de 2006, la Comisión observa que, de acuerdo con el informe de la IGF 2009, a 31 de diciembre de 2005 ENVC se encontraba en situación de quiebra técnica. En lo referente al préstamo de la DGTF de 2008, el mismo informe indica que, al final de 2008, ENVC volvía a encontrarse en situación de quiebra técnica (véase el considerando 64 anterior).
- (97) En particular, en relación con el préstamo de la DGTF de 2006, la Comunicación de la Comisión relativa al método de fijación de los tipos de referencia y de actualización de 1997 <sup>(30)</sup>, aplicables en aquel momento, dispuso que el tipo base (el 3,70 % en Portugal en enero de 2006) <sup>(31)</sup> se incrementara con una prima de 400 pb o más en situaciones de riesgo particular. A este respecto, la Comisión destaca que en aquel momento ENVC se encontraba en crisis y en situación de quiebra técnica. Además, de conformidad con el contrato del préstamo de la DGTF de 2006, ENVC estuvo de acuerdo en que los ingresos resultantes de la construcción de determinados buques para la Marina portuguesa actuaran como garantía financiera. Sin embargo, no está claro si un prestamista orientado al mercado habría aceptado esa garantía, dados los problemas de ENVC para llevar a cabo las construcciones con beneficios o dentro de los plazos contractuales (véanse, a este respecto, el considerando 80 y la nota 28 a pie de página). En cualquier caso, no se han facilitado a la Comisión pruebas que le permitan examinar esos contratos de construcción. Por tanto, la Comisión considera que la aplicación de un margen mínimo de 400 pb sería razonable. Así pues, el tipo de referencia aplicable sería del 7,70 % como mínimo, lo que se sitúa muy por encima del tipo de interés del 4,198 % aplicado en realidad por la DGTF.
- (98) En cuanto al préstamo de la DGTF de 2008, la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización de 2008 <sup>(32)</sup>, aplicable en aquel momento, disponía que al tipo de base (2,05 % en Portugal en diciembre de 2008) <sup>(33)</sup> se le había de aplicar un margen que dependía de la calificación de la empresa y del nivel de garantía ofrecido. En vista de que ENVC se encontraba en crisis en aquel momento y del bajo nivel de garantía (véase el considerando 97 anterior, aplicable *mutatis mutandis*), el margen sería como mínimo de 1 000 pb. Así pues, el tipo de referencia aplicable sería del 12,05 % como mínimo, lo que también se sitúa por encima del tipo de interés del 4,417 % aplicado en realidad por la DGTF.
- (99) En relación con los préstamos de la DGTF de 2010 y 2011, la Comisión reitera su opinión de que ENVC puede considerarse una empresa en crisis en el momento en que se concedieron los préstamos (véase el apartado 6.1 anterior). De conformidad con la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización de 2008, aplicable en aquel momento, en abril de 2008 el tipo de base aplicable para Portugal era del 1,24 %, y en abril de 2011 era del 1,49 %.
- (100) En lo referente al préstamo de la DGTF de 2010, la Comisión observa que no existe una garantía estricta, sino simplemente una promesa de ENVC de utilizar los ingresos resultantes de un contrato marco determinado con el Ministerio de Defensa Nacional para reembolsar el préstamo. Sobre esta base, y teniendo en cuenta que ENVC se encontraba en crisis en aquel momento, la Comisión considera que el margen aplicable ha de ser de 1 000 pb como mínimo. Por tanto, el tipo de referencia aplicable sería al menos del 11,24 %, muy superior al 1,964 % aplicado por la DGTF.
- (101) Por último, en lo referente al préstamo de la DGTF de 2011, la Comisión observa que, como en el caso del préstamo de la DGTF de 2010, no hay garantía propiamente dicha, sino simplemente una promesa de ENVC de utilizar los ingresos resultantes de un contrato marco determinado con el Ministerio de Defensa Nacional para reembolsar el préstamo, que además tenía que ser confirmada por el Consejo de Administración de ENVC y aprobada por el Ministerio de Defensa Nacional. Por lo tanto, es muy dudoso que un prestamista orientado al mercado pudiera considerar adecuado este nivel de garantía. Así pues, dado que en aquel momento ENVC era una empresa en crisis, la Comisión considera que el margen aplicable debía ser como mínimo de 1 000 pb, lo cual daría lugar a un tipo de referencia del 11,49 % como mínimo, muy superior a los tipos de interés realmente aplicados a ENVC (del 5,568 % en abril de 2011 y del 5,241 % en junio de 2011).
- (102) Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión llega a la conclusión de que los préstamos de la DGTF proporcionaron a ENVC una ventaja indebida.

<sup>(30)</sup> DO C 273 de 9.9.1997, p. 3.

<sup>(31)</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/reference\\_rates\\_eu25\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates_eu25_en.pdf)

<sup>(32)</sup> DO C 14 de 19.1.2008, p. 6.

<sup>(33)</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/base\\_rates\\_eu27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf)

- (103) En relación con las cartas de garantía emitidas por EMPORDEF entre 2007 y 2011, la Comisión observa en primer lugar que parecen muy similares a una garantía, pues en la mayor parte de ellas EMPORDEF afirma de manera explícita que haría todo lo necesario para asegurarse de que ENVC dispusiera de los medios necesarios para cumplir el acuerdo de préstamo subyacente. Sin embargo, la redacción de las cartas de garantía de 8 de enero de 2007 y 26 de junio de 2008 es diferente. En ellas, EMPORDEF señala que es propietaria de ENVC al 100 % y que esta participación no disminuirá; de lo contrario, el banco que había concedido el préstamo podía pedir a ENVC que lo reembolsara antes de su vencimiento. Esta afirmación no permite por sí sola a la Comisión considerar que EMPORDEF sería responsable en caso de que ENVC no reembolsara los préstamos, por lo que no parece adecuado compararlos con garantías. Por consiguiente, no está establecido que esas cartas hayan proporcionado una ventaja a ENVC.
- (104) En lo referente a las restantes cartas de garantía (es decir, las de 2009, 2010 y 2011), dado que EMPORDEF se declara en disposición de intervenir en caso de incumplimiento por ENVC del contrato de préstamo subyacente, parece claro que equivalen a una garantía, pues EMPORDEF tranquilizaba a la entidad financiera que había concedido el préstamo comprometiéndose a hacer todo lo necesario para que ENVC dispusiera de todos los medios para reembolsar los préstamos. Un operador de mercado normal habría pedido a cambio una prima por aportar este tipo de «garantía», lo que EMPORDEF no hizo nunca pese al riesgo considerable de que ENVC no pudiese reembolsar los préstamos en vista de que se encontraba en crisis en aquel momento.
- (105) De acuerdo con la sección 2.2 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía <sup>(34)</sup> («la Comunicación relativa a la garantía»), «la asunción de riesgo debe compensarse normalmente con una prima adecuada. Cuando el prestatario no necesita pagar la prima, o paga una prima baja, obtiene una ventaja. En comparación con una situación sin garantía, la garantía estatal para préstamos permite al prestatario obtener mejores condiciones financieras que las que hubiera conseguido en los mercados financieros. Gracias a la garantía estatal, el prestatario puede obtener normalmente tipos más bajos o dar menos garantías. En algunos casos el prestatario no hubiera encontrado, sin la garantía del Estado, ninguna entidad financiera dispuesta a concederle un préstamo del tipo que fuera». Así pues, es necesario examinar si en principio la garantía se podría haber obtenido de los mercados financieros en las condiciones del mercado y si la prima por la garantía se pagó al precio de mercado <sup>(35)</sup>.
- (106) La Comisión observa que las cartas de garantía no se remuneraron y que ENVC no pagó prima alguna a EMPORDEF. Por tanto, el riesgo que asumió EMPORDEF no fue remunerado. Por sí solo, esto basta para concluir que las cartas de garantía, que presentan características muy similares a las de una garantía, proporcionaron a ENVC una ventaja indebida.
- (107) Respecto del argumento de Portugal de que en cualquier caso EMPORDEF sería considerada responsable en última instancia de las deudas de ENVC, dado que era su único accionista, la Comisión se remite a su razonamiento del considerando 88 anterior, que se aplica *mutatis mutandis*.
- (108) Por consiguiente, la Comisión considera que las cartas de garantía de 2009, 2010 y 2011 proporcionaron a ENVC una ventaja indebida.
- (109) En lo referente al préstamo para el buque Atlántida, la Comisión observa que en diciembre de 2009 EMPORDEF proporcionó a ENVC 37 millones EUR obtenidos de la CGD para poner fin al procedimiento judicial con Atlantcoline. En ese momento, cuando ENVC ya era una empresa en crisis, un operador racional del mercado hubiera evaluado la situación de la empresa y su capacidad de reembolsar el préstamo, en lugar de limitarse a transferir los fondos a ENVC. Por otra parte, un operador racional del mercado hubiera evaluado los riesgos asociados a la operación y la posibilidad de vender el buque a otro comprador (cosa que sucedió finalmente en septiembre de 2014, véase el considerando 30 anterior). La Comisión observa además que el préstamo se concedió a EMPORDEF con un tipo de interés anual del EURIBOR a seis meses más un 2 %, lo cual, en el momento del contrato, significaba un 2,993 %. Sin embargo, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización de 2008, aplicable en aquel momento, el tipo de base aplicable a Portugal en diciembre de 2009 era del 1,45 %, a lo que se había de añadir un margen de 1 000 pb como mínimo, pues ENVC se encontraba en crisis y no existía una garantía estricta. Así pues, el tipo de referencia aplicable sería al menos del 11,45 %.

<sup>(34)</sup> DO C 155 de 20.6.2008, p. 10. Véase también la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DO C 71 de 11.3.2000, p. 14).

<sup>(35)</sup> Véanse, por ejemplo, los considerandos 249 y 250 de la Decisión 2008/948/CE de la Comisión, de 23 de julio de 2008, relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig/Halle Airport C 48/06 (ex N 227/06) (DO L 346 de 23.12.2008, p. 1).

- (110) La Comisión entiende que ENVC no reembolsó el préstamo de 37 millones EUR del buque Atlántida a EMPORDEF y que no pagó ningún interés por esta cantidad, salvo los 840 480,54 EUR de intereses abonados en 2010. Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión llega a la conclusión de que los préstamos del buque Atlántida proporcionaron a ENVC una ventaja indebida.

#### 6.2.3. Falseamiento de la competencia y afectación del comercio en el interior de la UE

- (111) Es probable que las medidas anteriores afectasen al comercio entre los Estados miembros, pues ENVC competía con astilleros de otros Estados miembros de la Unión Europea, así como del resto del mundo. Las medidas anteriores en cuestión permitieron a ENVC seguir operando para no tener que enfrentarse, como hicieron otros competidores, a las consecuencias que normalmente se hubieran derivado de sus malos resultados financieros. Así pues, las medidas anteriores también falsearon la competencia.

#### 6.2.4. Conclusión sobre la existencia de ayuda estatal y cuantificación

- (112) Sobre la base de la evaluación mencionada, la Comisión concluye que las medidas anteriores constituyen una ayuda estatal, pues cumplen los requisitos necesarios de la definición de ayuda estatal recogidos en el artículo 107, apartado 1, del TFEU, con la excepción de las cartas de garantía de 8 de enero de 2007 y 26 de junio de 2008 (véase el considerando 103 anterior).
- (113) Como se indica en los considerandos 68 y 69 anterior, la totalidad de las subvenciones a la construcción naval y de las subvenciones a la formación profesional constituyen ayudas estatales por valor de 27 129 933,20 EUR y 257 791 EUR respectivamente.
- (114) En lo referente al resto de las medidas anteriores, la Comisión reitera que, en vista de que ENVC se encontraba en crisis en aquel momento, ningún operador orientado al mercado se las habría concedido a la empresa. Por esta razón, la Comisión considera que ENVC recibió ayudas estatales por valor igual a la totalidad de la ampliación de capital de 2006 (24,875 millones EUR).
- (115) En cuanto a las cartas de garantía de 2009, 2010 y 2011, la Comisión hace hincapié en que son de naturaleza muy similar a la de las garantías (véanse los considerandos 103 y 104 anterior). A este respecto, la sección 4.1 de la Comunicación relativa a la garantía dice lo siguiente: «La Comisión señala que en el caso de empresas en crisis, un garante del mercado, si existe, exigiría una prima elevada en el momento de conceder la garantía, dado el porcentaje de incumplimiento que cabría esperar. Si la probabilidad de que el prestatario no pueda devolver el préstamo es particularmente elevada, es posible que este tipo de mercado no exista y que en circunstancias excepcionales el elemento de ayuda de la garantía sea tan elevado como el importe efectivamente cubierto por esa garantía».
- (116) La Comisión observa que de no haber existido las «garantías» (en forma de cartas de garantía) de EMPORDEF que comunicaban a los bancos que haría lo necesario para que ENVC reembolsase los préstamos, los bancos no habrían concedido préstamos a ENVC. Por otra parte, la Comisión observa que las cartas de garantía se facilitaron de manera gratuita en un momento en el que ENVC se encontraba en crisis y pese a un riesgo importante de que no pudiera cumplir sus compromisos. La Comisión observa asimismo que ENVC había estado como mínimo en tres ocasiones en situación de quiebra técnica (véase el considerando 64 anterior) y, pese a ello, EMPORDEF decidió emitir las cartas de garantía sin primas. En este contexto, la Comisión concluye que no existe un tipo de mercado que se pudiera utilizar como un comparador razonable y, por lo tanto, considera que ENVC recibió ayuda estatal por un importe igual a la totalidad de los garantizados por las cartas de garantía de 2009, 2010 y 2011 (es decir, 51 280 000 EUR).
- (117) Una lógica similar se aplica a los préstamos concedidos a ENVC, a saber, los préstamos de 2012 y 2013, los préstamos de la DGTF y el préstamo para el buque Atlántida. EMPORDEF y la DGTF concedieron estos préstamos a ENVC en un momento en que la empresa estaba en crisis y ningún operador racional del mercado se los habría otorgado. Esto es especialmente evidente en el caso de los préstamos de 2012 y 2013, pues, como se indica en el considerando 21 anterior, los bancos habían dejado de conceder préstamos a ENVC y solo estaban

dispuestos a concedérselos a EMPORDEF. Por otra parte, la Comisión observa que los préstamos de la DGTF y el préstamo para el buque Atlántida se concedieron entre 2006 y 2011: durante esos años, los bancos solo estaban dispuestos a prestar a ENVC sobre la base de una garantía (en forma de carta de garantía) de EMPORDEF. Esto apunta a que ningún operador del mercado estaba dispuesto a conceder un préstamo a ENVC por sí solo. Por tanto, en vista de lo anterior, la Comisión concluye que ENVC recibió ayuda estatal en una cantidad igual a la totalidad de los préstamos de 2012 y 2013 (101 118 066,03 EUR), los préstamos de la DGTF (30 millones EUR, 8 millones EUR, 5 millones EUR y 13 millones EUR, respectivamente) y el préstamo para el buque Atlántida (37 millones EUR).

### 6.3. Ayuda ilegal

- (118) El artículo 108, apartado 3, del TFUE dispone que un Estado miembro no puede ejecutar una medida de ayuda antes de que la Comisión haya adoptado una decisión por la que se autorice dicha medida.
- (119) La Comisión observa que Portugal concedió las medidas anteriores a ENVC sin notificárselas a la Comisión para que las aprobara (con las salvedades indicadas en el considerando 125 posterior). La Comisión lamenta que Portugal no respetara esta obligación y por tanto no cumpliera su obligación con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE.

### 6.4. Compatibilidad de las medidas anteriores con el mercado interior

- (120) Si las medidas detalladas más arriba constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, procede examinar entonces su compatibilidad con las excepciones que establecen los apartados 2 y 3 de dicho artículo.
- (121) Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde al Estado miembro aducir posibles razones de la compatibilidad con el mercado interior y demostrar que se cumplen las condiciones de dicha compatibilidad <sup>(36)</sup>. Las autoridades portuguesas consideran que la mayor parte de las medidas anteriores no constituyen ayudas estatales y, por consiguiente, no han aportado posibles fundamentos de compatibilidad.
- (122) No obstante, la Comisión ha evaluado si alguno de los posibles fundamentos de compatibilidad establecidos en el TFUE sería aplicable a las medidas anteriores.
- (123) En lo referente a las subvenciones a la construcción naval, Portugal sostiene que estaban previstas en el decreto ley 296/89 de aplicación de la Directiva 87/167/CEE (véase el considerando 68 anterior). Sin embargo, como ya señaló la Comisión en su Decisión de incoación, esta Directiva dejó de aplicarse el 31 de diciembre de 1990 (véase su artículo 13).
- (124) Por otra parte, Portugal no ha aportado pruebas de que las subvenciones a la construcción naval fueran compatibles con alguno de los fundamentos jurídicos subsiguientes para declarar la compatibilidad de la ayuda con fines de construcción naval.
- (125) La única excepción se refiere a dos subvenciones a la construcción naval concedidas a ENVC en 2003 y 2005 para la construcción de dos embarcaciones (contratos C224 y C225, véase el anexo II). Estas subvenciones fueron autorizadas por la Decisión de la Comisión en el asunto C 33/2004 <sup>(37)</sup> sobre la base del Reglamento (CE) nº 1540/98. Por tanto, la Comisión concluye, de acuerdo con la información facilitada, que las subvenciones para los contratos C224 y C225 por valor de 2 675 275 EUR cada uno (lo que suma un total de 5 350 550 EUR) constituyen ayudas a la construcción naval compatibles con el mercado interior.
- (126) No obstante, la Comisión entiende que el resto de las subvenciones a la construcción naval, cuyo valor asciende a 21 779 383,21 EUR y cuyo carácter de ayuda estatal no es cuestionado por Portugal, son incompatibles con el mercado interior.

<sup>(36)</sup> Sentencia *Italia contra Comisión*, C-364/90, EU:C:1993:157.

<sup>(37)</sup> Decisión 2006/946/CE de la Comisión, de 6 de septiembre de 2005, relativa a la ayuda estatal Portugal — Prórroga del plazo de entrega de dos buques tanque destinados al transporte de productos químicos, construidos por Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A. (DOL 383 de 28.12.2006, p. 16).

- (127) En lo referente al resto de las medidas anteriores (con la salvedad de las cartas de garantía de 8 de enero de 2007 y 26 de junio de 2008), como ya se indica en la Decisión de incoación, en vista del carácter de estas medidas y de que ENVC se encontraba en crisis, los únicos criterios de compatibilidad pertinentes parecen ser los relativos a las ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis previstos en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, sobre la base de las Directrices de S+R de 2004 <sup>(38)</sup>.
- (128) En primer lugar, la Comisión reitera sus conclusiones de la Decisión de incoación, según las cuales las condiciones para la ayuda de salvamento establecidas en la sección 3.1 de las Directrices de S+R de 2004 no se cumplen. De acuerdo con el punto 25, letra a), de las Directrices de S+R de 2004, la ayuda de salvamento debe consistir en ayuda de tesorería consistente en préstamos o garantías sobre préstamos. En ambos casos, el préstamo se debe conceder con un tipo de interés que al menos sea comparable a los observados en los préstamos a empresas sanas. Por ejemplo, la ampliación de capital de 2006 ya no cumpliría este requisito.
- (129) Además, el punto 25, letra a), establece también que todo préstamo se debe reembolsar y toda garantía debe vencer en un plazo no superior a seis meses a partir del pago del primer plazo a la empresa. Como se explica más arriba, no parece que este haya sido el caso con ninguna de las medidas anteriores en evaluación.
- (130) El punto 25, letra b), establece que la ayuda de salvamento debe estar justificada por razones sociales serias y no ser susceptible de producir efectos colaterales negativos graves en otros Estados miembros. Portugal no ha presentado pruebas de que este fuera el caso con ninguna de las medidas anteriores.
- (131) Además, con arreglo al punto 25, letra c), cuando se trata de una ayuda no notificada, el Estado miembro debe transmitir a la Comisión, en el plazo de seis meses a partir de la primera ejecución de la ayuda, un plan de reestructuración, un plan de liquidación o la prueba de que se ha reembolsado íntegramente el préstamo y/o de que se ha puesto fin a la garantía. Una vez más, Portugal no cumplió este requisito de compatibilidad necesario.
- (132) De acuerdo con el punto 25, letra d), la ayuda de salvamento debe limitarse al importe necesario para mantener a la empresa en funcionamiento. En vista de la elevada cuantía de la ayuda derivada de todas las medidas anteriores, la Comisión concluye que este requisito tampoco se cumplió.
- (133) Por último, el punto 25, letra e), de las Directrices de S+R de 2004 exige el cumplimiento de la condición de «ayuda única». Según este principio, si han transcurrido menos de diez años desde la concesión de la ayuda de salvamento o desde la finalización del período de reestructuración, la Comisión no autorizará nuevas ayudas de salvamento o de reestructuración. En vista de las numerosas intervenciones del Estado durante el intervalo de tiempo cubierto por las medidas anteriores, está claro que no se ha respetado el principio de «ayuda única» y que ENVC se benefició de ayudas estatales ilegales en numerosas ocasiones.
- (134) En relación con la ayuda de reestructuración definida en la sección 3.2 de las Directrices de S+R de 2004, la Comisión observa que Portugal no notificó a la Comisión ninguna de las medidas identificadas más arriba como ayudas de reestructuración y, por consiguiente, no demostró que existiera ninguno de los elementos necesarios para que se consideraran como tales (plan de reestructuración, contribución propia, medidas compensatorias, etc.).
- (135) En particular, el punto 34 de las Directrices S+R establece que la concesión de una ayuda de reestructuración debe estar supeditada a la ejecución de un plan de reestructuración que, para todas las ayudas individuales, deberá haber sido autorizado por la Comisión. Además, cualquier ayuda de reestructuración debe incluir medidas dirigidas a evitar falseamientos indebidos de la competencia («contrapartidas», véanse los puntos 38 a 42) y también debe prever una «contribución propia» del beneficiario que en el caso de ENVC debería haber alcanzado el 50 % de los costes de reestructuración, pues se trataba de una gran empresa (véanse los puntos 38 a 45). Por otra parte, al igual que con la ayuda de salvamento, se ha de respetar el principio de «ayuda única».

<sup>(38)</sup> En cuanto a las subvenciones a la formación profesional, la Comisión observa que las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional 2000-2006 (DO C 74 de 10.3.1998, p. 9), aplicables en aquel momento, excluían la prestación de ayudas regionales a empresas en crisis.

- (136) La Comisión reitera en primer lugar que no se ha respetado el principio de «ayuda única» (véase el considerando 133 anterior). En cambio, la Comisión observa que se concedieron numerosas medidas anteriores fuera del período de reestructuración previsto (2005-2009). Esto sería contrario al principio de «ayuda única», y por tanto bastaría para establecer que las medidas anteriores no se pueden considerar ayudas de reestructuración compatibles de acuerdo con las Directrices de S+R de 2004.
- (137) En cualquier caso, la Comisión destaca que Portugal no presentó el plan de reestructuración preparado por el BPI hasta 2014, es decir, cinco años después de que venciese el período de reestructuración previsto (2005-2009). La Comisión destaca asimismo que el plan del BPI parece un proyecto elaborado con miras a un debate. Por otra parte, aunque el plan de reestructuración parece incluir algunos de los elementos exigidos por las Directrices de S+R de 2004, no incluye contrapartidas y no prevé ninguna contribución de ENVC. Así pues, no se puede considerar que el plan de reestructuración del BPI respetase los requisitos de las Directrices de S+R de 2004.
- (138) En ausencia de propuestas de contrapartidas y de contribución propia de ENVC y teniendo en cuenta que no se ha respetado el principio de «ayuda única», la Comisión concluye que el resto de las medidas anteriores no se puede considerar ayuda de salvamento compatible con arreglo a las Directrices de S+R.

### 6.5. Conclusión sobre la compatibilidad

- (139) En vista de lo anterior, la Comisión considera que las subvenciones a la construcción naval para los contratos C224 y C225, cada una de las cuales asciende a un importe de 2 675 275 EUR (véase el considerando 125 anterior), constituyen ayudas a la construcción naval compatibles con el mercado interior.
- (140) La Comisión considera asimismo que las medidas anteriores restantes (es decir, la ampliación de capital de 2006, los préstamos de 2012 y 2013, los préstamos de la DGTF, las cartas de garantía de 2009, 2010 y 2011, las subvenciones a la formación profesional, el préstamo para el buque Atlántida y el resto de las subvenciones a la construcción naval) no cumplen las condiciones de las Directrices de S+R de 2004. La Comisión no ha identificado ningún otro fundamento de compatibilidad. Por consiguiente, la Comisión considera que las medidas anteriores restantes implican ayudas estatales incompatibles con el mercado interior.

### 6.6. Recuperación

- (141) Según el Tratado y una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando se comprueba la incompatibilidad de una ayuda con el mercado interior, la Comisión es competente para decidir que el Estado interesado debe suprimirla o modificarla <sup>(39)</sup>. El Tribunal también ha mantenido sistemáticamente que la obligación por parte de un Estado miembro de suprimir ayuda que la Comisión haya considerado incompatible con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación existente anteriormente <sup>(40)</sup>.
- (142) El Tribunal de Justicia ha establecido al respecto que este objetivo se alcanza una vez que el beneficiario ha reembolsado los importes recibidos en forma de ayudas ilegales, perdiendo así la ventaja de la que había gozado en el mercado frente a sus competidores, y una vez que se restablece la situación anterior a la concesión de la ayuda <sup>(41)</sup>.
- (143) En la línea de esta jurisprudencia, el artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo <sup>(42)</sup> establece que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda [...]». El artículo 15 del mismo Reglamento aclara que «[l]as competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas estarán sujetas a un plazo de prescripción de diez años que se contará a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda ilegal al beneficiario [...]. Cualquier acción emprendida por la Comisión o por un Estado miembro a petición de la Comisión y que esté relacionada con la ayuda ilegal interrumpirá el plazo de prescripción». Desde la primera acción emprendida por la Comisión en el asunto SA.35546, el 11 de octubre de 2012 (véase el considerando 1 anterior), ninguna recuperación de ayudas incompatibles puede incluir ayudas concedidas antes del 11 de octubre de 2002.

<sup>(39)</sup> Véase la sentencia Comisión contra Alemania (C-70/72, EU:C:1973:87), apartado 13.

<sup>(40)</sup> Véase la sentencia España contra Comisión (C-278/92, C-279/92 y C-280/92, EU:C:1994:325), apartado 75.

<sup>(41)</sup> Sentencia Bélgica contra Comisión (C-75/97, EU:C:1999:311), apartados 64 y 65.

<sup>(42)</sup> 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).

- (144) La Comisión observa a este respecto que algunas de las subvenciones a la construcción naval se concedieron antes del 11 de octubre de 2002, en particular las relativas a los contratos C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 y C222 (véase el anexo II). Por tanto, la ayuda incompatible relativa a esos contratos, que asciende a 11 297 009,19 EUR, está sujeta al plazo de prescripción de diez años y no se puede recuperar.
- (145) Las restantes medidas anteriores que conllevan ayudas estatales ilegales e incompatibles (véase el cuadro 5) se deben recuperar a fin de restablecer la situación que existía en el mercado antes de su concesión. La recuperación abarcará el período comprendido entre el momento en que se generó la ventaja para el beneficiario, es decir, cuando se puso la ayuda a disposición del beneficiario, y la recuperación efectiva, y devengará intereses hasta su recuperación efectiva.

Cuadro 5

**Importes por recuperar (en EUR)**

Fecha	Medida	Importe por recuperar <sup>(1)</sup>
11 de mayo de 2006	Ampliación de capital de 2006	24 875 000
2012/2013	Préstamos de 2012 y 2013	101 118 066,03
(i) 31 de enero de 2006 (ii) 11 de diciembre de 2008 (iii) 28 de abril de 2010 (iv) 27 de abril de 2011	Préstamos de la DGTF	(i) 30 000 000 (ii) 8 000 000 (iii) 5 000 000 (iv) 13 000 000
29 de noviembre de 2011	Cartas de garantía para un préstamo concedido por el BCP	990 000
3 de noviembre de 2011	Carta de garantía para un préstamo concedido por el BCP	400 000
30 de septiembre de 2010	Carta de garantía para un préstamo concedido por el BCP	12 500 000
31 de agosto de 2010	Cartas de garantía para dos cartas de crédito tipo <i>standby</i> emitidas por la CGD	12 890 000
24 de junio de 2010	Carta de garantía para un préstamo concedido por el BCP	5 000 000
25 de noviembre de 2009	Carta de garantía para un préstamo renovable concedido por la CGD	15 000 000
7 de septiembre de 2009	Carta de garantía para un préstamo renovable concedido por el BES	4 500 000
—	Subvenciones a la construcción naval (contratos C212, C213, C214 y C223)	10 482 374,01 <sup>(2)</sup>
—	Ayuda para formación profesional 2005-2006	257 791
23 de diciembre de 2009	Préstamo para el buque Atlántida	37 000 000

<sup>(1)</sup> Si procede, los intereses debidos y no pagados por ENVC también se someterán a la obligación de recuperación.

<sup>(2)</sup> Esta cifra resulta de la totalidad de las subvenciones a la construcción naval (i), menos las subvenciones sujetas al plazo de prescripción de diez años (ii), menos las subvenciones declaradas ayuda compatible (iii), es decir (i) 27 129 933,20 EUR — (ii) 11 279 009,19 EUR — (iii) 5 350 550 EUR = 10 482 374,01 EUR.

**7. EVALUACIÓN DE LA CONTINUIDAD ECONÓMICA ENTRE ENVC Y WESTSEA**

- (146) El 4 de marzo de 2014, ENVC celebró una Asamblea General en la que EMPORDEF, como único accionista, confirmó la decisión de proceder a la venta de los activos de ENVC, así como al despido de sus empleados, a fin de liquidar y disolver la empresa lo antes posible.
- (147) El 27 de febrero de 2015, en vista de la futura liquidación de ENVC, Portugal dirigió a la Comisión una doble petición:
- «(a) Teniendo en cuenta que, en caso de decisión negativa de la Comisión que imponga la recuperación de las ayudas incompatibles concedidas a ENVC en el contexto de los artículos 107 y 108 del TFUE, la mayor parte de los activos de ENVC se venderá y el proceso de liquidación de ENVC quedará prácticamente concluido, el Estado portugués desea solicitar a la Comisión que confirme que, en las condiciones descritas más arriba, la venta de dichos activos no constituye ayuda estatal a los compradores.
  - (b) Teniendo también en cuenta que, en caso de decisión negativa de la Comisión que imponga la recuperación de las ayudas incompatibles concedidas a ENVC en el contexto de los artículos 107 y 108 del TFUE, se exigirá al Estado portugués que recupere las ayudas incompatibles, las autoridades portuguesas piden a la Comisión que confirme que tal obligación de recuperación no se extenderá a WestSea pese a la adquisición de algunos de los activos de ENVC.»
- (148) En efecto, en caso de decisión negativa de la Comisión relativa a la recuperación de las ayudas incompatibles concedidas a una empresa en el contexto de los artículos 107 y 108 del TFUE, normalmente se exige que el Estado miembro de que se trate recupere las ayudas incompatibles. La obligación de recuperación se puede extender a una nueva empresa a la que la empresa en cuestión haya transferido o vendido parte de sus activos, cuando la estructura de la transferencia o la venta lleve a la conclusión de que existe continuidad económica entre ambas empresas. Además, aun en ausencia de continuidad económica, la venta de los activos por debajo de su valor de mercado podría resultar en una (nueva) ayuda estatal al comprador.
- (149) Por la presente decisión, la Comisión no evalúa la transferencia de los contratos de construcción de dos buques de transporte de asfalto <sup>(43)</sup>, que aún no se ha producido.
- (150) A fin de decidir si existe ayuda estatal que beneficie al comprador o los compradores de los activos, la Comisión necesita: a) determinar si la venta del activo tiene lugar a su precio de mercado, y b) tener en cuenta asimismo los otros criterios mencionados en el considerando anterior.
- (151) De acuerdo con la resolución del Tribunal en el asunto Italia y SIM 2 contra Comisión <sup>(44)</sup>, para la cual la Comisión basó sus decisiones en Olympic Airlines, Alitalia y SERNAM <sup>(45)</sup>, la evaluación de la continuidad económica entre la entidad anterior (receptora de ayuda) y el comprador se establece con arreglo a un conjunto de indicadores. Pueden tomarse en consideración los factores siguientes: i) el alcance de los activos vendidos (activos y pasivos, mantenimiento del personal, conjunto de activos), ii) el precio de venta, iii) la identidad del comprador o los compradores, iv) el momento de la venta (tras el inicio de la evaluación preliminar, el procedimiento de investigación formal y la Decisión definitiva), y v) la lógica económica de la operación. Este conjunto de indicadores quedó confirmado por el Tribunal General en su resolución de 28 de marzo de 2012 en el asunto Ryanair contra Comisión <sup>(46)</sup>, que confirmaba la resolución Alitalia.

<sup>(43)</sup> Véase el considerando 24. El contrato celebrado inicialmente por PDVSA y ENVC para la construcción de dos buques de transporte de asfalto se ha transferido a EMPORDEF. Portugal se ha comprometido a que las partes subcontratadas del contrato se saquen a licitación de manera transparente, no discriminatoria e incondicional abierta a licitadores portugueses y no portugueses, a que el único criterio para la selección de los proveedores de servicios sea el del mejor precio, y a que ENVC quede excluida de proceso en caso de que su liquidación y su disolución no hayan concluido cuando esto ocurra.

<sup>(44)</sup> Sentencia Italia y SIM 2 Multimedia SpA contra Comisión, C-328/99 y C-399/00, EU:C:2003:252.

<sup>(45)</sup> Decisión de la Comisión de 17 de septiembre de 2008, ayudas estatales N 321/2008, N 322/2008 y N 323/2008 — Grecia — Vente de certains actifs d'Olympic Airlines/Olympic Airways Services; Decisión de la Comisión de 12 de noviembre de 2008, ayuda estatal N 510/2008 — Italia — Venta de los activos de la compañía aérea Alitalia; Decisión de la Comisión de 4 de abril de 2012 SA.34547 — Francia — Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire.

<sup>(46)</sup> Sentencia de 28 de marzo de 2012 en Ryanair Ltd contra Comisión Europea, T-123/09, Rec., EU:T:2012:164, confirmada en apelación por la sentencia de 13 de junio de 2013 en Ryanair Ltd contra Comisión Europea, C-287/12 P, ECR, EU:C:2013:395.

### 7.1. Alcance de los activos vendidos

- (152) Con el fin de evitar la continuidad económica, la Comisión ha de comprobar que los activos y otros elementos de la empresa transferida representen solo una parte de la empresa anterior o sus actividades. Cuanto mayor sea la parte de la empresa original transferida a la nueva entidad, mayor será la probabilidad de que la actividad económica relacionada con esos activos siga beneficiándose de ventajas derivadas de la ayuda incompatible concedida a la entidad anterior.
- (153) Los principales activos de ENVC incluían: i) la concesión otorgada por la Administración Portuaria de Viana do Castelo sobre el suelo donde se encuentran los astilleros y ii) equipos y materias primas diversos. Todos estos activos se vendieron en licitaciones transparentes, no discriminatorias e incondicionales abiertas a licitadores portugueses y no portugueses, con el único criterio del precio para seleccionar las ofertas.
- (154) En lo referente a la subconcesión del suelo donde se encuentran los astilleros, a resultas de una licitación se concedió hasta marzo de 2031 a WestSea, una filial conjunta del grupo portugués Martifer y el astillero portugués Navalria. WestSea pagará un alquiler anual de 419 233,95 EUR y una garantía de 435 500 EUR.
- (155) En cuanto a los equipos y materias primas diversos, que incluían vehículos y una gran grúa/elevadora, se vendieron en 120 pequeñas licitaciones en 884 lotes. De esta manera, del total de 3 358 905,13 EUR de bienes vendidos, los compradores adquirieron un promedio de 55 981,75 EUR de mercancía, en lotes de valores comprendidos entre 10 EUR y 1,035 millones EUR. El principal comprador fue el Ministério dos Transportes e Comunicações de Timor, con un porcentaje del 31 %. WestSea adquirió menos del 20 % de los activos vendidos.
- (156) Por último, en lo referente a los empleados, no se ha transferido ningún contrato de trabajo a ninguno de los compradores: 596 contratos laborales ya se han rescindido y los 13 empleados restantes se encuentran en proceso de despido. Las licitaciones no incluían condiciones específicas de transferencia de los contratos laborales o de los empleados de ENVC a ningún comprador.
- (157) A resultas de los elementos anteriores, la Comisión concluye que el alcance de los activos vendidos o que puedan ser adquiridos por WestSea se reducirá considerablemente en relación con los de ENVC y su actividad anterior.

### 7.2. Precio de venta

- (158) A fin de evitar la continuidad económica entre ENVC y WestSea, la Comisión ha de comprobar que los activos y otros elementos de la empresa transferidos se vendieron o se venderán a precios de mercado. El precio de mercado es aquel que podría fijar un inversor privado actuando en condiciones de mercado <sup>(47)</sup>.
- (159) La subconcesión del suelo donde se encuentran los astilleros y los equipos y materias primas diversos han sido vendidos mediante licitaciones abiertas, transparentes, no discriminatorias e incondicionales, y el único criterio aplicado para seleccionar las ofertas ha sido el del mejor precio.
- (160) A resultas de los elementos anteriores, la Comisión concluye que la subconcesión del suelo donde se encuentran los astilleros y la venta de los equipos y materias primas diversos de ENVC a WestSea se realizaron mediante licitaciones abiertas, transparentes, no discriminatorias e incondicionales y se adjudicaron al mejor postor, con lo que se consiguió un precio de mercado.

### 7.3. Identidad de los compradores

- (161) Con el fin de evitar la continuidad económica, la Comisión ha de comprobar que los activos y otros elementos de la empresa transferida no tengan vínculos económicos o empresariales con ENVC.

<sup>(47)</sup> Sentencia Seydaland, C-239/09, EU:C:2010:778, apartado 34.

- (162) En lo referente a la concesión del suelo donde se encuentran los astilleros, las autoridades portuguesas confirman que WestSea no tiene vínculos económicos ni empresariales con ENVC ni con el Estado portugués.
- (163) En relación con los equipos y materias primas diversos ya vendidos, las autoridades portuguesas confirman que ninguno de los compradores principales tiene vínculos económicos ni empresariales con ENVC ni con su accionista.
- (164) A resultas de los elementos anteriores, la Comisión concluye que WestSea es una entidad independiente de ENVC y de su accionista.

#### 7.4. Momento de la venta

- (165) Con el fin de evitar la continuidad económica, la Comisión ha de comprobar que el momento de la venta de los activos y otros elementos de la empresa transferida no lleve a la elusión de una decisión de la Comisión de recuperar una ayuda estatal incompatible.
- (166) La Comisión observa que los procesos de licitación para la subconcesión del suelo donde se encuentran los astilleros, así como para la adquisición de los activos y el equipo, se han iniciado y concluido antes de la adopción por la Comisión de la presente Decisión definitiva.
- (167) Además, como se menciona en el considerando 1 anterior, fue Portugal el primero en dirigirse a la Comisión con el fin de organizar adecuadamente la privatización de ENVC con arreglo a las normas de la UE sobre ayudas estatales. Así pues, la serie de acontecimientos indica que la privatización no se construyó como un mecanismo para eludir decisiones negativas existentes o investigaciones pendientes de la Comisión.
- (168) A resultas de los elementos anteriores, la Comisión concluye que el hecho de que la subconcesión del suelo donde se encuentran los astilleros, así como la adquisición de los equipos y materias primas diversos de ENVC, se produjeran antes de la adopción por la Comisión de la presente Decisión definitiva no indica que exista elusión de una decisión potencial de recuperación por la Comisión.

#### 7.5. Lógica económica de la operación

- (169) A fin de evitar la continuidad económica, la Comisión ha de comprobar que los compradores de los activos y otros elementos de la empresa transferida no vayan a emplear esos activos de la misma manera que el propietario, sino que los vayan a utilizar para organizar una actividad o estrategia diferente.
- (170) Algunos de los activos de ENVC adquiridos por WestSea pueden ser empleados en la misma actividad general (construcción naval), en particular el suelo donde se encuentran los astilleros. Sin embargo, el mero hecho de que el comprador esté activo en el mismo sector económico que la entidad anterior no implica necesariamente que exista continuidad económica. WestSea no tiene obligación de hacerse cargo de ningún empleado o contrato laboral de ENVC. Por otra parte, WestSea integrará el astillero en su estrategia empresarial con el fin de garantizar sinergias con los emplazamientos de otros astilleros. WestSea tendrá la posibilidad de gestionar sus actividades en condiciones operativas diferentes de las de ENVC y gozará de libertad para aplicar su propio modelo empresarial.
- (171) A resultas de los elementos anteriores, la Comisión concluye que WestSea integrará estos elementos en una estrategia empresarial y los utilizará para aplicar su propia lógica económica.

#### 7.6. Conclusión sobre la continuidad económica entre ENVC y WestSea

- (172) En primer lugar, el alcance de los activos adquiridos por WestSea es considerablemente reducido en comparación con el de los de ENVC y la actividad previa de esta. En segundo lugar, la subconcesión del suelo donde se encuentran los astilleros y la adquisición de los equipos y materias primas diversos se otorgaron a través de licitaciones abiertas, transparentes, no discriminatorias e incondicionales. En tercer lugar, WestSea es una entidad independiente de ENVC y su accionista. En cuarto lugar, el momento en que se otorgó la subconcesión del suelo donde se encuentran los astilleros, así como la adquisición de los equipos y materias primas diversos, no indican que exista elusión de una decisión potencial de recuperación por la Comisión. En quinto lugar, WestSea integrará los activos de ENVC en su estrategia empresarial y los utilizará para aplicar su propia lógica económica.

(173) Por consiguiente, la Comisión concluye que no existe continuidad económica entre ENVC y WestSea.

## 8. CONCLUSIÓN

(174) La Comisión considera que las medidas anteriores, con la salvedad de las cartas de garantía de 8 de enero de 2007 y 26 de junio de 2008, constituyen ayudas estatales a favor de ENVC en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(175) Las medidas anteriores que constituyen ayudas estatales son incompatibles con el mercado interior (salvo las dos subvenciones a la construcción naval autorizadas por la Resolución de la Comisión en el asunto C 33/2004), pues no se cumplieron las condiciones pertinentes de las Directrices de S+R de 2004 y no se identificaron otros fundamentos de compatibilidad.

(176) La Comisión considera también que Portugal ha aplicado ilegalmente las medidas a las que se hace referencia más arriba y ha infringido el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

(177) La ayuda estatal incompatible se debe reclamar al beneficiario, como se señala en la sección 6.6 anterior.

(178) Tal recuperación no afectará a WestSea, dada la ausencia de continuidad económica entre ENVC y WestSea.

(179) Por último, la Comisión señala que las autoridades portuguesas aceptaron que la presente Decisión fuera adoptada y notificada en lengua inglesa.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

### Artículo 1

1. Las cartas de garantía de 8 de enero de 2007 y 26 de junio de 2008 no constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

2. Las ayudas estatales contenidas en las subvenciones a la construcción naval correspondientes a los contratos C224 y C225 (que ascienden a 5 350 550 EUR) son compatibles con el mercado interior.

3. Las ayudas estatales a las que se hace referencia en el cuadro siguiente, que Portugal concedió ilegalmente infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE, son incompatibles con el mercado interior.

Fecha	Medida	Importe
11 de mayo de 2006	Ampliación de capital de 2006	24 875 000
2012/2013	Préstamos de 2012 y 2013	101 118 066,03
(i) 31 de enero de 2006 (ii) 11 de diciembre de 2008 (iii) 28 de abril de 2010 (iv) 27 de abril de 2011	Préstamos de la DGTF	(i) 30 000 000 (ii) 8 000 000 (iii) 5 000 000 (iv) 13 000 000
29 de noviembre de 2011	Cartas de garantía para un préstamo concedido por el BCP	990 000
3 de noviembre de 2011	Carta de garantía para un préstamo concedido por el BCP	400 000
30 de septiembre de 2010	Carta de garantía para un préstamo concedido por el BCP	12 500 000
31 de agosto de 2010	Cartas de garantía para dos cartas de crédito tipo <i>standby</i> emitidas por la CGD	12 890 000

Fecha	Medida	Importe
24 de junio de 2010	Carta de garantía para un préstamo concedido por el BCP	5 000 000
25 de noviembre de 2009	Carta de garantía para un préstamo renovable concedido por la CGD	15 000 000
7 de septiembre de 2009	Carta de garantía para un préstamo renovable concedido por BES	4 500 000
—	Subvenciones a la construcción naval (contratos C212, C213, C214 y C223)	10 482 374,01
—	Subvenciones a la construcción naval (contratos C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 y C222)	11 279 009,01
—	Ayuda para formación profesional 2005-2006	257 791
23 de diciembre de 2009	Préstamo para el buque Atlântida	37 000 000

#### Artículo 2

1. Portugal reclamará al beneficiario las ayudas incompatibles a las que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 1 (incluidos, si procede, los intereses devengados y no pagados por ENVC), con la salvedad de las subvenciones a la construcción naval vinculadas a los contratos C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 y C222 (que ascienden a un total global de 11 279 009,01 EUR), por estar sujetas al plazo de prescripción de diez años previsto en el artículo 15 del Reglamento (CE) n° 659/1999.
2. Tal recuperación de ayuda estatal incompatible no afectará a WestSea.
3. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición del beneficiario hasta la de su recuperación.
4. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión <sup>(48)</sup> y con el Reglamento (CE) n° 271/2008 de la Comisión <sup>(49)</sup> que modifica el Reglamento (CE) n° 794/2004.
5. Portugal cancelará todos los pagos de ayudas pendientes, en caso de que los haya, desde la fecha de adopción de la presente decisión.

#### Artículo 3

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

#### Artículo 4

1. En un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, Portugal facilitará la información siguiente:
  - a) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse de cada beneficiario;
  - b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
  - c) documentos que demuestren que se ha ordenado al beneficiario que reembolse la ayuda.

<sup>(48)</sup> 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).

<sup>(49)</sup> 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).

2. Portugal mantendrá informada a la Comisión sobre la evolución de las medidas nacionales de aplicación de la presente Decisión hasta que se complete la recuperación de las ayudas contempladas en el artículo 1, apartado 2. 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 5*

El destinatario de la presente Decisión será la República Portuguesa.

Hecho en Bruselas, el 7 de mayo de 2015.

*Por la Comisión*  
Margrethe VESTGAGER  
*Miembro de la Comisión*

---

## ANEXO I

## PRÉSTAMOS DE 2012 Y 2013

Fecha de la firma	Importe	Tipo de interés aplicado
6 de enero de 2012	970 000,00	7,108 %
9 de enero de 2012	175 000,00	EURIBOR a 3 meses + 7,108 %
31 de enero de 2012	3 445 258,51	EURIBOR a 3 meses + 6,62 %
8 de febrero de 2012	64 741,49	EURIBOR a 3 meses + 6,62 %
30 de marzo de 2012	1 026 647,44	EURIBOR a 3 meses + 7,887 %
30 de marzo de 2012	16 700 000,00	2 %
30 de abril de 2012	1 268 536,13	EURIBOR a 3 meses + 5 %
2 de mayo de 2012	48 997,82	EURIBOR a 3 meses + 7,887 %
30 de mayo de 2012	1 100 000,00	EURIBOR a 3 meses + 8,431 %
31 de mayo de 2012	5 375 000,00	EURIBOR a 3 meses + 8,5 %
31 de mayo de 2012	834 830,96	EURIBOR a 3 meses + 8,451 %
1 de junio de 2012	12 844 000,00	EURIBOR a 3 meses + 4,976 %
5 de junio de 2012	281 000,00	EURIBOR a 3 meses + 4,976 %
6 de junio de 2012	345 000,00	EURIBOR a 3 meses + 7,682 %
8 de junio de 2012	1 449 714,00	EURIBOR a 3 meses + 7,682 %
11 de junio de 2012	696 481,42	EURIBOR a 3 meses + 7,682 %
21 de junio de 2012	177 979,74	EURIBOR a 3 meses + 7,682 %
21 de junio de 2012	4 785 000,00	EURIBOR a 3 meses + 8,1509 %
22 de junio de 2012	118 070,71	EURIBOR a 3 meses + 7,682 %
25 de junio de 2012	83 694,43	EURIBOR a 3 meses + 4,976 %
26 de junio de 2012	1 163 308,28	EURIBOR a 3 meses + 4,976 %
29 de junio de 2012	664 537,83	EURIBOR a 3 meses + 4,976 %
3 de julio de 2012	272 811,37	EURIBOR a 3 meses + 8,5 %
11 de julio de 2012	71 104,02	EURIBOR a 3 meses + 4,976 %

Fecha de la firma	Importe	Tipo de interés aplicado
11 de julio de 2012	1 742 275,55	EURIBOR a 3 meses + 8,1509 %
13 de julio de 2012	40 000,00	EURIBOR a 3 meses + 8,431 %
19 de julio de 2012	45 000,00	EURIBOR a 3 meses + 4,956 %
27 de julio de 2012	1 000 000,00	EURIBOR a 3 meses + 5,78 %
31 de julio de 2012	400 000,00	EURIBOR a 3 meses + 8,182 %
31 de julio de 2012	1 450 000,00	EURIBOR a 3 meses + 4,756 %
2 de agosto de 2012	100 000,00	EURIBOR a 3 meses + 8,182 %
14 de agosto de 2012	275 000,00	EURIBOR a 3 meses + 8,151 %
17 de agosto de 2012	180 000,00	EURIBOR a 3 meses + 8,1509 %
20 de agosto de 2012	1 186 322,44	EURIBOR a 3 meses + 8,1509 %
20 de agosto de 2012	400 000,00	EURIBOR a 3 meses + 5,624 %
24 de agosto de 2012	600 000,00	EURIBOR a 3 meses + 5,624 %
13 de septiembre de 2012	365 000,00	EURIBOR a 3 meses + 5,624 %
19 de septiembre de 2012	5 111 910,08	Deuda de ENVC con Parvalorem asumida por EMPORDEF
21 de septiembre de 2012	19 000,00	EURIBOR a 3 meses + 5,624 %
25 de septiembre de 2012	1 180 491,65	EURIBOR a 3 meses + 4,668 %
27 de septiembre de 2012	1 050 000,00	EURIBOR a 3 meses + 5,624 %
28 de septiembre de 2012	48 000,00	EURIBOR a 3 meses + 5,624 %
12 de octubre de 2012	120 000,00	5,871 %
16 de octubre de 2012	15 000,00	8,1509 %
19 de octubre de 2012	566 000,00	EURIBOR a 3 meses + 4,64 %
26 de octubre de 2012	1 000 000,00	EURIBOR a 3 meses + 4,64 %
29 de octubre de 2012	84 685,34	8,151 %
30 de octubre de 2012	120 000,00	8,1509 %
2 de noviembre de 2012	10 570 971,04	5,871 %
9 de noviembre de 2012	5 227,50	4,459 %

Fecha de la firma	Importe	Tipo de interés aplicado
27 de noviembre de 2012	250 000,00	5,871 %
28 de noviembre de 2012	250 000,00	8,1509 %
29 de noviembre de 2012	200 000,00	7,915 %
29 de noviembre de 2012	120 000,00	5,871 %
30 de noviembre de 2012	84 685,12	5,871 %
3 de diciembre de 2012	300 000,00	4,459 %
3 de diciembre de 2012	35 000,00	7,915 %
7 de diciembre de 2012	1 500,00	8,151 %
11 de diciembre de 2012	100 000,00	4,459 %
14 de diciembre de 2012	180 000,00	4,459 %
19 de diciembre de 2012	200 000,00	4,459 %
20 de diciembre de 2012	29 159,75	4,459 %
21 de diciembre de 2012	1 000 000,00	5,871 %
28 de diciembre de 2012	5 000 000,00	7,915 %
31 de diciembre de 2012	16 500,00	4,459 %
4 de enero de 2013	120 000,00	4,459 %
9 de enero de 2013	84 756,80	4,459 %
11 de enero de 2013	260 000,00	7,911 %
17 de enero de 2013	200 000,00	8,15 %
8 de febrero de 2013	5 767 984,59	4,165 %
31 de mayo de 2013	5 281 882,02	Intereses pagaderos por ENVC a EMPORDEF por los préstamos de 2012
<b>Total: 101 118 066,03</b>		

## ANEXO II

## SUBVENCIONES A LA CONSTRUCCIÓN NAVAL

Nº de contrato	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	Decisión por la que se concede la ayuda (Despacho)	Fecha de publicación en el <i>Diário da República</i>
<b>C206</b>	679 362,74						<b>679 362,74</b>		
<b>C211</b>			2 081 867,70				<b>2 081 867,70</b>	245/2002 de 31.12.2001	6.4.2002
C212			1 629 892,00	407 473,00			2 037 365,00	882/2002 de 25.12.2002	12.12.2002
C213			2 265 871,06	541 732,94	701 901,00		3 509 505,00	880/2002 de 25.12.2002	12.12.2002
C214			2 807 604,01		701 901,00		3 509 505,01	880/2002 de 25.12.2002	12.12.2002
<b>C217</b>		1 415 887,71					<b>1 415 887,71</b>	158/2001 de 29.12.2000	16.2.2001
<b>C218</b>		1 415 887,71					<b>1 415 887,71</b>	158/2001 de 29.12.2000	16.2.2001
<b>C219</b>		1 425 998,34					<b>1 425 998,34</b>	158/2001 de 29.12.2000	16.2.2001
<b>C220</b>		1 425 998,34					<b>1 425 998,34</b>	158/2001 de 29.12.2000	16.2.2001
<b>C221</b>	1 140 802,66	276 446,76	8 753,90				<b>1 426 003,32</b>	810/2000 de 25.7.2000	5.8.2000
<b>C222</b>			1 426 003,33				<b>1 426 003,33</b>	244/2002 de 31.12.2001	6.4.2002
C223			1 425 999,00				1 425 999,00	881/2002 de 25.11.2002	12.12.2002

Nº de contrato	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	Decisión por la que se concede la ayuda (Despacho)	Fecha de publicación en el <i>Diário da República</i>
C224				2 140 220,00		535 055,00	2 675 275,00	879/2002 de 25.11.2002	12.12.2002
C225				2 140 220,00		535 055,00	2 675 275,00	879/2002 de 25.11.2002	12.12.2002
	1 820 165,40	5 960 218,86	11 645 991,00	5 229 645,94	1 403 802,00	1 070 110,00	<b>27 129 933,20</b>		





ISSN 1977-0685 (edición electrónica)  
ISSN 1725-2512 (edición papel)



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**