

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Octava ampliada)
de 17 de diciembre de 2008 *

En el asunto T-196/04,

Ryanair Ltd, con domicilio social en Dublín, representada inicialmente por los Sres. D. Gleeson, A. Collins, SC, V. Power y D. McCann, Solicitors, y posteriormente por los Sres. Power y McCann, Solicitors, J. Swift, QC, J. Holmes, Barrister, y G. Berrisch, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. N. Khan, en calidad de agente,

parte demandada,

apoyada por

* Lengua de procedimiento: inglés.

Association of European Airlines (AEA), representada por los Sres. S. Völcker, F. Louis y J. Heithecker, abogados,

parte coadyuvante,

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

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Octava ampliada),

integrado por la Sra. M.E. Martins Ribeiro, Presidenta, y los Sres. D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl (Ponente) y A. Dittrich, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Pocheć, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de marzo de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- ¹ La demandante, Ryanair Ltd, es la primera y principal compañía aérea de bajo coste de Europa. Fue pionera en Europa del modelo comercial denominado «de bajo coste» («low cost»), que consiste en minimizar los costes y maximizar la eficiencia en todos sus campos de actividad a fin de ofrecer los precios más bajos en cada mercado y atraer así a grandes volúmenes de pasajeros.
- ² Ryanair comenzó sus operaciones a partir del aeropuerto de Charleroi (Bélgica) en mayo de 1997, con la apertura de un enlace aéreo con Dublín.
- ³ En el año 2000, Ryanair entabló negociaciones para instalar en Charleroi su primera base de operaciones en Europa continental.
- ⁴ A comienzos de noviembre de 2001, Ryanair celebró dos convenios distintos (en lo sucesivo, «convenios controvertidos»), uno con la Región Valona, propietaria del aeropuerto de Charleroi, y otro con Brussels South Charleroi Airport (BSCA), empresa

pública controlada por la Región Valona que, desde el 4 de julio de 1991, gestiona y explota dicho aeropuerto en calidad de concesionaria.

- 5 Según los términos del primer convenio, la Región Valona concedió a Ryanair, además de una modificación de los horarios de apertura del aeropuerto, una reducción de los cánones de aterrizaje de aproximadamente un 50 % con respecto al nivel reglamentario, y se comprometió a compensar a dicha empresa por toda pérdida de beneficios directa o indirectamente derivada de una modificación por decreto o reglamento de las tasas aeroportuarias o de los horarios de apertura del aeropuerto.
- 6 Con arreglo al segundo convenio, Ryanair se comprometió a utilizar el aeropuerto de Charleroi como base para un número de aeronaves comprendido entre dos y cuatro y a efectuar un mínimo de tres rotaciones por día y por avión durante un período de 15 años. Asimismo se comprometió a reembolsar a BSCA la totalidad o una parte de las cantidades abonadas por ésta en el caso de que decidiera una «retirada importante» del aeropuerto (véanse los apartados 7 y 9 *infra*).
- 7 En cuanto a BSCA, ésta se comprometió a contribuir a los gastos soportados por Ryanair para la instalación de su base de operaciones. Dicha contribución incluía las siguientes partidas:
 - el pago de una cantidad de hasta 250.000 euros por los gastos de hotel y de manutención del personal de Ryanair;
 - el pago de una cantidad de 160.000 euros por cada nueva ruta abierta, con un límite de tres rutas por cada avión basado en Charleroi, o sea un máximo de 1.920.000 euros;

- el pago de una cantidad de 768.000 euros por los gastos de contratación y formación de personal de vuelo destinado a los nuevos destinos servidos a partir del aeropuerto de Charleroi;
- el pago de una cantidad de 4.000 euros para la compra de equipo de oficina;
- la puesta a disposición de Ryanair «a un coste mínimo o nulo» de diversos locales técnicos y despachos.

8 Por otra parte, con arreglo a dicho convenio, BSCA factura un euro por pasajero a Ryanair por la prestación de servicios de asistencia en tierra, en vez de la tarifa de 10 euros aplicable a los demás usuarios.

9 Por último, BSCA y Ryanair crearon una sociedad común, Promocy, destinada a financiar la publicidad de las actividades de Ryanair en Charleroi y del aeropuerto de Charleroi. Ambas partes se comprometieron a participar en idéntica proporción en el funcionamiento de Promocy, por una parte mediante una aportación al capital social de 62.500 euros y por otra parte mediante una aportación anual al presupuesto de Promocy de cuatro euros por pasajero de salida de dicho aeropuerto.

10 Estas medidas no fueron notificadas a la Comisión.

- 11 Tras recibir varias denuncias y a la vista de la información publicada en la prensa, la Comisión informó al Reino de Bélgica, mediante escrito de 11 de diciembre de 2002 [SG (2002) D/233141], de su decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 88 CE, apartado 2, en relación con dichas medidas. Además, mediante la publicación de dicha decisión en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 25 de enero de 2003 (DO C 18, p. 3), la Comisión instó a los interesados a que le presentaran sus observaciones sobre las medidas controvertidas.
- 12 Una vez analizados los comentarios de las partes interesadas y del Reino de Bélgica, la Comisión adoptó el 12 de febrero de 2004 la Decisión 2004/393/CE, relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi (DO L 137, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

La Decisión impugnada

- 13 En la Decisión impugnada, tras describir el desarrollo del procedimiento administrativo (considerandos 1 a 6), la Comisión procede a un breve recordatorio de los hechos y de la apreciación formulada en la decisión de apertura del procedimiento de investigación formal (considerandos 7 a 15). A continuación expone las observaciones de las partes interesadas (considerandos 16 a 75) y los comentarios del Reino de Bélgica (considerandos 76 a 136).
- 14 En la parte de la Decisión relativa a la valoración propiamente dicha de las medidas controvertidas, la Comisión comienza por analizar la existencia de una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1 (considerandos 137 a 250).

15 A este respecto, descarta que sea aplicable a la Región Valona el principio del inversor privado en una economía de mercado. En esencia considera que la fijación de los cánones de aterrizaje forma parte de las potestades legislativas y reglamentarias de la Región Valona, y no de una actividad económica que pueda analizarse con arreglo al principio del inversor privado en una economía de mercado. A juicio de la Comisión, en vez de actuar en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público, la Región Valona se comportó de manera ilegal y discriminatoria al conceder a Ryanair, por un plazo de 15 años y mediante un contrato de Derecho privado, una reducción del nivel de los cánones aeroportuarios que no se otorgaba a otras compañías aéreas. La Comisión deduce de ello que la reducción de los cánones aeroportuarios y la garantía de compensación constituyen una ventaja en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1 (considerandos 139 a 160).

16 En cambio, la Comisión analiza si el criterio de inversor privado puede considerarse pertinente en lo que respecta a las medidas adoptadas por BSCA, a pesar de la dificultad de aplicarlo (considerandos 161 a 170). Tras considerar que dicha sociedad no había actuado con arreglo al principio del inversor privado en una economía de mercado, la Comisión concluye que las ventajas que otorgó a Ryanair constituyen ventajas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1 (considerandos 161 a 238). Pone de relieve en particular que, en el momento en que BSCA tomó su decisión de invertir, «no efectuó un análisis coherente de todas las hipótesis del contrato previsto con Ryanair y únicamente con esta», y que, al actuar así, BSCA asumió riesgos que no habría asumido un inversor privado que actuase en una economía de mercado. A juicio de la Comisión, tales riesgos están relacionados tanto con los datos intrínsecos del plan de negocios como con los datos referentes a las relaciones entre BSCA y la Región Valona (considerandos 184 y 185).

17 La Comisión estima que también concurren los demás criterios constitutivos de una ayuda, a saber, los relativos a la especificidad (considerandos 239 a 242), a la transferencia de fondos estatales en beneficio de Ryanair (considerandos 243 a 246) y a las repercusiones en el comercio intracomunitario y en la competencia (considerandos 247 a 249), por lo que su conclusión es que «las ventajas concedidas por la Región Valona y por BSCA a Ryanair son ayudas estatales».

- 18 En particular, la Comisión pone de relieve que las ventajas en cuestión, ya se trate de las concedidas por BSCA o de las concedidas por la Región Valona, sólo se otorgaron a Ryanair y son por tanto específicas. Indica además que tales ventajas, concedidas directamente por la Región Valona en forma de una garantía de compensación (que implica, llegado el caso, una aportación de fondos regionales) y de una reducción de las tarifas de aterrizaje (que implica un lucro cesante para el Estado) e, indirectamente, a través de la aportación de fondos de BSCA, implican una transferencia de fondos estatales en beneficio de Ryanair. Precisa por último que dichas ayudas, concedidas en forma de asunción por el Estado de unos costes de explotación que normalmente incumben a la compañía aérea, no sólo falsean la competencia en una o varias rutas aéreas y en un determinado segmento del mercado, sino en la totalidad de la red de trayectos de Ryanair.
- 19 En segundo lugar, la Comisión analiza si dichas ayudas pueden declararse compatibles en virtud de las excepciones establecidas por el Tratado CE, y llega a la conclusión de que las ayudas concedidas por la Región Valona son incompatibles con el mercado común. A su juicio, los descuentos concedidos a Ryanair son discriminatorios, contrarios al Derecho belga y al principio de proporcionalidad (considerandos 263 a 266).
- 20 En cuanto a las ayudas abonadas por BSCA, la Comisión considera compatibles con el mercado común las ayudas para la apertura de nuevas líneas cuyo importe no supere el 50 % de los costes de puesta en marcha y cuya duración sea inferior a cinco años. Exige por tanto la devolución de la parte de las ayudas abonadas a Ryanair por BSCA que sobrepase estos límites (considerandos 267 a 344).
- 21 En último lugar, la Comisión procede a recordar sus orientaciones políticas en lo que respecta a la financiación de aeropuertos y enlaces aéreos (considerandos 345 a 356).

22 La parte dispositiva de la Decisión impugnada está redactada así:

«Artículo 1

La ayuda concedida por [el Reino de] Bélgica, mediante contrato de 6 de noviembre de 2001 entre la Región Valona y Ryanair, consistente en una reducción del importe de la tasa de aterrizaje [que va más allá de] la tarifa oficial establecida en el artículo 3 del decreto del Gobierno valón de 16 de julio de 1998 por el que se establecen los cánones por la utilización de los aeropuertos dependientes la Región Valona y [de los] descuentos generales establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 7 de dicho decreto, es incompatible con el mercado común con arreglo al apartado 1 del artículo 87 del Tratado.

Artículo 2

La ayuda concedida por [el Reino de] Bélgica, mediante contrato de 2 de noviembre de 2001 entre la empresa Brussels South Charleroi Airport (BSCA) y la compañía aérea Ryanair, consistente en descuentos en los precios de los servicios de asistencia en tierra en relación con la tarifa oficial del aeropuerto, es incompatible con el mercado común con arreglo al apartado 1 del artículo 87 del Tratado.

[El Reino de] Bélgica determinará el importe de las ayudas que deberá devolverse calculando la diferencia entre los costes de explotación de BSCA relacionados con los servicios de asistencia en tierra prestados a Ryanair y el precio facturado a esta compañía aérea. Mientras no se alcance el umbral de 2 millones de pasajeros previsto en la Directiva 96/67/CE, [el Reino de] Bélgica podrá deducir de ese importe los eventuales beneficios obtenidos por BSCA por otras actividades estrictamente comerciales.

Artículo 3

Bélgica suprimirá las garantías de compensación concedidas mediante contrato de 6 de noviembre de 2001 por la Región Valona en caso de pérdidas para Ryanair debidas al ejercicio por la Región Valona de sus competencias reglamentarias. La Región Valona dispone de toda la libertad necesaria para fijar las tarifas aeroportuarias, los horarios de apertura del aeropuerto o cualquier otra disposición de tipo reglamentario en relación tanto con Ryanair como con las demás compañías aéreas.

Artículo 4

Las demás ayudas que BSCA ha concedido, a saber, la contribución a las actividades de comercialización, los incentivos «únicos» y la puesta a disposición de despachos, se declaran compatibles con el mercado común por considerarlas ayudas a la puesta en marcha siempre y cuando se cumplan la condiciones siguientes:

- 1) Las contribuciones estarán relacionadas con la apertura de una nueva ruta y se darán durante un periodo de tiempo limitado. Como los destinos de las rutas son intraeuropeos, ese periodo no será superior a cinco años tras la apertura de la ruta. No se podrán conceder esas contribuciones si la ruta nueva sustituye a una que hubiera sido cancelada por Ryanair en los cinco años anteriores. En el futuro, no se podrán conceder tampoco ayudas a las líneas que Ryanair cree para sustituir otra línea existente de esa misma compañía a partir de otro aeropuerto situado en la misma zona de influencia económica o de población.

- 2) Las contribuciones para actividades de comercialización, que son actualmente de 4 EUR por pasajero, deberán estar justificadas mediante un plan de desarrollo de cada ruta elaborado por Ryanair y validado por BSCA. En ese plan se precisarán los costes comprometidos y subvencionables que deberán estar directamente relacionados con la promoción de la ruta con el objetivo de que ésta sea viable sin ayudas al cabo de cinco años. BSCA validará también a posteriori los costes de puesta en marcha reales de cada ruta aérea al final del periodo de [...] cinco años. Si procede, BSCA solicitará la colaboración de un auditor contable independiente.
- 3) En cuanto a la parte de las contribuciones ya concedida por BSCA se llevará a cabo un procedimiento similar para validarlas aplicando los mismos principios.
- 4) Deberán recuperarse las contribuciones “únicas” por la instalación de Ryanair en Charleroi o por la inauguración de una ruta, excepto la parte que [el Reino de] Bélgica pueda justificar está directamente relacionada con los costes de Ryanair en el aeropuerto de Charleroi, tiene efectos incentivadores y es de tipo proporcional.
- 5) El total de las ayudas a una nueva ruta no deberá jamás superar el 50 % de los costes de puesta en marcha, comercialización y únicos en ambos destinos, uno de los cuales es Charleroi. Igualmente, las contribuciones en uno de los destinos no podrán ser superiores al 50 % de los costes reales de ese destino. Se prestará especial atención en esas evaluaciones a las rutas que conectan Charleroi con un aeropuerto principal incluido en las categorías A y B definidas en el dictamen prospectivo del Comité de las Regiones de 2 de julio de 2003 sobre las capacidades de los aeropuertos regionales y han sido determinadas en la presente decisión o con un aeropuerto [coordinado o totalmente coordinado] de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 95/93.

- 6) Ryanair deberá devolver las contribuciones de BSCA que al cabo del periodo de puesta en marcha de cinco años no respeten los criterios establecidos.
- 7) Se recuperarán las partidas concedidas a la ruta Dublín-Charleroi en virtud de los [convenios controvertidos].
- 8) [El Reino de] Bélgica establecerá un régimen de ayudas no discriminatorio que garantice la igualdad de trato entre las compañías aéreas que deseen crear nuevos servicios aéreos a partir del aeropuerto de Charleroi, de acuerdo con los criterios establecidos por la presente decisión.

[...]»

Procedimiento y pretensiones de las partes

- ²³ Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de mayo de 2004, la demandante interpuso el presente recurso.
- ²⁴ Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 1 de noviembre de 2004, la Association of European Airlines (AEA) solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

- 25 Mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 14 de enero de 2005, la demandante solicitó que, con arreglo al artículo 116, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, se excluyeran del traslado de los escritos procesales a la parte coadyuvante ciertos datos confidenciales y presentó a estos efectos una versión no confidencial de los escritos o documentos en cuestión.
- 26 Mediante auto de 20 de abril de 2005, el Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia admitió la intervención en el procedimiento de la AEA y se reservó la decisión sobre la solicitud de trato confidencial. La parte coadyuvante presentó su escrito de formalización de la intervención y las demás partes presentaron sus observaciones sobre dicho escrito dentro de los plazos fijados. La parte coadyuvante indicó asimismo al Tribunal de Primera Instancia que no formulaba objeciones contra la solicitud de trato confidencial.
- 27 En aplicación del artículo 14 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y a propuesta de la Sala Cuarta, el Tribunal de Primera Instancia decidió, oídas las partes de conformidad con el artículo 51 del mencionado Reglamento, atribuir el asunto a una Sala ampliada.
- 28 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal de Primera Instancia, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Octava ampliada, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto.
- 29 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Octava ampliada) decidió abrir la fase oral y, en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento, requirió a las partes principales para que respondiesen por escrito a una serie de preguntas. Las partes así lo hicieron dentro del plazo fijado.

30 En la vista celebrada el 12 de marzo de 2008 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas que les formuló el Tribunal de Primera Instancia.

31 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

32 La Comisión y la parte coadyuvante solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

33 En apoyo de su recurso, la demandante invoca dos motivos. El primero de ellos se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE. En

el segundo, la demandante impugna la calificación de ayudas estatales de las medidas controvertidas y alega una violación del artículo 87 CE, apartado 1, a este respecto.

34 Este Tribunal estima oportuno examinar en primer lugar el segundo motivo. En dicho motivo, la demandante acusa en particular a la Comisión de no haber aplicado o haber aplicado incorrectamente al conjunto de medidas controvertidas el principio del inversor privado en una economía de mercado, que es el criterio apropiado para valorar si unas medidas pueden calificarse de ayudas, y formula diversas alegaciones a este respecto. Presenta así varios argumentos en los que sostiene, esencialmente, en primer lugar, que la Comisión no tomó en consideración al examinar las medidas controvertidas que la Región Valona y BSCA debían considerarse una sola y misma entidad; en segundo lugar, que incurrió en un error al negarse a aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por la Región Valona y, en tercer lugar, que aplicó incorrectamente dicho principio a BSCA.

35 Antes de abordar el examen de este motivo, este Tribunal considera apropiado exponer con carácter preliminar un cierto número de precisiones sobre el concepto de ayudas estatales, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, y sobre la naturaleza y el alcance del control que le corresponde efectuar en el presente asunto.

Observaciones preliminares

36 La calificación de ayuda, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, requiere que se cumplan todos los requisitos previstos en esta disposición. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe ser capaz de afectar al comercio entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la

competencia (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de febrero de 2006, *Le Levant* 001 y otros/Comisión, T-34/02, Rec. p. II-267, apartado 110, y la jurisprudencia citada).

37 En el presente asunto, resulta obligado hacer constar que la demandante únicamente discute el requisito relativo a la existencia de una ventaja.

38 A este respecto, se deduce de la jurisprudencia que el término «ayuda», en el sentido de dicha disposición, designa necesariamente unas ventajas otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales o que constituyen una carga adicional para el Estado o para los organismos designados o instituidos al efecto (sentencias de Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 1998, *Viscido y otros*, C-52/97 a C-54/97, Rec. p. I-2629, apartado 13, y de 22 de noviembre de 2001, *Ferring*, C-53/00, Rec. p. I-9067, apartado 16).

39 En particular, se ha estimado que, para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, debe determinarse si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *SFEI y otros*, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 60, y de 29 de abril de 1999, *España/Comisión*, C-342/96, Rec. p. I-2459, apartado 41).

40 Por último, es preciso poner de relieve que, como el concepto de ayuda, tal y como se define en el Tratado, tiene carácter jurídico y debe interpretarse partiendo de elementos objetivos, el órgano jurisdiccional comunitario, teniendo en cuenta tanto los datos concretos del litigio de que conoce como el tecnicismo o complejidad de las apreciaciones realizadas por la Comisión, deberá en principio ejercer un control completo sobre la cuestión de si una medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1 (sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2000, *Francia/Ladbroke Racing y Comisión*, C-83/98 P, Rec. p. I-3271, apartado 25, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de octubre de 2002, *Linde/Comisión*, T-98/00, Rec. p. II-3961, apartado 40).

41 En cambio, no debe olvidarse que la apreciación que ha de efectuar la Comisión sobre la cuestión de si una medida cumple el criterio del inversor privado en una economía de mercado exige una valoración económica compleja. Por lo tanto, cuando la Comisión adopta un acto que exige este tipo de apreciación, goza de una amplia facultad de apreciación y el control jurisdiccional se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, la inexistencia de error de Derecho, la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta y la falta de error manifiesto en la apreciación de dichos hechos, así como la inexistencia de desviación de poder. En particular, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia sustituir la apreciación económica del autor de la decisión por la suya propia (véanse, en este sentido, el auto del Tribunal de Justicia de 25 de abril de 2002, DSG/Comisión, C-323/00 P, Rec. p. I 3919, apartado 43, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 2002, HAMSA/Comisión, T-152/99, Rec. p. II-3049, apartado 127, y la jurisprudencia citada).

42 Éstos son los principios que deben tenerse presentes al examinar las alegaciones de las partes, y en primer lugar la cuestión de la aplicabilidad del principio del inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por la Región Valona.

Sobre la aplicabilidad del principio de inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por la Región Valona

43 En primer lugar, la demandante alega, esencialmente, que BSCA y la Región Valona constituyen una sola y misma entidad económica, por lo que habría debido aplicárseles conjuntamente el principio del inversor privado en una economía de mercado. En efecto, a su juicio, las partes concebían los acuerdos controvertidos como un solo y mismo conjunto de medidas económicas, y la Comisión está obligada a considerar que unas medidas vinculadas entre sí forman parte de un solo y mismo conjunto, a efectos de determinar si constituyen ayudas estatales.

44 Sostiene además que, suponiendo que la razón de que la Comisión adoptara un planteamiento dual fuera la imposibilidad de aplicar a la Región Valona el principio del inversor privado en una economía de mercado, dicha institución cometió un error al concluir, a efectos de excluir la aplicación de dicho principio, que la Región Valona no actuaba en el presente asunto como operador económico, sino en calidad de autoridad reguladora.

45 Este Tribunal considera que procede analizar, en primer lugar, si la Región Valona y BSCA debían considerarse una sola y misma entidad económica a efectos del examen de las medidas controvertidas y, en su caso, determinar si, pese a la existencia de una identidad de intereses entre la Región Valona y BSCA, la Comisión podía legítimamente excluir la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado a las ventajas concedidas por la Región Valona, considerando que esta última había intervenido en el presente asunto en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público.

Sobre la existencia de una entidad jurídica única «Región Valona-BSCA»

— Alegaciones de las partes

46 La demandante reprocha a la Comisión el que, a efectos de calificar las medidas controvertidas, haya considerado a la Región Valona y a BSCA entidades distintas. A su juicio, esta diferenciación resulta artificial, puesto que la Región Valona ostenta el control de BSCA, con la que constituye una entidad económica. Además, tal diferenciación tiene importantes consecuencias para el fondo del análisis, puesto que ha permitido que la Comisión califique de ayuda las ventajas otorgadas por la Región Valona sin aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado.

47 Según la demandante, la Región Valona posee, directa o indirectamente [a través de la Société wallonne des aéroports (Sowaer) y de la Société de développement et de participation du bassin de Charleroi (Sambrinvest)], más de un 95 % del capital de BSCA. Por otra parte, todos los miembros del consejo de administración de BSCA son nombrados por la Región Valona, ante la que son responsables. La demandante alega igualmente que, a lo largo de las negociaciones previas a la celebración de los convenios controvertidos, la Región Valona y BSCA actuaron como una sociedad matriz y su filial.

48 Dado que el aeropuerto de Charleroi es propiedad de la Región Valona, la demandante estima que procede considerar que esta última y BSCA constituyen una sola y misma entidad en lo que respecta a sus «acciones» en relación con el aeropuerto.

49 Por lo tanto, a juicio de la demandante, el planteamiento adoptado por la Comisión es artificioso, pues niega los estrechos vínculos existentes entre la Región Valona y BSCA. En sus condiciones respectivas de propietaria y de gestora del aeropuerto de Charleroi, ambas actúan como una entidad económica única. Así pues, la Comisión hubiera debido examinar conjuntamente las medidas adoptadas por ellas en relación con Ryanair (véanse la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de octubre de 2004, Pollmeier Malchow/Comisión, T-137/02, Rec. p. II-3541, apartado 50, basada en la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1984, Hydrotherm Gerätebau, 170/83, Rec. p. 2999, apartado 11, y, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de junio de 2000, DSG/Comisión, T-234/95, Rec. p. II-2603, apartado 124). Si la Comisión hubiera seguido este camino, sus críticas del plan de negocios de BSCA habrían perdido su razón de ser.

50 A este respecto, la demandante recalca que la afirmación formulada en los considerandos 153 y 161 de la Decisión impugnada, según la cual existía una cierta confusión en cuanto a los papeles respectivos de la Región Valona y de BSCA, pone de manifiesto una unidad de comportamiento.

51 La Comisión sostiene que estas alegaciones son inoperantes; aunque se aplicase conjuntamente a la Región Valona y a BSCA el principio del inversor privado en una economía de mercado, no por ello quedaría en entredicho la fundamentación de la Decisión impugnada. En efecto, la Comisión sostiene que, al analizar el plan de negocios, tomó en consideración tanto el convenio celebrado con la Región Valona como el celebrado con BSCA. Aplicó así el principio del inversor privado en una economía de mercado al valorar las ventajas resultantes del descuento otorgado sobre los cánones de aterrizaje. La Comisión estima haber puesto suficientemente de manifiesto las debilidades intrínsecas del plan de negocios. Así, el hecho de que la Región Valona sea propietaria del aeropuerto no afecta en absoluto a dicho análisis, en particular en lo relativo a la asunción por parte de esta última del coste de los servicios de mantenimiento y de lucha contra incendios y en lo relativo al establecimiento de un tope para las aportaciones de BSCA al fondo de defensa del medio ambiente. Igualmente, a juicio de la Comisión, considerar una sola y misma entidad a la Región Valona y a BSCA no habría tenido de todos modos repercusión alguna en el rendimiento previsto por el plan de negocios, ya que la reducción de los cánones de aterrizaje no aportaba ventaja alguna a la Región Valona.

52 En la fase de la dúplica, la Comisión aportó a los autos nuevos documentos procedentes de las autoridades valonas que en su opinión refuerzan la tesis de que, incluso asimilando la Región Valona a un inversor privado, el rendimiento previsto resultaba insuficiente con arreglo al principio del inversor privado en una economía de mercado.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

53 Procede recordar que, según consta en autos, BSCA es una empresa pública controlada por la Región Valona, cuyo capital está compuesto en gran parte por fondos públicos. Más concretamente, según la propia Comisión, en el momento de los hechos la Región Valona poseía directa o indirectamente un 96,28 % de las acciones de BSCA. El 2 de noviembre de 2001, BSCA y Ryanair firmaron un contrato que establecía unas obligaciones recíprocas.

54 Por su parte, la Región Valona es propietaria de la infraestructura aeroportuaria de Charleroi. El 6 de noviembre de 2001 celebró un convenio con Ryanair en el que se comprometía a conceder a esta compañía, por una parte, una reducción de los cánones de aterrizaje y, por otra parte, una compensación en caso de que dicha compañía sufriera pérdidas a causa de una modificación por decreto o reglamento de las tasas aeroportuarias o de los horarios de apertura del aeropuerto de Charleroi. Procede subrayar que, como la Comisión puso de relieve en el punto 21 del escrito en el que instaba a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas controvertidas (véase el apartado 11 *supra*), dicho convenio únicamente recoge compromisos de la Región Valona frente a Ryanair.

55 Tanto en la decisión de apertura del procedimiento como en la Decisión impugnada, la Comisión ha reconocido los vínculos económicos y jurídicos existentes entre la Región Valona y BSCA, y en particular el hecho de que BSCA era una entidad económicamente dependiente de la Región Valona.

56 En efecto, en el punto 80 del escrito en el que instaba a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas controvertidas (véase el apartado 11 *supra*), la Comisión indicó, en relación con la aplicabilidad al presente asunto del principio del inversor privado en una economía de mercado, que «existe una gran confusión entre el papel de la Región [Valona] en cuanto autoridad pública y el papel de BSCA en cuanto empresa aeroportuaria, lo que hace muy difícil la aplicación de este principio». En dicho escrito, la Comisión puso igualmente de relieve, en el punto 101, que «la influencia dominante de la Región Valona en BSCA se observa en primer lugar en la estructura de su accionariado» y que «el modo de organización de BSCA, según sus estatutos de junio de 2001, reserva el control de la sociedad a los accionistas de categoría A, es decir, a la Región [Valona] y a sus sociedades especializadas». Por último, la Comisión insistió en el hecho de que «la influencia dominante de la Región [Valona] en BSCA resulta innegable cuando se considera el modo en que las autoridades públicas han diseñado el entorno en el que actúa desde su creación en 1991».

- 57 La conclusión según la cual existen estrechos vínculos entre la Región Valona y BSCA se desprende igualmente de la Decisión impugnada. La Comisión indicó así que la estructura financiera de BSCA se apoyaba en gran medida en la de la Región Valona (véanse en particular los considerandos 161 a 166 y el considerando 237 de la Decisión impugnada), en particular en lo que respecta a la asunción del coste de los servicios de mantenimiento y de lucha contra incendios, según los términos de la concesión (véanse los considerandos 208 a 216 de la Decisión impugnada). También puso de relieve, en la parte de la Decisión relativa a la existencia de una transferencia de fondos estatales en el presente asunto, que BSCA era «una empresa pública que la Región Valona controla, en la que ejerce una influencia preponderante y [que] esas medidas se le pueden atribuir» (véase el considerando 246 de la Decisión impugnada).
- 58 A pesar de estas diversas constataciones, la Comisión analizó por separado las medidas controvertidas, según hubieran sido decididas por la Región Valona o por BSCA.
- 59 Ahora bien, 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 (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión*, T-228/99 y T-233/99, Rec. p. II-435, apartado 270), incluidos los relativos a la situación de la autoridad o autoridades que adoptaron las medidas controvertidas.
- 60 Por consiguiente, en contra de lo que afirma la Comisión, los vínculos económicos existentes entre la Región Valona y BSCA no carecen de pertinencia, ya que no cabe excluir *a priori* la posibilidad de que la Región Valona no sólo haya tomado parte en la actividad desarrollada por BSCA (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze y otros*, C-222/04, Rec. p. I-289, apartado 112), sino que haya obtenido también una contrapartida económica por la adopción de las medidas controvertidas.

- 61 En el presente asunto, procede concluir por tanto que la Región Valona y BSCA debían considerarse una sola y misma entidad a efectos de aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado. Es preciso analizar aún si la Comisión actuó legítimamente al negarse a aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por la Región Valona a causa del papel específico desempeñado por ésta, es decir, por su supuesto papel de autoridad reguladora.

Sobre la asimilación de la Región Valona a una autoridad legislativa o reguladora y sobre la decisión de no aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por ella

— Alegaciones de las partes

- 62 La demandante impugna la negativa de la Comisión a examinar las medidas adoptadas por la Región Valona con arreglo al principio de inversor privado en una economía de mercado. Rechaza el razonamiento invocado a este respecto por la Comisión (considerandos 139 a 160 de la Decisión impugnada), según el cual la Región Valona no desarrollaba una actividad económica cuando le otorgó una reducción de las tasas de aterrizaje y una garantía de compensación, sino que ejercitaba sus prerrogativas de poder público haciendo uso de sus potestades legislativas y reglamentarias.
- 63 En primer lugar, a juicio de la demandante, este razonamiento es contrario a la jurisprudencia. La demandante sostiene así que la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado depende de la naturaleza de la actividad económica afectada por las medidas estatales, y no de la calidad en la que actúa el órgano que las aprueba o de los medios que éste utiliza para otorgar una ventaja económica a una empresa. Precisa además que, si bien el principio del inversor privado en una economía de mercado puede no ser aplicable cuando una autoridad pública actúa en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público, y en particular cuando

impone tributos o cotizaciones sociales (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 2003, *Freskot*, C-355/00, Rec. p. I-5263, apartados 55 a 58 y 80 a 87), sí puede aplicarse, por el contrario, en una situación en la que las autoridades públicas recauden una tasa parafiscal.

64 La demandante afirma que, en la Decisión impugnada en el presente asunto, la Comisión se limita a reproducir las disposiciones legales en virtud de las cuales la Región Valona puede determinar los cánones aeroportuarios. Sin embargo, a su juicio, nada permite comprender por qué la Comisión consideró que la Región Valona no había actuado en calidad de propietaria del aeropuerto, sino en calidad de autoridad reguladora.

65 Por otra parte, la demandante recuerda que ya alegó en el procedimiento administrativo que la intromisión de la Comisión en la política de fijación de precios del aeropuerto de Charleroi equivalía a establecer una discriminación entre aeropuertos públicos y privados contraria al artículo 295 CE. En respuesta a dicho argumento, la Comisión indicó, en el considerando 157 de la Decisión impugnada, que «la Región Valona podría haber decidido que era competencia de BSCA fijar un canon por los servicios prestados a los usuarios respetando determinados principios y condiciones». Pues bien, según la Comisión, si la Región Valona hubiera actuado de ese modo, la fijación de las tasas de aterrizaje por parte de BSCA hubiera constituido una actividad comercial y no el ejercicio de facultades de regulación. Por lo tanto, dicha fijación de cánones habría debido ser valorada con arreglo al principio de inversor privado en una economía de mercado. La demandante sostiene sin embargo, en lo que respecta a la naturaleza de las actividades de que se trata y, por tanto, a la aplicación del principio de inversor privado en una economía de mercado, que tales actividades no pasan de ser actividades «de regulación» a actividades «comerciales» o «económicas» por el mero hecho de que un gobierno regional las confíe a una empresa pública que le pertenece y es controlada por él.

66 En lo que respecta más concretamente a la reducción de las tasas de aterrizaje, la demandante alega que el poner las instalaciones aeroportuarias a disposición de las compañías de transporte aéreo constituye una actividad económica, regulada por el Derecho comunitario de la competencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 2001, *Portugal/Comisión*, C-163/99, Rec. p. I-2613, apartado 45, y

sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Aéroports de Paris/Comisión*, T-128/98, Rec. p. II-3929, apartados 108 a 124), y que la concesión de descuentos sobre los cánones de aterrizaje para atraer nuevos clientes constituye una práctica corriente en el sector [ayuda de Estado NN 109/98, Reino Unido (*Aeropuerto de Manchester*), 14 de junio de 1999, punto 8].

⁶⁷ La demandante recuerda que la Comisión basó su razonamiento en el hecho de que ella era la única compañía instalada en Charleroi que había obtenido una reducción de los cánones de aterrizaje y una garantía de compensación. La Comisión dedujo de ello que «el artículo 87 del Tratado puede, pues, aplicarse en caso de que el beneficio de la concesión de una excepción al régimen de tarifas de derecho común no esté justificado por motivos económicos objetivos» (considerando 140 de la Decisión impugnada).

⁶⁸ Ahora bien, a juicio de la demandante, este razonamiento es erróneo por varias razones. En primer lugar, las condiciones que se le ofrecieron no son el resultado de una «excepción» otorgada unilateralmente por las autoridades públicas, sino el resultado de una negociación comercial. Ryanair pone de relieve que el descuento conseguido por ella (alrededor del 36 %) sobrepasa los límites del descuento que la Región Valona puede conceder normalmente con arreglo a las disposiciones reglamentarias locales (comprendido entre un 5 % y un 25 %). En segundo lugar, existen consideraciones económicas objetivas evidentes que justifican los descuentos concedidos a Ryanair. A fin de desarrollar sus actividades, el aeropuerto de Charleroi entró en contacto con varias compañías aéreas, y Ryanair fue finalmente la única que asumió el riesgo de establecer servicios aéreos regulares a partir de dicho aeropuerto. En razón de los compromisos asumidos por ella, la situación de Ryanair no era comparable a la de las demás compañías de transporte aéreo presentes en aquel momento en Charleroi. A cambio de la reducción de precios, Ryanair se comprometió a multiplicar por siete el número total de pasajeros transportados anualmente a partir de dicho aeropuerto, que era entonces de unas 20.000 personas. Ryanair asumió así el riesgo de ser la primera compañía que se ofreció a transportar a un número tan elevado de pasajeros y a convertirse así en el principal usuario de este aeropuerto regional, subexplotado y poco conocido. Dada la duración de sus compromisos, Ryanair renunció igualmente a la posibilidad de retirarse de Charleroi en el caso de que la rentabilidad de sus actividades resultase insuficiente. En tercer lugar, las modificaciones decididas por la Región Valona en beneficio de Ryanair no son ni selectivas ni limitadas, sino accesibles a cualquier otra empresa en condiciones no discriminatorias. El convenio celebrado con

BSCA dispone expresamente que «el presente contrato no impide en absoluto que BSCA negocie con otras compañías aéreas o acepte que el aeropuerto sirva de base a aviones de otras compañías» (punto 4.2 de dicho convenio). Además, Ryanair alega que la Región Valona confirmó en un comunicado de prensa de julio de 2001 que las ventajas obtenidas por ella podrían aplicarse a otras compañías que quisieran desarrollar una actividad comparable.

69 En lo que respecta a la garantía de compensación ofrecida por la Región Valona como indemnización de los perjuicios derivados de eventuales modificaciones de su legislación, la demandante sostiene que tampoco constituye una ayuda estatal. Se trata de un pacto de carácter comercial, asimilable a una «cláusula de estabilización», que se ajusta a las prácticas del sector. En efecto, Ryanair sostiene que no habría sido razonable que ella se comprometiera por un periodo tan largo y asumiera unos riesgos comerciales tan importantes sin haber obtenido como contrapartida la garantía de la Región Valona de que no modificaría los términos del convenio sin compensarle por los perjuicios. Impedir que la Región Valona asuma tales compromisos equivale a privarla de un medio de actuación del que disponen otros operadores económicos. La demandante pone de relieve que la garantía de compensación tiene una aplicación limitada y no restringe en absoluto la potestad legislativa soberana de la Región Valona. A su juicio, se trata, pues, de un simple compromiso de carácter comercial destinado a garantizar la perduración de la operación económica proyectada.

70 En segundo lugar, la demandante califica de incoherente el planteamiento adoptado por la Comisión, poniendo de relieve una contradicción a este respecto: por una parte, la Comisión declara inaplicable a la Región Valona el principio del inversor privado en una economía de mercado y, por otra parte, toma en consideración las ventajas otorgadas por esta última a fin de apreciar la viabilidad del plan de negocios de BSCA con arreglo a dicho principio. Según la demandante, al imputar a la Región Valona las ventajas resultantes de las rebajas en los cánones de aterrizaje y de la garantía de compensación, la Comisión logró eludir la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado, con las dificultades de análisis que conlleva.

71 La Comisión rechaza estas alegaciones.

72 En primer lugar, la Comisión impugna la interpretación de la jurisprudencia defendida por la demandante, y estima que la sentencia *Freskot*, citada en el apartado 63 *supra*, respalda la Decisión impugnada. Recuerda que el Tribunal de Justicia estimó que la tasa abonada en concepto de cotización a un régimen de seguro agrícola obligatorio no constituía un «servicio» a efectos del Tratado, en particular porque dicha tasa «tenía esencialmente la naturaleza de una carga impuesta por el legislador», porque era «recaudada por la Administración tributaria», porque «las características de la tasa, incluido su tipo [de gravamen], también estaban determinadas por el legislador» y porque «correspondía a los ministros competentes adaptar, en su caso, dicho tipo [de gravamen]». A juicio de la Comisión, tales apreciaciones pueden transponerse directamente al presente asunto.

73 En segundo lugar, la Comisión recuerda que hasta la Decisión impugnada no había aplicado el principio del inversor privado en una economía de mercado a una ayuda relativa a un aeropuerto. Sostiene que el principio del inversor privado en una economía de mercado es incompatible con sus Directrices de 10 de diciembre de 1994 relativas a la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE y del artículo 61 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) a las ayudas estatales en el sector de la aviación (DO C 350, p. 5), según las cuales las inversiones públicas en infraestructuras aeroportuarias constituyen una medida de política económica general. Ahora bien, el Estado no puede actuar simultáneamente como poder público y como inversor privado. La Comisión considera que la distinción efectuada entre la infraestructura aeroportuaria y la gestión de ésta se ajusta al planteamiento dual del análisis de las ayudas estatales en el sector aéreo, que consiste en establecer una diferencia entre las infraestructuras aeroportuarias y los servicios aeroportuarios.

74 En tercer lugar, la Comisión pone de relieve una contradicción en la argumentación de la demandante, recordando que esta última no le reprocha el que no haya tenido en cuenta el coste de las inversiones que tuvo que efectuar la Región Valona para mejorar la infraestructura aeroportuaria y hacer frente al aumento del tráfico resultantes de la implantación de Ryanair. Tales inversiones fueron elevadas (93 millones de euros si se

cuentan únicamente las inversiones directamente relacionadas con la aplicación del plan de negocios.) A juicio de la Comisión, es ilógico reprocharle el que no haya aplicado a la Región Valona el principio del inversor privado en una economía de mercado cuando, por otra parte, la Decisión impugnada no hace alusión a las inversiones en infraestructuras de esta última. Si en la valoración basada en el principio del inversor privado en una economía de mercado se incluyeran tales costes, las insuficiencias del plan de negocios resultarían aún más graves.

75 La Comisión insta al Tribunal de Primera Instancia a que pida a la demandante que retire los motivos en los que impugna el marco elegido para el análisis de las medidas adoptadas por la Región Valona o explique por qué decidió dicha entidad, en cuanto inversor en una economía de mercado, realizar las inversiones necesarias para la aplicación del plan de negocios y que pruebe que la Decisión impugnada incurrió en un error manifiesto de apreciación a este respecto.

76 Por último, la Comisión estima que, pese a ser cierto que el escrito de demanda mencionaba la cuestión de si procedía tomar en consideración el valor del aeropuerto, lo hacía de una manera demasiado lacónica para considerar que las alegaciones consagradas a esta cuestión en el escrito de réplica no deben interpretarse como motivos nuevos, inadmisibles con arreglo al artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

77 En lo que respecta, más concretamente, a la reducción de las tasas de aterrizaje, la Comisión estima que la fijación de unos cánones de aterrizaje por la utilización de las infraestructuras forma parte del ejercicio de las prerrogativas del poder público. El Reino de Bélgica no ha negado que la concesión de descuentos con respecto a la tarifa de los cánones de aterrizaje requería la adopción de un acto legislativo. Ahora bien, según la Comisión, en el presente asunto el análisis ha puesto de manifiesto que la Región Valona no había actuado de conformidad con el Derecho aplicable ni había respetado sus competencias al conceder un descuento a Ryanair por medio de un contrato.

78 La Comisión considera que el vínculo indisoluble existente entre los cánones de aterrizaje y el fondo de defensa del medio ambiente creado por la Región Valona y al que BSCA contribuye viene a reforzar los argumentos expuestos. El desarrollo del aeropuerto tiene unos efectos secundarios nefastos para el medio ambiente que la Región Valona no puede permitirse ignorar. El fondo de defensa del medio ambiente pretende contribuir a este objetivo. Esto demuestra, según la Comisión, que la fijación de los cánones de aterrizaje es una actividad reguladora.

79 Según la Comisión, la Región Valona eludió los obstáculos de carácter reglamentario mediante la celebración de un contrato por el que se establecía un descuento de los cánones aeroportuarios en favor de Ryanair exclusivamente. A su juicio, si la gestión del aeropuerto se hubiera encomendado a una empresa privada, Ryanair no habría podido obtener una reducción de tarifas comparable a la que obtuvo.

80 En cuanto a la garantía de compensación, la Comisión estima que constituye una ilustración del hecho de que la Región Valona no actuó como una empresa, sino como una autoridad pública que utilizaba su facultad reguladora para encuadrar una actividad económica. Una empresa no habría podido conceder tal garantía y, de todos modos, no habría experimentado la necesidad de hacerlo. Tal garantía no tiene relación alguna con una modificación unilateral del contrato, que en cualquier caso queda excluida, ya que el contrato con Ryanair no contemplaba esta posibilidad. Es consecuencia directa de la potestad reglamentaria de la Región Valona, a la que no se aplica el principio de inversor privado en una economía de mercado, como lo prueba el artículo 2 del convenio celebrado entre Ryanair y la Región Valona.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

81 Procede recordar que el convenio celebrado entre la Región Valona y Ryanair establece, por una parte, un descuento en las tasas de aterrizaje y, por otra, una garantía de

compensación en caso de modificación del horario de apertura del aeropuerto o del importe de las «tasas» aeroportuarias.

82 En el considerando 160 de la Decisión impugnada, la Comisión afirma lo siguiente:

«[...] la Comisión llega la conclusión de que el principio del inversor privado en una economía de mercado no es aplicable a la actuación de la Región Valona y de que la reducción de las tarifas aeroportuarias y la garantía de compensación es una ventaja de acuerdo con el apartado 1 del artículo 87 del Tratado. Esas ventajas permiten a Ryanair disminuir sus costes [de] explotación.»

83 Para llegar a esta conclusión, la Comisión tuvo en cuenta los siguientes factores:

- la fijación de las tasas aeroportuarias forma parte de las potestades legislativas y reglamentarias de la Región Valona (considerando 144 de la Decisión impugnada);
- al fijar las tasas aeroportuarias que deben pagar los usuarios de los aeropuertos valones, la Región Valona encuadra una actividad económica, pero no actúa como una empresa (considerandos 145 y 158 de la Decisión impugnada);

- las «tarifas aeroportuarias» fijadas por la Región Valona permiten financiar una determinada transferencia de fondos: un 65 % de las mismas está destinado a la empresa concesionaria del aeropuerto (BSCA) y un 35 % al fondo de defensa del medio ambiente (considerandos 146 a 150 de la Decisión impugnada);
- la Región Valona infringió las disposiciones reglamentarias nacionales al conceder un descuento a Ryanair a través de un contrato de Derecho privado, colocándose así en una situación de «confusión de facultades» (considerandos 151 a 153 de la Decisión impugnada);
- la afirmación de la demandante según la cual la Decisión impugnada tendría como consecuencia establecer una discriminación entre los «aeropuertos privados» y los «aeropuertos públicos» carecía de fundamento, habida cuenta de la diversidad de métodos de fijación de los cánones existente en Europa (considerandos 154 a 159 de la Decisión impugnada).

⁸⁴ Antes de analizar la procedencia de esta motivación, el Tribunal de Primera Instancia estima oportuno recordar que, para determinar si una medida estatal constituye una ventaja en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, es preciso establecer una distinción entre las obligaciones que el Estado debe asumir en su condición de empresa que desarrolla una actividad económica y las obligaciones que pueden corresponderle como poder público (en este sentido, en lo que respecta a la distinción que debe establecerse entre la situación en la que la autoridad que concede la ayuda actúa como accionista de una sociedad y la situación en la que actúa como autoridad pública, véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 22, y de 28 de enero de 2003, Alemania/Comisión, C-334/99, Rec. p. I-1139, apartado 134).

⁸⁵ Si bien en el supuesto de que el Estado actúe en su condición de empresa que opera como un inversor privado resulta necesario analizar su comportamiento con arreglo al principio del inversor privado en una economía de mercado, procede excluir la

aplicación de dicho principio en el supuesto de que actúe como poder público. En efecto, en este último supuesto nunca existe la posibilidad de comparar el comportamiento del Estado con el de una empresa o un inversor privado en una economía de mercado.

⁸⁶ Procede pronunciarse, por tanto, sobre la naturaleza económica o no de las actividades contempladas en el presente asunto.

⁸⁷ A este respecto, la jurisprudencia indica que constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado (sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, Comisión/Italia, 118/85, Rec. p. 2599, apartado 7, y sentencia Aéroports de Paris/Comisión, citada en el apartado 66 *supra*, apartado 107).

⁸⁸ Pues bien, en contra de lo que la Comisión afirmó en el considerando 145 de la Decisión impugnada, procede considerar que la Región Valona actuó en el marco de unas actividades de naturaleza económica. En efecto, la fijación del importe de los cánones de aterrizaje, y la garantía de compensación conexa, es una actividad que puede considerarse directamente vinculada a la gestión de las infraestructuras aeroportuarias, la cual constituye una actividad económica (véase en este sentido la sentencia Aéroports de Paris/Comisión, citada en el apartado 66 *supra*, apartados 107 a 109, 121, 122 y 125).

⁸⁹ A este respecto es necesario señalar que las tarifas aeroportuarias fijadas por la Región Valona deben considerarse una remuneración de las prestaciones de servicios efectuadas en el aeropuerto de Charleroi, a pesar de que el vínculo directo y manifiesto entre el nivel de las tarifas y el servicio prestado a los usuarios es débil, como puso de relieve la Comisión en el considerando 147 de la Decisión impugnada.

90 A diferencia de la situación que se examinó en la sentencia *Freskot*, citada en el apartado 63 *supra*, las tarifas aeroportuarias deben considerarse una contraprestación por los servicios que presta el propietario o el concesionario del aeropuerto. La propia Comisión reconoce, en los considerandos 147 a 149 de la Decisión impugnada, que tanto en el presente asunto como en la práctica seguida en sus decisiones anteriores resultaba apropiado considerar dichas tarifas «cánones» en vez de «tasas».

91 Así pues, la puesta a disposición de las compañías aéreas, por parte de una autoridad pública, de unas instalaciones aeroportuarias y la gestión de las mismas, contra el pago de un canon cuyo importe determina libremente dicha autoridad, pueden calificarse de actividades de naturaleza económica, ya que, si bien es cierto que tales actividades se desarrollan en zona de dominio público, este mero hecho no basta para considerarlas comprendidas en el ámbito del ejercicio de las prerrogativas del poder público. En efecto, en razón de su naturaleza, de su objeto y de las normas que las regulan, tales actividades no están vinculadas al ejercicio de prerrogativas que sean típicas del poder público (véase, *a contrario*, la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, *SAT-Fluggesellschaft*, C-364/92, Rec. p. I-43, apartado 30).

92 La circunstancia de que la Región Valona sea una autoridad pública y la propietaria de unas instalaciones aeroportuarias que forman parte del dominio público no basta por sí sola para excluir que pueda ser calificada, en el caso de autos, de entidad que desarrolla una actividad económica (véase, en este sentido, la sentencia *Aéroports de Paris/Comisión*, citada en el apartado 66 *supra*, apartado 109).

93 La Comisión reconoció a este respecto, en la vista, que el propietario de un aeropuerto público puede actuar a la vez como autoridad reguladora y como inversor privado. Indicó además que si BSCA no hubiera actuado como intermediaria entre la Región Valona, en su condición de propietaria del aeropuerto de Charleroi, y Ryanair, en su condición de cliente de dicho aeropuerto, habría sido posible considerar inversor privado en una economía de mercado a la Región Valona. La Comisión pone no obstante de relieve que, en el presente asunto, la Región Valona actuó únicamente como autoridad reguladora, haciendo uso de su potestad reglamentaria y fiscal. Destaca así que, en el momento de los hechos, las facultades de la Región Valona en materia de

fijación de tasas aeroportuarias —entre las que figuran los cánones de aterrizaje de las aeronaves, que son las únicas de las que se trata en el presente asunto— estaban reguladas por un Decreto del Gobierno valón, de 16 de julio de 1998, por el que se fijan los cánones de utilización de los aeropuertos dependientes de la Región Valona (*Moniteur belge* de 15 de septiembre de 1998, p. 29491), en su versión modificada por el Decreto del Gobierno valón de 22 de marzo de 2001 (*Moniteur belge* de 10 de abril de 2001, p. 11845). El artículo 8 de dicho Decreto crea un comité consultivo de usuarios, compuesto por un representante del Ministerio responsable de los transportes, dos representantes de la sociedad concesionaria del aeropuerto, un representante de la Dirección General de Transportes del Ministerio de Equipamiento y Transportes y un representante de los usuarios del aeropuerto, al que se encomienda la emisión de dictámenes sobre los proyectos de modificación del sistema de cánones. A juicio de la Comisión, estos datos ponen de manifiesto el ejercicio de prerrogativas del poder público.

94 Este Tribunal considera, no obstante, que no cabe acoger tal argumentación, ya que no afecta al hecho de que la actividad contemplada en el presente asunto, es decir, la fijación de las tasas aeroportuarias, se halla estrechamente vinculada a la utilización y a la gestión del aeropuerto de Charleroi, actividad que debe calificarse de económica.

95 A este respecto procede señalar que la Comisión indicó lo siguiente en el considerando 156 de la Decisión impugnada:

«Los aeropuertos desempeñan siempre una función de utilidad pública, lo que explica que, por lo general, estén sujetos a cierta regulación, incluso cuando pertenecen o están gestionados por una empresa privada. Los gestores privados de un aeropuerto puede estar sujetos a esa regulación y sus poderes de fijación de los cánones están frecuentemente limitados por las prescripciones de los reguladores nacionales por su posición de monopolio. La reguladores nacionales establecen así normas generales sobre la situación de poder de los aeropuertos en relación con los usuarios y establecen un límite para los cánones que no debe sobrepasarse (price caps). No es cierto, pues, que un aeropuerto privado sea libre de fijar los cánones sin estar sujeto a determinada forma de regulación.»

96 Así pues, al tiempo que se negaba a aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por la Región Valona, en atención a la naturaleza reglamentaria de la potestad ejercida por ésta, la propia Comisión señaló que por lo general los aeropuertos están sujetos a una cierta regulación, «incluso cuando pertenecen o están gestionados por una empresa privada», como precisó a continuación. Por consiguiente, el hecho de que existan diferentes métodos de fijación de los cánones aeroportuarios no tiene, por sí solo, entidad suficiente para excluir la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado a las ventajas concedidas por la Región Valona.

97 Por otra parte, tampoco cabe acoger la alegación de que la Región Valona vulneró las disposiciones reglamentarias nacionales aplicables al conceder un descuento a Ryanair mediante un contrato de Derecho privado, creando así una situación de «confusión de competencias» (considerandos 151 a 153 de la Decisión impugnada).

98 En efecto, al examinar las medidas controvertidas, la Comisión estaba obligada a diferenciar las actividades de naturaleza económica de las incluidas *stricto sensu* en el ámbito de las prerrogativas del poder público. Por lo demás, la conformidad con el Derecho nacional de la actuación de la entidad que concede una ayuda no es un factor que deba tomarse en cuenta para responder a la cuestión de si dicha entidad actuó con arreglo al principio del inversor privado en una economía de mercado o concedió una ventaja económica contraria al artículo 87 CE, apartado 1. El hecho de que una actividad represente jurídicamente una excepción a un baremo recogido en una disposición reglamentaria no permite concluir que dicha actividad deba calificarse de no económica.

99 La Comisión no puede defender el planteamiento adoptado en la Decisión impugnada invocando sus Directrices de 10 de diciembre de 1994 relativas a la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE y del artículo 61 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) a las ayudas estatales en el sector de la aviación. En efecto, estas Directrices se limitan a establecer que «la realización de proyectos de infraestructuras constituye una medida de política económica general que la Comisión no puede

controlar en virtud de las normas relativas a las ayudas de Estado», al tiempo que precisan que «la Comisión puede [...] valorar las acciones emprendidas en el interior de los aeropuertos que puedan beneficiar directamente o indirectamente a las compañías». Lejos de reforzar la tesis de la Comisión, estas Directrices recuerdan que la gestión de aeropuertos y la fijación de cánones conexas constituyen una actividad económica a efectos de aplicación del Derecho de la competencia, aunque la realicen organismos públicos.

100 Además, es preciso destacar que, al indicar que «la Región Valona podría haber decidido que era competencia de BSCA fijar un canon por los servicios prestados a los usuarios respetando determinados principios y condiciones» (véase el considerando 157 de la Decisión impugnada) o también al admitir que un sistema de descuentos promocionales de las tarifas aeroportuarias no era en sí contrario al Derecho comunitario (considerando 159 de la Decisión impugnada), la propia Comisión estaba reconociendo que el hecho de conceder una reducción de los cánones aeroportuarios y una garantía de compensación como las que se contemplan en el presente asunto no puede considerarse vinculado a las prerrogativas del poder público.

101 La mera circunstancia de que, en el presente caso, la Región Valona disponga de una potestad reglamentaria en materia de fijación de los cánones aeroportuarios no excluye la obligación de aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado al proceder al examen de un sistema de descuentos de dichos cánones, ya que un operador privado podría establecer un sistema de esa índole.

102 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, resulta obligado concluir que la Comisión incurrió en un error de Derecho al negarse a examinar conjuntamente las ventajas concedidas por la Región Valona y por BSCA y a aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por la Región Valona, a pesar de los vínculos económicos existentes entre ambas entidades.

103 Como el examen de conjunto de las medidas controvertidas exigía aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado, no sólo a las medidas adoptadas por BSCA, sino también a las medidas adoptadas por la Región Valona, no procede examinar la última parte del motivo de la demandante relativo a la aplicación errónea del principio del inversor privado en una economía de mercado a BSCA. En efecto, no cabe excluir que la aplicación de dicho principio al conjunto formado por la Región Valona y BSCA hubiera producido unos resultados diferentes.

104 No cabe acoger la alegación de la Comisión de que la reevaluación del conjunto de medidas controvertidas con arreglo al principio del inversor privado en una economía de mercado habría producido unos resultados aún más desfavorables para la demandante. En efecto, como ha afirmado la demandante, el examen separado de las medidas controvertidas, según hubieran sido adoptadas por la Región Valona o por BSCA, afectó sustancialmente al análisis de la Comisión, en la medida en que permitió que esta última calificase de ayudas estatales las medidas adoptadas por la Región Valona sin recurrir al principio del inversor privado en una economía de mercado. Ahora bien, se deduce de la jurisprudencia citada en el apartado 41 *supra* que la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado al conjunto de la transacción implica un examen y unas apreciaciones económicas complejas que no corresponde efectuar al Tribunal de Primera Instancia. A este respecto, es preciso recordar que, en el marco del recurso de anulación, el Tribunal de Primera Instancia se pronuncia sobre la legalidad de las apreciaciones efectuadas por la Comisión en la Decisión impugnada. En el marco de dicho recurso, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia reevaluar la pertinencia de una inversión ni pronunciarse sobre si, en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, un inversor privado se habría visto impulsado a realizar la inversión de que se trata (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, Alitalia/Comisión, T-296/97, Rec. p. II-3871, apartado 170, y la jurisprudencia citada).

105 Por lo tanto, habida cuenta del error de Derecho en que incurrió la Comisión, procede estimar las pretensiones de la demandante y anular la Decisión impugnada, sin necesidad de analizar las alegaciones expuestas en apoyo del primer motivo de recurso.

Costas

- ¹⁰⁶ En virtud del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Como las pretensiones de la Comisión han sido desestimadas, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la demandante.
- ¹⁰⁷ Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento, la parte coadyuvante soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Octava ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión 2004/393/CE de la Comisión, de 12 de febrero de 2004, relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi.**

2) Condenar a la Comisión a soportar sus propias costas y a cargar con las costas de Ryanair Ltd.

3) La Association of European Airlines (AEA) soportará sus propias costas.

Martins Ribeiro

Šváby

Papasavvas

Wahl

Dittrich

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de diciembre de 2008.

Firmas