



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta ampliada)

de 13 de diciembre de 2018*

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

En el asunto T-165/15,

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

Airport Marketing Services Ltd, con domicilio social en Dublín,

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

partes demandantes,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación parcial de la Decisión (UE) 2015/1227 de la Comisión, de 23 de julio de 2014, relativa a la Ayuda estatal SA.22614 (C 53/07) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services y Transavia (DO 2015, L 201, p. 109),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta ampliada),

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

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

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

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia¹

I. Antecedentes del litigio

A. Medidas en cuestión

- 1 Las demandantes, a saber, Ryanair DAC, anteriormente Ryanair Ltd, y Airport Marketing Services Ltd (en lo sucesivo, «AMS»), son, la primera, una compañía aérea con domicilio social en Irlanda, que opera más de 1 600 vuelos diarios que unen 189 destinos en 30 países de Europa y el norte de África, y, la segunda, una filial de Ryanair que proporciona soluciones en materia de estrategia de *marketing*, la mayor parte de su actividad consiste en vender espacios publicitarios en el sitio web de Ryanair.
- 2 El aeropuerto de Pau-Pyrénées (en lo sucesivo, «aeropuerto de Pau») está situado en el departamento de los Pirineos Atlánticos en Francia. Su gestión corre a cargo de la Cámara de Comercio e Industria (CCI) Pau Béarn (en lo sucesivo, «CCIPB»). El 1 de enero de 2007, la propiedad del aeropuerto de Pau fue transferida de la República Francesa a una asociación de entes locales, el Sindicato Mixto del aeropuerto Pau Pyrénées (en lo sucesivo, «Sindicato Mixto»), del que son miembros el Consejo Regional de Nueva Aquitania, el Consejo Departamental de los Pirineos Atlánticos, la Communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées y más de una decena de mancomunidades de municipios. Cuando pasó a ser propietario del aeropuerto de Pau, el Sindicato Mixto sustituyó al Estado como autoridad adjudicadora y asumió el contrato de adjudicación celebrado con la CCIPB, que siguió siendo, por tanto, el operador del aeropuerto después de la transmisión de la propiedad al Sindicato Mixto.
- 3 La actividad de Ryanair en el aeropuerto de Pau comenzó en abril de 2003. Durante el período analizado, de 2003 a 2011, Ryanair operó varias rutas hacia Londres (Reino Unido), Charleroi (Bélgica), Bristol (Reino Unido) y Beauvais (Francia).
- 4 Así, el 28 de enero de 2003, la CCIPB celebró un contrato con Ryanair (en lo sucesivo, «acuerdo de 2003»), que constituía la base del lanzamiento por esta última de una conexión aérea diaria entre Pau (Francia) y el aeropuerto de Londres Stansted, previo pago por la CCIPB de un importe único de 80 000 euros. La CCIPB se comprometía, por otro lado, a pagar una cantidad mensual por pasajero que sale, limitado a un máximo anual de 400 000 euros, habida cuenta de la promoción de la que se benefició el aeropuerto de Pau gracias a los enlaces de Internet proporcionados en el sitio web de Ryanair y a algunos otros medios de publicidad. Asimismo, la CCIPB prestaba, a cambio del pago de tasas aeroportuarias, servicios de asistencia en tierra y servicios asociados aplicables a los vuelos operados por Ryanair.
- 5 Al haber sido anulado por el tribunal administratif de Pau (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Pau, Francia) el acuerdo de 2003, fue sustituido por dos nuevos contratos celebrados, el 30 de junio de 2005, por la CCIPB, uno con Ryanair y, otro, con AMS (en lo sucesivo, «acuerdos de 2005»). Estos contratos tenían una duración inicial de cinco años.
- 6 Con arreglo al primero de estos contratos, denominado «contrato de servicios aeroportuarios» (en lo sucesivo, «CSA de 2005»), Ryanair se comprometió a operar una programación de vuelos inicial en una sola ruta, Pau-Londres Stansted, sobre una base diaria. Ryanair debía hacer todo lo posible [confidencial].² En cuanto a la CCIPB, percibía, por el acceso a las infraestructuras aeroportuarias, las

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

2 Datos confidenciales ocultos.

tasas aeroportuarias reguladas aplicables en el aeropuerto (en particular, la tasa por pasajero y la tasa de aterrizaje) y, por sus servicios de asistencia en tierra, una tasa aeroportuaria no regulada (tasa de asistencia en tierra).

- 7 Mediante el segundo contrato que forma los acuerdos de 2005, denominado «contrato de servicios de *marketing*» (en lo sucesivo, «CSM de 2005»), AMS se comprometió a prestar servicios publicitarios en el sitio web de Ryanair relativos, en particular, a la página correspondiente al destino Pau, en contrapartida a un pago anual por la CCIPB de 437 000 euros.
- 8 Posteriormente, las partes extendieron, mediante cláusulas adicionales, las condiciones del CSA de 2005 a las rutas adicionales que Ryanair abrió en el aeropuerto de Pau. Asimismo, celebraron contratos de servicios de *marketing* adicionales y firmaron nuevas cláusulas adicionales.
- 9 Así, una cláusula adicional al CSA de 2005, suscrita el 25 de septiembre de 2007 entre la CCIPB y Ryanair, extendió cinco años más las condiciones del citado CSA a la ruta aérea Pau-Charleroi, que debía operarse con una periodicidad de tres vuelos por semana. El mismo día, la CCIPB y AMS celebraron un contrato de servicios de *marketing*, con una duración inicial de cinco años, en el cual AMS se comprometía a establecer un enlace al sitio web indicado por la CCIPB en las portadas belga y neerlandesa del sitio web de Ryanair, en contrapartida a un pago anual por la CCIPB de [confidencial].
- 10 Posteriormente, el 17 de marzo de 2008, la CCIPB y Ryanair suscribieron una cláusula adicional al CSA de 2005, que extendía las condiciones del referido CSA durante un año a la ruta aérea Pau-Bristol, que debía operarse con una periodicidad de tres vuelos por semana. El 31 de marzo de 2008, la CCIPB y AMS celebraron un contrato de servicios de *marketing*, para un período comprendido entre el 16 de mayo y el 13 de septiembre de 2008, en el que AMS se comprometía a establecer un enlace a la página indicada por la CCIPB en la portada inglesa del sitio web de Ryanair, durante ocho días, en contrapartida de un pago anual por la CCIPB de [confidencial].
- 11 Asimismo, el 16 de junio de 2009, se suscribió una cláusula adicional al CSA de 2005 entre la CCIPB y Ryanair que extendía las condiciones del citado CSA a la ruta Pau-Bristol durante el verano de 2009. El mismo día, la CCIPB y AMS celebraron un contrato de servicios de *marketing* relativo a dicha ruta, para el período comprendido entre el 1 de abril y el 24 de octubre de 2009, en el que AMS se comprometía a establecer un enlace a la página indicada por la CCIPB en la portada inglesa del sitio web de Ryanair durante nueve días, en contrapartida de un pago por la CCIPB de un importe de [confidencial].
- 12 El 16 de junio de 2009, se suscribieron otras dos cláusulas adicionales a los contratos de servicios de *marketing* que se habían celebrado con anterioridad entre la CCIPB y AMS. Por una parte, la cláusula adicional al CSM de 2005 relativa a la ruta Pau-Londres Stansted limitaba el pago anual por la CCIPB a [confidencial] en 2009, habida cuenta de una reducción del número de vuelos planificados por Ryanair. Por otra parte, la cláusula adicional al contrato de servicios de *marketing* de 25 de septiembre de 2007 relativa a la ruta Pau-Charleroi situaba el importe del pago anual de la CCIPB en [confidencial] a partir del 1 de enero de 2009 sin modificar las prestaciones.
- 13 Por último, el 28 de enero de 2010, se firmó un nuevo contrato de servicios de *marketing* entre la CCIPB y AMS por un período inicial que comenzaba en la fecha de su firma y terminaba un año después de la fecha de apertura de las rutas. Las acciones de promoción a las que se comprometía AMS estaban vinculadas a la ruta Pau-Londres Stansted a partir del 30 de marzo de 2010 a razón de tres vuelos semanales con un mínimo de 220 vuelos, en la ruta Pau-Charleroi a partir de la misma fecha, a razón de tres vuelos semanales con un mínimo de 100 vuelos y en la ruta Pau-Beauvais a partir de abril de 2010 a razón de tres vuelos semanales por un mínimo de 100 vuelos. Como

contrapartida de un enlace a la página indicada por la CCIPB en las portadas inglesa, belga, neerlandesa y francesa del sitio web de Ryanair durante periodos de 25 o 45 días, la CCIPB abonaba la cantidad de [confidencial].

- 14 Al estimar que las cuatro rutas de que se trata habían devenido inviables, Ryanair puso fin a sus actividades en el aeropuerto de Pau en febrero de 2011.

[omissis]

C. Decisión impugnada

- 25 Al término del procedimiento de investigación formal, la Comisión adoptó la Decisión (UE) 2015/1227, de 23 de julio de 2014, relativa a la Ayuda estatal SA.22614 (C 53/07) ejecutada por Francia en favor de la CCIPB, Ryanair, Airport Marketing Services y Transavia (DO 2015, L 201, p. 109; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).
- 26 En la Decisión impugnada, la Comisión procedió a una descripción detallada de las medidas objeto de la Decisión de incoación y de la Decisión de ampliación. Estas medidas consistían, por una parte, en aportaciones financieras al aeropuerto de Pau consistentes en subvenciones de equipamiento y de financiación de las misiones propias del Estado (considerandos 88 a 107 de la Decisión impugnada) y, por otra parte, en los acuerdos que la CCIPB celebró con Ryanair y AMS, en particular, el acuerdo de 2003, los acuerdos de 2005, así como las diferentes cláusulas adicionales y contratos celebrados después de 2005, tal como se describen anteriormente (considerandos 38 a 82 de la Decisión impugnada).
- 27 La Comisión consideró que las subvenciones de equipamiento de 2004 y 2009 en favor del aeropuerto de Pau constituían ayudas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que, no obstante, eran compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Por otro lado, consideró que las subvenciones de financiación de las misiones de Estado no constituían ayudas de Estado (considerandos 581 y 582 de la Decisión impugnada).
- 28 En cuanto a los contratos de servicios de *marketing* y de servicios aeroportuarios y a sus cláusulas adicionales celebrados por la CCIPB con las demandantes, la Comisión consideró que constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 29 A ese respecto, la Comisión estimó que los diferentes contratos celebrados por la CCIPB eran imputables a la República Francesa (considerandos 265 y 281 de la Decisión impugnada). Para determinar la existencia de una ventaja, la Comisión examinó si un hipotético operador en una economía de mercado que actuase en lugar de la CCIPB, movido por perspectivas de rentabilidad, habría celebrado contratos similares.
- 30 De entrada, la Comisión estimó que, en primer término, debía analizar conjuntamente, los contratos de servicios de *marketing* y de servicios aeroportuarios como una sola y única medida (considerandos 286 a 313 de la Decisión impugnada); en segundo término, que debía considerarse que la CCIPB había actuado como gestor del aeropuerto de Pau, y no como ente público encargado de una misión de interés general (considerandos 314 a 331 de la Decisión impugnada), en tercer término; que debía tomarse en consideración únicamente el posible efecto positivo de las prestaciones de *marketing* en el número de pasajeros que utilizan las rutas contempladas en los contratos de que se trate, durante el período de explotación de estas rutas, con exclusión de los otros beneficios que son demasiado inciertos para ser tenidos en cuenta (considerandos 332 a 358 de la Decisión impugnada); en cuarto término, que debía apartarse, a efectos de la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado, del método consistente en realizar una comparación con el «precio de mercado» (en lo sucesivo, «análisis comparativo») y ceñirse a un análisis *ex ante* de rentabilidad adicional (en lo

sucesivo, «análisis de rentabilidad adicional») (considerandos 359 a 372 de la Decisión impugnada) y, en quinto término, que debía apreciarse el comportamiento de la CCIPB junto con el del gestor del aeropuerto (considerandos 373 a 376 de la Decisión impugnada).

- 31 En segundo lugar, la Comisión procedió, para cada combinación de contrato de servicios de *marketing* y de contrato de servicios aeroportuarios, a su propio análisis de rentabilidad adicional, al término del cual constató que, para todos los contratos, y para la cláusula adicional de 16 de junio de 2009 al CSM de 2005 para la ruta Pau-Londres Stansted, los flujos adicionales anuales (ingresos menos gastos adicionales) eran negativos. Dedujo de ello que los contratos y la referida cláusula adicional conferían una ventaja económica a Ryanair y a AMS (considerandos 354 a 432 de la Decisión impugnada).
- 32 La Comisión consideró que las ayudas de Estado concedidas a Ryanair y a AMS constituían ayudas de funcionamiento incompatibles con el mercado interior (considerandos 446 a 481 de la Decisión impugnada).
- 33 En tercer lugar, la Comisión determinó para cada transacción, en su caso constituida por un contrato de servicios aeroportuarios y un contrato de servicios de *marketing*, el importe de la ayuda recuperable a partir de la parte negativa, para cada año durante el cual los contratos que constituyen la transacción fueron aplicados, del flujo adicional previsible en el momento de la celebración de la transacción. La Comisión evaluó el importe de la ayuda recuperable en un importe indicativo de 1 500 000 a 2 199 999 euros en capital.

[omissis]

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

- 35 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 7 de abril de 2015, las demandantes interpusieron el presente recurso.
- 36 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de octubre de 2015, las demandantes presentaron una solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento, en la que solicitaron a la Comisión que presentara determinados documentos.
- 37 La Comisión presentó sus observaciones dentro del plazo señalado.
- 38 Visto el informe del Juez Ponente, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 de su Reglamento, el Tribunal instó a las partes a responder a algunas preguntas y solicitó a la Comisión que presentase determinados documentos. Las partes respondieron en los plazos señalados.
- 39 Mediante resolución de 17 de mayo de 2017, el Tribunal decidió atribuir el asunto a la Sala Sexta ampliada.
- 40 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal decidió iniciar la fase oral del procedimiento.
- 41 Mediante resolución de 28 de agosto de 2017, el Presidente de la Sala Sexta ampliada del Tribunal, una vez oídas las partes, ordenó la acumulación de los asuntos T-111/15, T-165/15 y T-53/16 a efectos de la fase oral del procedimiento, de conformidad con el artículo 68, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.
- 42 En la vista celebrada el 25 de octubre de 2017 se oyeron los informes orales de las partes.

43 Las demandantes solicitan al Tribunal que:

- Anule el artículo 1, apartados 1 y 2, y, en la medida en que les afecta, los artículos 2 a 5 de la Decisión impugnada.
- Condene en costas a la Comisión.

44 La Comisión solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a las demandantes.

III. Fundamentos de Derecho

45 Las demandantes invocan en su escrito de demanda cinco motivos en apoyo de su recurso.

46 En respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, las demandantes desistieron del quinto motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, y del artículo 108 TFUE, apartado 2, debido a que la Comisión incurrió en un error manifiesto al determinar el importe de la ayuda recuperable.

47 Por ello, procede examinar únicamente los cuatro primeros motivos basados, el primero, en la vulneración del principio de buena administración consagrado por el artículo 41 de la Carta y del derecho de defensa, el segundo, en la imputación errónea de los contratos de que se trata a la República Francesa, el tercero, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, al no aplicar correctamente la Comisión el criterio del operador en una economía de mercado y, el cuarto, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, al no haber acreditado la Comisión el requisito de selectividad.

A. Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del principio de buena administración consagrado por el artículo 41 de la Carta y del derecho de defensa

48 Las demandantes sostienen que la Comisión vulneró el principio de buena administración consagrado por el artículo 41, apartados 1 y 2, letras a) y b), de la Carta al no concederles el acceso al expediente de la investigación, y al no informarles de los hechos y consideraciones en los que tenía intención de basar su Decisión y, por tanto, al no darles la posibilidad de dar a conocer oportunamente su punto de vista. Según las demandantes, estas irregularidades procedimentales vulneraron también su derecho de defensa y debieron llevar a la anulación de la Decisión impugnada.

49 En particular, las demandantes subrayan que, desde la entrada en vigor del TFUE, el 1 de diciembre de 2009, el artículo 41 de la Carta forma parte del Derecho primario de la Unión y prevalece sobre cualquier disposición contraria del Derecho derivado de la Unión, como el Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1).

50 En apoyo de su motivo, las demandantes alegan que tienen derecho a invocar el derecho a una buena administración previsto en el artículo 41 de la Carta, ya que la investigación de la ayuda de Estado llevada a cabo por la Comisión respecto a los acuerdos comerciales que suscribieron con la CCIPB es un «asunto» de las demandantes en el sentido del artículo 41, apartado 1, de la Carta. Estiman que disfrutaban de los derechos procedimentales previstos en el artículo 41, apartados 1 y 2, de la Carta, estas disposiciones van más allá de los derechos conferidos por el Reglamento n.º 659/1999. Por una

parte, el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta concede a toda persona el derecho a acceder al expediente «que le concierne», en el presente caso el expediente de la ayuda de Estado de la Comisión relativo a los contratos celebrados entre las demandantes y la CCIPB. Por otra parte, el derecho a ser oído, previsto en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta exige que las demandantes puedan dar a conocer eficazmente su punto de vista, lo que implica acceder al expediente de la Comisión, así como a la notificación previa de los hechos y consideraciones sobre las que la Comisión vaya a basar su Decisión final.

51 La Comisión rebate esta argumentación.

52 A este respecto, en primer lugar, procede señalar que el artículo 41 de la Carta recoge el derecho a una buena administración. A tenor del apartado 1 de dicho artículo, toda persona tiene derecho a que las instituciones de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. Además, con arreglo al artículo 41, apartado 2, de la Carta, este derecho incluye, en primer término, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente y, en segundo término, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.

53 Las Explicaciones sobre la Carta, publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 14 de diciembre de 2007 (DO 2007, C 303, p. 17), precisan que el artículo 41 se basa en la existencia de la Unión como una comunidad de Derecho, cuyas características ha desarrollado la jurisprudencia, que ha consagrado la buena administración como un principio general de Derecho. Por otro lado, conforme al artículo 52, apartado 7, de la Carta, estas explicaciones serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros.

54 Asimismo, según la jurisprudencia, incumbe a la institución competente examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate (sentencia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, apartado 14).

55 Por otro lado, según reiterada jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión. Este principio exige que a la persona contra la que la Comisión ha iniciado un procedimiento administrativo se le haya dado la ocasión, durante dicho procedimiento, de manifestar debidamente su punto de vista sobre la realidad y la oportunidad de los hechos y circunstancias alegadas, y sobre los documentos admitidos por la Comisión en apoyo de su alegación sobre la existencia de una infracción del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 30 de abril de 2014, Tisza Erőmű/Comisión, T-468/08, no publicada, EU:T:2014:235, apartado 204 y jurisprudencia citada).

56 En segundo lugar, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el procedimiento de control de las ayudas de Estado previsto en el artículo 108 TFUE es un procedimiento abierto contra el Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda. Por lo tanto, únicamente el Estado miembro afectado, como destinatario de la Decisión impugnada, puede invocar un verdadero derecho de defensa. En cambio, las empresas beneficiarias de las ayudas y sus competidores solo tienen la consideración de interesados en el procedimiento, en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2. Ninguna disposición reserva un papel particular, entre los interesados, al beneficiario de la ayuda. Estos últimos no pueden invocar el derecho de defensa en su condición de tales y no pueden exigir válidamente que la Comisión mantenga con ellos un debate contradictorio (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, EU:C:2002:524, apartados 81 a 83, y de 12 de mayo de 2011, Région Nord-Pas-de-Calais y Communauté d'agglomération du Douaisis/Comisión, T-267/08 y T-279/08, EU:T:2011:209, apartados 71 y 78).

- 57 Así, los interesados, contrariamente al Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda, no tienen, en el marco del procedimiento de control de las ayudas de Estado, derecho a consultar los documentos del expediente administrativo de la Comisión (sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 58).
- 58 Los interesados tienen esencialmente la función de fuentes de información para la Comisión en el procedimiento de control de las ayudas de Estado. De ello se desprende que los interesados, lejos de poder invocar el derecho de defensa, reconocido a las personas contra las que se inicia un procedimiento, solo disponen del derecho a participar en el procedimiento administrativo en una medida adecuada en función de las circunstancias del caso concreto (véase la sentencia de 12 de mayo de 2011, Région Nord-Pas-de-Calais y Communauté d'agglomération du Douaisis/Comisión, T-267/08 y T-279/08, EU:T:2011:209, apartado 74 y jurisprudencia citada).
- 59 El primer motivo de recurso de las demandantes debe examinarse a la luz de estos principios.
- 60 A ese respecto, debe destacarse que las demandantes son partes interesadas en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, de modo que tienen derecho a que la Comisión lleve a cabo la investigación relativa a sus acuerdos con la CCIPB de manera imparcial y equitativa en el sentido del artículo 41, apartado 1, de la Carta, sobre todo teniendo en cuenta que la declaración de que existe ayuda de Estado respecto a sus acuerdos comerciales con el aeropuerto de Pau puede acarrearles consecuencias financieras en términos de recuperación de los importes percibidos.
- 61 Sin embargo, no puede aceptarse el razonamiento de las demandantes cuando consideran que el artículo 41, apartado 2, de la Carta les concede el derecho de acceso al expediente administrativo de la Comisión en materia de ayudas de Estado y el derecho a ser oídas respecto a los elementos sobre los cuales la Comisión tenga intención de basar su Decisión final.
- 62 En efecto, si bien el derecho a una buena administración previsto en el artículo 41, apartado 1, de la Carta refleja la obligación de examinar minuciosamente e imparcialmente todos los elementos del asunto, el artículo 41, apartado 2, de la Carta enumera, por su parte, un conjunto de derechos que debe respetar la Administración de la Unión, entre ellos el derecho de defensa, que incluye el derecho a ser oído y el derecho a acceder al expediente.
- 63 Pues bien, en el procedimiento de control de las ayudas de Estado, las partes demandantes, como beneficiarias de la ayuda, no pueden invocar un verdadero derecho de defensa.
- 64 Ya se ha declarado que la Carta no tenía por objeto modificar la naturaleza del control de las ayudas de Estado establecido por el Tratado FUE o conferir a terceros un derecho de examen que el artículo 108 TFUE no prevé (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de diciembre de 2014, Netherlands Maritime Technology Association/Comisión, T-140/13, no publicada, EU:T:2014:1029, apartado 60, y de 6 de julio de 2017, SNCM/Comisión, T-1/15, no publicada, EU:T:2017:470, apartado 86). Por tanto, debe desestimarse el argumento de las demandantes según el cual se privaría de sentido a la Carta si un derecho reconocido en esta pudiera descartarse sin más por no haber sido expresamente reproducido en el Tratado FUE.
- 65 A ese respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, si los interesados en el marco de un procedimiento de control de las ayudas de Estado pudieran obtener el acceso a los documentos del expediente administrativo de la Comisión, se cuestionaría el sistema de control de las ayudas de Estado. En efecto, con independencia de la base jurídica sobre la que se concede, el acceso al expediente permite a los interesados obtener la totalidad de las observaciones y documentos presentados a la Comisión y, en su caso, pronunciarse sobre dichos elementos en sus propias observaciones, lo que puede modificar la naturaleza del procedimiento de control de las ayudas de Estado (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartados 58 y 59).

- 66 Del mismo modo, la obligación de la Comisión de comunicar previamente a las demandantes los elementos sobre los que tiene intención de basar su decisión definitiva equivaldría a establecer un debate contradictorio como el que debe mantener con el Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda, pese a que las demandantes solo tienen esencialmente, como beneficiarias, una función de fuente de información en el procedimiento (sentencia de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido, C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732, apartados 180 y 181).
- 67 Por ello, debe desestimarse el argumento de las demandantes de que los artículos 107 TFUE y 108 TFUE no excluyen el ejercicio de los derechos procedimentales adicionales de acceso al expediente y del derecho a ser oído, reivindicados sobre la base del artículo 41 de la Carta.
- 68 De ello se deduce que la Comisión, al adoptar la Decisión impugnada sin haber concedido el acceso al expediente y sin haber notificado previamente los hechos y las consideraciones sobre las que tenía intención de basar la referida Decisión, no vulneró ni el principio de buena administración previsto en el artículo 41, apartados 1 y 2, de la Carta ni el derecho de defensa de las demandantes, sin perjuicio, no obstante, del respeto de sus derechos procedimentales como partes interesadas garantizados por el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 69 Ninguno de los argumentos expuestos por las demandantes invalida estas conclusiones.
- 70 En primer lugar, las demandantes no pueden apoyarse válidamente en la sentencia de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania (70/72, EU:C:1973:87), apartado 19, sobre el objetivo de la comunicación exigida por el artículo 108 TFUE, apartado 2, para sostener que dicha disposición no excluye la concesión a los interesados de derechos adicionales al de presentar sus observaciones durante el procedimiento administrativo. Por el contrario, esta jurisprudencia confiere esencialmente a los interesados la función de fuentes de información. Del mismo modo, según la jurisprudencia, la Comisión no está obligada en virtud del sistema de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE a involucrar a terceros en el procedimiento administrativo de forma extensiva (sentencia de 22 de octubre de 1996, Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, T-266/94, EU:T:1996:153, apartado 258). Por tanto, no puede deducirse de esta jurisprudencia, que la participación extensiva de terceros, como la reivindicada por las demandantes, sea compatible con el sistema general del procedimiento de control de las ayudas de Estado establecido por el artículo 108 TFUE.
- 71 En segundo lugar, las demandantes alegan que el respeto del derecho de acceso al expediente y del derecho a ser oído reconocidos por el artículo 41 de la Carta contribuye al objetivo del artículo 108 TFUE, apartado 2, que consiste en que la Comisión recabe la información más pertinente y detallada. El respeto de los derechos procedimentales de los interesados es especialmente importante en los procedimientos de ayudas en los que el Estado miembro responsable de la ayuda y el beneficiario tienen a menudo intereses contradictorios, lo que se demuestra en el presente caso porque la República Francesa tiene un conflicto de intereses al ser un accionista importante de Air France, que era el principal usuario del aeropuerto de Pau y por la participación mínima, incluso perjudicial, de la República Francesa en la investigación llevada a cabo por la Comisión.
- 72 A ese respecto, es preciso recordar que, según la jurisprudencia, los interesados no pueden invocar un verdadero derecho de defensa comparable al del Estado miembro aun cuando sea ese Estado el que haya concedido las ayudas de Estado, y los interesados de que se trate, en su condición de beneficiarios de estas, pueden tener intereses divergentes en el marco de dicho procedimiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de diciembre de 2009, EDF/Comisión, T-156/04, EU:T:2009:505, apartado 104, y de 16 de marzo de 2016, Frucona Košice/Comisión, T-103/14, EU:T:2016:152, apartado 54).

- 73 El hecho de que el Estado miembro de que se trate no defienda los intereses del beneficiario de la ayuda no modifica el papel de este último durante el procedimiento administrativo ni la naturaleza de su participación en dicho procedimiento, hasta el punto de conferirle garantías comparables a las del Estado miembro en lo que atañe al derecho de defensa (sentencia de 16 de marzo de 2016, Frucona Košice/Comisión, T-103/14, EU:T:2016:152, apartado 77).
- 74 En tercer lugar, en la medida en que las demandantes cuestionan la validez del Reglamento n.º 659/1999 por ser contrario a la Carta, es preciso desestimar este argumento en cualquier caso, ya que se basa también en la premisa errónea de que la Carta concede a los beneficiarios de ayudas de Estado el derecho a acceder al expediente de la Comisión en materia de ayudas de Estado y el derecho a que se les informe previamente de los hechos y consideraciones sobre las que la Comisión tiene intención de basar su Decisión definitiva.
- 75 Por razones idénticas, y contrariamente a lo que afirman las demandantes, el hecho de que estas solo hayan podido tener conocimiento de los elementos pertinentes contenidos en las Decisiones de incoación y de ampliación no constituye en sí una vulneración de sus derechos.
- 76 En cuarto lugar, respecto al argumento de las demandantes de que la sentencia de 9 de diciembre de 2014, *Netherlands Maritime Technology Association/Comisión* (T-140/13, no publicada, EU:T:2014:1029), carece de pertinencia debido a que la parte demandante en ese asunto era un denunciante, basta recordar que, según reiterada jurisprudencia, no se reserva ningún papel especial a los beneficiarios en el marco del control de las ayudas de Estado (véase el apartado 56 anterior). Igualmente, aun cuando la sentencia de 29 de junio de 2010, *Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376), se refiere a un procedimiento de ayudas de Estado que terminó antes de que la Carta formase parte del Derecho primario de la Unión, dicha sentencia sigue siendo pertinente en cuanto pone de relieve que la concesión a los beneficiarios de ayudas de un derecho de acceso al expediente de la Comisión cuestionaría el sistema de control de las ayudas de Estado.
- 77 En quinto lugar, en la medida en que de lo anterior resulta que la Comisión no violó ni el artículo 41 de la Carta ni el derecho de defensa de las demandantes, no es necesario examinar la tesis de estas últimas según la cual el resultado del procedimiento hubiera podido ser diferente si la Comisión les hubiera permitido acceder al expediente y les hubiera informado de las consideraciones y de las pruebas sobre las que tenía intención de basar su Decisión definitiva.
- 78 De ello se deduce que deben desestimarse los argumentos de las demandantes, mencionados anteriormente en los apartados 70 a 77.
- 79 No obstante, en la medida en que, en el presente motivo se invoca la violación del derecho de defensa, procede examinar también el derecho del que disponen los interesados, en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, de participar en el procedimiento administrativo en una medida adecuada en función de las circunstancias del caso concreto (véase la jurisprudencia citada en el apartado 58 anterior).
- 80 A ese respecto, procede recordar que según reiterada jurisprudencia, en la fase de examen prevista por el artículo 108 TFUE, apartado 2, la Comisión está obligada a dar a los interesados la posibilidad de presentar sus observaciones (véase la sentencia de 8 de mayo de 2008, *Ferriere Nord/Comisión*, C-49/05 P, no publicada, EU:C:2008:259, apartado 68 y jurisprudencia citada). Por lo que se refiere a dicha obligación, el Tribunal de Justicia ha declarado que la publicación de un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* constituye un medio adecuado para dar a conocer a todos los interesados la apertura de un procedimiento (sentencia de 14 de noviembre de 1984, *Intermills/Comisión*, 323/82, EU:C:1984:345, apartado 17), si bien precisó que esta comunicación tiene exclusivamente por objeto obtener de los interesados todo tipo de información destinada a orientar la actuación futura de la Comisión (véase la sentencia de 16 de marzo de 2016, *Frucona Košice/Comisión*, T-103/14, EU:T:2016:152, apartado 56 y jurisprudencia citada).

- 81 Por otro lado, según la jurisprudencia, cuando la Comisión decide incoar el procedimiento de investigación formal, la decisión de incoación puede limitarse a resumir las principales cuestiones de hecho y de Derecho, a incluir una valoración inicial de la medida estatal de que se trate dirigida a determinar si esta tiene carácter de ayuda y a exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior (sentencia de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa y otros/Comisión, T-269/99, T-271/99 y T-272/99, EU:T:2002:258, apartado 104).
- 82 Por ello, la decisión de incoación debe permitir a las partes interesadas participar de manera eficaz en el procedimiento de investigación formal, durante el cual tendrán la posibilidad de formular sus argumentos. Para ello, basta que las partes interesadas conozcan la razón que ha llevado a la Comisión a considerar provisionalmente que la medida de que se trata puede constituir una ayuda nueva incompatible con el mercado interior (sentencia de 30 de abril de 2002, Gouvernement of Gibraltar/Comisión, T-195/01 y T-207/01, EU:T:2002:111, apartado 138).
- 83 En el presente caso, consta que a raíz de la publicación de los escritos en los que informaba a la República Francesa de las Decisiones de incoación y de ampliación, acompañadas de un resumen de estas decisiones en el que invitaba a todas las partes interesadas a presentar sus observaciones, la Comisión recibió las observaciones de las demandantes. Así, mediante escrito de 31 de agosto de 2011, Ryanair presentó sus observaciones sobre la Decisión de incoación. Asimismo, mediante escrito separado de 30 de abril de 2012, las demandantes presentaron sus observaciones sobre la Decisión de ampliación. Además, presentaron varios documentos adicionales durante el transcurso del procedimiento de investigación formal.
- 84 Pues bien, en las Decisiones de incoación y de ampliación, la Comisión expuso con suficiente claridad los motivos en base a los cuales concluyó provisionalmente que los contratos examinados conferían a las demandantes una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y que esa ayuda era incompatible con el mercado interior.
- 85 En efecto, en la Decisión de incoación, la Comisión procedió a una descripción de los acuerdos de 2005 y a una evaluación provisional de las ayudas potenciales derivadas de esos acuerdos habida cuenta de los criterios constitutivos de una ayuda de Estado enumerados en el artículo 107 TFUE, apartado 1, para examinar, por último, su compatibilidad a la luz del mercado interior.
- 86 Asimismo, en la Decisión de ampliación, en primer lugar, la Comisión expuso información general sobre el aeropuerto de Pau y describió los contratos celebrados entre la CCIPB y las demandantes entre 2003 y 2008. Posteriormente, procedió a una evaluación provisional de las potenciales ayudas concedidas a las demandantes teniendo en cuenta los criterios constitutivos de la ayuda de Estado, incluido el criterio del inversor privado en una economía de mercado, para, por último, examinar su compatibilidad a la luz del mercado interior. En particular, respecto a la aplicación del criterio del inversor privado, la Comisión consideró que, sobre la base de la información de la que disponía, debían apreciarse conjuntamente los dos tipos de contrato, a saber, los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de *marketing*.
- 87 En lo que atañe a la alegación de las demandantes de que no tuvieron acceso al informe del asesor de 30 de marzo de 2011, debe observarse que la Comisión resumió, de manera suficientemente precisa, en la Decisión de ampliación las dudas expuestas en ese informe en cuanto al interés del aeropuerto de Pau de contratar las prestaciones de *marketing* de que se trataba ofrecidas por las demandantes. Además, de la Decisión impugnada no resulta que la Comisión haya invocado ese informe para apreciar las medidas en cuestión, ya que esta apreciación se basa en el razonamiento contenido en la Decisión.

- 88 Por otro lado, consta que, con posterioridad a los escritos de la Comisión de 24 de febrero y 13 de marzo de 2014, así como de la publicación del anuncio de 15 de abril de 2014 en el Diario Oficial, Ryanair presentó por escrito de 2 de mayo de 2014 observaciones sobre los enfoques expuestos en las Directrices de 2014 a efectos de la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado, a saber, el análisis comparativo y el análisis de rentabilidad adicional.
- 89 En relación con su único derecho a participar en el procedimiento administrativo en una medida adecuada, las demandantes no han aportado ningún elemento que demuestre que no tuvieran un conocimiento suficiente del razonamiento seguido provisionalmente y, por tanto, que no pudieran presentar eficazmente sus observaciones a ese respecto.

[omissis]

B. Sobre el segundo motivo, basado en la no imputabilidad de las medidas en cuestión a la República Francesa

- 92 Las demandantes alegan que la Comisión imputó erróneamente a la República Francesa la celebración, por la CCIPB, de los contratos de servicios aeroportuarios y de los contratos de servicios de *marketing*. Por un lado, a su juicio, la Comisión incurrió en error al concluir que la CCIPB era una autoridad pública cuyas decisiones eran imputables automáticamente al Estado y al no tener en cuenta su papel como empresa. Por otro lado, consideran contradictoria la motivación de la Decisión impugnada relativa a la naturaleza de la CCIPB.

1. Sobre la primera alegación, basada en la naturaleza de la CCIPB

- 93 Las demandantes reconocen que las decisiones de una autoridad pública son siempre imputables al Estado miembro de que se trate, pero exponen que, como se señaló en la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), las decisiones de las empresas públicas solo pueden considerarse imputables al Estado miembro si concurren algunos indicios que demuestran que este ejerció un control sobre la decisión de que se trate. En el presente caso, la Comisión incurrió en error al considerar que la CCIPB debía considerarse autoridad pública cuyas decisiones eran necesariamente imputables a la República Francesa, cuando las CCI son entidades híbridas que cumplen una función estatutaria y real tanto de representación de las empresas como de auténticas empresas. La Comisión consideró que las actividades comerciales de la CCIPB eran meramente accesorias del ejercicio de sus misiones de interés general, sin aportar ninguna prueba de que esas misiones tuvieran prioridad sobre dichas actividades. Pues bien, las actividades comerciales de las CCI eran generalmente predominantes, se regían a menudo por el Derecho privado y estaban sujetas a la competencia de los tribunales civiles y mercantiles. Incluso si la actividad comercial de la CCIPB tuviera que considerarse secundaria, se trataría, no obstante, de la actividad de gestión del aeropuerto de Pau, en la que la CCIPB cumple un papel claramente económico, de modo que debería considerársele una empresa. Por consiguiente, la Comisión calificó erróneamente a la CCIPB como autoridad pública, y no motivó adecuadamente su conclusión de que la CCIPB era únicamente, o al menos principalmente, una autoridad pública y no una empresa. Las demandantes afirman esta falta de motivación, las demandantes no pudieron comprobar que la negativa de la Comisión a aplicar los indicios de la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), estaba justificada.
- 94 La Comisión rebate esta argumentación.

- 95 Con carácter preliminar, cabe recordar que el artículo 107 TFUE, apartado 1, declara incompatible con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.
- 96 A ese respecto, para que unas ventajas puedan calificarse de ayudas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, es necesario, por una parte, que sean otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales y, por otra parte, que sean imputables al Estado (véase la sentencia de 15 de julio de 2004, *Pearle y otros*, C-345/02, EU:C:2004:448, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 97 Por otro lado, es preciso destacar que una intervención del Estado o mediante fondos estatales no tiene que consistir necesariamente en una medida adoptada por el poder central del Estado de que se trate, sino que puede emanar también de una autoridad infraestatal. Según reiterada jurisprudencia, una medida adoptada por una entidad territorial y no por el poder central puede constituir una ayuda si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 1 (sentencias de 14 de octubre de 1987, *Alemania/Comisión*, 248/84, EU:C:1987:437, apartado 17, y de 6 de septiembre de 2006, *Portugal/Comisión*, C-88/03, EU:C:2006:511, apartado 55). Dicho de otro modo, las medidas adoptadas por entidades intraestatales (descentralizadas, federadas, regionales o de otra índole) de los Estados miembros, cualesquiera que sean su naturaleza jurídica y denominación, están comprendidas, del mismo modo que las medidas adoptadas por el poder federal o central, en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, si se cumplen los requisitos establecidos en dicha disposición (véase la sentencia de 12 de mayo de 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais y Communauté d'agglomération du Douaisis/Comisión*, T-267/08 y T-279/08, EU:T:2011:209, apartados 108 y 110 y jurisprudencia citada).
- 98 En el presente caso, procede señalar, de entrada, que consta que el aeropuerto de Pau fue propiedad de la República Francesa hasta el 1 de enero de 2007 y, posteriormente, de una asociación de entes locales, el Sindicato Mixto. La gestión del aeropuerto, por su parte, la realizaba la CCIPB y, en particular, un servicio especializado en el interior de la CCIPB.
- 99 Asimismo, de la Decisión impugnada resulta que los principios fundamentales de la legislación francesa sobre las CCI se mantuvieron sin cambios durante el período examinado. Así, son organismos públicos creados por ley, administrados por directivos de empresa electos y tutelados por el Estado. Además, el Código de Comercio francés califica a las CCI de órganos intermedios del Estado, cuyo objetivo principal es llevar a cabo las misiones de interés general que les atribuye la ley, a saber, esencialmente, la representación de los intereses de la industria, del comercio y de los servicios ante las autoridades públicas, el apoyo a las empresas locales y el desarrollo de la capacidad de atracción y de la ordenación del territorio. La Decisión impugnada explica también que las actividades industriales y comerciales de las CCI, como la gestión de instalaciones aeroportuarias, son accesorias al ejercicio de sus misiones de interés general y están concebidas para contribuir a la realización de las mismas. Además, la legislación nacional prevé mecanismos específicos de financiación para las CCI. A ese respecto, sus recursos proceden de ingresos fiscales, de subvenciones o recursos procedentes de las actividades de formación y gestión de infraestructuras de transporte, lo que corrobora el hecho de que sus actividades industriales y comerciales son accesorias a sus misiones de interés general (considerandos 265 a 270 de la Decisión impugnada).
- 100 En lo que respecta a la CCIPB, a la que se le confió la gestión del aeropuerto de Pau, la Decisión impugnada se refirió a las afirmaciones de las autoridades francesas conforme a las cuales, para la CCIPB, una actividad comercial como la gestión del aeropuerto de Pau no se ejercía con una perspectiva de rentabilidad, sino para contribuir a las misiones de interés general que se habían confiado, a saber, el fomento de la actividad económica y de la capacidad de atracción del territorio (considerandos 271 a 273 de la Decisión impugnada).

- 101 En este contexto, la Comisión consideró justificadamente, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 97 anterior, sobre la base de todos estos elementos de hecho, que las CCI, como la CCIPB, debían considerarse autoridades públicas cuyas decisiones, al igual que las de la Administración central del Estado o de los entes territoriales, eran imputables necesariamente al Estado (considerando 274 de la Decisión impugnada).
- 102 No contradicen este resultado los argumentos de las demandantes basados en la naturaleza híbrida de las CCI y en el carácter económico de la actividad de gestión aeroportuaria de la CCIPB. Por una parte, es cierto que, esta se encarga, dentro de su organización, de la gestión del aeropuerto de Pau y decidió celebrar acuerdos comerciales con las demandantes relativos a la explotación de rutas aéreas. Si bien procede, por ello, considerar, bajo este punto de vista, que la CCIPB desarrolla actividades económicas (sentencia de 24 de marzo de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión, T-443/08 y T-455/08, EU:T:2011:117, apartado 93), consta, no obstante, que la gestión del aeropuerto de Pau se integró en las estructuras de la CCIPB, que la Comisión consideró sobre la base de un conjunto de indicios como una autoridad pública. Pues bien, nada impide que un órgano del Estado desempeñe una actividad económica (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, apartado 21), cualquiera que sea la posición de ese órgano en la organización del Estado, ya pertenezca a la Administración central o ya sea una entidad descentralizada como la CCIPB.
- 103 Por otra parte, dado que los acuerdos de que se trata habían sido celebrados por la CCIPB, que es un órgano del Estado, no procedía que la Comisión determinase la imputabilidad estatal a la luz de los criterios de la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294). En efecto, el Tribunal de Justicia basó esta jurisprudencia en la apreciación, expuesta en el apartado 52 de la citada sentencia, de que una empresa pública podía actuar con mayor o menor independencia, en función del grado de autonomía que le reconociese el Estado y que, por ello, no es posible dar por supuesto automáticamente el ejercicio efectivo de dicho control en un caso concreto. Ahora bien, la situación de la CCIPB es diferente en la medida en que esta entidad, a la vez que desarrolla una actividad económica y celebra los contratos en cuestión, es un órgano del Estado, a la luz de los elementos evocados en los apartados 99 y 100 anteriores.
- 104 Por otro lado, estos elementos tenidos en cuenta por la Comisión para concluir que la CCIPB constituye un órgano del Estado, a saber, su condición de organismo público, sus misiones de interés general y su sujeción a la tutela estatal se corresponden con algunos indicios que la jurisprudencia ha considerado pertinentes para imputar las medidas adoptadas por una empresa pública al Estado (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 56, y de 27 de febrero de 2013, Nitrogénművek Vegyipari/Comisión, T-387/11, no publicada, EU:T:2013:98, apartados 63 a 65).
- 105 Por último, la Comisión constató, aunque fuera a mayor abundamiento, en la Decisión impugnada, que no procedía hacer distinción alguna entre la CCIPB y el servicio específico de la CCIPB que desarrollaba la actividad económica de gestión del aeropuerto de Pau, ya que este servicio no tiene personalidad jurídica propia, diferenciada de la CCIPB, y solo era una parte de los servicios internos de la CCIPB carente de autonomía decisoria salvo por lo que respecta a la gestión cotidiana del aeropuerto de Pau. Así, la Comisión señaló que el Presidente de la CCIPB firmaba los diferentes contratos de servicios aeroportuarios y de servicios de *marketing* previa autorización de la Asamblea General de la CCIPB. Del mismo modo, las autoridades francesas no sostuvieron que la celebración de los acuerdos con las demandantes debieran imputarse únicamente a ese servicio (considerando 280 de la Decisión impugnada).
- 106 En estas condiciones, la Comisión consideró justificadamente que las medidas adoptadas por la CCIPB, incluida la celebración de los contratos en cuestión, eran imputables al Estado.
- 107 Ninguna de los demás argumentos expuestos por las demandantes permite rebatir esta conclusión.

- 108 En efecto, en primer lugar, respecto al argumento de las demandantes de que la Comisión no indicó la razón por la cual dio prioridad a las misiones de Derecho público de la CCIPB en relación con sus actividades comerciales y predominantes, es preciso señalar que, como resulta de la Decisión impugnada (considerandos 26 a 210), la Comisión basó la apreciación del papel primordial de las misiones de interés general de las CCI y del carácter accesorio de sus actividades comerciales tanto en la legislación relativa a las CCI como en las declaraciones de las autoridades francesas. Pues bien, las demandantes no han aportado ningún elemento que permita cuestionar este análisis.
- 109 En segundo lugar, en cuanto al argumento de las demandantes de que las CCI están sujetas al Derecho privado y a la competencia de los tribunales civiles y mercantiles, procede destacar que, admitiendo que este extremo, siempre y cuando sea correcto, puede constituir un elemento pertinente para denegar a la CCIPB la calificación de autoridad pública, es solo un elemento entre otros para apreciar la naturaleza de la entidad de que se trata, que no cuestiona, por sí solo, la calificación de autoridad pública basada en todos los demás elementos evocados por la Decisión impugnada (véanse los apartados 99 y 100 anteriores).
- 110 En tercer lugar, en lo que concierne al argumento de las demandantes de que la Comisión consideró, en otro pasaje de la Decisión impugnada, que la CCIPB había actuado como gestor de aeropuerto y no como autoridad pública en el marco de su misión de desarrollo económico local (considerando 328 de la Decisión impugnada), debe destacarse que este pasaje, que trata de la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado, se inscribe en el razonamiento de la Comisión según el cual, en el marco de un primer enfoque que utilizó, el comportamiento de la CCIPB como gestor del aeropuerto debía compararse al de un hipotético gestor de aeropuerto privado (considerandos 315 y 320 de la Decisión impugnada). En cambio, según la Comisión, no cabía utilizar el segundo enfoque, a saber, que la CCIPB había actuado como ente público encargado de una misión de interés general, en el presente caso el desarrollo económico de la región de Pau (considerandos 316 y 320 de la Decisión impugnada). Del citado pasaje no puede deducirse que, al utilizar el primer enfoque, la Comisión haya admitido que la CCIPB no era una autoridad pública (véanse los considerandos 314 a 331 de la Decisión impugnada). En efecto, según reiterada jurisprudencia, en el marco de la aplicación del criterio del inversor privado, procede comparar el comportamiento de una autoridad pública que actúa en su condición de operador económico al de un operador privado (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartados 78, 81, 92 y 103, y de 16 de marzo de 2016, Frucona Košice/Comisión, T-103/14, EU:T:2016:152, apartados 95, 115 y 118), lo que hizo la Comisión en el caso de autos.
- 111 En cuarto lugar, debe desestimarse el argumento de las demandantes basado en la falta de motivación, según la cual no pudieron comprobar si la negativa de la Comisión a aplicar los indicios de la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), estaba justificada. En efecto, la Comisión expuso, en los considerandos 269 a 276 de la Decisión impugnada, de manera suficientemente clara, de qué forma la situación de las CCI, que combinan misiones de interés general y el ejercicio de actividades económicas, se diferenciaba de las de las empresas públicas sobre las que el Tribunal de Justicia había dictado la sentencia antes citada.
- 112 A la vista de lo que precede, debe desestimarse la primera alegación del segundo motivo.

2. Sobre la segunda alegación, basada en la motivación contradictoria de la Decisión impugnada

- 113 Las demandantes formulan una segunda alegación señalando que la Decisión impugnada no está motivada correctamente, dado que contiene una contradicción acerca de la naturaleza de la CCIPB. En efecto, la Comisión consideró que la CCIPB formaba parte de la Administración Pública y, al mismo tiempo, a efectos de la misma actividad, era una empresa beneficiaria de una ayuda de Estado (considerandos 487 y 488 y artículo 2 de la Decisión impugnada). Por ello, a su juicio, la Comisión

también incurrió en error de Derecho. Afirman que el mismo ente no puede formar parte simultáneamente de la Administración Pública y ser una empresa beneficiaria de una ayuda en relación con una misma actividad, ya que estas dos calificaciones se excluyen mutuamente.

- 114 A ese respecto, las demandantes reconocen que un mismo ente puede a la vez conceder y recibir una ayuda de Estado, pero exponen que, en ambos casos, debe considerarse una empresa. La apreciación de la imputabilidad al Estado de la decisión de conceder una ayuda debería realizarse, por ello, sobre la base de los indicios mencionados en la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294). Al no calificar a la CCIPB bien como empresa, bien como otro ente, la Decisión impugnada no permite a las demandantes determinar qué criterio de imputación al Estado se aplica a la CCIPB, a saber, los indicios mencionados en la sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), o el mero hecho de pertenecer a la Administración Pública. La Decisión impugnada adolece, por ello, a su juicio, de falta de motivación en cuanto a la calificación de la CCIPB.
- 115 La Comisión rebate esta argumentación.
- 116 A ese respecto, en primer lugar, procede señalar que, en el marco del examen de las medidas concedidas a la CCIPB en su condición de gestor del aeropuerto de Pau, la Comisión constató que la CCIPB se encargaba de la explotación comercial de las infraestructuras y equipamientos aeroportuarios y que las subvenciones de equipamiento que le habían sido concedidas en 2004 y 2009 constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (considerandos 488 y 531 de la Decisión impugnada).
- 117 Asimismo, debe señalarse que, en el marco del examen de las ayudas concedidas a las demandantes, la Comisión se basó en numerosos elementos, como el estatuto de organismo público creado por ley, la realización de misiones de interés general, el carácter accesorio de las actividades económicas y la tutela estatal, para deducir de ello que la CCIPB formaba parte de la Administración Pública y era una autoridad pública cuyo comportamiento era imputable al Estado (considerandos 269 a 276 de la Decisión impugnada). Pues bien, la celebración de los acuerdos comerciales con las demandantes formaba parte de este comportamiento.
- 118 Por tanto, es preciso observar que la Comisión consideró que la CCIPB, por su actividad económica, se beneficiaba de las ayudas de Estado, en el presente caso, de subvenciones de equipamientos, pero que también era un ente que, considerado como ente público, había aceptado conceder una ayuda a las demandantes, en el presente caso mediante la celebración de los acuerdos comerciales en cuestión.
- 119 No obstante, dado que las ayudas de Estado en cuestión eran independientes, y habiendo sido además objeto de un examen separado en la Decisión impugnada, no puede considerarse, como pretenden las demandantes, que las calificaciones de beneficiaria de ayuda y de ente considerado autoridad pública sean incompatibles en el caso de autos. En efecto, un ente público puede ser beneficiario de una ayuda de Estado, puesto que se trata de una empresa activa en un mercado. Sin embargo, nada impide que el organismo público que, está encargado de misiones de interés general bajo la tutela del Estado y que lleva a cabo, en ese marco, una actividad económica, pueda considerarse no solo una autoridad pública, sino también, en el contexto de una medida concreta, como el que ha concedido una ayuda a empresas como las demandantes (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de marzo de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión, T-443/08 y T-455/08, EU:T:2011:117, apartados 143 y 145).
- 120 A ese respecto, procede recordar que nada impide que la realización de una actividad económica se integre en estructuras de la Administración Pública (sentencia de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, apartado 21). Del mismo modo, el hecho de que una entidad lleve a cabo a la vez actividades económicas y actividades que no lo son, no impide calificarla de empresa a efectos de

las normas sobre las ayudas de Estado por lo que respecta a las primeras actividades (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2002, *Aéroports de Paris/Comisión*, C-82/01 P, EU:C:2002:617, apartado 74).

- 121 Además, la integración de una entidad, como la gestora de un aeropuerto, en la Administración Pública no es óbice para que dicha entidad pueda disfrutar de una ayuda de Estado. En efecto, debe recordarse que la existencia o no de una personalidad jurídica distinta de la del Estado, atribuida por el Derecho nacional a un órgano que ejerza actividades económicas, no es relevante a efectos de apreciar la existencia de relaciones económicas entre el Estado y este órgano, y, por lo tanto, a efectos de apreciar que dicho órgano pueda ser el beneficiario de una ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión*, T-443/08 y T-455/08, EU:T:2011:117, apartados 128 y 129 y jurisprudencia citada).
- 122 De ello se deduce que, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, la Decisión impugnada no adolece de contradicciones, ni de un error de Derecho o de falta de motivación en tanto califica a la CCIPB a la vez de beneficiaria de ayuda y de autoridad pública.
- 123 Por consiguiente, debe desestimarse la segunda alegación del segundo motivo.
- 124 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el segundo motivo en su totalidad.

C. Sobre el tercer motivo, basado en la aplicación errónea del criterio del operador en una economía de mercado

- 125 Mediante su tercer motivo, las demandantes alegan que la Comisión no aplicó correctamente el criterio del operador en una economía de mercado y, por ello, infringió el artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 126 Este motivo se divide en dos partes. En primero lugar, la Comisión se negó indebidamente a realizar un análisis comparativo, pese a que la realización de tal análisis le habría llevado a concluir la inexistencia de ayuda. Además, la Decisión impugnada adolece de falta de motivación en ese punto. En segundo lugar, la Comisión incurrió en errores manifiestos de apreciación en su análisis de rentabilidad adicional y no lo motivó de manera suficiente.
- 127 La Comisión rebate esta argumentación.
- 128 Antes de examinar las dos partes del presente motivo, debe recordarse, con carácter preliminar, que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de ayuda de Estado, tal como se define en el Tratado FUE, tiene carácter jurídico y debe interpretarse basándose en circunstancias objetivas. Por este motivo, el juez de la Unión debe realizar, en principio, un control íntegro en lo que atañe a la cuestión de si una medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, teniendo en cuenta tanto las circunstancias concretas del litigio del que conoce como el carácter técnico o la complejidad de las apreciaciones realizadas por la Comisión (véase sentencia de 30 de noviembre de 2016, *Comisión/Francia y Orange*, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartado 87 y jurisprudencia citada).
- 129 No obstante, el Tribunal de Justicia declaró que el control judicial quedaba limitado, en lo que respectaba a la cuestión de si una medida estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, cuando las apreciaciones realizadas por la Comisión tenían carácter técnico o eran complejas (sentencia de 30 de noviembre de 2016, *Comisión/Francia y Orange*, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartado 88).

- 130 A ese respecto, cuando la Comisión se ve obligada a aplicar el criterio, del inversor privado prudente que opera en una economía de mercado para verificar si una medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, el uso de este criterio implica, en general, una apreciación económica compleja por parte de la Comisión (sentencia de 30 de noviembre de 2016, Comisión/Francia y Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartado 89).
- 131 No obstante, si bien no corresponde al Tribunal General sustituir la apreciación económica efectuada por la Comisión por la suya propia, se desprende de una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia que el juez de la Unión no solo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de noviembre de 2016, Comisión/Francia y Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartado 91 y jurisprudencia citada).

1. Sobre la primera parte, basada en errores de apreciación y en la falta de motivación de la Comisión al haberse negado a realizar un análisis comparativo en relación con los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de marketing

[omissis]

a) Sobre el rechazo del análisis comparativo como método de aplicación del criterio del operador en una economía de mercado

- 138 Las demandantes alegan que la Comisión no tuvo en cuenta que el análisis comparativo era el principal método de apreciación a efectos de la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado para determinar si el acuerdo había conferido una ventaja a la parte privada, dado que este método se ajusta además al principio de seguridad jurídica. Basándose en la sentencia de 3 de julio de 2003, Chronopost y otros/Ufex y otros (C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P, EU:C:2003:388), apartados 38 y 39, sostienen que, en virtud del principio general del Derecho de la Unión, la Comisión solo podía basarse en un análisis de rentabilidad adicional en el caso de que no fuera posible un análisis comparativo, y, en particular, en el marco de una comparación con un inversor privado.
- 139 A ese respecto, resulta de una reiterada jurisprudencia que los requisitos que debe reunir una medida para estar incluida en el concepto de «ayuda» en el sentido del artículo 107 TFUE no concurren si la empresa beneficiaria podía obtener la misma ventaja que se puso a su disposición mediante recursos del Estado en circunstancias que corresponden a las condiciones normales del mercado (sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 78, y de 24 de enero de 2013, Frucona Košice/Comisión, C-73/11 P, EU:C:2013:32, apartado 70). Esta apreciación se realiza, en principio, aplicando el criterio del operador en una economía de mercado (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 24 de enero de 2013, Frucona Košice/Comisión, C-73/11 P, EU:C:2013:32, apartado 71).
- 140 Para determinar si una medida estatal constituye una ayuda, debe apreciarse si, en circunstancias similares, un operador en una economía de mercado, de una dimensión comparable a la de los organismos gestores del sector público, habría considerado oportuno celebrar los contratos en cuestión (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, EU:C:1990:125, apartado 29, y de 3 de julio de 2014, España y otros/Comisión, T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604, apartados 40 y 42).
- 141 No obstante, determinar si un operador en una economía de mercado habría alcanzado un acuerdo como el controvertido no implica necesariamente que la Comisión tenga la obligación de utilizar el método del análisis comparativo. En efecto, este método es solo un instrumento analítico entre otros

para determinar si la empresa beneficiaria recibió una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 6 de marzo de 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión*, T-228/99 y T-233/99, EU:T:2003:57, apartados 250 y 254, y de 3 de julio de 2014, *España y otros/Comisión*, T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604, apartados 43 y 44).

- 142 En efecto, la elección del instrumento adecuado corresponde a la Comisión en el marco de su obligación de hacer un análisis completo de todos los elementos pertinentes de la transacción controvertida y de su contexto, incluida la situación de la empresa beneficiaria y del mercado de que se trate, para comprobar si la empresa beneficiaria percibió una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 6 de marzo de 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión*, T-228/99 y T-233/99, EU:T:2003:57, apartados 251 y 258, y de 3 de julio de 2014, *España y otros/Comisión*, T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604, apartado 45).
- 143 En el presente caso, sin que sea necesario apreciar en esta fase la fundamentación de los motivos invocados por la Comisión para descartar en el presente asunto el análisis comparativo, debe considerarse que, por tanto, sin incurrir en error podía analizar detalladamente, en los considerandos 359 a 372 de la Decisión impugnada, cuál era el método de apreciación más adecuado que podía elegir a efectos de la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado. Así, al dudar que fuera posible definir un parámetro de referencia adecuado para establecer un precio real de mercado para los servicios aeroportuarios y tomar en consideración la divergencia entre los costes y los ingresos entre aeropuertos, la dificultad de comparar transacciones entre aeropuertos y compañías aéreas, la dificultad de encontrar una muestra de aeropuertos y transacciones comparables y la prestación de servicios a un precio que llevara a una pérdida adicional, la Comisión utilizó el método del análisis de rentabilidad adicional y descartó el del análisis comparativo.
- 144 Este enfoque de la Comisión no queda invalidado por la jurisprudencia invocada por las demandantes, a saber, la sentencia de 3 de julio de 2003, *Chronopost y otros/Ufex y otros* (C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P, EU:C:2003:388), apartados 38 y 39, según la cual, cuando no sea posible comparar la situación de una empresa pública con la de una empresa privada que no actúe en un sector reservado, las condiciones normales de mercado, que son necesariamente hipotéticas, deben apreciarse en función de los datos objetivos y verificables de que se disponga, tales como los costes soportados por la empresa pública. En efecto, esta jurisprudencia debe interpretarse en el contexto de las circunstancias del asunto que dio lugar a la referida sentencia, a saber, la imposibilidad de aplicar un análisis comparativo y, por tanto, la inexistencia de opción entre tal análisis y otros métodos. Por consiguiente, en dicha sentencia, contrariamente a lo que sostienen en esencia las demandantes, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre la existencia de una jerarquía entre el análisis comparativo y otros métodos, sino que únicamente indicó la imposibilidad de utilizar un análisis comparativo en ese caso concreto.
- 145 De ello se deduce que debe desestimarse el argumento de las demandantes basado en la existencia de un principio general del Derecho de la Unión supuestamente evocado en la sentencia de 3 de julio de 2003, *Chronopost y otros/Ufex y otros* (C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P, EU:C:2003:388), que establece, según las demandantes, una jerarquía entre el análisis comparativo y otros métodos.
- 146 Las demandantes tampoco pueden basarse válidamente en el hecho de que las sentencias de 6 de marzo de 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión* (T-228/99 y T-233/99, EU:T:2003:57), y de 3 de julio de 2014, *España y otros/Comisión* (T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604), se refiriesen al instrumento analítico del rendimiento medio en el sector, dado que, en esas sentencias, el Tribunal declaró que el uso del rendimiento medio del sector solo era un instrumento analítico entre otros para la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 2.

- 147 Las demandantes tampoco pueden basarse válidamente en la jurisprudencia según la cual el hecho de que la transacción controvertida sea razonable para la autoridad pública no dispensa a la Comisión de comprobar si la medida en cuestión confirió a la empresa beneficiaria una ventaja económica que no habría obtenido en las condiciones normales de mercado (sentencias de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, T-228/99 y T-233/99, EU:T:2003:57, apartado 315, y de 13 de septiembre de 2010, Grecia y otros/Comisión, T-415/05, T-416/05 y T-423/05, EU:T:2010:386, apartado 213). En efecto, el análisis de rentabilidad adicional pretende precisamente comprobar si, mediante la celebración del acuerdo, la autoridad pública, actuando como un operador en una economía de mercado que se encuentre, en la medida de lo posible, en la misma situación, ha hecho que la otra parte en el acuerdo disfrute de una ventaja económica que no habría podido obtener en las condiciones normales de mercado.
- 148 Por último, en cuanto al argumento de las demandantes de que la celebración de un contrato que no es rentable para el aeropuerto público debido a su propia ineficacia no concede una ventaja a la compañía aérea teniendo en cuenta las condiciones normales del mercado, es preciso subrayar que, según la jurisprudencia (apartado 140 anterior y apartado 181 posterior), la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado no pretende exigir una eficacia mínima en la realización de una actividad concreta, sino determinar si, en circunstancias similares, un inversor privado comparable habría tomado la medida en cuestión. A ese respecto, es preciso tener en cuenta la estructura de los gastos e ingresos del ente público cuyo comportamiento se compara al de un operador en una economía de mercado. Por ello, debe el argumento el argumento de las demandantes.
- 149 De ello se deduce que procede desestimar la argumentación de las demandantes según la cual la Comisión debía realizar un análisis comparativo para la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado.

b) Sobre los motivos invocados por la Comisión en la Decisión impugnada para descartar, en el presente asunto, el análisis comparativo

- 150 Las demandantes rechazan los motivos específicos que la Comisión invocó en los considerandos 360 a 369 de la Decisión impugnada para no utilizar, en el presente asunto, el análisis comparativo.
- 151 En particular, formulan en esencia cinco alegaciones según las cuales esos motivos contienen errores de apreciación y defectos de motivación.
- 1) Sobre la primera alegación, basada en que la Comisión consideró erróneamente que la diversidad de los aeropuertos invalidaba el análisis comparativo*
- 152 Las demandantes alegan que la Comisión incurrió en un error al declarar que la diversidad de las situaciones en los aeropuertos europeos invalidaba el análisis comparativo.
- 153 En primer lugar, en cuanto al motivo relativo a las diferentes estructuras de los gastos, de los ingresos y de las demás condiciones entre los aeropuertos (considerando 362 de la Decisión impugnada), las demandantes alegan que la Comisión no ha aportado ningún dato ni ejemplo para explicar el nivel y la importancia de estas diferencias. Pues bien, incumbía a la Comisión exponer argumentos específicos en el asunto para justificar que se descartara el análisis comparativo, que es el método principal de apreciación a efectos de la aplicación del criterio del inversor privado.
- 154 A ese respecto, basta señalar que la Comisión constató, en el considerando 362 de la Decisión impugnada, que la estructura de los gastos e ingresos tiende a variar considerablemente de un aeropuerto a otro y, en apoyo de esta apreciación, enumeró una serie de indicadores de divergencia de

gastos e ingresos. Además, las demandantes no formularon ningún argumento concreto que permita considerar que la enumeración de los referidos indicadores adolezca de error manifiesto de apreciación.

155 En segundo lugar, respecto al motivo relativo a que las transacciones entre aeropuertos y compañías aéreas no son fácilmente comparables (considerando 363 de la Decisión impugnada), las demandantes alegan que la Comisión defendió erróneamente que, en general, no se podían comparar las tasas aeroportuarias entre los aeropuertos.

156 A ese respecto, es preciso constatar que las demandantes interpretan erróneamente la Decisión impugnada cuando señalan que la Comisión consideró que no se podían comparar las tasas aeroportuarias entre aeropuertos. En efecto, la Comisión explicó, en el considerando 363 de la Decisión impugnada, que, como evidenciaba ese caso concreto, las prácticas comerciales entre aeropuertos y compañías aéreas no se basaban necesariamente en una lista de precios públicos para prestaciones individuales, sino que presentaban una gran variedad y, en consecuencia, las transacciones no son fácilmente comparables entre sí en cuanto a precio por rotación o por pasajero. Por otro lado, de los autos resulta que los acuerdos entre el aeropuerto de Pau y las demandantes iban mucho más allá de una mera aplicación de la tarificación general en vigor en el aeropuerto en materia de tasas aeroportuarias y consistían en la celebración de contratos de servicios aeroportuarios y de contratos de servicios de *marketing*.

157 Del mismo modo, no puede aceptarse el argumento de las demandantes de que la Comisión incurrió en error en el considerando 363 de la Decisión impugnada al sostener que las listas de precios públicos no representaban necesariamente los acuerdos comerciales celebrados entre los aeropuertos y las compañías aéreas.

158 En efecto, contrariamente a lo que afirman las demandantes, el nivel de las tasas negociadas individualmente entre los aeropuertos y algunas compañías aéreas, inferior en relación con los precios públicos, no basta en sí para considerar que un análisis comparativo sobre la base de las listas de precios públicos constituya un enfoque pertinente. A ese respecto, cabe indicar que la Comisión apreció, en el considerando 366 de la Decisión impugnada, que las transacciones de que se trata incluyen varios precios, a saber, las tasas aeroportuarias, el precio de los servicios de asistencia en tierra y el precio de las prestaciones de *marketing*, lo que no discuten las demandantes. Pues bien, como resulta del considerando 367 de la Decisión impugnada, tales transacciones no pueden compararse eficazmente al limitarse a las tasas de las listas de precios públicos, de manera que no tienen en cuenta el pago de los servicios de *marketing*.

159 Por añadidura, en lo que atañe al argumento de las demandantes de que la Comisión no podía invocar la liberalización del sector del transporte aéreo en Europa para justificar que no procediera a un análisis comparativo sin aportar datos en su apoyo, es preciso subrayar que la Comisión evocó en el considerando 363 de la Decisión impugnada la liberalización para explicar la heterogeneidad de las prácticas comerciales entre los aeropuertos, que hacían más complicado cualquier análisis puramente comparativo. Contrariamente a lo que alegan las demandantes, la Decisión impugnada no pretende excluir el análisis comparativo para determinar si un operador en una economía de mercado habría procedido a un acuerdo dado en los sectores liberalizados, o incluso en todos los sectores.

160 En tercer lugar, en cuanto al argumento de las demandantes de que la negativa de la Comisión al análisis comparativo de los aeropuertos contradice su enfoque en otros sectores, es preciso recordar que el concepto de ayuda de Estado tiene carácter jurídico y debe interpretarse únicamente sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 1, y no basándose en prácticas administrativas anteriores de la Comisión, aun considerándolas acreditadas (véase la sentencia de 3 de julio de 2014, España y otros/Comisión, T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604, apartado 46 y jurisprudencia citada).

161 Por otro lado, el mero hecho de que la Comisión no haya utilizado los datos recabados mediante sus solicitudes de información relativas a la comparación de los aeropuertos no cuestiona la credibilidad de la Decisión impugnada. En efecto, como explica la Comisión, no puede reprochársele que no utilizara datos que, en definitiva, no había considerado pertinentes para el enfoque adoptado. Pues bien, en el considerando 365 de la Decisión impugnada observó que ningún tercero interesado le había propuesto un panel de aeropuertos que fueran suficientemente comparables al aeropuerto de Pau con arreglo a unos parámetros determinados.

162 Por tanto, a la vista de todo lo anterior, debe desestimarse la argumentación de las demandantes de que la Comisión consideró erróneamente que la diversidad de las situaciones de los aeropuertos invalidaba, en el presente asunto, el «análisis comparativo de Ryanair».

2) Sobre la segunda alegación, basada en la referencia errónea a los contratos de servicios de marketing celebrados con AMS

163 Con carácter preliminar, es preciso señalar que las demandantes invocan un informe preparado por su asesor económico que presentaron a la Comisión en el procedimiento administrativo (en lo sucesivo, «estudio de 31 de agosto de 2011»). De entrada, este estudio identifica basándose en una metodología previamente definida, tres aeropuertos comparables. Posteriormente, compara las tarifas pagadas por Ryanair en el aeropuerto de Pau con las tarifas que dicha sociedad abona en los referidos aeropuertos. Por último, el estudio concluye que el nivel de las tasas pagadas por Ryanair en el aeropuerto de Pau es considerablemente mayor que el de las tasas pagadas en los aeropuertos comparados, tanto en lo que respecta al precio por rotación como al precio por pasajero. De acuerdo con el citado estudio, esos resultados indican que las tarifas pagadas por Ryanair en el aeropuerto de Pau eran de un nivel análogo al de las tasas que le habría propuesto en circunstancias similares un inversor privado en una economía de mercado que gestionara un aeropuerto. Por otro lado, el estudio de 31 de agosto de 2011 indica que el análisis realizado no toma en consideración los acuerdos de *marketing*, es decir, los contratos de servicios de *marketing* suscritos entre el aeropuerto de Pau y AMS.

164 Las demandantes alegan que la Comisión descartó erróneamente el estudio de 31 de agosto de 2011 al considerarlo inútil debido a que este se limitaba a los pagos derivados de los contratos de servicios aeroportuarios sin tener en cuenta los pagos derivados de los contratos de servicios de *marketing*. Según las demandantes, el precio de los servicios de *marketing* refleja un valor de mercado independiente, tal como han demostrado varios estudios económicos que se presentaron en el procedimiento administrativo, y este precio compensa íntegramente dicho valor, llevando a un resultado neto nulo. El hecho de que los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de *marketing* se firmaran en la misma fecha y por sociedades pertenecientes al mismo grupo no permitía a la Comisión considerar los pagos efectuados en virtud de los contratos de servicios de *marketing* como una reducción de las tasas aeroportuarias previstas en los contratos de servicios aeroportuarios.

165 A ese respecto, debe recordarse que, cuando la Comisión comprueba si una transacción específica implica ayuda estatal, debe tener en cuenta el contexto en el que se lleva a cabo esta transacción (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2011, Konsum Nord/Comisión, T-244/08, no publicada, EU:T:2011:732, apartado 57). En efecto, el examen de una transacción fuera de su contexto podría dar lugar a resultados meramente formales que no se corresponden con la realidad económica (sentencia de 8 de enero de 2015, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, T-58/13, no publicada, EU:T:2015:1, apartado 91 y jurisprudencia citada).

- 166 Al aplicar el criterio del inversor privado es necesario contemplar la transacción comercial en su conjunto, a fin de verificar si la entidad estatal se comportó como un operador racional 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 la sentencia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, EU:T:2008:585, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 167 En el presente caso, la Comisión consideró en la Decisión impugnada que cada contrato de servicios de *marketing* era inseparable del contrato de servicios aeroportuarios correspondiente y que, por ello, en el caso de cada contrato de servicios de *marketing*, debía analizarse ese contrato y el contrato de servicios aeroportuarios celebrado simultáneamente como una única medida (considerandos 286 a 313 de la Decisión impugnada). Para llegar a esta conclusión, afirmó, en los considerandos 289 y 290 de la Decisión impugnada, que todos los contratos de servicios de *marketing* y los contratos de servicios aeroportuarios correspondientes fueron celebrados prácticamente al mismo tiempo y por las mismas partes, constituyendo una única entidad económica. Además, la Comisión enumeró, en los considerandos 291 a 313 de la Decisión impugnada, otros elementos que revelaban vínculos adicionales y estrechos entre los contratos de servicios de *marketing* y los contratos de servicios aeroportuarios celebrados simultáneamente. Así, tras un examen del contenido de los diferentes contratos de servicios de *marketing*, la Comisión señaló, en el considerando 305 de la Decisión impugnada, que las prestaciones de *marketing* estaban, tanto por su duración como por su naturaleza, íntimamente vinculadas a los servicios de transporte aéreo de Ryanair y que eran objeto de los contratos de servicios aeroportuarios. A ese respecto, observó que los contratos de servicios de *marketing* indicaban que tenían su origen en el compromiso de Ryanair de operar los servicios de transporte aéreo en cuestión. Asimismo, señaló que, lejos de estar diseñadas para aumentar de forma general e indiscriminada las visitas de turistas y hombres de negocios a Pau y su región, las prestaciones de *marketing* iban dirigidas específicamente a personas que pudieran utilizar los servicios de transporte de Ryanair y tenían por objetivo esencial la promoción de estos servicios. Además, la Comisión afirmó, en el considerando 306 de la Decisión impugnada, que los elementos fácticos expuestos anteriormente ponían de manifiesto que, de no existir las rutas aéreas en cuestión, y, por tanto, los contratos de servicios aeroportuarios que las concernían, los contratos de servicios de *marketing* no se habrían celebrado. Por último, la Comisión dedujo de las declaraciones de las autoridades francesas que la celebración de todos los contratos de servicios aeroportuarios se vio condicionada por la celebración de los contratos de servicios de *marketing* (véanse los considerandos 309 a 311 de la Decisión impugnada).
- 168 Pues bien, las demandantes no invalidan este análisis. La Comisión no se basó únicamente en que cada contrato de servicios de *marketing* había sido firmado prácticamente el mismo día que un contrato de servicios aeroportuarios por partes pertenecientes al mismo grupo de sociedades. No solo tomó en consideración estos elementos, sino también otros elementos como los propios términos de los contratos de servicios de *marketing* y la apreciación de que, sin las rutas aéreas en cuestión, los contratos de servicios de *marketing* no se habrían celebrado. A ese respecto, es preciso señalar que los contratos de servicios de *marketing* de que se trata preveían expresamente que tenían su origen en el compromiso de Ryanair de operar una ruta aérea desde el aeropuerto de Pau.
- 169 Además, las demandantes no aportan ningún elemento que pueda desvirtuar el análisis de la Comisión según el cual cada contrato de servicios de *marketing* está estrechamente vinculado a un contrato de servicios aeroportuarios y de servicios de transporte aéreo que son objeto del mismo.
- 170 De ello se deduce que la Comisión consideró válidamente, sin incurrir en error, que debía analizar, para cada contrato de servicios de *marketing*, ese contrato y el contrato de servicios aeroportuarios celebrado simultáneamente como una única medida.
- 171 Por consiguiente, la Comisión pudo, sin incurrir en error, considerar que las transacciones que debían analizarse eran sistemas complejos formados por un contrato de servicios aeroportuarios y un contrato de servicios de *marketing* y que un análisis comparativo basado solo en las tasas aeroportuarias

facturadas por la CCIPB a las compañías aéreas afectadas con las tasas aeroportuarias facturadas en otros aeropuertos no proporcionaría ninguna indicación válida en cuanto al respeto del criterio del inversor en una economía de mercado (considerando 367 de la Decisión impugnada). En efecto, el estudio de 31 de agosto de 2011 se limitaba a comparar tasas aeroportuarias, pese a que la aplicación correcta del criterio del inversor en una economía de mercado implicaba que, en el presente caso, los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de *marketing* se tuviesen en cuenta como una transacción única.

- 172 Debe desestimarse el argumento de las demandantes de que el precio de los servicios de *marketing* compensaba el valor de los referidos servicios. En efecto, este argumento se basa en la hipótesis errónea de que los servicios de *marketing* y los servicios aeroportuarios eran distintos y autónomos (véanse los apartados 165 a 170 anteriores) y que, por ello, el precio de contratación de los servicios de *marketing* no puede deducirse de las tasas aeroportuarias procedentes de la ruta aérea operada por Ryanair y objeto del contrato de servicios aeroportuarios celebrado simultáneamente con el contrato de servicios de *marketing* en cuestión.
- 173 De ello se desprende que debe desestimarse la afirmación de las demandantes de que el precio pagado por los servicios de *marketing* compensa íntegramente el valor de esos servicios.
- 174 Por ello, procede desestimar el argumento de las demandantes basado en la referencia errónea a los contratos de servicios de *marketing* celebrados con AMS.

3) Sobre la tercera alegación, basada en el rechazo del análisis comparativo debido a que los contratos examinados provocan gastos adicionales superiores a los ingresos adicionales

- 175 Las demandantes alegan, que la Comisión incurrió en error al descartar el análisis comparativo debido a que era previsible que los contratos examinados provocaran gastos adicionales superiores a los ingresos adicionales. El enfoque de la Comisión implica la realización de un análisis de rentabilidad adicional en el marco del análisis comparativo y, por tanto, una aplicación acumulativa de los dos análisis, lo que, a su juicio, es contrario a la jurisprudencia.
- 176 A ese respecto, es cierto que la Comisión consideró en la Decisión impugnada que, aun suponiendo que pudiera demostrarse, basándose en un análisis comparativo válido, que los precios de referencia en las distintas transacciones que son objeto del presente examen, eran equivalentes o superiores al precio de mercado establecido mediante la muestra de transacciones comparables, la Comisión tampoco podría deducir de ello que dichas transacciones se ajustasen al precio de mercado si se demostrase que, en el momento de su celebración, el gestor del aeropuerto podía esperar que produjeran gastos adicionales superiores a los ingresos adicionales. Según la Comisión, un operador en una economía de mercado no tiene ningún interés en ofrecer bienes o servicios al precio de mercado cuando eso provoca una pérdida adicional (considerando 368 de la Decisión impugnada).
- 177 Pues bien, es preciso recordar que el análisis comparativo solo es un instrumento entre otros para la aplicación del criterio del inversor privado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y que la utilización de este método de análisis no exime a la Comisión de su obligación de hacer un análisis completo de todos los elementos pertinentes de la transacción controvertida y de su contexto. Por tanto, la Comisión podía tener en cuenta que era previsible un rendimiento negativo en el contexto de una determinada transacción (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 2014, España y otros/Comisión, T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604, apartados 44 y 45).
- 178 Por ello, la Comisión no incurrió en error, en el caso de autos, al hacer referencia al rendimiento negativo de los contratos de que se trata al examinar la validez del análisis comparativo.

[omissis]

c) Sobre la alegación basada en que el análisis comparativo demuestra que no se confirió ninguna ventaja mediante los contratos de servicios de marketing y los contratos de servicios aeroportuarios

- 228 Las demandantes alegan, refiriéndose a los informes económicos y a otras pruebas que figuran en el expediente administrativo, que el análisis comparativo muestra que el contrato de servicios de *marketing* y el contrato de servicios aeroportuarios no confirieron ninguna ventaja económica. Por un lado, de varios informes económicos resulta que el precio indicado en el contrato de servicios de *marketing* se ajusta al precio de mercado obtenido por AMS de los clientes privados o al precio de mercado pagado por clientes privados por servicios comparables ofrecidos por otros proveedores de servicios. Por otro lado, a su juicio, el estudio de 31 de agosto de 2011 evidencia que las tasas aeroportuarias pagadas por Ryanair en el aeropuerto de Pau tenían un nivel análogo al de las tasas que se le propusieron en circunstancias similares por un operador en una economía de mercado en posesión de un aeropuerto.
- 229 A ese respecto, debe destacarse que, como indica la Comisión, las argumentaciones de las demandantes, que se basan en los referidos informes económicos y en el estudio de 31 de agosto de 2011, no son válidas, ya que parten del postulado erróneo de que los servicios de *marketing* y los servicios aeroportuarios son distintos y autónomos, pese a que, respecto a los contratos de que se trata, procedía analizar, en el caso de cada contrato de servicios de *marketing*, ese contrato y el contrato de servicios aeroportuarios correspondiente como una única medida para determinar si constituían una ventaja (véanse los apartados 165 a 170 anteriores).
- 230 En lo que concierne a los contratos de servicios de *marketing*, es preciso recordar que los informes económicos de que se trata no tienen en cuenta que el aeropuerto de Pau adquirió los servicios de *marketing* de AMS para promocionar la explotación de las rutas aéreas operadas por Ryanair. Así, dos informes económicos comparan los precios de los espacios publicitarios y del *marketing* en el sitio web de Ryanair con los precios facturados por los sitios de otras compañías aéreas o de otros sitios web de viajes para publicidad en Internet. Igualmente, otro informe económico compara los precios indicados en las tarifas de AMS con los precios de las tarifas de servicios publicitarios en una amplia gama de otros sitios web de viajes europeos. Los informes no sostienen, en particular, que los anunciantes en los otros sitios web de viajes sean comparables a los aeropuertos que contrataron prestaciones de *marketing* vinculadas a los servicios de transporte aéreo de una compañía aérea.
- 231 Por otro lado, los informes económicos controvertidos presentados, que se basan en la hipótesis de servicios de *marketing* y de servicios aeroportuarios distintos y autónomos, no pretenden en modo alguno cuestionar el análisis de la Comisión según el cual los contratos de servicios de *marketing* son inseparables de los contratos de servicios aeroportuarios y de los servicios de transporte aéreo objeto de los mismos. Por tanto, las demandantes no pueden invocar válidamente estos informes económicos para refutar este análisis.
- 232 En cuanto a los ejemplos de contratos de servicios de *marketing* mediante los cuales algunos aeropuertos privados contrataron servicios de AMS, basta constatar que las demandantes siguen sin haber demostrado que los aeropuertos privados se encontrasen en una situación comparable a la del aeropuerto de Pau cuando celebraron esos contratos.
- 233 En lo que atañe a los contratos de servicios aeroportuarios, el estudio de 31 de agosto de 2011 se limita a comparar las tasas aeroportuarias establecidas en el aeropuerto de Pau con las tasas aeroportuarias establecidas en los aeropuertos comparados sin tener en cuenta el contrato de servicios de *marketing* correspondiente, pese a que los dos tipos de contratos deben considerarse como una única medida.
- 234 En consecuencia, debe desestimarse la alegación de las demandantes.

[omissis]

2. Sobre la segunda parte, basada en errores de apreciación y en una insuficiente motivación en relación con el análisis de rentabilidad adicional

[omissis]

a) Sobre la no atribución por la Comisión de un valor adecuado a los servicios de marketing de AMS en el análisis de rentabilidad adicional

- 250 Las demandantes alegan que la Comisión imputó la totalidad de los gastos generados por los contratos de servicios de *marketing* a los contratos de servicios aeroportuarios, a la vez que afirmaba que el único beneficio que la CCIPB podía esperar de los contratos de servicios de *marketing* era el aumento del tráfico (en el presente caso, garantizar un índice de ocupación de los vuelos del 85 %) durante el período de explotación de las rutas de Ryanair, dado que los demás beneficios eran demasiado inciertos para ser tenidos en cuenta en el cálculo de la rentabilidad de los contratos. La Comisión repartió así la totalidad de los gastos de las prestaciones de *marketing* en el período de vigencia de los contratos examinados sin incluir los demás beneficios de los contratos de servicios de *marketing*.
- 251 En particular, en primer lugar, las demandantes sostienen que, a falta de pruebas de precio excesivo, el valor adecuado de un servicio, incluido un servicio de *marketing* o de publicidad, es el precio de mercado. Dado que la Comisión anotó los importes abonados por el aeropuerto de Pau a AMS entre los gastos en su análisis de rentabilidad adicional, el valor de los servicios prestados por AMS debería haberse anotado entre los beneficios y, por tanto, conducir a un resultado neto nulo.
- 252 En segundo lugar, las demandantes sostienen que los contratos de servicios de *marketing* no tenían por objeto garantizar un índice de ocupación elevado en las rutas de Ryanair. El aeropuerto de Pau obtiene el nivel de tráfico deseado mediante los contratos de servicios aeroportuarios, mientras que Ryanair garantiza los índices de ocupación elevados de las rutas gracias a su propio *marketing*, en particular, mediante anuncios de precios bajos en rutas seleccionadas durante períodos de corta duración a intervalos frecuentes. Un aeropuerto no puede realizar ese trabajo para Ryanair a través del *marketing* de AMS.
- 253 En tercer lugar, las demandantes alegan que la Comisión afirmó erróneamente que el sitio web de Ryanair solo podía ser útil para promocionar las rutas de Ryanair y únicamente podía ofrecer un *marketing* con efectos a corto plazo, porque no era tan eficaz como un conjunto de otros sitios web. Añaden que la Comisión no examinó las pruebas aportadas por Ryanair, que acreditaban la gran popularidad del sitio web de esta última, sino que afirmó meramente que ese sitio no era eficaz en comparación con otros sitios web y que la publicidad en la televisión y en carteles llegaba a más consumidores.
- 254 Por ello, según las demandantes, la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación y en un defecto de motivación al no atribuir un valor adecuado a los servicios de *marketing* de AMS.
- 255 La Comisión rechaza los argumentos formulados por las demandantes.
- 256 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, mediante los argumentos formulados en apoyo de la presente alegación, las demandantes cuestionan la forma en que se incorporó el valor de los servicios de *marketing* en el análisis de rentabilidad adicional relativo a los contratos de que se trata.
- 257 A ese respecto, cabe observar que la Comisión analizó, en la Decisión impugnada, los beneficios que un operador en una economía de mercado, que actuase en lugar de la CCIPB, habría podido esperar del contrato de servicios de *marketing*. En particular, señaló que las prestaciones de *marketing* podían estimular la utilización de las rutas aéreas objeto de los contratos en cuestión. Añadió que este efecto beneficiaba no solo a la compañía aérea, sino también al aeropuerto de Pau, dado que el incremento

del número de pasajeros podía traducirse para el gestor del aeropuerto en un aumento de los ingresos aeroportuarios y no aeroportuarios. Dedujo de ello que, al valorar el interés en celebrar los contratos examinados, un operador en una economía de mercado pudo tomar en consideración ese efecto positivo (considerandos 332 a 335 de la Decisión impugnada). En cambio, la Comisión descartó por demasiado inciertos todos los beneficios del contrato de servicios de *marketing* que fueran más allá de las rutas a que se refieren los contratos de que se trata y de su duración (considerandos 337 a 358 de la Decisión impugnada). Posteriormente, la Comisión integró, en el contexto de su análisis de rentabilidad adicional, ese posible efecto positivo en el índice de ocupación elegido para las rutas recogidas en los contratos (considerando 401 de la Decisión impugnada). En cambio, incluyó los importes pagados por la CCIPB a AMS para la adquisición de servicios de *marketing* entre los gastos que deben deducirse de los ingresos adicionales vinculados a las rutas aéreas en cuestión (considerandos 416 y 429 de la Decisión impugnada).

258 Procede considerar que debe desestimarse la argumentación basada en una insuficiente motivación de la Decisión impugnada, a la vista de lo anterior. En efecto, la forma en la que la Comisión tuvo en cuenta el valor de los servicios de *marketing* prestados por AMS en el análisis de rentabilidad adicional se deduce claramente de la Decisión impugnada.

259 Además, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación.

260 En efecto, en primer lugar, respecto al argumento de las demandantes que critica el análisis de la Comisión relativo a la utilidad del sitio web de Ryanair, que es preciso examinar antes que los demás argumentos, por una parte, debe ponerse de relieve que, al apreciar el carácter duradero de los efectos positivos del contrato de servicios de *marketing* que un operador en una economía de mercado habría previsto, la Comisión no cuestionó la popularidad del sitio web de Ryanair, tal como resultaba de las pruebas aportadas, en términos de número de visitas, directas o por motor de búsqueda, pero examinó su impacto en el comportamiento de compra de las personas que lo visitaban. La Comisión consideró que era improbable que el recuerdo que los visitantes del sitio web de Ryanair conservasen de la promoción de Pau y de su región como destino de viaje pudiese perdurar e influir en sus compras de billetes de avión más allá de unas semanas (considerando 341 de la Decisión impugnada).

261 Por consiguiente, debe desestimarse el argumento de las demandantes de que la Comisión no examinó las pruebas que demuestran la popularidad del sitio web de Ryanair. En efecto, como señala acertadamente la Comisión, la popularidad de la que disfruta el citado sitio web no permite sacar conclusiones en cuanto a los efectos esperados a largo plazo, sobre el comportamiento de los consumidores y el tráfico hacia el aeropuerto de Pau, de una visita a la página de ese sitio web consagrada a Pau, habida cuenta de la duración limitada de tal publicidad y de que esta concernía casi exclusivamente a la página del mismo sitio consagrada a Pau, y no era visible en la totalidad del referido sitio web.

262 Por otra parte, para apreciar los efectos sobre el comportamiento de los consumidores, la Comisión estimó, en el considerando 341 de la Decisión impugnada, que una campaña publicitaria podía tener efectos duraderos cuando las operaciones de promoción se llevaban a cabo mediante uno o varios soportes publicitarios a los que los consumidores estaban expuestos con frecuencia durante un período de tiempo determinado. Mencionó como ejemplos una campaña de publicidad en las cadenas de televisión y emisoras de radio generalistas, en un conjunto de sitios web o en un conjunto de paneles publicitarios situados al aire libre o en lugares públicos, dicha campaña puede producir tal efecto duradero en los consumidores si tienen acceso a estos soportes de manera pasiva y repetida. En cambio, estimó que era poco probable que una operación de promoción limitada únicamente a determinadas páginas del sitio web de Ryanair tuviese un efecto que fuese mucho más allá de la duración de la operación de promoción. A su juicio, era poco probable que los visitantes del sitio web de Ryanair recordasen de forma duradera la publicidad visualizada de Pau y de su región y que esta pudiera influir en sus compras de billetes de avión más allá de unas semanas. A ese respecto, señaló,

en el considerando 342 de la Decisión impugnada, que era probable que la visita del sitio web en cuestión no fuese lo bastante frecuente como para dejar, por sí sola, en el consumidor un recuerdo duradero de que ese sitio ofrecía una promoción de un determinado destino.

- 263 De ello se deduce que, para apreciar los efectos de las prestaciones de *marketing*, la Comisión se basó principalmente en la distinción entre, por una parte, los efectos de campañas a las que los consumidores estaban expuestos con frecuencia, o incluso de manera pasiva y repetida, y, por otra, los de la promoción en el sitio web de Ryanair, limitada a determinadas páginas durante un número limitado de días en un período de cinco años, y, por tanto, carente de efectos duraderos más allá del período de la promoción.
- 264 Las demandantes sostienen que la posición de la Comisión no tiene en cuenta la duración extremadamente prolongada de las visitas al sitio web de Ryanair e ignora la opinión de los expertos en *marketing*, que acreditaron que las operaciones selectivas de *marketing* destinadas a públicos cautivos eran más eficaces y rentables que las no selectivas y pasivas destinadas al público en general. Se basan a este respecto en dos informes económicos.
- 265 Sobre este extremo, es preciso señalar que la Comisión explicó, y observó, en el considerando 342 de la Decisión impugnada, que la promoción de la región de Pau en la portada del sitio web de Ryanair se limitaba a un simple enlace a un sitio web designado por la CCIPB durante períodos limitados o muy breves, en cuanto a número de días, que era poco probable que ejerciese efectos duraderos una vez terminadas estas promociones. En particular, explicó que las demandantes no habían intentado analizar ni cuantificar los efectos que supuestamente producen las prestaciones de *marketing* en virtud de los contratos de servicios de *marketing* sobre el comportamiento de los consumidores y su incidencia a largo plazo en el tráfico del aeropuerto de Pau.
- 266 Si bien los pasajes de los informes económicos de que se trata explican en general las ventajas de una publicidad selectiva dirigida a un público cautivo, en particular, a través de AMS, no permiten sacar conclusiones suficientes sobre los efectos reales a largo plazo de tal publicidad sobre el comportamiento de compra de los visitantes del sitio web de Ryanair y sobre la ocupación de las rutas aéreas objeto de los contratos en cuestión.
- 267 Por consiguiente, las demandantes no han demostrado que la Comisión cometiera un error manifiesto de apreciación al estimar en los considerandos 341 y 342 de la Decisión impugnada que era improbable que el acceso a la promoción del destino de Pau en el sitio web de Ryanair hubiera podido incitar a los visitantes de dicho sitio web a adquirir billetes de Ryanair a Pau más allá de unas semanas después de dicho acceso o que la promoción en ese sitio web haya podido tener un efecto que vaya mucho más allá de la duración de la operación de promoción.
- 268 Por ello, procede desestimar el argumento de las demandantes de que la Comisión consideró erróneamente que la promoción en el sitio web de Ryanair solo tenía un efecto a corto plazo que no iba más allá de los contratos en cuestión o de las rutas objeto de esos contratos.
- 269 Por tanto, las demandantes no han conseguido demostrar que la Comisión cometiera un error manifiesto de apreciación al estimar en el considerando 344 de la Decisión impugnada que, si bien las prestaciones de *marketing* habían podido estimular la utilización de las rutas objeto de los contratos de servicios de *marketing* durante el período de aplicación de esas prestaciones, era muy probable que ese efecto habría sido nulo o insignificante después de dicho período o en otras rutas.
- 270 Por idénticas razones, debe desestimarse el argumento de las demandantes de que la Comisión actuó indebidamente al no examinar si la publicidad en el sitio web de Ryanair había aumentado la visibilidad general del aeropuerto de Pau respecto a todos los posibles pasajeros de Ryanair, así como a las sociedades especializadas en el comercio minorista en el aeropuerto.

- 271 Por tanto, debe desestimarse el argumento de las demandantes de que la Comisión apreció erróneamente el efecto del *marketing* del sitio web de Ryanair.
- 272 En segundo lugar, en cuanto al argumento de que, al ser el valor de los servicios de *marketing* igual al precio de mercado, compensaba el precio de contratación de esos servicios como gasto en el análisis de rentabilidad adicional, dicho argumento equivale a considerar que los servicios de *marketing* y los servicios aeroportuarios son servicios distintos y autónomos y que el valor de los servicios de *marketing* debe apreciarse, por ello, con independencia de la explotación por Ryanair de las rutas aéreas que son objeto de los contratos de servicios aeroportuarios que las conciernen.
- 273 Ahora bien, las demandantes no rebaten válidamente el enfoque opuesto, utilizado en la Decisión impugnada, según el cual el contrato de servicios de *marketing* y el contrato de servicios aeroportuarios están estrechamente vinculados en tanto las prestaciones de *marketing* se conciben esencialmente para fomentar las rutas aéreas (véanse los apartados 165 a 170 anteriores y los apartados 279 y 280 posteriores). Mediante este enfoque, la Comisión pudo, sin incurrir en error, considerar el precio de compra de los servicios de *marketing* como un gasto adicional a deducir de los ingresos adicionales procedentes de las rutas aéreas de que se trata.
- 274 Además, las demandantes tampoco rebaten válidamente el análisis de la Comisión según el cual un operador en una economía de mercado habría considerado cualquier otro beneficio distinto del derivado del efecto positivo sobre la ocupación de las rutas aéreas operadas por Ryanair como demasiado incierto para ser tenido en cuenta de manera cuantificada (véanse los considerandos 337 a 358 de la Decisión impugnada).
- 275 En efecto, por una parte, la Comisión señaló que, si bien las prestaciones de *marketing* pudieron estimular la utilización de las rutas aéreas cubiertas por los contratos en cuestión mientras estos seguían en vigor, era muy probable que ese efecto hubiera sido nulo o insignificante después de dicho período o en otras rutas (considerandos 339 a 342 y 344 de la Decisión impugnada). Pues bien, las demandantes no han conseguido cuestionar esta afirmación (véanse los apartados 260 a 268 anteriores).
- 276 Por otra parte, las demandantes no han aportado ningún elemento que refute el análisis de la Comisión según el cual los dos métodos propuestos por Ryanair en los estudios de 17 y 31 de enero de 2014 durante el procedimiento administrativo para evaluar los beneficios de los contratos de servicios de *marketing* que fuesen más allá de las rutas aéreas de que se trataba y del período de explotación de estas rutas daban resultados muy inciertos y poco fiables (considerandos 345 a 357 de la Decisión impugnada).
- 277 En estas circunstancias, las demandantes no acreditan que la Comisión cometiese un error manifiesto de apreciación al basar el análisis de rentabilidad adicional en la hipótesis de que un operador en una economía de mercado solo tomaría en consideración el contrato de servicios de *marketing* por el efecto positivo sobre el número de pasajeros que utilicen la ruta aérea operada por Ryanair y, por tanto, sobre los ingresos adicionales vinculados al tráfico de pasajeros en esa ruta, a la vez que consideró el precio de compra de los servicios de *marketing* que debía pagar AMS como un gasto adicional para el aeropuerto de Pau que debe deducirse de los ingresos adicionales, y no como compensado por el valor de los servicios de *marketing*.
- 278 En tercer lugar, procede desestimar el argumento de las demandantes de que la Comisión consideró erróneamente que el contrato de servicios de *marketing* tenía por objeto garantizar un índice de ocupación elevado en las rutas operadas por Ryanair.
- 279 A ese respecto, es preciso señalar que la Comisión consideró, basándose en los diferentes elementos relativos a los contratos de servicios de *marketing* descritos en los considerandos 292 a 304 de la Decisión impugnada, que las prestaciones de *marketing* iban dirigidas específicamente a las personas

que pudieran utilizar los servicios de transporte de Ryanair y tenían por objetivo esencial la promoción de estos servicios, y no de forma general e indiscriminada las visitas a Pau y su región por turistas y hombres de negocios (considerando 305 de la Decisión impugnada).

- 280 Procede considerar justificado este análisis que se basa en la apreciación de que los servicios de *marketing* prestados a los gestores del aeropuerto de Pau se dirigían a los posibles pasajeros de Ryanair que utilizaran las rutas aéreas operadas por esta compañía aérea con destino o salida del aeropuerto de Pau, aun cuando estos servicios promocionaban los atractivos turísticos y las posibilidades de negocio en la región de Pau. Así, los referidos servicios estaban estrechamente vinculados a las rutas aéreas operadas por Ryanair.
- 281 Además, la promoción de las conexiones aéreas de Ryanair a través de las prestaciones de *marketing* contratadas con AMS no impedía a Ryanair que ella misma garantizase índices de ocupación elevados mediante su propia promoción.
- 282 En cuarto lugar, las demandantes sostienen en la réplica que la Comisión no incluyó erróneamente las ventajas de los servicios de *marketing* en su análisis de rentabilidad adicional por la razón, mencionada en el considerando 379 de la Decisión impugnada, de que un operador en una economía de mercado se habría negado a realizar una transacción derivada del contrato de servicios de *marketing* y del contrato de servicios aeroportuarios si los gastos adicionales en que incurriese por dicha operación hubieran superado los ingresos adicionales en valor actualizado, y ello aunque el precio que tuviera que pagar por esos servicios en el mercado hubiera sido inferior o igual al precio de mercado.
- 283 Según las demandantes, esta afirmación de la Comisión no tiene en cuenta la realidad económica. Por una parte, las empresas privadas invierten a menudo cantidades considerables en programas para el desarrollo de su marca, a pesar de sufrir pérdidas adicionales al principio o en una fase inicial. El objetivo no consiste en obtener inmediatamente una rentabilidad de la inversión, sino en obtener beneficios a largo plazo. Las demandantes invocan la práctica decisoria anterior de la Comisión que tuvo en cuenta, en el análisis de rentabilidad adicional, objetivos cualitativos y estratégicos de los aeropuertos que van más allá de un mero análisis de los costes y de los beneficios. La contribución del *marketing* a la imagen del aeropuerto también se consideró significativa para el análisis de rentabilidad adicional. Asimismo, hacen referencia al punto 66 de las Directrices de 2014, que prevé que, al evaluar los acuerdos entre aeropuertos y compañías aéreas, la Comisión también evaluará el grado en que el régimen objeto de la evaluación pueda considerarse parte de la ejecución de una estrategia general de los aeropuertos que conduzca a la rentabilidad, al menos a largo plazo. Por otra parte, las pérdidas marginales son compatibles, de conformidad con la jurisprudencia, con el criterio del operador en una economía de mercado a falta de una alternativa mejor. Un precio de venta negativo podría ser compatible con ese criterio, a menos que existan otras opciones, como una quiebra, y que la pérdida sea entonces inferior para el Estado que era el vendedor. Pues bien, la Comisión, injustificadamente, no evaluó las pérdidas generadas por el cierre del aeropuerto.
- 284 A ese respecto, debe destacarse de entrada que, conforme a la jurisprudencia, la calificación de una medida como ayuda de Estado no puede depender de una apreciación subjetiva de la Comisión y debe determinarse con independencia de cualquier práctica administrativa anterior de la Comisión, suponiendo que dicha práctica esté probada (véase la sentencia de 3 de julio de 2014, España y otros/Comisión, T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 285 De ello se deduce que no es necesario examinar si la práctica decisoria anterior de la Comisión invocada por las demandantes es cierta.
- 286 En cambio, debe examinarse el argumento de las demandantes a la luz del criterio del operador en una economía de mercado, tal como resulta del artículo 107 TFUE, apartado 1.

- 287 En el presente caso, la Comisión constató, en el considerando 379 de la Decisión impugnada, que un hipotético operador en una economía de mercado movido por perspectivas de rentabilidad no estaría dispuesto a contratar prestaciones de *marketing*, si previera que, a pesar del efecto positivo de esas prestaciones en la utilización de las rutas aéreas de que se trata, los gastos adicionales generados por los contratos fueran a superar los ingresos adicionales en valor actualizado.
- 288 Pues bien, sin que sea necesario pronunciarse sobre la cuestión de si, a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 1, un operador en una economía de mercado que gestione un aeropuerto podría contratar servicios de *marketing* sufriendo una pérdida adicional en valor actual neto, procede señalar que, en cualquier caso, las demandantes no demuestran que tal operador, de actuar en lugar de la CCIPB, habría estado dispuesto, en el presente caso, a actuar de tal manera.
- 289 En el caso de autos, las demandantes se limitan, en su argumentación, a afirmar, en general, que a menudo las empresas privadas invierten cantidades considerables en el desarrollo de sus marcas sufriendo pérdidas adicionales iniciales, sin obtener una rentabilidad de la inversión inmediata, con el objetivo, no obstante, de lograr beneficios a largo plazo. Las demandantes no acreditan que la Comisión haya cometido un error manifiesto de apreciación al estimar en los considerandos 345 a 357 de la Decisión impugnada que los beneficios de los contratos de servicios de *marketing*, que iban más allá de las rutas aéreas objeto de los contratos y del período de explotación de esas rutas aéreas, eran muy inciertos y no podían cuantificarse con un grado de fiabilidad que fuese considerado suficiente por un operador en una economía de mercado.
- 290 En particular, las demandantes no han aportado ningún elemento que invalide el análisis de la Comisión de que los dos métodos propuestos por Ryanair en los estudios de los días 17 y 31 de enero de 2014, durante el procedimiento administrativo, para evaluar los beneficios de los contratos de servicios de *marketing* que van más allá de las rutas aéreas de que se trata y del período de explotación de estas, es decir, los ingresos futuros procedentes de la notoriedad y de la imagen de marca fuerte debidos a las prestaciones de *marketing*, dan resultados muy inciertos y muy poco fiables (véanse los considerandos 347 a 350 y 353 de la Decisión impugnada).
- 291 De ello se deduce que las demandantes no han acreditado que un operador en una economía de mercado, que actuase en lugar de los gestores del aeropuerto de Pau, hubiera considerado que los servicios de *marketing* adquiridos a AMS constituían una inversión que podía generar beneficios a más largo plazo.
- 292 Por último, por lo que respecta al argumento de las demandantes basado en la solución menos onerosa, es preciso señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión constató sin incurrir en error que un operador en una economía de mercado, que hubiera estado en la situación del gestor del aeropuerto de Pau, esperaría que los contratos en cuestión no serían rentables. Por tanto, como indicó acertadamente la Comisión, la renuncia a la firma de los contratos en cuestión resultaba una alternativa mejor para tal operador, dado que esos contratos tenían una rentabilidad adicional negativa y que su celebración, por tanto, empeoró la situación financiera del citado aeropuerto.
- 293 Por ello, aun suponiendo que el cierre del aeropuerto de Pau hubiera provocado una pérdida mayor para su propietario que la pérdida adicional esperada de la ejecución de la combinación de los contratos en cuestión, un operador en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad, que actuase en calidad de gestor del citado aeropuerto, habría preferido, en el presente caso, renunciar a celebrar esos contratos.
- 294 De ello se deduce que no cabe acoger la argumentación de las demandantes.

- 295 A la vista de todo lo anterior, procede concluir que, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, la Comisión tuvo justificadamente en cuenta, en el análisis de rentabilidad adicional, únicamente los ingresos generados por las rutas aéreas objeto de los contratos examinados durante la vigencia prevista de esos contratos, aun cuando tomo en consideración los gastos derivados del contrato de servicios de *marketing*, que se consideraban generados en su totalidad durante el referido período.
- 296 De ello se deduce que deben desestimarse todos los argumentos de las demandantes de que la Comisión no atribuyó un valor adecuado a los servicios de *marketing* de AMS.
- 297 Por último, las demandantes alegan, en la réplica, que la afirmación de la Comisión en el escrito de contestación a la demanda según la cual un operador en una economía de mercado no estaría dispuesto a pagar a su cliente por un período que fuese más allá de ocho años esperando recuperar el dinero gastado durante los años siguientes carece de fundamento.
- 298 A ese respecto, las demandantes sostienen que, por una parte, los aeropuertos son grandes proyectos de infraestructura a largo plazo cuyo horizonte de inversión abarca varios decenios y, por otra, que según la literatura económica y financiera, la rentabilidad de una inversión no debe limitarse necesariamente al valor actualizado neto esperado de los futuros flujos financieros generados por dicha inversión, sino que puede incluir también el valor de las opciones estratégicas. Un operador en una economía de mercado podría realizar una inversión deficitaria a corto plazo, incluso con un valor actualizado neto nulo o negativo, si tuviera un valor estratégico y proporcionase a la empresa la posibilidad de realizar inversiones más rentables a largo plazo que compensaran las pérdidas iniciales. Así, un programa publicitario deficitario puede constituir una inversión estratégica en tanto desarrolla el valor de la marca y aumenta así la rentabilidad de la empresa a largo plazo.
- 299 A ese respecto, por un lado, sin incurrir en un error manifiesto de apreciación, la Comisión podía considerar que un operador en una economía de mercado que se encontrase en la situación del gestor del aeropuerto de Pau no habría contado con una renovación de los contratos en cuestión y, por tanto, no habría aceptado sufrir pérdidas durante la vigencia prevista de los contratos por considerar que las compensaría con beneficios futuros (véanse los apartados 365 a 380 anteriores).
- 300 Por otro lado, cabe destacar que, tal como indicó la Comisión, las demandantes no han acreditado que la literatura económica y financiera que se refiere al sector de la electricidad y a proyectos de inversión de capital, sea pertinente para apreciar el comportamiento del gestor del aeropuerto de Pau cuando este procede a la apertura de una nueva ruta aérea. En cualquier caso, respecto al desarrollo del valor de la marca a largo plazo mediante la aplicación de un programa de *marketing*, basta remitirse a los apartados 289 y 290 anteriores.
- 301 Por tanto, procede desestimar el argumento de las demandantes y desestimar la alegación en su totalidad.

b) Sobre la desestimación de los motivos en que se basa la Decisión del gestor del aeropuerto de Pau de celebrar el contrato de servicios de marketing

- 302 Las demandantes sostienen, además, que la afirmación de la Comisión, realizada en el considerando 379 de la Decisión impugnada, de que un operador movido por perspectivas de rentabilidad no estaría dispuesto a celebrar el contrato de servicios de *marketing* si previese que los gastos adicionales generados por los contratos en cuestión superarían los ingresos adicionales, no tiene en cuenta la realidad comercial. Las empresas privadas a menudo invierten cantidades considerables para desarrollar marcas, sabiendo que en un primer momento sufrirán pérdidas adicionales. Su objetivo no es conseguir una rentabilidad de la inversión inmediata, sino obtener beneficios a largo plazo.

- 303 Las demandantes alegan que la Comisión no tuvo en cuenta numerosos beneficios cualitativos y estratégicos que la CCIPB podía esperar razonablemente de los contratos de servicios de *marketing*, a saber, la mejora de la imagen del aeropuerto de Pau y el aumento de su valor de mercado, la diversificación de las compañías aéreas y el aumento de la proporción de los pasajeros que llegan.
- 304 Las demandantes invocan la jurisprudencia que obliga a la Comisión a tener en cuenta en la evaluación de las medidas controvertidas todos los elementos pertinentes, la práctica decisoria anterior de la Comisión relativa a las medidas de ayuda a aeropuertos, que tomaba en consideración objetivos cualitativos y estratégicos además del análisis de los costes y de los beneficios, y el punto 66 de las Directrices de 2014. En la réplica, añaden que la inclusión de los beneficios previsibles en el análisis habría llevado a que los gastos adicionales no superasen los ingresos adicionales en valor actualizado.
- 305 La Comisión considera que el requisito de la rentabilidad adicional previsto en el punto 63 de las Directrices de 2014, según el cual un acuerdo celebrado entre un aeropuerto y una compañía aérea puede ser declarado conforme al criterio del operador en una economía de mercado cuando contribuye a incrementar progresivamente, desde un punto de vista previo, la rentabilidad del aeropuerto, y el requisito consistente en tener en cuenta la medida en la que el acuerdo puede considerarse inscrito en una estrategia global del aeropuerto que le lleve a la rentabilidad al menos a largo plazo, prevista en el punto 66 de esas mismas Directrices, son requisitos acumulativos. La Comisión explica que, tras comprobar que todos los contratos de que se trata incumplían el requisito de la rentabilidad adicional, pudo concluir que ninguno de esos contratos había respetado el criterio del operador en una economía de mercado, sin tener que examinar el otro requisito acumulativo citado en el punto 66 de las Directrices de 2014.
- 306 A ese respecto, procede recordar de entrada que, según la jurisprudencia, la calificación de una medida como ayuda de Estado no puede depender de una apreciación subjetiva de la Comisión, de modo que no es necesario examinar si la práctica decisoria anterior de la Comisión invocada por las demandantes es cierta (véanse los apartados 284 y 285 anteriores).
- 307 Es preciso examinar la alegación de las demandantes de que la Comisión, erróneamente, no tuvo en cuenta los motivos que fundamentan la decisión del gestor del aeropuerto de Pau de celebrar el contrato de servicios de *marketing*, a la luz del criterio del operador en una economía de mercado, tal como resulta del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 308 Es preciso recordar que, al aplicar el criterio del inversor privado, la Comisión está obligada a tener en cuenta, al valorar una medida, todos los datos pertinentes y su contexto (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, EU:T:2008:585, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 309 En el presente caso, la Comisión señaló, en el considerando 379 de la Decisión impugnada, que un hipotético operador en una economía de mercado movido por perspectivas de rentabilidad no estaría dispuesto a contratar prestaciones de *marketing* si previera que, a pesar del efecto positivo de esas prestaciones en la utilización de las rutas aéreas de que se trata, los gastos adicionales generados por los contratos superarían los ingresos adicionales en valor actualizado.
- 310 Sin que sea necesario pronunciarse sobre la tesis de la Comisión según la cual un acuerdo celebrado entre un aeropuerto y una compañía aérea provocaría una pérdida adicional en valor actual neto, no puede considerarse conforme al criterio del operador privado en una economía de mercado porque se inscriba en una estrategia global del aeropuerto que llevaría a la rentabilidad a largo plazo, procede observar que, en cualquier caso, por las razones que se expondrán más adelante, las demandantes no han acreditado, en el caso de autos, que la Comisión cometiera un error manifiesto de apreciación al no tener en cuenta las ventajas invocadas por las demandantes como cualitativas y estratégicas.

- 311 En primer lugar, las demandantes alegan que, basándose en un informe económico y en determinadas declaraciones de la CCIPB durante el procedimiento administrativo, la Comisión debería haber tenido en cuenta que, para la CCIPB, la finalidad de los contratos de servicios de *marketing* era dar a conocer el aeropuerto de Pau, especialmente al público de los países de destino de las rutas aéreas operadas por Ryanair, e incrementar la notoriedad y el atractivo de dicho aeropuerto. La publicidad es una necesidad para los aeropuertos regionales. La CCIPB podía esperar racionalmente que fuera a mejorar la imagen del aeropuerto y, a la larga, su valor de mercado para sus propietarios.
- 312 A ese respecto, procede señalar de entrada que, en la Decisión impugnada, la Comisión no discutió la utilidad, e incluso la necesidad, para los aeropuertos regionales de elaborar una estrategia de *marketing*.
- 313 En cambio, la Comisión consideró, en la Decisión impugnada, que las prestaciones de *marketing* de AMS no podían mejorar la imagen del aeropuerto de Pau a largo plazo. Ahora bien, las demandantes no han aportado ningún dato que demuestre que el análisis de la Comisión adoleciese de un error manifiesto de apreciación a ese respecto (véanse los apartados 260 a 268, 289 y 290 anteriores).
- 314 Por otro lado, de los autos resulta que, como explicó la Comisión, los pasajes del informe económico en los que se basan las demandantes, no precisan qué tipo de publicidad de AMS podía tener efectos duraderos, ni indican específicamente si las prestaciones de *marketing* de AMS contratadas por el gestor del aeropuerto de Pau podían influir en el comportamiento de los clientes y mejorar la imagen del citado aeropuerto de manera duradera más allá del período cubierto por los contratos de servicios de *marketing* o sobre otras rutas aéreas distintas de las operadas por Ryanair con salida en el aeropuerto de Pau. Asimismo, como explicó la Comisión, los pasajes del informe en cuestión no toman en consideración el alcance exacto de los referidos contratos, contrariamente a la Decisión impugnada.
- 315 Por tanto, procede desestimar el argumento de las demandantes de que la Comisión cometió un error manifiesto de apreciación respecto a la toma en consideración de la voluntad de mejorar la imagen y, por tanto, del valor de mercado del aeropuerto de Pau gracias a los contratos de servicios de *marketing*.
- 316 En segundo lugar, las demandantes alegan que la CCIPB podía prever que los contratos de servicios de *marketing* contribuyen a la diversificación de las compañías aéreas en el aeropuerto de Pau. Basándose en un informe económico, explican que la prueba del éxito de un aeropuerto que haya hecho publicidad para su propia promoción puede animar a otras compañías aéreas a incluir ese aeropuerto en su programa. Las demandantes subrayan que, si bien, cuando Ryanair inició sus actividades en Pau, en el aeropuerto operaba principalmente Air France y dependía, por tanto, en gran medida de esa compañía aérea, este papel se ha debilitado gradualmente por las rutas ferroviarias de alta velocidad. Para el aeropuerto de Pau, es racional desde el punto de vista comercial otorgar la capacidad no utilizada a una compañía aérea que le ayude a ser menos dependiente del grupo Air France.
- 317 No obstante, debe señalarse que las demandantes no consiguieron acreditar que los servicios de *marketing* prestados por AMS hubieran permitido a un operador en una economía de mercado que actuase en lugar de la CCIPB atraer a otras compañías aéreas al aeropuerto de Pau. En particular, la Comisión señaló, en los considerandos 337 a 358 de la Decisión impugnada, que el único beneficio cierto que tal operador podía conseguir de los contratos de servicios de *marketing* consistía en el aumento del número de pasajeros en las rutas operadas por Ryanair. En cambio, consideró que todo beneficio que fuese más allá de estas rutas era demasiado incierto para ser tenido en cuenta de manera cuantificada. Las demandantes no han aportado ningún elemento que cuestione esta apreciación de la Comisión.

- 318 Por otro lado, como indica justificadamente la Comisión, si la voluntad de atraer a otras compañías aéreas, a fin de aprovechar la capacidad no utilizada de un aeropuerto, puede constituir una estrategia económicamente racional, un operador en una economía de mercado, en las circunstancias del caso de autos, exigiría como mínimo que la llegada de una nueva compañía aérea no genere gastos adicionales que superen los ingresos adicionales.
- 319 En respuesta a la afirmación formulada por las demandantes en la réplica según la cual la amplia red internacional de Ryanair compensaba la falta de reconocimiento del aeropuerto de Pau en el extranjero, la Comisión explicó de manera plausible que los viajeros del mundo entero podían desplazarse hasta Pau con un vuelo de Air France, pasando por París (Francia), y que Ryanair era una compañía aérea que no operaba rutas directas «de punto a punto» y que no ofrecía servicios de correspondencia con otros destinos.
- 320 Por ello, debe desestimarse la alegación de las demandantes de que la Comisión incurrió en errores manifiestos de apreciación relativos a la ventaja que suponía la diversificación de las compañías aéreas para el aeropuerto de Pau.
- 321 En tercer lugar, las demandantes alegan que la Comisión no se pronunció sobre si los contratos de servicios de *marketing* tenían como objetivo aumentar la proporción de pasajeros procedentes de los destinos de las rutas que llegaban a Pau («pasajeros que llegan») en el número total de pasajeros que Ryanair se había comprometido a traer al aeropuerto de Pau. El aumento de esta proporción en el número total de los pasajeros de Ryanair en el aeropuerto no está ligado al aumento del número total de pasajeros. El primer aumento se refiere a la división entre los pasajeros procedentes de la zona de atracción de este aeropuerto («pasajeros que salen») y los pasajeros que proceden de los destinos de las rutas que van a Pau («pasajeros que llegan»), pese a que el segundo aumento afecta a las cifras absolutas. El objetivo de aumentar la proporción de los «pasajeros que llegan» ocupaba un lugar importante en los propios términos de los referidos contratos. En consecuencia, dado que los «pasajeros que llegan» podían generar ingresos no aeronáuticos más elevados que los «pasajeros que salen», el análisis de rentabilidad adicional de la Comisión podía llevar a subestimar el nivel de los ingresos no aeronáuticos que el aeropuerto en cuestión podía razonablemente esperar por estos contratos.
- 322 A ese respecto, la Comisión explicó que, en vez de la proporción de «pasajeros que llegan» en relación con el número total de pasajeros, se debería haber tenido en cuenta el número absoluto de «pasajeros que llegan», dado que este factor era importante para los ingresos obtenidos a la vez por Ryanair y por la CCIPB, gracias a las tasas aeroportuarias, que se basaban parcialmente en el número de pasajeros, y gracias a los ingresos no aeronáuticos. Además, indicó que, contrariamente a la proporción de «pasajeros que llegan» en relación con el número total de pasajeros, el número absoluto de «pasajeros que llegan» estaba vinculado efectivamente al aumento del número total de pasajeros, ya que este último es la suma de «pasajeros que llegan» y de «pasajeros que salen». Asimismo, la Comisión explicó que la incidencia de los contratos de servicios de *marketing* en el número absoluto de pasajeros que llegan, como subclase del número total de pasajeros, en las rutas de que se trata, había servido de base para estimar los flujos de ingresos que se derivaban de las tasas aeroportuarias y de los ingresos no aeronáuticos.
- 323 Las demandantes replican que Ryanair y los gestores del aeropuerto de Pau no tienen los mismos intereses, dado que Ryanair garantiza el número absoluto de pasajeros y se beneficia del mismo modo del transporte de «pasajeros que llegan» como de «pasajeros que salen», mientras que el aeropuerto tiene interés porque ese número absoluto incluya el mayor número posible de pasajeros que llegan. Por ello, la afirmación de la Comisión de que el número absoluto de «pasajeros que llegan» está vinculado efectivamente al aumento del número total de pasajeros es una generalización errónea.

- 324 A ese respecto, aun suponiendo que el número absoluto de pasajeros y la proporción de «pasajeros que llegan» no se encuentren necesariamente en una relación invariable, procede constatar que, como indica la Comisión, esta ha realizado, en la Decisión impugnada, el análisis de la incidencia de los contratos de servicios de *marketing* en los ingresos adicionales previstos a efectos de la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado basándose, para los ingresos no aeronáuticos, en medias móviles en tres años de estos ingresos históricos del aeropuerto de Pau, ajustados para tener en cuenta la inflación y utilizando un índice de ocupación del 85 % por vuelo que era favorable a las demandantes (véanse los considerandos 401, 414 y 415 de la Decisión impugnada).
- 325 En estas circunstancias, no puede sostenerse válidamente que la Comisión haya cometido un error manifiesto de apreciación al realizar un análisis sobre la base del número total de «pasajeros que llegan» sin realizar un ajuste que tenga en cuenta la ratio entre «pasajeros que llegan» y «pasajeros que salen», toda vez que el propio gestor del aeropuerto de Pau no había evaluado previamente él mismo los ingresos no aeronáuticos futuros que pudieran derivarse de los contratos de servicios de *marketing*.
- 326 Por tanto, debe desestimarse la argumentación de las demandantes sobre los beneficios ligados al aumento del tráfico de llegada.
- 327 A la vista de lo anterior, procede desestimar la argumentación de las demandantes en relación con el rechazo de los motivos sobre los que se basa la Decisión del aeropuerto de Pau de celebrar el contrato de servicios de *marketing*.

c) Sobre el rechazo de la posibilidad de que una parte de los servicios de marketing pudieran haber sido contratados con fines de interés general

- 328 Las demandantes alegan que la Comisión rechazó erróneamente la posibilidad de que una parte de los servicios de *marketing* se hubiesen contratado con fines de interés general. A ese respecto, critican la posición de la Comisión, expuesta en el considerando 324 de la Decisión impugnada, según la cual una entidad pública no puede considerar que la contratación de prestaciones de *marketing* que promuevan actividades de empresas bien determinadas formen parte de las tareas propias de una entidad pública consistente en fomentar el desarrollo local y, de ese modo, eludir el artículo 107 TFUE, apartado 1. La citada posición no tiene en cuenta el hecho de que el *marketing* realizado en el sitio web de Ryanair, en cumplimiento de los contratos de servicios de *marketing*, pretendía promover la región de Pau y no los servicios de transporte aéreo de Ryanair. Asimismo, esta posición de la Comisión introduce una prohibición general de las compras, por entidades de Derecho público, de servicios de *marketing* a empresas que proporcionen otros servicios localmente, con independencia del contenido de los servicios de *marketing* y de la aplicación del precio de mercado.
- 329 La Comisión rebate la argumentación de las demandantes.
- 330 En primer lugar, es preciso observar que la Comisión examinó, en los considerandos 323 y 324 de la Decisión impugnada, los servicios de *marketing* desde el punto de vista del gestor del aeropuerto de Pau que actúa como entidad encargada de una misión de interés general. En efecto, se trataba para la Comisión de saber si, al admitir que el comportamiento del gestor del aeropuerto de Pau debía apreciarse a la luz de su función de entidad pública encargada de una misión de interés general, en el presente caso, el desarrollo de Pau y su región, y no de su condición de gestor de aeropuerto, podía considerarse que los servicios de *marketing* específicos en cuestión respondían a necesidades reales de un comprador público (considerandos 315, 316 y 322 de la Decisión impugnada).
- 331 En este contexto, la Comisión apreció, en el considerando 323 de la Decisión impugnada, que, si bien no podía excluirse que, en su misión de desarrollo económico de la región de Pau, la CCIPB sienta la necesidad de recurrir a operadores comerciales con el fin de realizar acciones de promoción del

territorio, las prestaciones de *marketing* de AMS, sin embargo, concernían a una actividad de promoción enfocada a la actividad mercantil de dos empresas concretas, a saber, Ryanair y el gestor del aeropuerto de Pau. Añadió, en el considerando 324 de la Decisión impugnada, que, permitir a una entidad encargada del desarrollo económico local contratar prestaciones de *marketing* destinadas principalmente a promover productos o servicios de determinadas empresas establecidas a nivel local debido a que dichas prestaciones contribuyen al desarrollo económico local, sin que tales medidas constituyeran ayudas estatales, equivaldría a eludir el artículo 107 TFUE, apartado 1. La Comisión dedujo de ello, en el considerando 325 de la Decisión impugnada, que no podía considerarse que las prestaciones de *marketing* contratadas por el gestor del aeropuerto de Pau respondiesen a una necesidad real.

- 332 No puede aceptarse la crítica de las demandantes de que los servicios de *marketing* pretendían promocionar la región y no los servicios de transporte aéreo de Ryanair. En efecto, de los apartados 165 a 170, así como de los apartados 279 y 280 anteriores, resulta que la Comisión pudo considerar, sin incurrir en error, que los diferentes contratos de servicios de *marketing* estaban íntimamente ligados a los servicios de transporte aéreo de Ryanair y que, lejos de estar concebidos para aumentar de manera general e indiscriminada las visitas a Pau y a su región por los turistas y los viajeros de negocios, las prestaciones de *marketing* se enfocaban específicamente a las personas que podían utilizar los servicios de transporte aéreo de Ryanair y tenían por objetivo esencial fomentar estos últimos servicios (véanse, en particular, los considerandos 292 a 305 de la Decisión impugnada).
- 333 Esta afirmación no queda desvirtuada por el hecho de que las autoridades regionales tuvieran conocimiento, a través de la lectura de un estudio de la CCIPB, de las ventajas económicas del flujo de visitantes en su región y de que una de sus misiones fuera la promoción de la región. Las demandantes, por otro lado, no han aportado ningún otro dato que cuestione la afirmación de la Comisión.
- 334 Por último, no puede estimarse el argumento de las demandantes de que la posición de la Comisión expuesta en los considerandos 323 y 324 de la Decisión impugnada establecía una prohibición demasiado amplia respecto a la contratación de servicios de *marketing* por autoridades públicas. En efecto, el problema señalado por la Comisión en los citados considerandos se refería a que las prestaciones de *marketing* contratadas por una entidad pública podían servir de instrumento destinado principalmente a la promoción de los vuelos de Ryanair con destino al aeropuerto de Pau. Contrariamente a lo que sostienen las demandantes, la Comisión no se refería, por tanto, a la contratación de servicios de *marketing* a una empresa que prestase localmente otros servicios, con independencia del contenido de los servicios de *marketing*.
- 335 Por consiguiente, procede desestimar la argumentación de las demandantes.

d) Sobre la apreciación de los contratos celebrados con AMS sin tener en cuenta el punto de vista de un operador en una economía de mercado propietario del aeropuerto, distinto del punto de vista de un operador en una economía de mercado que gestiona el aeropuerto

- 336 Las demandantes alegan que la Comisión, erróneamente, no consideró a la CCIPB y al Sindicato Mixto como operadores en una economía de mercado con intereses distintos, aunque estrechamente ligados, a saber, respectivamente los de gestor y los de propietario del aeropuerto de Pau. En su análisis de los contratos de servicios de *marketing*, no incluyó al Sindicato Mixto, pese a que la CCIPB tenía la obligación de devolverle el aeropuerto y sus activos intelectuales, incluida la imagen de marca, a la expiración inminente del contrato de concesión, que estaba prevista para el 31 de diciembre de 2015. Habría sido razonable, por parte del Sindicato Mixto, dar mayor valor a la imagen de marca y al valor a largo plazo del aeropuerto, pese a que los intereses de la CCIPB se apreciaban mejor a la luz de la expiración inminente de la concesión, aun cuando esta última pretendía maximizar el valor del aeropuerto y demostrar, así, su competencia a fin de que se le volviese a atribuir la concesión.

- 337 A ese respecto, debe recordarse que, al aplicar el criterio del inversor privado, es necesario contemplar la transacción comercial en su conjunto. En efecto, al valorar las medidas controvertidas, la Comisión está obligada a tener en cuenta todos los datos pertinentes y su contexto (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, EU:T:2008:585, apartado 59 y jurisprudencia citada), incluidos los relativos a la situación de la autoridad o autoridades que adoptaron las medidas controvertidas.
- 338 En el presente caso, aun suponiendo que la obligación de la CCIPB de devolver los bienes del aeropuerto en perfecto estado hubiera incluido la imagen de marca del aeropuerto de Pau, procede constatar, de entrada, que los contratos de servicios de *marketing* fueron celebrados exclusivamente por esta, que es la gestora del aeropuerto, y no por su propietario.
- 339 Por otro lado, de la Decisión impugnada resulta que los contratos de servicios de *marketing* no podían tener efectos duraderos sobre la imagen de marca y la visibilidad del aeropuerto de Pau más allá de su duración (véanse los considerandos 345 a 353 de la Decisión impugnada) y que ninguno de esos contratos siguió en vigor más allá del 1 de abril de 2011. En estas condiciones, como subraya acertadamente la Comisión, estos contratos no podían tener un impacto directo sobre la situación del Sindicato Mixto, que no recuperaría la posesión del aeropuerto antes del 31 de diciembre de 2015.
- 340 De ello se deduce que la Comisión, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, aplicó debidamente el criterio del operador en una economía de mercado a los contratos de servicios aeroportuarios sin pronunciarse sobre el interés del Sindicato Mixto en que se le devolviese el aeropuerto de Pau a 31 de diciembre de 2015, a saber, más de cuatro años después del vencimiento de los contratos de servicios de *marketing*.

[omissis]

f) Sobre la aplicación de un horizonte temporal demasiado corto adoptado por la Comisión a efectos del análisis del operador en una economía de mercado

- 365 Las demandantes alegan que, al limitarse a la duración de cada uno de los contratos examinados, la Comisión utilizó un horizonte temporal demasiado corto en la aplicación del criterio del operador en una economía de mercado.
- 366 A ese respecto, en primer lugar, sostienen que el enfoque utilizado por la Comisión contradice la realidad comercial de los grandes aeropuertos, que a menudo no disfrutan de ningún compromiso por parte de las compañías aéreas y funcionan sobre la base de condiciones comerciales generales que permiten a las citadas compañías cesar inmediatamente sus actividades en el aeropuerto. Los planes de negocios de los aeropuertos prevén horizontes temporales de varios decenios y sus proyecciones de ingresos y de gastos se basan en un análisis razonable de la capacidad del aeropuerto sin ningún compromiso contractual por parte de las compañías aéreas. Los planes de negocios a corto plazo que se basan en la duración de cada contrato individual, propuestos por la Comisión, llevarían probablemente a resultados negativos.
- 367 En segundo lugar, las demandantes alegan que la Comisión consideró erróneamente que un operador en una economía de mercado no habría contado con una prórroga de esos contratos a su expiración, ni ignorado que las compañías aéreas de bajo coste como Ryanair eran conocidas por desarrollar sus actividades de manera muy dinámica. Por una parte, los aeropuertos gestionados de manera racional aspiran a entablar una relación comercial a largo plazo con las compañías aéreas que vaya mucho más allá del acuerdo inicial. Un operador en una economía de mercado estaría dispuesto a correr riesgos y a concluir contratos que resultaran deficitarios durante un período inicial, esperando el desarrollo de la actividad y la renovación del contrato. Para Ryanair, el compromiso de abrir una nueva ruta aérea solo era un riesgo justificado por la expectativa de una relación comercial a largo plazo, lo que se confirma

por las cláusulas particulares en el contrato de servicios aeroportuarios. Por otra parte, la mayoría de los aeropuertos que negocian con Ryanair esperan que su relación comercial se prolongue más allá de la duración del acuerdo inicial. Así, el perfil habitual de las relaciones comerciales de Ryanair con los aeropuertos muestra que estas relaciones se desarrollan a largo plazo y superan en conjunto el horizonte de cinco años. Asimismo, dado que las demandantes y la CCIPB habían celebrado una serie de contratos de servicios aeroportuarios y de contratos de servicios de *marketing*, el primero de los cuales se firmó en 2003 y el último en 2010, un operador en una economía de mercado habría supuesto que, a más tardar en 2005, se habría construido una cooperación comercial a largo plazo, superando la duración inicial de los contratos de que se trata.

368 La Comisión solicita que se desestime la argumentación de las demandantes.

369 De la jurisprudencia resulta (véase el apartado 140 anterior) que es preciso examinar si la Comisión consideró válidamente, sin incurrir en error, que un operador en una economía de mercado, que actuase en lugar de la CCIPB, hubiera evaluado el interés en celebrar cada uno de los contratos examinados utilizando un horizonte temporal limitado a la duración de esos contratos.

370 El comportamiento de un operador en una economía de mercado está guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo (sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-305/89, EU:C:1991:142, apartado 20). Tal operador que desea maximizar sus beneficios está dispuesto a correr riesgos calculados en la determinación de la rentabilidad adecuada que puede esperar por su inversión.

371 En el presente caso, la Comisión consideró en la Decisión impugnada que, al evaluar el interés en celebrar un contrato de servicios aeroportuarios o un contrato de servicios de *marketing*, un operador en una economía de mercado habría elegido como horizonte temporal para su evaluación la duración de los contratos en cuestión (considerando 393 de la Decisión impugnada). Asimismo, consideró que un operador en una economía de mercado no habría contado con la prórroga de esos contratos tras su vencimiento, en los mismos términos o en términos distintos, tanto más cuanto que las compañías de bajo coste como Ryanair son conocidas por desarrollar sus actividades de manera muy dinámica en materia de apertura y cierre de rutas aéreas, o bien de aumentos y reducciones de frecuencias. Estimó que toda prórroga de los contratos era, pues, una perspectiva futura lejana y demasiado incierta para que un operador en una economía de mercado pudiera basar en esta perspectiva decisiones económicas razonables (considerandos 393 y 394 de la Decisión impugnada).

372 Por otro lado, consta que los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de *marketing* fueron celebrados por períodos determinados. También consta, como indica la Comisión sin que las demandantes lo rebatan, que, en el momento de celebrar cada uno de los contratos en cuestión con las demandantes, la CCIPB no había establecido ningún plan de negocios, ni había realizado ningún otro análisis de rentabilidad adicional que evaluase los compromisos adoptados por el aeropuerto de Pau con las demandantes.

373 En este contexto, la Comisión no incurrió en error al considerar que un operador en una economía de mercado habría evaluado la rentabilidad de los contratos teniendo en cuenta los gastos e ingresos esperados durante su período de aplicación.

374 Del mismo modo, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al considerar que era muy difícil para un gestor de aeropuerto, evaluar la probabilidad de que una compañía aérea desee seguir explotando una ruta aérea más allá del tiempo por el que se había comprometido en el contrato de servicios aeroportuarios, sabiendo que las compañías aéreas, en particular, las de bajo coste, han demostrado que gestionaban las aperturas y cierres de rutas de forma muy dinámica (véanse los considerandos 355 y 394 de la Decisión impugnada). En estas condiciones, la Comisión consideró, sin incurrir en error, que un operador en una economía de mercado normalmente prudente y diligente, que actuase en lugar de la CCIPB, no habría apostado por la voluntad de Ryanair de prorrogar la explotación de la ruta aérea en cuestión tras el vencimiento del contrato.

- 375 El hecho de que el acuerdo de 2003 y el CSM de 2005 se celebraran previendo la posibilidad de prórrogas por períodos adicionales de cinco años, no permite en sí suponer, contrariamente a lo que afirman las demandantes, que un operador en una economía de mercado ya habría contado con la prórroga de las rutas aéreas en cuestión en el momento de la celebración de los contratos. Por otro lado, debe destacarse que, como indica la Comisión sin que las demandantes lo rebatan, Ryanair podía abandonar la ruta aérea prevista con relativa facilidad antes del final del contrato, pagando una penalización.
- 376 Es cierto que un operador en una economía de mercado normalmente prudente y diligente puede estar dispuesto a correr un riesgo comercial celebrando un acuerdo que es deficitario durante la vigencia prevista, con la perspectiva real de prorrogar el acuerdo y, por tanto, obtener beneficios futuros que compensen esas pérdidas. Este comportamiento que persigue la rentabilidad a largo plazo puede responder a una racionalidad económica. Sin embargo, de lo anterior resulta que, sin cometer un error manifiesto de apreciación, la Comisión podía considerar que tal operador, en el presente caso, no habría contado con la renovación del contrato a su término. Además, debe recordarse que las demandantes no consiguieron demostrar que la Comisión hubiera cometido un error manifiesto de apreciación al considerar que un operador en una economía de mercado que actuase en lugar de la CCIPB habría estimado que, salvo el posible efecto positivo de las prestaciones de *marketing* sobre el número de pasajeros que utilizan las rutas objeto de los contratos en cuestión para el período de explotación de estas rutas aéreas, los otros posibles beneficios a más largo plazo eran demasiado inciertos para ser tenidos en cuenta de manera cuantificada (véanse los apartados 260 a 270, 276 y 290 anteriores).
- 377 Respecto al hecho de que las demandantes y la CCIPB celebraron una serie de contratos y cláusulas adicionales entre 2003 y 2010, es preciso subrayar que todos se celebraron por una duración determinada, en particular, cuando se referían a la apertura de nuevas rutas aéreas. En estas condiciones, la Comisión consideró, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, que un operador en una economía de mercado, que actuase en lugar de la CCIPB, no habría apostado por la voluntad de Ryanair de prorrogar la explotación de una ruta tras el vencimiento del contrato o de la cláusula adicional en cuestión.
- 378 Por último, los elementos aportados por Ryanair para demostrar que la duración media de las relaciones comerciales entre ella y los aeropuertos en los que operaba superaban los cinco años no permiten acreditar la duración de las rutas aéreas desde o hacia el aeropuerto de Pau. En efecto, como explicó la Comisión acertadamente, la duración total de las relaciones comerciales entre Ryanair y los referidos aeropuertos no garantiza la continuidad de otras rutas individuales. Además, el comportamiento de un operador en una economía de mercado debe apreciarse situando a este último en una situación lo más próxima posible a la del gestor del aeropuerto de Pau. Como señaló justificadamente la Comisión, el mantenimiento de la actividad de Ryanair en un aeropuerto depende de la situación específica del aeropuerto en cuestión y de las condiciones concretas que se le ofrezcan en este.
- 379 Del mismo modo, los elementos aportados por Ryanair relativos a la duración media de sus relaciones comerciales con los aeropuertos en los que está presente no desvirtúan la afirmación de la Comisión de que las compañías aéreas de bajo coste son conocidas por desarrollar sus actividades de manera dinámica tanto en términos de apertura y cierre de rutas aéreas como en términos de aumentos y reducciones de frecuencias. Estos elementos permiten, a lo sumo, acreditar la continuidad de algunas rutas individuales.
- 380 Por tanto, procede desestimar el argumento de las demandantes que reprocha a la Comisión que limitase su proyección temporal a la duración de los contratos a efectos de su análisis de rentabilidad adicional.

g) Sobre el hecho de que la Comisión basase erróneamente su apreciación sobre las rutas aéreas objeto de los contratos en cuestión

- 381 Las demandantes alegan que la Comisión basó erróneamente su apreciación únicamente en las rutas objeto de los contratos en cuestión.
- 382 A ese respecto, sostienen que Ryanair aumentó realmente el número de rutas aéreas en 2003 hasta tres conexiones en 2008, de conformidad con las expectativas razonables que habría podido tener un operador en una economía de mercado durante los años anteriores. Esta perspectiva se refleja también en el compromiso adoptado por Ryanair en el acuerdo de 2003 y en el CSM de 2005 de desarrollar rutas y frecuencias adicionales. Por otro lado, el desarrollo de las actividades en Pau correspondía al aumento general de las actividades de Ryanair en otros aeropuertos franceses. Un operador en una economía de mercado habría considerado, por tanto, que era muy probable que el número y la frecuencia de las rutas de Ryanair aumentasen desde ese momento hasta la expiración de esos cinco primeros años.
- 383 La Comisión solicita que se desestime la argumentación de las demandantes.
- 384 De la jurisprudencia (véase el apartado 140 anterior) resulta que procede examinar si la Comisión no incurrió en error al considerar, en el contexto del análisis de la rentabilidad adicional, que un operador en una economía de mercado, que actuase en lugar del gestor del aeropuerto de Pau, habría evaluado el interés en celebrar los contratos en cuestión limitándose a tener en cuenta las rutas aéreas objeto de los referidos contratos.
- 385 De entrada, procede constatar que la Comisión basó su propio análisis de rentabilidad adicional sobre las rutas aéreas objeto de los contratos y las cláusulas adicionales en cuestión.
- 386 A ese respecto, es preciso observar que, sin que las demandantes lo rebatiesen, la Comisión indicó que, si bien algunos contratos mencionaban rutas aéreas distintas de las cubiertas por los contratos en cuestión, esas estipulaciones siempre estaban incluidas en una cláusula de esfuerzo máximo.
- 387 Por otro lado, la Comisión explicó, sin que las demandantes la contradijeran, que la apertura de nuevas rutas aéreas siempre estaba vinculada a la celebración de nuevos contratos y, para la CCIPB, a nuevos pagos más elevados, en contrapartida por los servicios de *marketing*, y no podía, por tanto, suscitar, en un operador en una economía de mercado, la esperanza de que mejoraría la rentabilidad del aeropuerto de Pau.
- 388 Asimismo, procede recordar que los elementos aportados por Ryanair que demostraban que el gran número de aeropuertos en los que operaba en Francia permitía que tuviese varias rutas aéreas no eran decisivos, dado que el comportamiento de un operador en una economía de mercado debe apreciarse colocando a este último en una situación lo más próxima posible a la del gestor del aeropuerto de Pau.
- 389 En cuanto al argumento de las demandantes de que la Comisión no tuvo en cuenta el efecto positivo de las economías de escala, que resultan del crecimiento del número de pasajeros, en los gastos adicionales y los ingresos no aeronáuticos del aeropuerto de Pau, procede señalar que, sin que las demandantes lo rebatiesen, la Comisión indicó que las autoridades francesas no habían mencionado economías de escala, ni intentaron cuantificarlas, que el aeropuerto de Pau no elaboró ningún plan de negocios antes de la celebración de los contratos y que las economías de escala obtenidas por el referido aeropuerto procedían esencialmente de la actividad de Air France. Las pruebas aportadas por las demandantes relativas al incremento de las economías de escala en función del aumento del número de pasajeros y del tamaño de los aeropuertos no cuestionan las explicaciones facilitadas por la Comisión. Asimismo, como indica la Comisión acertadamente, el mero hecho de que la celebración de

un contrato pueda incrementar el número de pasajeros en un aeropuerto no basta en sí para que un operador en una economía de mercado acepte tal celebración cualesquiera que sean las condiciones que se deriven de ello.

390 A la vista de lo anterior, la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que un operador prudente en una economía de mercado en la situación de la CCIPB no habría basado su evaluación de la rentabilidad en la perspectiva de una eventual ruta aérea adicional.

h) Sobre el hecho de que la Comisión, erróneamente, no tuviese en cuenta los mayores beneficios obtenidos por el aeropuerto de Pau gracias a sus relaciones con Ryanair

391 Las demandantes consideran que erróneamente la Comisión no tuvo en cuenta, en su análisis de rentabilidad adicional, los efectos de red positivos que un operador en una economía de mercado podía esperar de las actividades de Ryanair en el aeropuerto de Pau ni los efectos a más largo plazo resultantes de los servicios de *marketing* de AMS. El número más elevado de usuarios del aeropuerto de Pau derivado de la presencia de Ryanair aumenta el atractivo del referido aeropuerto e incrementa las posibilidades de que se abran nuevas rutas y de que lleguen otras compañías aéreas y comercios.

392 A ese respecto, debe destacarse que, como indica la Comisión, el concepto de factores externos de red, invocado por las demandantes, está ligado a la perspectiva de un número mucho mayor de pasajeros.

393 Pues bien, de lo anterior resulta que la Comisión no incurrió en error al considerar que un operador prudente en una economía de mercado, que actuase en lugar de la CCIPB, no contaría con que la relación comercial con Ryanair se extendiese más allá de la explotación de las rutas aéreas objeto de los contratos en cuestión. Por consiguiente, debe admitirse que un operador que actuase en calidad de gestor de aeropuerto normalmente prudente y diligente no habría elaborado sus cálculos de ingresos y gastos basándose en un número mucho mayor de pasajeros procedente de un incremento de la frecuencia de las rutas aéreas existentes o del establecimiento de rutas adicionales por Ryanair.

394 De la misma manera, un operador racional en una economía de mercado no contaría con la llegada de otras compañías aéreas o comercios al aeropuerto de que se trata más allá de la duración de los contratos y de las cláusulas adicionales celebradas con Ryanair.

395 En estas condiciones, la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al no tener en cuenta efectos de red demasiado inciertos.

396 Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo.

D. Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido a que la Comisión no acreditó que se cumpliese el requisito de selectividad

397 Las demandantes alegan, apoyándose en la sentencia de 9 de septiembre de 2014, Hansestadt Lübeck/Comisión (T-461/12, EU:T:2014:758), que la Comisión no acreditó que hubieran obtenido una ventaja selectiva, ya que no todas las medidas contractuales eran necesariamente selectivas. La Comisión no comprobó, en particular, si se ofrecían las mismas ventajas a otros usuarios, actuales o potenciales, del aeropuerto de Pau.

398 A ese respecto, cabe recordar que el artículo 107 TFUE, apartado 1, prohíbe las ayudas «[que favorezcan] a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas selectivas (sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 54).

- 399 Asimismo, es preciso recordar que la exigencia de selectividad que se deriva del artículo 107 TFUE, apartado 1, debe diferenciarse claramente de la detección concomitante de una ventaja económica en que, cuando la Comisión detecta la existencia de una ventaja, en un sentido amplio, que se deriva directa o indirectamente de una medida determinada, debe acreditar, además, que dicha ventaja beneficia específicamente a una o a varias empresas. En particular, corresponde a la Comisión demostrar que la medida en cuestión establece diferencias entre las empresas que se hallan, a la luz del objetivo perseguido, en una situación comparable. Es necesario, por tanto, que la ventaja se conceda de manera selectiva y pueda colocar a determinadas empresas en una situación más favorable que a otras (sentencias de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, apartado 59, y de 30 de junio de 2016, Bélgica/Comisión, C-270/15 P, EU:C:2016:489, apartado 48).
- 400 No obstante, debe observarse que la exigencia de selectividad es diferente según que la medida en cuestión se establezca como un régimen general de ayuda o como una ayuda individual. En este último caso, la identificación de la ventaja económica permite, en principio, presumir su selectividad. En cambio, al examinar un régimen general de ayuda, es necesario identificar si la medida en cuestión, aun habiéndose comprobado que procura una ventaja de alcance general, lo hace en beneficio exclusivo de determinadas empresas o de determinados sectores de actividad (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de junio de 2015 Comisión/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, apartado 60, y de 30 de junio de 2016, Bélgica/Comisión, C-270/15 P, EU:C:2016:489, apartado 49).
- 401 En el presente caso, debe considerarse que los contratos en cuestión, analizados en la Decisión impugnada, incluyen una ayuda individual.
- 402 En efecto, la Comisión constató, en el considerando 432 de la Decisión impugnada, que la ventaja conferida a las demandantes era selectiva, ya que resultaba de disposiciones contractuales específicas para Ryanair o para AMS.
- 403 Procede confirmar esta afirmación. Los contratos de servicios aeroportuarios y los contratos de servicios de *marketing* correspondientes, que deben examinarse como una única medida (véanse los apartados 165 a 174 anteriores y, en particular, el apartado 172), incluyen términos convenidos individualmente entre las partes. Los contratos precisan, por un lado, las rutas aéreas que Ryanair debe operar y los servicios aeroportuarios que la CCIPB debe facilitar a Ryanair, y, por otro, los servicios de *marketing* que AMS se compromete a prestar al aeropuerto de Pau. Fijan detalladamente las tasas aeroportuarias y la remuneración de las prestaciones de *marketing* que abonarán las demandantes y la CCIPB. En particular, de la Decisión impugnada resulta que la remuneración de las prestaciones de *marketing*, negociada entre la CCIPB y las demandantes, representaba una parte sustancial de los gastos adicionales, y, por tanto, un elemento importante que contribuye al flujo adicional negativo previsible (ingresos menos gastos) que representa la ventaja en favor de las demandantes (véanse los considerandos 416 y 417 y los cuadros 7 a 11 de la Decisión impugnada). Si bien las tasas aeroportuarias reguladas se aplican, en principio, a todas las compañías aéreas usuarias del aeropuerto de Pau, la remuneración de los servicios de *marketing* era específica de la relación entre la CCIPB y las demandantes.
- 404 En estas circunstancias, los contratos en cuestión incluyen condiciones específicas acordadas entre el aeropuerto de Pau y las demandantes y otorgaban una ventaja en favor de estas, por lo que tienen carácter selectivo.
- 405 Asimismo, tampoco es necesario comprobar si los contratos en cuestión conceden ventajas a las demandantes en relación con otros operadores que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2015, Orange/Comisión, T-385/12, no publicada, EU:T:2015:117, apartado 52).

- 406 En efecto, el criterio de la comparación del beneficiario con otros operadores que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable respecto del objetivo perseguido por la medida encuentra su origen y su justificación en el marco de la apreciación del carácter selectivo de medidas de aplicación potencialmente general. Por tanto, tal criterio no resulta pertinente cuando se trata, como en el presente asunto, de apreciar el carácter selectivo de una medida *ad hoc*, que solo afecta a una empresa y que pretende modificar determinadas presiones competitivas que le son específicas (sentencias de 26 de octubre de 2016, Orange/Comisión, C-211/15 P, EU:C:2016:798, apartados 53 y 54, y de 26 de febrero de 2015, Orange/Comisión, T-385/12, no publicada, EU:T:2015:117, apartado 53).
- 407 Respecto a la sentencia de 9 de septiembre de 2014, Hansestadt Lübeck/Comisión (T-461/12, EU:T:2014:758), es preciso señalar que no es pertinente en el caso de autos, dado que se trata de una medida que se aplica a un conjunto de operadores económicos y el examen de su selectividad debía realizarse en el marco del régimen jurídico concreto a fin de apreciar si, en ese marco, la referida medida constituía una ventaja para algunas empresas en comparación con otras que se encontraban, a la vista del objetivo perseguido por ese régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, apartados 53 y 54), lo que no sucede en el presente asunto, en particular, habida cuenta de la remuneración por los servicios de *marketing* acordada específicamente entre el aeropuerto de Pau y las demandantes sobre la base de la lista de tarifas de AMS.
- 408 De las consideraciones anteriores resulta que debe desestimarse el cuarto motivo, así como el recurso en su conjunto.
- 409 Por tanto, procede desestimar el recurso en su conjunto sin que sea necesario pronunciarse sobre la solicitud de diligencias de ordenación de las demandantes en la medida en que se refiere a medidas distintas a las que ya fueron ordenadas.

IV. Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta ampliada)

decide:

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

Berardis

Papasavvas

Spielmann

Csehi

Spineanu-Matei

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

Firmas

[*omissis*]