II

(Actos no legislativos)

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2015/506 DE LA COMISIÓN

de 20 de febrero de 2014

relativa a las medidas adoptadas por Alemania respecto a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y diversas compañías aéreas — SA.15376 (C 27/07) (ex NN 29/07)

[notificada con el número C(2014) 868]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

Habiendo emplazado a las partes interesadas a presentar sus observaciones de conformidad con las citadas disposiciones [2] y teniendo en cuenta dichas observaciones.

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) Entre 2003 y 2006, la Comisión recibió denuncias de diversas partes según las cuales varias compañías aéreas y el operador del aeropuerto Berlin-Schönefeld («Schönefeld») podrían haber recibido ayudas estatales ilegales por sus actividades en dicho aeropuerto.

(2) Por carta de 17 de agosto de 2006, la Comisión pidió a Alemania que le enviara información sobre el asunto. Alemania dio respuesta a esta petición mediante carta de 20 de diciembre de 2006.

(3) Por carta de 10 de julio de 2007 («Decisión de incoación»), la Comisión informó a Alemania de había decidido incoar el procedimiento contemplado en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») respecto a las medidas citadas. Al mismo tiempo, la Comisión emitió un requerimiento de información a tenor del artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo [3] respecto a todos los documentos, datos e informaciones que la Comisión necesitaba para evaluar si las medidas en cuestión constituían ayuda estatal.

(4) Alemania remitió sus observaciones a la Comisión el 4 de octubre de 2007 y las completó el 3 de marzo de 2008 con más documentos.

---

[1] Con efecto a partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE han pasado a ser los artículos 107 y 108, respectivamente, del TFUE. Las respectivas disposiciones son esencialmente idénticas. A efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán hechas, cuando proceda, a los artículos 87 y 88 del Tratado CE. El TFUE también introduce determinados cambios en la terminología, como la sustitución de «Comunidad» por «Unión» y «mercado común» por «mercado interior». En esta Decisión se utilizará la terminología del TFUE.

[2] DO C 257 de 30.10.2007, p. 16.

[3] Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

(5) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó el 30 de octubre de 2007 en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([4]). La Comisión invitó a los terceros interesados a que le presentaran sus observaciones sobre las medidas en cuestión en el plazo de un mes a partir de la fecha de publicación.

(6) La Comisión recibió observaciones de varias partes interesadas. El 16 de enero de 2008 y el 20 de febrero de 2008 la Comisión remitió dichas observaciones a Alemania. Por carta de 15 de mayo de 2008 Alemania hizo públicas sus observaciones sobre las de las partes. La Comisión solicitó información complementaria mediante carta de 31 de agosto de 2009. Alemania respondió a esta solicitud mediante tres cartas (de 28 de septiembre, 12 de octubre y 28 de octubre de 2009). El 4 de abril de 2011 la Comisión volvió a pedir información a Alemania. En respuesta a dicha petición, Alemania facilitó nuevas observaciones y otros documentos el 19 de mayo de 2011. El 10 de octubre de 2011, la Comisión remitió a Alemania nuevas observaciones recibidas de las partes interesadas. Alemania respondió a estas observaciones el 7 de noviembre de 2011. Tras una nueva solicitud de información por parte de la Comisión de 17 de enero de 2012, Alemania envió su respuesta el 14 de febrero de 2012.

2. **CONTEXTO GENERAL**

(7) Tras la reunificación de Alemania en 1990, Berlín se encontró en una situación muy particular respecto al tráfico aéreo debido a las décadas de división de la ciudad en una parte oriental y otra occidental. Los aeropuertos urbanos de Berlin-Tegel («Tegel») y Berlin-Tempelhof («Tempelhof») se encuentran en el territorio del antiguo Berlín occidental. El aeropuerto de Schönefeld está situado en el antiguo territorio de Berlín oriental, en el límite entre los Estados federados (*Länder*) de Berlín y Brandeburgo.

(8) Tempelhof se inauguró en 1923 y solo podían usarlo aviones pequeños debido a la escasa longitud de sus pistas de despegue y aterrizaje. No se podía modernizar el aeropuerto debido a su ubicación, al no poderse expandir por su cercanía a un sitio histórico y a las zonas residenciales que lo rodeaban. El 30 de octubre de 2008 este aeropuerto dejó de funcionar.

(9) Tegel se inauguró en 1948 para permitir el puente aéreo que abastecería a la ciudad durante el bloqueo soviético de Berlín occidental. A partir de 1968 muchas compañías aéreas trasladaron su actividad de Tempelhof a Tegel, ya que el aeropuerto de Tempelhof no era adecuado para reactores. A partir de 1975 Tegel se convirtió en el aeropuerto de pasajeros más importante de Berlín. A principios de los años noventa se alcanzó en Tegel la capacidad máxima en horas punta. La única manera de evitar limitaciones importantes en su capacidad a largo plazo era alargar las pistas de despegue y aterrizaje y construir una terminal más grande. Esta posibilidad, sin embargo, no se podía llevar a cabo ya que Tegel, al igual que Tempelhof, es un aeropuerto urbano rodeado de zonas residenciales y carreteras de acceso. Además, nuevos incrementos del tráfico aéreo en Tegel supondrían mayor contaminación acústica para los residentes locales.

(10) Schönefeld se inauguró en 1946 por mandato de la administración militar soviética de Alemania. Al principio se utilizaba sobre todo como aeropuerto militar aunque también lo usaban compañías aéreas comerciales, como Aeroflot y, más tarde, la compañía de Alemania oriental Interflug. Hasta el cambio político que se produjo en Alemania en 1990, el aeropuerto de Schönefeld se amplió varias veces. Concebido como aeropuerto militar, Schönefeld no cumplía los requisitos del tráfico aéreo comercial moderno. Además, tras los cambios en la situación política, el aeropuerto ya no se encontraba en buen estado. Por esta razón, en los años noventa tuvieron que realizarse amplias inversiones para adaptarlo a las normas de seguridad de Europa occidental. Por otra parte, Schönefeld se encuentra más lejos del centro de la ciudad que Tempelhof y Tegel, razón por la que el aeropuerto se consideró menos atractivo, por lo menos para determinadas categorías de pasajeros y compañías aéreas.

(11) Por razones históricas, los tres aeropuertos berlineses eran explotados por distintas empresas. Con la reunificación se juntaron en una sociedad de cartera única, Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH («BBF»), propiedad conjunta de los Estados federados de Berlín y Brandeburgo (37 % cada uno) y el Gobierno Federal alemán (26 %). Hasta 2003, esta sociedad de cartera tuvo dos filiales: Berliner Flughafen Gesellschaft mbH («BFG») que explotaba Tegel y Tempelhof, y Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH («FBS»), que lo hacía en Schönefeld. En octubre de 2003 BBF y FBS se fusionaron. BFG pasó a ser filial de FBS. El 1 de enero de 2012, FBS pasó a ser Flughafen Berlin Brandenburg GmbH («FBB»).

(12) En los años noventa quedó rápidamente claro que era indispensable utilizar de forma más eficiente la capacidad aeroportuaria existente en esa época que – debido a la antigua división por razones políticas de la ciudad – se repartía por la aglomeración berlinesa. La razón para ello sería el incremento – generalmente admitido – del tráfico aéreo de y hacia Berlín (véase el cuadro 1) debido en parte al hecho de que la ciudad recuperara su función de capital de Alemania.

([4]) Véase la nota 2 a pie de página.

Cuadro 1

Tráfico de los aeropuertos de Berlín (millones de pasajeros)

Año	Schönefeld	Tegel	Tempelhof
1991	1,1	6,7	n d
1992	1,4	6,6	n d
1993	1,6	7	1,1
1994	1,8	7,2	n d
1995	1,9	8,2	n d
1996	1,8	8,3	n d
1997	1,9	8,6	n d
1998	1,9	8,8	0,9
1999	1,9	9,5	n d
2000	2,1	10,3	n d
2001	1,9	9,9	n d
2002	1,6	9,1	n d
2003	1,7	11,1	0,5
2004	3,3	11	0,4
2005	5	11,5	0,5
2006	6	11,8	0,6
2007	6,3	13,5	0,4
2008	6,6	14,5	0,4
2009	6,8	14,2	cerrado
2010	7,3	15,0	cerrado
2011	7,1	16,9	cerrado
2012	7,1	18,2	cerrado

Fuente: Datos procedentes de la Decisión de la Comisión sobre el asunto de ayuda estatal NN 25/09 (ex N 167/09) — Alemania — Financiación del Aeropuerto Internacional de Brandeburgo (DO C 179 de 1.8.2009, p. 5), actualizado con los datos anuales de FBB.

(13) Ante esta situación, la posibilidad de un aeropuerto único para la región de Berlín-Brandeburgo se planteó inmediatamente después de la reunificación de Alemania. De las previsiones de cifras de pasajeros de los aeropuertos berlineses se dedujo que un incremento del tráfico aéreo podría absorberse eficientemente con solo un aeropuerto de tamaño adecuado y que dispusiera de la última tecnología.

(14) La planificación para construir un único aeropuerto en Berlín se inició en enero de 1992. En ese contexto, el 20 de junio de 1993 se anunció que se habían identificado la zona al sur de Schönefeld y los dos aeropuertos de Sperenberg y Jüterborg como posibles localizaciones del nuevo aeropuerto. Tegel y Tempelhof no se consideraron potencialmente interesantes por dos razones: primero, el impacto negativo de estos aeropuertos urbanos sobre los residentes locales (en especial debido a la contaminación acústica) y, segundo, porque en cualquier caso no se disponía del suficiente espacio para construir el nuevo aeropuerto único de Berlín. La decisión sobre Schönefeld se

basó, en última instancia, en su relativa proximidad al centro urbano (aunque el aeropuerto esté fuera de él) y en las buenas conexiones por carretera y ferrocarril. En consecuencia, se decidió ampliar y modernizar el aeropuerto existente de Schönefeld, convertirlo en el principal aeropuerto de Berlín con el nombre de Berlin-Brandenburg Willy Brandt («BER») y al mismo tiempo cerrar los de Tegel y Tempelhof. Esta decisión se formalizó mediante un acuerdo suscrito por el Gobierno Federal alemán y los Estados federados de Berlín y Brandeburgo el 28 de mayo de 1996.

(15) Los accionistas de BBF planeaban ejecutar el proyecto BER a través de un propietario y operador del aeropuerto privado. En 1997, se decidió llevar a cabo una privatización en cuyo marco se debían vender a un inversor privado todas las acciones de BBF otorgándose al futuro comprador la concesión del aeropuerto.

(16) Sin embargo, no se llegó a acuerdo alguno entre los accionistas y los licitadores. A consecuencia de ello los propietarios públicos declararon en 2003 que la privatización no había tenido éxito y que el aeropuerto se construiría con medios públicos ([5]).

3. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS Y SU CONTEXTO

3.1. Acuerdo de dominación y transferencia de beneficios

(17) BBF y BFG suscribieron el 6 de agosto de 1992 un acuerdo de dominación y transferencia de beneficios (*Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag*). Originalmente este acuerdo debía tener una duración de cinco años con prórroga tácita de dos años y plazo de preaviso de un año. Un acuerdo similar se suscribió entre BBF y FBS. Según la legislación alemana un acuerdo de dominación y transferencia entre una empresa y una filial es un acuerdo por el que la filial está bajo control de la empresa matriz. Además, la filial tiene la obligación de abonar sus beneficios a la empresa matriz o transferirlos para compensar pérdidas. En la práctica y como resultado de dicho acuerdo, se suman beneficios y pérdidas de la empresa matriz y la filial y se gravan según proceda. A consecuencia del acuerdo de dominación y transferencia de beneficios suscrito entre BBF y sus filiales, las distintas empresas se consideraron como sujeto fiscal único a efectos del impuesto de sociedades.

(18) En 2003, a consecuencia de la fusión entre BBF y FBS, los derechos y obligaciones de BBF en virtud del acuerdo de dominación y transferencia de beneficios de 6 de agosto de 1992 con BFG se transfirieron a FBS. Además, el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios entre BBF y FBS perdió su relevancia para la fusión. Por ello, este acuerdo no se tendrá en cuenta para la presente Decisión.

(19) En la práctica, el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios entre BBF y BFG suscrito el 6 de agosto de 1992 («acuerdo de dominación y transferencia de beneficios») produjo —por lo menos algunos años— una compensación entre las pérdidas de explotación del aeropuerto de Schönefeld y los beneficios del de Tegel.

(20) De hecho, por lo menos hasta 2006, el aeropuerto de Schönefeld sufrió pérdidas de explotación. El siguiente cuadro recoge las EBITDA ([6]) y las EBIT ([7]) del aeropuerto correspondientes al período de 2003 a 2006 sobre la base de los gastos e ingresos directamente vinculados a su explotación.

Cuadro 2

EBITDA y EBIT del aeropuerto de Schönefeld en el período de 2003 a 2006

EBITDA/EBIT (en millones EUR)	2003	2004	2005	2006
EBITDA	[…] ([1])	[…]	[…]	[…]
EBIT	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Secretos comerciales a tenor de la Comunicación de la Comisión C(2003) 4582 de 1 de diciembre de 2003 relativa al secreto profesional en las decisiones sobre ayuda estatal (DO C 297 de 9.12.2003, p. 6).

Fuente: Anexo 19 de las observaciones de Alemania de 4 de octubre de 2007 tras la incoación del procedimiento de investigación formal.

([5]) Véase el Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) de 23.5.2003, nº 119, p. 16, http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/luftfahrt-privatisierung-der-berliner-flughaefen-endgueltig-gescheitert-1101944.html

([6]) Earnings before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization (beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones).

([7]) Earnings before Interest and Taxes (beneficios antes de impuestos e intereses).

(21) A pesar de los malos resultados del aeropuerto de Schönefeld, no se puso en duda la rentabilidad del grupo formado por FBS, BFG y —hasta el año 2003— la sociedad de cartera BBF («grupo FBS»). El grupo FBS ha podido generar en todo momento sus propios recursos financieros o lograr los medios financieros necesarios en el mercado. La Comisión entiende que el grupo FBS recibió financiación pública de fuentes externas solo en relación con la financiación del proyecto BER y que contó con la autorización de la Comisión ([8]).

(22) Esta circunstancia se debía en especial al relativamente buen rendimiento económico de Tegel, que suavizaba el impacto negativo sobre el grupo FBS de las pérdidas operativas generadas por Schönefeld. Entre 1990 y 2005, Tegel, en contraposición a Schönefeld y Tempelhof, era un aeropuerto moderno utilizado por las *full-service carriers* (compañías aéreas con oferta de servicios completa) internacionales más importantes que volaban a Berlín. Por otra parte, determinadas categorías de pasajeros y compañías aéreas lo consideraban el aeropuerto más atractivo de la aglomeración de Berlín. Además, entre 1990 y 2005 se registró en Berlín una tendencia al alza en el tráfico aéreo de pasajeros que benefició al grupo FBS en su conjunto.

(23) El cuadro 1 muestra que en los años noventa y a partir de 2004 el número anual de pasajeros experimentó un incremento constante. En Schönefeld, el número de pasajeros anual se incrementó considerablemente en la primera mitad de la década de los 90 (de 1,1 millones a 1,9 millones de pasajeros entre 1991 y 1995), se mantuvo en la segunda mitad y descendió entre 2000 y 2003 (de 2,1 millones a 1,7 millones de pasajeros anuales). Entre 1991 y 2003, la mayor parte del crecimiento del tráfico de Berlín —en cifras absolutas— lo absorbió Tegel, no Schönefeld. Mientras que en el período citado el número de pasajeros anual de Schönefeld se incrementó en 600 000, el de Tegel lo hizo en 4,4 millones. En ambos aeropuertos el tráfico, tal como se ve en el cuadro 1, se incrementó constantemente entre 2003 y 2012: en un 417 % en Schönefeld (de 1,7 millones a 7,1 millones de pasajeros anuales) y en un 63 % en Tegel (de 11,1 millones a 18,2 millones de pasajeros anuales). En cambio, en el período 1991-2003 el crecimiento del tráfico en términos absolutos se repartió casi por igual entre los dos aeropuertos, lo que significa que, en términos relativos, el crecimiento de Schönefeld fue mucho mayor que el de Tegel.

3.2. **Regímenes de tarifas del aeropuerto Berlin-Schönefeld**

(24) En los años noventa, el grupo FBS trató de animar a las compañías aéreas a que trasladaran sus operaciones de Tegel, que estaba casi al límite de su capacidad, a Schönefeld, que estaba todavía lejos de alcanzarla ([9]). El objetivo era resolver la congestión de Tegel al tiempo que se optimizaba el uso de la capacidad de Schönefeld. Para ello se tomó contacto tanto con compañías aéreas que ya operaban en Tegel y Tempelhof como con otras que todavía no volaban a o desde alguno de los aeropuertos berlineses. Varias compañías aéreas mostraron su interés pero, por razones de márketing, ninguna de ellas trasladó sus operaciones a Schönefeld. Ello se debió en particular a la falta de un «arrendatario de prestigio» ([10]) en Schönefeld así como al hecho de que en este aeropuerto la infraestructura no era tan moderna como en Tegel. Además, esta desventaja no se veía compensada por unas tarifas aeroportuarias atractivas u otros incentivos financieros. En consecuencia, el intento de trasladar parte del tráfico aéreo de Tegel a Schönefeld y atraer a este aeropuerto compañías aéreas que hasta entonces no ofrecían enlaces desde o hacia

([8]) La Comisión consideró que la aportación de financiación pública era compatible con el mercado común. Véase la decisión de la Comisión sobre la ayuda estatal NN 25/09 (ex N 167/09) — Alemania — Financiación del Aeropuerto Internacional de Brandeburgo y SA.35378 (12/N) (DO C 36 de 8.2.2013, p. 10).

([9]) Alemania presentó la siguiente información: i) la capacidad del aeropuerto de Schönefeld en el período 2003-2004 ascendió a 4,5 millones de pasajeros anuales y en 2005 alcanzó una cifra de 7 millones de pasajeros anuales (en comparación con un tráfico de 1,7 millones, 3,3 millones y 5 millones de pasajeros en 2003, 2004 y 2005); ii) la capacidad del aeropuerto de Tegel en el período 2003-2004 ascendió a 9,5 millones de pasajeros anuales y en 2005 alcanzó una cifra de 11,5 millones de pasajeros anuales (en comparación con un tráfico de 11,1 millones, 11 millones y 11,5 millones de pasajeros en 2003, 2004 y 2005). La capacidad de un aeropuerto es difícil de medir, ya que depende de la capacidad máxima de los diferentes elementos de la infraestructura. Para su medición no siempre es adecuado considerar el número máximo de pasajeros, sino que, a veces, lo es, por ejemplo, el número máximo de movimientos de aeronaves. Además, en los casos en los que el número de pasajeros es la medida de referencia relevante, la capacidad máxima corresponde al límite superior del número de pasajeros máximo por hora, en vez del número máximo de pasajeros anual. Ello se debe a que frecuentemente se producen grandes oscilaciones entre el número de pasajeros de los momentos punta y el de los valle (horas y días) así como a las variaciones estacionales. Por esta razón, la anterior información no puede reflejar en su totalidad la capacidad de utilización de Schönefeld y Tegel. También puede ocurrir que, en determinados casos, un aeropuerto tenga un funcionamiento real superior al de su capacidad teórica (por ejemplo un número mayor de pasajeros que en los momentos de mayor afluencia por hora). Pero ello puede generar unas condiciones que no sean idóneas (largos tiempos de espera, retrasos, etc.). No se puede discutir, sin embargo, que en el período que se está evaluando Tegel se acercó a su capacidad plena mientras que Schönefeld estaba infrautilizado.

([10]) Por arrendatario de prestigio (*anchor tenant*) se entiende una compañía aérea líder en un aeropuerto (respecto al tráfico), cuyo prestigio e imagen atraen a otras compañías al aeropuerto en cuestión, con lo que se sigue incrementando el tráfico.

Berlín, no se materializó en ese momento en la medida prevista. Esto queda ilustrado por el hecho de que, como ya se ha indicado, el número de pasajeros de Schönefeld entre 1991 y 2003 solo se incrementó en 600 000, mientras que en el mismo período, en Tegel lo hizo en 4,4 millones de pasajeros.

(25) Todo ello llevó a reflexionar sobre cómo podía mejorarse estratégicamente la situación económica de Schönefeld antes de la apertura del aeropuerto BER. La posibilidad del cierre temporal del aeropuerto no se consideró. Las reflexiones estratégicas incluían, entre otras cosas, el nivel de las tarifas aeroportuarias así como la forma de fijarlas para incrementar el tráfico.

(26) En Alemania los aeropuertos cobran una tarifa a las compañías aéreas por los servicios de infraestructura aeroportuaria puestos a su disposición, sobre la base del régimen de tarifas del correspondiente aeropuerto. Estos regímenes se publican en *Nachrichten für Luftfahrer*, diario oficial alemán sobre transporte aéreo. Cada aeropuerto elabora su propio régimen de tarifas que debe comunicar a las autoridades de aviación civil competentes del correspondiente Estado federado.

(27) Desde 2003 Schönefeld aplicó varios regímenes de tarifas. Entre el 1 de agosto de 2003 y el 30 de abril de 2004 hubo un baremo único para Tegel, Tempelhof y Schönefeld («régimen de tarifas de 2003»). El atractivo de este régimen de tarifas se reveló insuficiente, ya que no ofreció incentivo alguno a las compañías aéreas para abrir nuevas rutas o incrementar las frecuencias.

(28) Ante esta situación los accionistas de FBS contrataron en 2003 los servicios de un consultor empresarial ([…]-«consultor») – para que desarrollara una estrategia que pudiera mejorar la situación financiera de Schönefeld hasta la apertura del BER y que pudiera aplicarse rápidamente.

(29) Del análisis del consultor se desprendía que, por diversas razones, había potencial para una importante expansión del tráfico aéreo de Berlín. Según las estimaciones del consultor la zona de influencia («catchment area») de Berlín podía llegar hasta 10 millones de potenciales pasajeros anuales. El consultor señaló una serie de factores estructurales que facilitaban el incremento del tráfico aéreo. Entre los principales factores cabría señalar la presencia de oficinas centrales de grandes empresas multinacionales, el hecho de que Berlín sea la principal ciudad universitaria de Alemania y un centro de «tráfico étnico» ([11]), así como el hecho de que a principios de la década del 2000 se considerara una capital en desarrollo y un polo de atracción para el turismo ([12]). También consideró el consultor que Berlín, en comparación con aeropuertos de otras capitales, todavía tenía en 2003 un considerable potencial para que se estableciera y creciera el tráfico de compañías de bajo coste («low-cost-carrier»-LCC).

(30) Al mismo tiempo el tráfico LCC experimentó un considerable crecimiento en toda Europa ([13]). De diversos análisis se desprende que el tráfico LCC estaba originado en su mayor parte por nuevos pasajeros por lo que podría sumarse con cifras similares al tráfico tradicional. La previsión del consultor era que el posible tráfico LCC suplementario en Schönefeld podría incrementarse a corto plazo, es decir, entre 2003 y 2005, en una cifra de 600 000 a 900 000 pasajeros suplementarios anuales, y a medio plazo, es decir, entre 2005 y 2010, en 300 000 pasajeros suplementarios anuales.

(31) El consultor constató, además, que ejecutar la estrategia para atraer LCC a Schönefeld solo exigiría unas adaptaciones limitadas y no inversiones a gran escala en infraestructura o alteraciones esenciales la actual.

(32) Por estas razones recomendó aplicar dicha estrategia (la «estrategia LCC»), proponiendo para ello una combinación de descuentos cuantitativos sobre las tarifas aeroportuarias e incentivos financieros ([14]).

(33) FBS decidió aplicar la estrategia LCC adoptando para ello un nuevo régimen de tarifas («el régimen de tarifas de 2004»). Este régimen de tarifas —frente al de 2003— estaba especialmente diseñado para Schönefeld. El nuevo régimen se aprobó el 30 de abril de 2004 y entró en vigor el 1 de mayo de 2004. En él se preveían los siguientes tipos de tarifas:

a) tarifas de despegues y aterrizajes, basadas en particular en el peso máximo de despegue de la aeronave;

([11]) «Tráfico étnico» se refiere a los residentes que proceden de países lejanos y que utilizan regularmente el avión para viajar a sus países de origen o reciben visitas de amigos o familiares que acuden de esos países también en avión. En Berlín residen grandes grupos de inmigrantes de primera y segunda generación.

([12]) En ese momento Berlín era el tercer destino turístico de Europa con el mayor número de pernoctaciones de Alemania y una elevada proporción de turistas de un día.

([13]) El tráfico LCC se incrementó considerablemente a principios de la década del 2000 impulsado por la rentable expansión de los líderes del sector Ryanair y easyJet así como de toda una serie de nuevas compañías aéreas.

([14]) En la sección 7.2.1se recoge una descripción más detallada de la valoración del consultor.

b) tarifas de pasajeros basadas en el número de pasajeros salientes y destino del vuelo;

c) gastos de aparcamiento de las aeronaves basados en el peso máximo de despegue de la aeronave y la duración del uso de las áreas de aparcamiento.

(34) Este régimen incluía varios mecanismos de incentivos financieros:

a) un «descuento por volúmenes de pasajeros», por el que parte de las tasas de los pasajeros se devolvían sobre la base del número de pasajeros transportados de la siguiente manera:

Cuadro 3

Descuento por volúmenes de pasajeros con arreglo al régimen de tarifas de 2004

Número anual de pasajeros	Montante del reembolso (%)
más de 50 000	5
más de 100 000	10
más de 150 000	15
más de 250 000	20

b) un «incentivo de crecimiento en forma de incentivo por destino e incentivo por frecuencia» concedidos por la apertura de nuevas rutas desde Schönefeld y la creación de frecuencias adicionales en rutas ya existentes desde Schönefeld. El incentivo de destino ascendió al 80 % de la *Landegrundtarif* (definida como la suma de las tarifas de despegue y aterrizaje y las tasas de los pasajeros de los correspondientes movimientos de aeronaves) en el primer año, al 60 % en el segundo, al 40 % en el tercero y al 20 % en el cuarto. El incentivo de frecuencia ascendió al 60 % de la *Landegrundtarif* en el primer año y al 40 % en el segundo. Para fijar las condiciones exactas FBS y la compañía aérea tuvieron que suscribir el acuerdo bilateral correspondiente.

(35) El régimen de tarifas de 2004 se volvió a modificar en julio de 2005. En virtud de esta modificación las compañías aéreas podían recibir el incentivo de destino si abrían nuevas rutas desde el sistema de aeropuertos de Berlín, es decir, rutas a destinos que anteriormente no tenían enlace directo con Berlín. En cambio, antes de la modificación, el incentivo de destino se aplicaba a nuevas rutas desde Schönefeld, aunque el mismo destino lo cubrieran ya vuelos directos desde otros aeropuertos berlineses.

(36) El 19 de enero de 2006 se aprobó un nuevo régimen de tarifas («régimen de tarifas de 2006») que entró en vigor retroactivamente el 1 de enero de 2006. Respecto al régimen de tarifas de 2004, el incentivo de frecuencia quedó suprimido. El régimen de tarifas de 2006 preveía en esencia tres incentivos financieros diferentes: una «financiación de crecimiento» ([15]), a saber, un incentivo vinculado a un incremento en las cifras de tonelaje o en el número de pasajeros por movimiento de vuelo, una «financiación de destino» por la apertura de una nueva ruta directa entre Berlín y un nuevo destino y un «descuento por volúmenes de pasajeros».

(37) Según el régimen de tarifas de 2006, al abrir una nueva ruta desde Berlín, la compañía aérea debía elegir entre la financiación de destino o la de crecimiento. Había que hacer uso de esta posibilidad antes de abrir la nueva ruta y la decisión única era vinculante.

(38) La financiación de destino en la primera temporada de vuelo tras la apertura de la nueva ruta ascendió al 80 %, en la segunda, al 60 %, en la tercera, al 40 %, en la cuarta, al 20 % y en la quinta, al 10 % de la *Landegrundtarif*. Además, las compañías aéreas tenían la obligación de devolver la financiación de destino si cerraban la nueva ruta antes de que finalizara la quinta temporada: en la primera temporada de vuelo, el 60 % de la correspondiente *Landegrundtarif*, en la segunda, el 40 %, en la tercera, el 20 %, en la cuarta, el 10 % y en la quinta, el 0 %.

([15]) Esta «financiación de crecimiento» es diferente al «incentivo de crecimiento» del régimen de tarifas de 2004.

(39) Las compañías aéreas podían acogerse a la financiación de crecimiento si lograban incrementar el número de pasajeros o el tonelaje transportado por movimiento de vuelo en comparación con el año anterior. La financiación de crecimiento se calculó sobre la base del nivel de crecimiento alcanzado, según una fórmula establecida en el régimen de tarifas, que se traducía en descuentos degresivos en las tarifas aeroportuarias. La financiación de crecimiento estaba limitada a un máximo de cinco años.

(40) En cambio, el «descuento por volúmenes de pasajeros» solo experimentó ligeras modificaciones y ampliaciones en comparación con el régimen de tarifas de 2004. Según el régimen de tarifas de 2006, el descuento por volúmenes de pasajeros, denominado a partir de entonces «financiación por volumen», consistía en un reembolso proporcional de las tarifas de despegue y aterrizaje así como de las tasas de los pasajeros dependiendo del número de pasajeros transportados. La escala de descuentos era la siguiente:

Cuadro 4

Financiación por volumen: descuentos con arreglo al régimen de tarifas de 2006

Número anual de pasajeros	Montante del reembolso (%)
más de 50 000	5
más de 100 000	10
más de 250 000	15
más de 500 000	20
más de 1 millón	30
más de 2 millones	40

3.3. **Acuerdos individuales suscritos entre FBS y determinadas compañías aéreas**

3.3.1. *Implantación de easyJet como arrendatario de prestigio en Schönefeld*

(41) En 2003, en el contexto de la aplicación de la estrategia LCC en Schönefeld, FBS inició negociaciones con easyJet Airline Company Ltd. («easyJet»), que estaba buscando dónde instalar su nueva base en Europa continental. A cambio de unas tarifas aeroportuarias atractivas y otros incentivos financieros, easyJet ofrecía estacionar cuatro aviones en su primer año operativo en dicho aeropuerto (2004), seis en el segundo y una aeronave adicional cada año de 2006 a 2009. Según Alemania, FBS vio esto como una oportunidad para que una LCC establecida en el mercado se instalara en Schönefeld como arrendatario de prestigio.

(42) El 19 de diciembre de 2003, FBS y easyJet suscribieron un acuerdo («el acuerdo easyJet de 2003») con las condiciones citadas. El acuerdo establecía una estructura de tarifas especial para easyJet, que difería del régimen de tarifas vigente. En él se fijaban solo tarifas basadas en el número de pasajeros salientes. Además, introducía un sistema de descuentos basado en el número de pasajeros adicionales transportados por easyJet durante el año correspondiente en comparación con el año anterior. Este sistema de descuento específico se introdujo posteriormente en el régimen de tarifas de 2006 con la denominación de «financiación de crecimiento» (véanse los considerandos 36 a 39. Además, FBS y easyJet acordaron una financiación de destino en forma de pago único por valor de […] EUR por cada nueva rotación diaria (frecuencia) creada por easyJet. Sin embargo, los pagos efectuados sobre la base de este sistema se suspendieron en 2004. En total, el sistema financió 19 nuevas rotaciones diarias creadas por easyJet.

(43) El plazo por el que FBS y easyJet suscribieron originalmente el acuerdo era de diez años, con la posibilidad de que easyJet prorrogara el acuerdo por otros diez años. El 11 de septiembre de 2007, FBS y easyJet suscribieron un nuevo acuerdo (el acuerdo modificativo con easyJet de 2007) que modificaba la duración y otras condiciones del acuerdo original. Mediante el acuerdo modificativo la duración del acuerdo con easyJet de 2003, en su versión modificada, se prorrogaba hasta la apertura del aeropuerto BER (prevista en ese momento para 2011). Por lo que respecta a las tarifas aeroportuarias, el acuerdo modificativo con easyJet de 2007 incluía una referencia «dinámica» al régimen de tarifas del aeropuerto ([16]). Según esto, el régimen de tarifas aplicable en Schönefeld también lo era en todo momento a easyJet, aunque FBS lo modificara tras la celebración del acuerdo.

([16]) Esta referencia se refiere al nivel de las tarifas aeroportuarias así como al sistema de descuento y otros mecanismos de incentivos financieros previstos en el régimen de tarifas.

(44) En el período de 2003 a 2006 el tráfico de easyJet en Schönefeld se incrementó considerablemente. Pudo incluso incrementar el número de aeronaves con base en Schönefeld más deprisa que lo que se había fijado en su acuerdo con FBS. A consecuencia de ello, en 2006 Schönefeld se convirtió en la mayor base de easyJet fuera del Reino Unido.

(45) Esta situación queda reflejada en el cuadro 5, que muestra la evolución del tráfico de easyJet en Schönefeld (tanto en términos absolutos como en porcentaje del número total de pasajeros en Schönefeld) entre 2004 y 2010.

Cuadro 5

Evolución del tráfico de easyJet en Schönefeld entre 2004 y 2010

Evolución del número de pasajeros de easyJet							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
easyJet	1 003 387	2 355 251	2 811 568	2 921 241	3 218 851	2 887 114	2 971 263
Porcentaje de pasajeros de easyJet del volumen total de pasajeros de Schönefeld	30 %	46 %	46 %	46 %	48 %	42 %	41 %

3.3.2. *Implantación de otras compañías aéreas en Schönefeld*

(46) Al mismo tiempo que easyJet se instalaba en Schönefeld como arrendatario de prestigio, FBS se ocupó de atraer a otras LCC. Como consecuencia, se suscribieron contratos individuales con las siguientes LCC: Germanwings GmbH («Germanwings»), Ryanair Limited («Ryanair»), Volare Airlines S.p.A. («Volare»), V-Bird Airlines B.V. («V-Bird»), Norwegian Air Shuttle AS («Norwegian Air Shuttle»), Icelandair Reykjavik Airport («Icelandair») así como con la compañía aérea Aer Lingus Limited («Aer Lingus»), que a efectos de la presente Decisión se considera LCC ([17]).

(47) En el caso de Ryanair y Germanwings se suscribieron dos acuerdos sucesivos, uno en 2003 y otro en 2004.

(48) Los acuerdos con Ryanair, Volare y V-Bird, así como el primero con Germanwings se suscribieron antes de la adopción y fecha de entrada en vigor del régimen de tarifas de 2004 [véase el considerando (33)]. En estos acuerdos se describían las rutas explotadas desde Schönefeld y las correspondientes frecuencias. También preveían incentivos financieros en forma de pagos para cada una de las compañías aéreas, negociados para convencer a dichas compañías de iniciar o ampliar sus operaciones en Schönefeld sin esperar a la adopción de un régimen de tarifas que incluyera ese tipo de incentivos. Estos pagos se efectuarían a condición de que la compañía aérea efectuara, como mínimo, un número determinado de los vuelos previstos dentro de las operaciones fijadas en el acuerdo ([18]). El primer acuerdo con Ryanair preveía el pago de […] millones EUR por un año (tiempo de duración del acuerdo). Los acuerdos con V-Bird y Volare establecían cada uno pagos por un valor de […] millones EUR para tres años escalonados degresivamente en tramos anuales. En el primer acuerdo con Germanwings se establecía un pago en forma de descuento degresivo sobre las correspondientes tarifas aeroportuarias en un período de tres años. Se acordó, además, que FBS asumiría los costes de las actividades de comercialización por un valor de […] EUR anuales.

(49) Los demás acuerdos, que se suscribieron en la fecha de entrada en vigor del régimen de 2004 o posteriormente, se basaban esencialmente en los mismos principios. En estos acuerdos se describían también las rutas explotadas desde Schönefeld y las correspondientes frecuencias. De esta forma las compañías aéreas correspondientes podían beneficiarse de los diferentes incentivos financieros. Sin embargo, los acuerdos incluían una referencia «dinámica» al régimen de tarifas general del aeropuerto. Según esta, el régimen de tarifas aplicable en Schönefeld también lo era en todo momento a las correspondientes compañías aéreas, aunque FBS modificara el régimen tras la celebración del acuerdo ([19]). Los acuerdos incluían cláusulas por las que la concesión de determinados incentivos contemplados en el régimen aplicable estaba condicionada a que la compañía aérea efectuara, como mínimo, un número determinado de los vuelos previstos dentro de las operaciones fijadas en el acuerdo. Además, en algunos de estos acuerdos se establecía que FSB concedería subvenciones para financiar parte de los costes de comercialización de

([17]) En el cuadro 6 se presentan los acuerdos individuales.
([18]) Por ejemplo, el pago de la subvención acordada mediante contrato a Germanwings estaba vinculado a la condición de que Germanwings efectuara, como mínimo, un […] % de los vuelos planeados dentro de las operaciones previstas.
([19]) El mismo planteamiento se siguió en el acuerdo modificativo con easyJet de 2007 (véase el considerando 43).

las correspondientes compañías aéreas. Por ejemplo, en el acuerdo con Norwegian Air Shuttle se preveía una subvención única por un valor de […] EUR por parte de FSB para cubrir los gastos de comercialización acreditados de la compañía. A Aer Lingus y a Icelandair también se les ofrecieron pagos únicos por un valor de […] EUR o […] EUR para la financiación de parte de sus costes de comercialización.

(50) El cuadro que figura a continuación ofrece una visión de conjunto de las duraciones de los diferentes acuerdos.

Cuadro 6

Duraciones de los acuerdos entre FBS y las diferentes LCC

Compañía aérea/Acuerdo	Fecha del acuerdo	Duración prevista ([1])
Ryanair *(primer acuerdo)*	31de marzo de 2003	1 de mayo de 2003 a 30 de abril de 2004
Ryanair *(segundo acuerdo)*	28 de abril de 2004	1 de mayo de 2003 a 30 de abril de 2008
Germanwings *(primer acuerdo)*	14 de octubre de 2003 ([2])	26 de octubre de 2003 a 31 de octubre de 2006
Germanwings *(segundo acuerdo)*	23 de diciembre de 2004	1 de mayo de 2004 a 30 de abril de 2008
Volare	22 de octubre de 2003 ([3])	26 de octubre de 2003 a 31 de marzo de 2007 ([4])
V-Bird	3 de noviembre de 2003 ([5])	3 de noviembre de 2003 a 3 de noviembre de 2007 ([6])
Icelandair	6 de junio de 2004	6 de junio de 2004 a 31 de marzo de 2009
Norwegian Air Shuttle	17 de mayo de 2004	29 de marzo de 2004 a 31 de marzo de 2009
Aer Lingus	13 de mayo de 2004	30 de marzo de 2004 a 31 de marzo de 2009

([1]) Algunos de estos acuerdos se empezaron a aplicar con carácter retroactivo a partir de una fecha anterior a la de su firma. Este es el caso, por ejemplo, del segundo acuerdo con Germanwings, que se empezó a aplicar retroactivamente desde la fecha de entrada en vigor del régimen de tarifas de 2004. También es este el caso del segundo acuerdo con Ryanair, que sustituyó al primero y se empezó a aplicar retroactivamente desde el 1 de mayo de 2003, fecha en la que entró en vigor el primer acuerdo.

([2]) Un poco antes (29 de septiembre de 2003) se suscribió un acuerdo entre FBS y Germanwings que debía aplicarse a partir del 26 de octubre de 2003. Se sustituyó, sin embargo, por el acuerdo de 14 de octubre de 2003 antes de que entrara en vigor. Por ello, nunca se aplicó el acuerdo de 29 de septiembre de 2003.

([3]) El 22 de octubre de 2003 FBS y Volare suscribieron dos acuerdos, el «acuerdo principal» y el «acuerdo accesorio». A efectos de la presente Decisión, ambos acuerdos se consideran uno solo.

([4]) Volare, sin embargo, dejó de operar en Schönefeld en 2004.

([5]) El 3 de noviembre de 2003 FBS y Volare suscribieron dos acuerdos, el «acuerdo principal» y el «acuerdo accesorio». A efectos de la presente Decisión, ambos acuerdos se consideran uno solo.

([6]) V-Bird, sin embargo, dejó de operar en Schönefeld en 2004.

Fuente: Anexos 16 y 20 de las observaciones de Alemania de 4 de octubre de2007 tras la incoación del procedimiento de investigación formal.

(51) El cuadro 7 ilustra la evolución del tráfico de las correspondientes líneas aéreas de Schönefeld entre 2003 y 2010.

Cuadro 7

Evolución del número de pasajeros de las LCC objeto de la investigación en el período 2003 a 2010

Evolución del número de pasajeros de las compañías aéreas con acuerdos individuales en el período 2003 a 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Germanwings	71 925	341 980	826 842	1 249 903	1 393 362	1 284 424	1 255 248	1 197 054
Ryanair	190 635	239 025	227 168	358 340	444 956	756 731	1 193 959	1 386 332
Norwegian Airshuttle	—	35 381	59 035	102 682	169 376	191 742	204 508	221 237

Evolución del número de pasajeros de las compañías aéreas con acuerdos individuales en el período 2003 a 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aer Lingus	—	31 992	96 991	119 750	133 014	142 728	133 670	123 269
Icelandair	—	7 000	12 937	15 395	20 027	21 582	9 655	8 609
Volare	19 240	138 828	—	—	—	—	—	—
V-Bird	10 978	95 925	—	—	—	—	—	—
Porcentaje total de estas compañías aéreas en el tráfico de Schönefeld	17 %	26 %	24 %	30 %	34 %	36 %	41 %	40 %

(52) En líneas generales, la aplicación de la estrategia LCC llevó a un incremento importante del tráfico en Schönefeld. Tal como refleja el cuadro 1, el número de pasajeros entre 2003 y 2004 casi se duplicó (pasó de 1,7 millones a 3,3 millones). También posteriormente el número de pasajeros se incrementó de forma clara, alcanzando en 2005 un valor de 5 millones y en 2006 un valor de 6 millones de pasajeros. Entre 2003 y 2009, el número de pasajeros se cuadruplicó.

3.4. **Terminal B y alquiler de locales en dicha terminal a easyJet**

(53) En el aeropuerto de Schönefeld las terminales B y A están unidas físicamente entre sí y forman conjuntamente la terminal norte. Por lo que respecta a la capacidad, la terminal B es una de las más pequeñas de Schönefeld. La mayoría de pasajeros y compañías aéreas utilizan la terminal A, que es mucho más grande. En la terminal B las únicas funciones que se llevan a cabo son las de facturación de pasajeros y equipajes y los controles de seguridad de los pasajeros. Las demás partes del proceso de embarque se llevan a cabo en la terminal A adyacente. En ellas se incluyen la espera antes del vuelo, la preparación para el embarque en la aeronave y el embarque propiamente dicho. Además, todas las llegadas de pasajeros y equipajes se efectúan en la terminal A.

(54) Para prepararse ante el importante aumento de tráfico adicional en Schönefeld a consecuencia del acuerdo con easyJet de 2003, FBS suscribió otro acuerdo con esta compañía en marzo de 2004. Con este nuevo acuerdo («acuerdo de alquiler con easyJet de 2004») FBS concedió a easyJet el uso exclusivo de los mostradores de facturación y las salas para las tripulaciones de la terminal B de Schönefeld. Los pagos del alquiler acordado debían efectuarse separados de las tarifas aeroportuarias. Además, el acuerdo autorizaba a easyJet a efectuar «branding», es decir, a exhibir su marca en determinadas zonas del aeropuerto.

(55) Entre 2004 y 2007 easyJet alquiló una superficie de aproximadamente […] m^2 en forma de despachos y mostradores de facturación, lo que corresponde al […] % de la superficie total de la terminal B. En febrero de 2008 easyJet se trasladó a despachos separados, con lo que la superficie utilizada en la terminal B se redujo a […] m^2.

(56) Los pasajeros de otras compañías aéreas también pueden utilizar los espacios abiertos de la terminal B, incluidos los vestíbulos y corredores y las cafeterías allí instaladas, ya que no hay separación física entre la terminal A y la terminal B.

(57) El proceso de embarque de la terminal B se diferencia del de las otras terminales en un aspecto técnico del dispositivo de seguridad que controla los equipajes. El sistema utilizado en la terminal B dispone de un aparato de rayos X integrado para control de los equipajes. En la terminal A el control con rayos X se efectúa directamente cuando los pasajeros entran en la zona de facturación. Alemania considera que la eficacia técnica de la instalación de la terminal B es equivalente a la del sistema de control del equipaje de la terminal A.

3.5. **Medidas sujetas al procedimiento de investigación formal**

(58) Las siguientes medidas son objeto del procedimiento de investigación formal:

— el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios («medida 1») cuyo potencial beneficiario se identificó como FBS en la Decisión de incoación,

— los sistemas de tarifas establecidos en el acuerdo de 2003 con easyJet («medida 2»), cuyo potencial beneficiario se identificó como easyJet,

— las condiciones, incluidos los descuentos en las tarifas aeroportuarias y diversos incentivos financieros, ofrecidas a varias de las demás LCC en el marco de los acuerdos citados en el cuadro 6 (en lo sucesivo denominadas conjuntamente «medida 3»), cuyos potenciales beneficiarios se identificaron como Ryanair, Volare, Germanwings, V-Bird, Norwegian Air Shuttle, Aer Lingus e Icelandair,

— el contrato de arrendamiento de 2004 con easyJet («medida 4»), cuyo potencial beneficiario se identificó como easyJet.

4. RAZONES PARA LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

4.1. **Medida 1: el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios**

(59) En la Decisión de incoación, la Comisión observó que Schönefeld había sufrido pérdidas durante cierto tiempo y que todavía las seguía sufriendo. Señaló, además, que uno de los principales instrumentos para la supervivencia de FBS consistía en compensar dichas pérdidas con los beneficios generados por BFG. La Comisión llegó a la conclusión provisional de que esta subvención cruzada, basada en el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios, concedía a FBS una ventaja económica que probablemente no habría obtenido en condiciones normales de mercado. La Comisión consideró que la ventaja económica era selectiva porque solo beneficiaba a una empresa. Además, falseaba la competencia y afectaba a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

(60) Por otra parte, la Comisión llegó a la conclusión provisional de que esta ventaja económica se financiaba mediante recursos estatales por lo que sería imputable al Estado. Por lo que respecta a los recursos estatales, la Comisión destacó que FBS era una empresa pública cuyos accionistas eran el Gobierno federal alemán y dos Estados federados (*Länder*). Además, ocho de los doce miembros del Consejo de Supervisión representaban a autoridades públicas. En consecuencia, la Comisión consideró que los recursos de FBS debían considerarse recursos estatales. Por lo que respecta a la imputabilidad al Estado de la medida 1, la Comisión resaltó, en particular, el carácter de las actividades de FBS, señalando que los aeropuertos desempeñan un papel fundamental en diversos ámbitos políticos y que las autoridades públicas en general «no están ausentes» cuando el operador de un aeropuerto toma decisiones sobre el desarrollo a largo plazo de la correspondiente infraestructura.

(61) La Comisión, en consecuencia, llegó a la conclusión de que la medida en cuestión podía constituir ayuda estatal. Dudaba sobre la compatibilidad de esta posible ayuda con el mercado interior, especialmente sobre la base de la excepción contemplada en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. A este respecto, la Comisión señaló que la medida en cuestión sería ayuda de funcionamiento si se la pudiera considerar ayuda estatal, que no parecía necesaria para la consecución de un objetivo de interés común y que no acompañaba un proceso de reestructuración. La Comisión también tenía dudas sobre la compatibilidad de la medida con lo dispuesto en el artículo 106, apartado 2, del TFUE, señalando que las autoridades alemanas no habían indicado que se hubiera encomendado a FBS la prestación de servicios de interés económico general. La Comisión se remitió además a los puntos 34 y 35 de las Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales («las Directrices sobre aviación») ([20]), según los cuales solo en casos excepcionales, la gestión de un aeropuerto en su conjunto puede considerarse un servicio económico de interés general.

4.2. **Medida 2: acuerdo con easyJet de 2003**

(62) En la Decisión de incoación la Comisión indicó que las tarifas aeroportuarias abonadas por easyJet eran sustancialmente inferiores a las previstas en el régimen de tarifas aplicable. Además, la Comisión subrayó que los incentivos financieros concedidos a otras LCC en Schönefeld se basaban en el régimen de tarifas aplicable en su momento, mientras que el acuerdo de 2003 con easyJet no incluía esa referencia «dinámica» al régimen de tarifas. La Comisión, en consecuencia, adoptó el punto de vista preliminar de que el acuerdo de 2003 con easyJet podía otorgar a esta compañía una ventaja selectiva que aparentemente falseaba la competencia y afectaba a los intercambios entre los Estados miembros.

(63) La Comisión llegó, además, a la conclusión provisional de que esta medida se financiaba mediante recursos estatales y que sería imputable al Estado, basándose, entre otros, en los argumentos antes citados en la medida 1 que también son de aplicación a la medida 2. Además de estos argumentos, la Comisión indicó que era probable que la celebración de acuerdos como el suscrito con easyJet y otras LCC hubiera exigido la aprobación del Consejo de Supervisión, la mayoría de cuyos miembros eran representantes de autoridades públicas. La Comisión observó también que el régimen de tarifas aplicado por FSB tenía que ser aprobado por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Transporte del Estado federado de Brandeburgo. Estos aspectos se consideran nuevos indicios de que la medida 2 (así como la medida 3) debe considerarse como imputable al Estado. La Comisión señaló asimismo que el Primer Ministro de Brandeburgo formaba parte del Consejo de supervisión de FBS, mientras que el ministro de Urbanismo, Vivienda y Transporte era su subordinado.

([20]) DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

(64) La Comisión, además, expresó sus dudas sobre la compatibilidad de la medida con el mercado interior, si se considera como ayuda estatal, en particular por lo que respecta a las disposiciones de las Directrices sobre aviación.

4.3. **Medida 3: relaciones con otras LCC distintas**

(65) La Comisión explicó en la Decisión de incoación que el régimen de descuentos introducido en Schönefeld para fomentar el crecimiento del tráfico solo había beneficiado a determinadas compañías aéreas y subrayó la falta de transparencia de dicho régimen. La Comisión indicó que algunos de los acuerdos investigados se celebraron en un momento en el que el régimen de tarifas aplicable no incluía descuentos, y que el régimen de tarifas de 2004 se diseñó específicamente para proporcionar una base jurídica retroactiva a dichos acuerdos. Según la Comisión, el régimen de descuentos previsto en el régimen de tarifas de 2004 no podía entrar en vigor legalmente, ya que la aprobación del mencionado régimen de 2004 dependía de que se hubieran notificado a la Comisión Europea los correspondientes regímenes de tarifas, pero dicha notificación no tuvo lugar. ([21]) Teniendo en cuenta estos elementos, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que los acuerdos de que se trata otorgaban una ventaja selectiva a las compañías aéreas en cuestión. Además, la Comisión adoptó el punto de vista de que esta ventaja económica aparentemente falseaba la competencia y afectaba a los intercambios entre los Estados miembros.

(66) En relación con el uso de recursos estatales en la medida 3 y la imputabilidad de esta medida al Estado, la Comisión expuso los mismos argumentos que respecto al acuerdo con easyJet de 2003.

(67) Por último, la Comisión expresó sus dudas sobre la compatibilidad de los regímenes de que se trata con el mercado interior, si se consideran como ayuda estatal, en particular por lo que respecta a las disposiciones de las Directrices sobre aviación.

4.4. **Medida 4: contrato de arrendamiento con easyJet de 2004**

(68) Por lo que respecta al acuerdo entre FBS y easyJet para la utilización de la terminal B del aeropuerto de Schönefeld, la Comisión, en la Decisión de incoación, se remite a la sentencia del Tribunal regional de Potsdam ([22]). El Tribunal regional constató que se había concedido a easyJet el uso exclusivo de toda una terminal del aeropuerto (terminal B) y que las demás compañías aéreas que la habían usado anteriormente tuvieron que abandonarla. Esta terminal ofrecía diversas ventajas que no se daban en las demás terminales del aeropuerto Berlin-Schönefeld. La terminal dispone, por ejemplo, de un sistema de transporte de equipajes de varios niveles, lo que permite manipular los equipajes de forma considerablemente más rápida que los sistemas de transporte limitados a un nivel de las demás terminales.

(69) Según la Comisión, el Tribunal regional había constatado que no existía razón alguna para conceder a easyJet un derecho exclusivo para utilizar la terminal B. Otras compañías aéreas que también utilizaban el aeropuerto de Berlin-Schönefeld habían despachado tantos pasajeros y ofrecido tantos enlaces como easyJet. Además de ello, la Comisión consideró que el alquiler exigido por FBS a easyJet por un importe de […] EUR mensuales era inferior a los alquileres habituales en el mercado.

(70) En consecuencia, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que el contrato de alquiler con easyJet de 2004 constituía una ventaja selectiva para easyJet. Además, la Comisión adoptó el punto de vista de que esta ventaja económica aparentemente falseaba la competencia y afectaba a los intercambios entre los Estados miembros.

(71) En relación con el uso de recursos estatales en la medida 4 y la imputabilidad de esta medida al Estado, la Comisión expuso los mismos argumentos que respecto al acuerdo con easyJet de 2003.

(72) Por último, la Comisión, expresó sus dudas sobre la compatibilidad de la medida con el mercado interior, si se considera como ayuda estatal, en particular por lo que respecta a las disposiciones de las Directrices sobre aviación.

5. **OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS**

5.1. **Air France**

(73) Según Air France, las tarifas reducidas aplicadas por FBS en Schönefeld no son una medida general, ya que en este caso no se produjo el necesario anuncio público. Además, el período de vigencia del acuerdo con easyJet de 2003 (20 años) contradice la práctica decisoria de la Comisión. No había justificación objetiva para una ayuda financiera a largo plazo y no se pudo demostrar efecto incentivador alguno.

([21]) Para respaldar esta conclusión preliminar, la Comisión citaba una sentencia del Tribunal regional de Potsdam de 20 de octubre de 2004 (asunto 2 O 70/04, página 5).

([22]) Sentencia del Tribunal regional de Potsdam de 20 de octubre de 2004 (asunto 2 O 70/04).

(74) Por lo que respecta a la utilización de la terminal B por easyJet, Air France opinaba que se trataba de la única terminal para la que estaba previsto el uso exclusivo por parte de una compañía aérea. El contrato de arrendamiento de easyJet de 2004 no fue objeto de procedimiento de licitación alguno. easyJet era la única compañía aérea que podía ofrecer en Schönefeld una entrega de equipajes cómoda y fiable.

5.2. **Lufthansa**

(75) Deutsche Lufthansa AG («Lufthansa») señaló en sus observaciones que el desarrollo comercial de los tres aeropuertos berlineses (Tegel, Schönefeld y Tempelhof) había sido muy positivo y que los resultados de explotación de los tres últimos años habían sido de alrededor de un […] %. Lufthansa consideraba que Schönefeld se subvencionaba a través de las compañías aéreas que operaban en Tegel.

5.3. **Germania**

(76) Germania Fluggesellschaft mbH («Germania») opinaba que las ventajas ofrecidas en Schönefeld debido al acuerdo de dominación y transferencia de beneficios entre FBS y BFG las financiaban los pasajeros que usaban Tegel. Según Germania, la forma en que se calculaban las tarifas y los vínculos entre las compañías que operaban en Schönefeld y Tegel, que según Germania debían considerarse como colusión, daban como resultado una subvención cruzada. En opinión de Germania, FBS no reaccionó como un inversor en una economía de mercado en relación con la compensación de pérdidas. Germania considera improbable que los costes de FBS en Schönefeld pudieran cubrirse por las operaciones.

(77) Germania arguyó que las compañías aéreas de Schönefeld recibían ayuda de funcionamiento como resultado de acuerdos individuales sobre las tarifas aeroportuarias. Además, según Germania, el régimen de tarifas de 2004 no se autorizó ni se publicó.

(78) Según Germania, el alquiler cobrado a easyJet por el uso de la terminal B no correspondía al precio habitual del mercado. Cabía, pues, asimilarlo a un trato favorable y a una ayuda estatal. El uso exclusivo de toda la terminal permitió a easyJet ofrecer un servicio más eficiente, mientras que otras compañías no gozaron de una oportunidad similar.

5.4. **DBA**

(79) Según DBA Luftfahrtgesellschaft («DBA»), una compañía aérea de bajo coste controlada por Air Berlin hasta que dejó de funcionar en 2008, la competencia de precios en el mercado del transporte aéreo de Berlín era especialmente cruda. El entorno competitivo se había agudizado con la aplicación de la estrategia LCC en Schönefeld, en particular con la entrada de Germanwings y easyJet. De esta forma, las compañías que operaban desde Tegel, especialmente las otras compañías de bajo coste como Air Berlin/DBA, se vieron sometidas a presión.

(80) De acuerdo con DBA, el alquiler abonado por easyJet por la terminal B no correspondía al precio habitual de mercado. Además, el uso exclusivo del equipo de transporte de equipajes de la terminal B suponía trato preferencial, lo que era relevante de cara a las normas sobre ayudas estatales.

5.5. **Association of European Airlines**

(81) La Association of European Airlines («AEA», Asociación de Compañías Aéreas Europeas), que representa los intereses de las compañías europeas, opinaba que una subvención cruzada entre Tegel y Schönefeld, y entre los miembros de la AEA que operaban principalmente desde Tegel y las compañías subvencionadas que competían con ellas y que tenían su base en Schönefeld, era discriminatoria. Según la AEA, sin esta subvención cruzada contraria a la competencia, las compañías aéreas que operaban desde Schönefeld no serían viables económicamente y las tarifas de Tegel podrían haber sido mucho más bajas. Como Tegel se encuentra geográficamente muy cerca de Schönefeld, las subvenciones no eran necesarias desde el punto de vista público.

(82) Además, en opinión de la AEA, las medidas a que se hace referencia en la Decisión de incoación no estaban justificadas objetivamente, los descuentos e incentivos eran arbitrarios y discriminatorios y, por consiguiente, incompatibles con las Directrices sobre aviación.

5.6. **Germanwings**

(83) Germanwings indicó que FBS se había comportado siempre respecto a ella como un inversor privado en una economía de mercado. A pesar de la reducción gradual de los descuentos concedidos, Germanwings había ampliado su red de rutas desde Schönefeld. La compañía había confiado en que los acuerdos financieros con FBS se atenían a la normativa, en particular debido a que los tres aeropuertos de Berlín formaban un sistema aeroportuario unificado.

(84) Germanwings explicó que no se habían considerado los aeropuertos de Hamburgo, Dresde, Leipzig o Lübeck ([23]) como alternativas competitivas apropiadas a Schönefeld, ya que la compañía operaba sobre todo rutas domésticas en Alemania. Debido a la breve duración del vuelo en las rutas interiores, los citados aeropuertos estaban demasiado alejados de Berlín como para poderlos considerar alternativas apropiadas respecto a Schönefeld.

(85) Germanwings señaló además que el alquiler de la terminal B a easyJet era contrario a las normas de competencia y a las de ayudas estatales, ya que easyJet no había participado en la financiación de la terminal B y el alquiler se había efectuado sin el correspondiente procedimiento de licitación. Además, el precio del alquiler era demasiado bajo dado que la terminal B, a diferencia de las terminales A y C, disponía de una instalación moderna de transporte de equipajes.

5.7. **Aeropuerto de Lübeck**

(86) El aeropuerto de Lübeck señaló que no había observado incidencias negativas de la estrategia comercial de FBS en el mercado.

5.8. **Ryanair**

(87) Ryanair consideraba que, por lo que respecta a los vuelos de distancias cortas y medias, no existía competencia entre los aeropuertos de Dresde, Hamburgo y Lübeck, por una parte, y Schönefeld por otra. La distancia entre Schönefeld y Dresde, Hamburgo o Lübeck era demasiado grande como para que existiera competencia de ese tipo. En consecuencia, un acuerdo con Schönefeld no tenía consecuencias sobre los citados aeropuertos.

(88) Ryanair señaló que las tarifas que pagaba en Schönefeld eran idénticas a las del régimen de tarifas, que se atenían a la práctica habitual del sector. El acuerdo con FBS era similar a los acuerdos suscritos con toda una serie de aeropuertos privados y se habría celebrado de la misma forma con un inversor en una economía de mercado. Ryanair facilitó un estudio de un consultor […] en el que se examinaban los acuerdos contractuales entre Ryanair y FBS. Sobre la base del análisis comparativo del aeropuerto de Schönefeld con los de Liverpool y Luton, el consultor llegó a la conclusión que el comportamiento de FBS respecto a Ryanair se atenía a lo que podía esperarse de un inversor privado en una economía de mercado.

(89) Ryanair opinaba que Berlín era un importante centro económico y administrativo, como Londres o Milán, y por lo tanto un importante destino europeo. En consecuencia, las compañías aéreas que volaban a Berlín podían contar con un número suficiente de pasajeros que desearan volar allí.

5.9. **easyJet**

(90) Por lo que respecta al acuerdo con easyJet de 2003, esta compañía arguye que un operador en una economía de mercado que actuara en lugar de FBS habría adoptado también este tipo de estrategia. De hecho, la medida aportó a FBS un importante incremento en el número de pasajeros y mejoró sus resultados anuales.

(91) easyJet señaló, además, que la existencia de un acuerdo de tarifas individual entre FBS y easyJet no suponía necesariamente que se hubieran concedido descuentos discriminatorios. easyJet mantenía el punto de vista de que otras compañías aéreas que operaran con unos objetivos de crecimiento comparables habrían recibido exactamente el mismo trato que easyJet. En cualquier caso, los descuentos estaban justificados habida cuenta de las economías de escala ofrecidas por easyJet. Una gran parte de los pasajeros de Schönefeld eran clientes de easyJet con lo que esta compañía había hecho una aportación desproporcionada a la mejora de los resultados de FBS.

(92) Por lo que respecta al uso de la terminal B, easyJet señaló que no se trataba de una terminal aeroportuaria finalizada. De hecho la zona alquilada por easyJet era una zona de facturación separada y el correspondiente espacio para oficinas de la terminal norte de Schönefeld. La superficie era en gran medida de acceso público y la utilizaban también pasajeros de otras compañías aéreas. En el momento en que se suscribió el acuerdo con easyJet, la terminal B, disponía de suficiente espacio libre. Por esta razón otras compañías aéreas no sufrieron desventaja alguna. easyJet destacó que, desde que empezó sus vuelos en Schönefeld en 2004 fue la compañía con el mayor número de pasajeros, con diferencia. Por ello estaba justificado objetivamente el uso exclusivo de determinadas zonas de la terminal B.

(93) Además, el sistema de transporte de equipajes de la terminal B solo reflejaba, según easyJet, el estándar técnico habitual, por lo que no le suponía ninguna ventaja respecto a otras compañías.

(94) En relación con el valor de mercado de la terminal B, easyJet señaló que el alquiler que pagaba era superior al alquiler de mercado de la terminal B, ya que esta no era suficiente para cubrir sus necesidades de capacidad. Por esta razón los alquileres solo se podían comparar con superficies similares en el aeropuerto de Schönefeld o – en relación con las oficinas – con espacios de oficinas en la cercanía inmediata del aeropuerto.

([23]) Estos aeropuertos se citaban en la Decisión de incoación como ejemplos de aeropuertos en los que las medidas objeto de la investigación podrían haber tenido efectos negativos (véase el considerando 151 de la Decisión de incoación).

5.10. **FBS**

(95) FBS hace referencia a la especial situación de Berlín, a saber, el sistema de aeropuertos (compuesto originalmente por tres aeropuertos) y los planes para la construcción del aeropuerto central Berlin Brandenburg (BER). En 2003 Schönefeld operaba solo con la mitad de su capacidad de tráfico y no llegaba a cubrir sus costes operativos. Según señaló FBS, el cierre de Schönefeld hubiera conducido, entre otras cosas a la pérdida de su autorización de funcionamiento, que era imprescindible para que el BER pudiera ser operativo.

(96) FBS indicó que los supuestos aeropuertos competidores entre sí, citados por la Comisión en su Decisión de incoación, no competían realmente con el de Berlín porque la distancia geográfica entre ellos era demasiado grande.

(97) Respecto al acuerdo de dominación y transferencia de beneficios, FBS argumentó que dichos acuerdos entre empresas de un mismo grupo estaban a la orden del día en el mundo empresarial. FBS mantenía el punto de vista de que la transferencia de beneficios entre los tres aeropuertos de Berlín era una simple cuestión interna de la empresa. Según FBS, el sistema aeroportuario formaba una sola empresa, perseguía un interés común y estaba mutuamente ligado por el Derecho de sociedades. El sistema aeroportuario representaba un único mercado geográfico y de producto. Se trataba, por consiguiente, de una práctica habitual de mercado y, además, en el presente caso, tenía sentido desde el punto de vista comercial.

(98) FBS se oponía a algunas de las conclusiones provisionales de la Decisión de incoación en relación con el uso de recursos estatales. Según la empresa, el hecho de que las autoridades públicas debieran aprobar el régimen de tarifas no era suficiente para concluir que los recursos de FBS estaban controlados por el Estado. Según FBS, el sistema del régimen de tarifas se aplicaba por igual a los accionistas públicos y privados de los aeropuertos y tenía en cuenta el interés público en el funcionamiento del transporte aéreo, de acuerdo con las normas jurídicas. De acuerdo con FBS, el Primer Ministro de Brandeburgo, que también era miembro del Consejo de Supervisión de FBS, no podía dar instrucciones al ministro responsable de aprobar el régimen de tarifas. Además, a la hora de fijar las tarifas, la relación jurídica entre los aeropuertos y las compañías aéreas se regía exclusivamente por el Derecho privado y era vinculante de conformidad con el Derecho civil, independientemente de su aprobación por la autoridad pertinente.

(99) FBS explicó también que el régimen de tarifas tenía el mismo efecto que los términos comerciales generales y formaba parte integrante del acuerdo entre un aeropuerto y una compañía aérea independientemente de cualquier aprobación oficial. El régimen de tarifas —incluidos los sistemas de descuentos— se ofrecía desde el 1 de mayo de 2004 indistintamente a todas las compañías aéreas. Los regímenes contractuales individuales solo servían para establecer términos de liquidación bilaterales y fijar en detalle los objetivos. Estos acuerdos no concedían ventajas especiales.

(100) FBS argumentaba que en 2003, tras el fallido intento de privatizar la empresa, y debido a los diferentes modelos de utilización de los dos principales aeropuertos de Berlín —con Tegel funcionando al límite de su capacidad total sin posibilidades significativas de expansión, frente a Schönefeld que todavía tenía gran capacidad libre y además era la futura localización del VER— tuvo que tomar medidas para que el transporte aéreo del gran Berlín funcionara sobre una base sostenible y económicamente eficiente.

(101) FBS explicó, además, que era necesario, en interés del grupo FBS, mantener el funcionamiento de Schönefeld de cara a la futura actividad del BER. Según FBS, incluso un cierre temporal de Schönefeld habría hecho imposible, de facto, alcanzar el objetivo estratégico a largo plazo —de que en dicho emplazamiento funcionara un aeropuerto centralizado de Berlín—.

(102) De acuerdo con lo señalado por FBS, era necesario, por lo tanto, que Schönefeld siguiera funcionando, de la forma económicamente más eficiente posible, entre 2003 y la apertura del aeropuerto BER. FBS añadió que, para una mejor utilización de las capacidades disponibles de Schönefeld, decidió aplicar la estrategia LCC propuesta por un reconocido consultor. Esta estrategia LCC se consideró como la opción económicamente más favorable para FBS, ya que el régimen de tarifas que proponía, con el sistema de incentivos limitados y degresivos previstos en él, era el que parecía más propicio para incrementar el tráfico en Schönefeld.

(103) Según FBS, la estrategia LCC tuvo considerable éxito. El número de pasajeros de Schönefeld se incrementó sin que se redujeran los volúmenes de pasajeros de los demás aeropuertos de Berlín. FBS destacó que el incremento del tráfico hizo aumentar los ingresos, superándose rápidamente las dificultades económicas. Ya en 2006, el resultado de explotación (EBIT) de FBS fue positivo por vez primera. Según FBS esta tendencia positiva iba a continuar, lo que era de especial importancia para la capacidad financiera del nuevo aeropuerto.

(104) FBS indicó que el cambio estratégico iniciado en 2003 había sido esencial por razones económicas y que, al dar ese paso, FBS se había comportado como un inversor prudente en una economía de mercado. Sobre la base del plan comercial subyacente en la estrategia LCC, FBS estaba en situación de pronosticar que las operaciones del aeropuerto no iban a seguir siendo no rentables. FBS se remitió al estudio encargado a la empresa de auditoría […] («estudio del primer experto»). Este estudio finalizado en 2007 confirmó que, desde la perspectiva de un inversor en una economía de mercado, tenía sentido aplicar la estrategia LCC e introducir el correspondiente régimen de tarifas.

(105) FBS explicó que los acuerdos individuales suscritos con determinadas LCC antes de la entrada en vigor del régimen de tarifas de 2004, habían sido necesarios para aplicar la estrategia LCC con el fin de ofrecer a las compañías aéreas un incentivo para que se instalaran en Schönefeld. FBS se remitió a un segundo estudio, encargado a la empresa de auditoría […], que también se finalizó en 2007. En el marco de este estudio, […] analizaba la rentabilidad de los diferentes acuerdos que constituían la medida 3 y concluía que FBS se había comportado como un inversor prudente en una economía de mercado al celebrar cada uno de ellos. Todos los acuerdos individuales con las diferentes compañías aéreas se habían suscrito sobre la base de consideraciones puramente económicas y con el fin de mejorar la situación de FBS a corto plazo.

(106) En relación con el acuerdo con easyJet de 2003, FBS consideraba que había sido un componente esencial de la estrategia LCC y que no constituía ayuda estatal. La estrategia LCC había creado un incentivo para que easyJet, una de las principales LCC de Europa, se instalara en Schönefeld.

(107) Basándose en el éxito del acuerdo con easyJet (considerado «arrendatario de prestigio»), FBS pudo convencer a otras compañías aéreas para que se instalaran en Schönefeld. La relación contractual con easyJet (incluida la obligación de que esta compañía basara un número mínimo de aviones en Schönefeld) garantizó a ambas partes una elevada seguridad de planificación y contribuyó en gran medida a incrementar la rentabilidad de Schönefeld.

(108) FBS arguyó que el acuerdo con easyJet de 2003 no difería básicamente del régimen de tarifas de 2004 y no había supuesto una concesión indebida de ventajas. FBS señaló, además, que el acuerdo modificativo con easyJet de 2007 hacía referencia expresa al régimen de tarifas de 2006, aplicable en ese momento.

(109) FBS resaltó, además, que los contratos individuales con las LCC se habían suscrito antes de la adopción de las Directrices sobre aviación de 2005. Algunos contratos se suscribieron incluso antes de que la Comisión adoptara la Decisión *Charleroi* ([24]).

(110) Según FBS, alquilar instalaciones de la terminal B a easyJet no le otorgó a esta ventaja particular alguna. La asignación de una terminal completa a easyJet se efectuó por razones económicas y prácticas, debido al elevado número de pasajeros de esta compañía en Schönefeld. easyJet había abonado el precio habitual de mercado, que se acordó sobre la base de los alquileres ya aplicados en Schönefeld. La asignación de terminales es una práctica habitual en los aeropuertos alemanes e internacionales. Además, no había derechos de publicidad que otorgaran a easyJet ventaja alguna sobre otras compañías aéreas, ya que – como las demás compañías aéreas – dispone de derechos de publicidad solo en la zona de facturación.

6. **OBSERVACIONES DE ALEMANIA**

6.1. **Influencia estatal**

(111) Alemania señaló que los recursos de FBS no estaban controlados por el Estado ni se podían imputar a este. Según Alemania, los incentivos y descuentos en cuestión no se financiaron con recursos públicos, sino que eran resultado de las actividades comerciales de una empresa que funcionaba de conformidad con el Derecho privado.

(112) Alemania explicó en este contexto que FBS y sus filiales, a pesar de la participación estatal, no formaban parte de la Administración Pública, sino que se habían sometido expresamente a los principios de la competencia y el mercado libre. Alemania añadió que los accionistas estatales de FBS esperaban la obtención de beneficios.

([24]) Decisión C(2004) 516 de la Comisión, de 12 de febrero de 2004, relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi (DO L 137 de 30.4.2004, p. 1).

6.2. **Acuerdo de dominación y transferencia de beneficios (Medida 1)**

(113) Alemania considera que el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios no incluye subvención cruzada alguna que pueda representar ayuda estatal.

(114) Alemania resaltó que, tanto en términos de Derecho público como de normativa de la Unión ([25]), los aeropuertos de Berlín estaban vinculados de tal forma entre sí que constituían un único «sistema aeroportuario». La finalidad de tal sistema aeroportuario era considerar los diferentes aeropuertos como un aeropuerto único con diferentes pistas de despegue y aterrizaje. En consecuencia, FBS y BFG debían considerarse como una sola empresa. Alemania hace la observación de que la misma Comisión ha hecho referencia a un acuerdo de dominación y transferencia de beneficios, una infraestructura informática conjunta, funciones clave centralizadas y planes empresariales conjuntos como criterios para considerar las empresas individuales dentro de un grupo como no autónomas ([26]).

(115) Según Alemania, la transferencia de beneficios no implica la transferencia de costes de Schönefeld a Tegel y Tempelhof. No tenía impacto alguno sobre las tarifas aeroportuarias de Tegel. Las tarifas de los tres aeropuertos se basaban en los costes generados en cada uno de ellos.

(116) Además, Alemania señaló que FBS, como cualquier otra empresa privada, seguía un plan estratégico con el fin de lograr beneficios a largo plazo. La característica principal de este plan era la creación de un único aeropuerto para Berlín en el emplazamiento de Schönefeld.

6.3. **Validez jurídica del régimen de tarifas de 2004**

(117) Según Alemania, la conclusión preliminar de la Comisión en la Decisión de incoación, según la cual los regímenes de tarifas que no habían sido aprobados incondicionalmente por la autoridad regional competente no eran válidos ([27]), no refleja adecuadamente la situación jurídica predominante en Alemania. La aprobación con arreglo al artículo 43 a del *Luftverkehrszulassungsordnung* (Reglamento de autorizaciones para el tráfico aéreo) por parte de la autoridad regional competente ([28]) no era un requisito previo para la validez legal del régimen de tarifas. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal Federal de Justicia (*Bundesgerichtshof*-BGH) y de los tribunales de primera instancia alemanes, los regímenes de tarifas publicados por los aeropuertos alemanes constituían «términos comerciales generales» (*Allgemeine Geschäftsbedingungen*), tal como se definen en el Derecho civil alemán ([29]). Esto significa que los regímenes de tarifas —autorizados por las autoridades competentes o no— desempeñaban el papel de condiciones contractuales ofrecidas por defecto a las compañías aéreas que usan el aeropuerto ([30]).

(118) Según Alemania, en la sentencia de 20 de octubre de 2004, citada por la Comisión en el considerando 22 de la Decisión de incoación ([31]), el Tribunal regional de Potsdam ignoró las circunstancias. Además, se había apelado la sentencia. En este contexto, el Tribunal superior regional de Brandeburgo (*Brandenburgisches Oberlandesgericht*) emitió una información judicial («*richterlicher Hinweis*») según la cual no debía mantenerse la sentencia del Tribunal regional de Potsdam. Alemania señaló que la denuncia en el origen del procedimiento se había retirado posteriormente como parte de un acuerdo entre las partes en litigio. La sentencia del Tribunal regional de Potsdam, en consecuencia, nunca fue definitiva y dejó de ser operativa al retirarse la denuncia, aunque no se hubiera anulado explícitamente. Alemania indicó que el Tribunal regional de Potsdam había revisado su interpretación de la ley y en un asunto posterior muy parecido había rechazado una denuncia sobre el régimen de tarifas de Schönefeld.

6.4. **Acuerdos individuales suscritos entre FBS y determinadas compañías aéreas (Medidas 2 y 3)**

(119) Alemania explicó que el sistema de tarifas y los acuerdos contractuales individuales con diferentes compañías aéreas en el aeropuerto de Schönefeld debían contemplarse en el contexto de la aplicación de la estrategia LCC.

([25]) Véase el artículo 2, letra h), del Reglamento (CEE) nº 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DO L 14 de 22.1.1993, p. 1).

([26]) Decisión 2002/346/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2001, relativa a las ayudas estatales de Alemania a Deckel Maho Seebach GmbH, C 27/2000 (DO L 126 de 13.5.2002, p. 14), considerando 16; Decisión 2002/468/CE de la Comisión, de 15 de enero de 2002, relativa a la ayuda estatal concedida por Alemania en favor de Klausner Nordic Timber GmbH & Co. KG, Wismar, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, C 41/2001 (DO L 165 de 24.6.2002, p. 15), considerando 67.

([27]) Véase el considerando 65.

([28]) Artículo 43 de la antigua versión del *Luftverkehrszulassungsordnung*.

([29]) Véase BGH, sentencia de 24 de noviembre de 1977, asunto III ZR 27/76, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* (ZLW) 1979, 140 (143); Tribunal regional de Berlín, sentencia de 25 de agosto de 2000, asunto 96 O 197/99, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 2001, 475 (479); BGH, sentencia de 23 de enero de 1997, asunto III ZR 27/96, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1997, 510.

([30]) Véase BGH, sentencia de 24 de noviembre de 1977, asunto ZR III 27/76, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1979, 140 (148); Tribunal Administrativo Superior Federal (*Bundesverwaltungsgericht*), sentencia de 8 de julio de 1977, asunto VII C 72/74, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1977, (49); Giemulla, en: Giemulla/Schmid (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht*, Köln 2007, artículo 43 *Luftverkehrszulassungsordnung*, apartado 16.

([31]) Véase nota 20 a pie de página.

(120) Alemania argumentaba que, en ese contexto, dado que los aeropuertos de Berlín formaban un «sistema aeroportuario» único, no entraban en competencia entre sí. Schönefeld desempeñaba un papel complementario aliviando la presión del aeropuerto de Tegel, que estaba al límite de su capacidad. La estrategia LCC era un método legítimo para un control indirecto de la carga del tráfico. Esta estrategia no redujo el número de pasajeros de Tegel. Más bien, ambos aeropuertos vieron aumentar considerablemente el número de pasajeros en los años que precedieron a la incoación del procedimiento formal de investigación. Además, dada la distancia geográfica, los aeropuertos de Berlín no competían con los de Leipzig, Dresde, Hamburgo o Lübeck, especialmente en lo que se refiere a los pasajeros LCC sensibles a los costes.

(121) Según Alemania, para la ejecución de la estrategia LCC era esencial que una de las compañías aéreas funcionara como arrendatario de prestigio que usara Schönefeld como base. Este era el primer paso para construir un elevado volumen de tráfico en ese aeropuerto, lo que haría que Schönefeld fuera más atractivo para otras compañías. Si se hubieran aplicado a Schönefeld las mismas condiciones que en Tegel, habría sido imposible atraer a tal arrendatario de prestigio, como muestran los intentos fallidos de los años noventa de persuadir a las compañías aéreas de que se trasladaran de Tegel a Schönefeld. Para desviar el tráfico y usar eficientemente la capacidad de Schönefeld, era necesario atraer tráfico aéreo a este aeropuerto. Mediante la aplicación de la estrategia LCC las compañías aéreas recibieron los correspondientes incentivos, entre los que se encontraba un régimen de tarifas, los descuentos cuantitativos y otros incentivos financieros.

(122) Había sido necesario aplicar la estrategia LCC mediante acuerdos individuales con varias compañías aéreas antes de la entrada en vigor del régimen de tarifas de 2004, con el fin de limitar las pérdidas generadas en Schönefeld lo antes posible y lograr una posición favorable en un mercado LCC en rápido crecimiento en la época. A este respecto, Alemania señaló que una modificación oficial del régimen de tarifas de un aeropuerto hubiera tenido como consecuencia un gran trabajo administrativo y no se habría completado con la rapidez necesaria para empezar a aplicar la estrategia LCC lo antes posible, a saber, a finales de 2003.

(123) Alemania argumentó que FBS había actuado como un inversor en una economía de mercado al adoptar las medidas que se están examinando, ya que sus decisiones comerciales se basaban en la estrategia LCC, y que los acuerdos individuales se habían suscrito sobre la base de un plan de negocios sólido desarrollado por el consultor. Alemania citó también las evaluaciones efectuadas por dos empresas de auditoría, […] y […], a las que FBS había encargado evaluar si la estrategia LCC y los acuerdos individuales cumplían el principio del inversor en una economía de mercado, lo que era el caso.

(124) Según Alemania, los auditores llegaron a la conclusión de que, tanto por lo que respecta a la decisión de gestión sobre una reorientación estratégica y la introducción de un régimen de incentivo financiero, un inversor en una economía de mercado que se encontrara en una situación comparable, habría tomado las mismas decisiones. Respecto al acuerdo de 2003 con easyJet y los acuerdos individuales mencionados en el cuadro 6 (excepto el de V-Bird), […], calculó los correspondientes valores actuales netos (*net present values*, «NPV»), que resultaron ser positivos. […] llegó por lo tanto a la conclusión de que un inversor en una economía de mercado hubiera actuado igual que FBS. Sin embargo, […] expresó sus dudas especialmente respecto a la duración acordada originalmente por las partes del acuerdo con easyJet de 2003. […] consideraba que, dada la duración (10 años con opción a prorrogarlo otros 10), un inversor prudente, al suscribir un acuerdo de ese tipo, habría probablemente tenido en cuenta el impacto del acuerdo contemplado en las futuras operaciones del aeropuerto BER, que debía inaugurarse antes de que expirara el acuerdo con easyJet de 2003 ([32]). Según […], la existencia del acuerdo con easyJet de 2003 podría haber actuado de forma negativa, en determinadas circunstancias, sobre las tarifas que FBS podría haber negociado con otras compañías aéreas para utilizar el BER, lo que podría haber influido sobre la rentabilidad del futuro aeropuerto. Alemania aclaró, sin embargo, que esta preocupación sobre la duración originalmente prevista del acuerdo suscrito con easyJet en 2003 ya no era pertinente porque dicho acuerdo se modificó por el acuerdo modificativo con easyJet de 2007. Este acuerdo modificativo incluía una disposición por la cual el acuerdo expiraría con la apertura del BER, prevista entonces para 2011.

(125) Además, en sus comentarios a las observaciones de terceros, Alemania señaló que las observaciones de algunas partes sobre el régimen de tarifas de 2004 y los acuerdos individuales con las LCC eran parcialmente incorrectas y

([32]) Este impacto no se tuvo en cuenta en los cálculos que dieron como resultado un valor actual neto positivo para el acuerdo con easyJet de 2003 en los períodos en los que se debía aplicar originalmente (10 o 20 años, según easyJet optara por una prórroga de 10 años tras los primeros 10).

se habían sacado de su contexto. Alemania destacó que el régimen de tarifas de Schönefeld pretendía fomentar que se abrieran nuevas rutas y que no era discriminatorio, ya que cualquier compañía aérea que lograra atraer a Schönefeld un número suficiente de pasajeros o que abriera desde allí nuevas rutas o nuevas frecuencias, se beneficiaría de los descuentos.

6.5. **Contrato de alquiler con easyJet de 2004 (Medida 4)**

(126) Por lo que respecta al uso de la terminal B por parte de easyJet, Alemania destacó que easyJet solo alquilaba parte (24 %) de la superficie útil de la terminal B. Según Alemania, asignar el uso de superficie de oficinas y mostradores de facturación en una zona concreta de una terminal a una compañía aérea concreta, era una práctica habitual en los aeropuertos internacionales y no constituía un trato preferente.

(127) Por lo que respecta al derecho exclusivo concedido a easyJet, Alemania explicó que, habida cuenta del gran número de pasajeros transportado por easyJet, no fue posible que otras compañías aéreas utilizaran la terminal B por razones puramente prácticas, ya que easyJet casi superaba ya la capacidad de la terminal.

(128) Alemania señaló además que también se había concedido a otras compañías el uso exclusivo de determinadas zonas de las terminales del aeropuerto de Schönefeld. En particular, el grupo Lufthansa (Condor, Sun-Express y Germanwings) disfrutó inicialmente del uso exclusivo de la terminal D cuando se construyó en 2004-2005.

(129) Alemania también expresó sus dudas sobre algunas observaciones de terceros en relación con la medida 4 y señaló que los datos sobre los alquileres citados por algunos de esos terceros eran falsos y no estaban fundamentados. Los alquileres pagados por easyJet se fijaron en relación con los alquileres de mercado normales de Schönefeld. Alemania consideraba que, frente a las afirmaciones de algunos terceros, los alquileres de Schönefeld no se podían comparar con los de Tegel.

(130) Por lo que respecta a las posibles ventajas que easyJet podía obtener de la instalación especial de transporte de equipajes de la terminal B, Alemania señaló que esta instalación había sido fabricada por la misma empresa que la de la terminal A y que se había diseñado con los mismos estándares técnicos. Debido a la integración de la tecnología de rayos X la instalación de la terminal se había hecho más compleja y, en consecuencia, tenía menor capacidad técnica, unos tiempos de espera de los equipajes más largos y una mayor tendencia a averiarse. Debido a ello, la instalación de transporte de equipajes de la terminal B representaba en realidad una desventaja para easyJet frente a las compañías que operaban en la terminal A. Además, debido a la configuración de los edificios, llevaba menos tiempo transportar los equipajes desde la terminal A al avión en espera que desde la terminal B. Todo ello suponía una serie de desventajas para easyJet frente a las compañías instaladas en la terminal A.

(131) Alemania señaló que, frente a lo que señalaban algunos terceros, las instalaciones de transporte de equipajes no se renovaron para easyJet. La instalación de rayos X se incorporó al sistema de transporte de equipajes existente en 2003 por razones de seguridad.

(132) Por último, Alemania argumentó que la asignación del tráfico de pasajeros de easyJet a la terminal B se basó en criterios no discriminatorios y apropiados, si bien sin procedimiento de licitación, que no exigía para estos casos la legislación alemana ni la de la Unión. Según Alemania, cuando easyJet decidió iniciar sus operaciones en Schönefeld en 2004, estaba claro que esta compañía supondría una parte muy importante del tráfico total. De hecho, ya en 2004 easyJet generaba el 30 % del tráfico total de Schönefeld. Era apropiado y racional agrupar las operaciones de easyJet en una sola terminal, y se consideró que la terminal B era la más apropiada debido a su capacidad libre. De acuerdo con Alemania, no se restringió ni se impidió el acceso a Schönefeld a otras compañías, ya que el aeropuerto tenía suficiente capacidad para acoger a todas las compañías potencialmente interesadas.

7. **EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS**

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

(134) Los criterios establecidos en el artículo 107, apartado 1, son acumulativos. Para poder establecer si se puede considerar una medida como ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, se deben cumplir los cuatro requisitos siguientes. La ayuda financiera

— se concede por el Estado o mediante fondos estatales,

— favorece a determinadas empresas o producciones,

— falsea o amenaza falsear la competencia,

— afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

(135) En el presente asunto, Alemania alegó que FBS había actuado como un inversor prudente en una economía de mercado, guiado por un objetivo de rentabilidad, en circunstancias similares, de forma que las medidas examinadas no concedían ventaja alguna que la empresa no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado. Si ese fuera el caso, las medidas aplicadas por FBS no constituirían ayuda estatal.

7.1. **Principio del inversor en una economía de mercado — consideraciones generales**

(136) Para determinar si un acuerdo concreto suscrito por una empresa pública con un tercero para el suministro de bienes o la prestación de servicios otorga a ese tercero una ventaja económica, la Comisión examina si un inversor prudente en una economía de mercado, guiado por un objetivo de rentabilidad, habría adoptado medidas similares en circunstancias similares. La comparación entre el comportamiento de una empresa pública —como FBS— y un hipotético inversor prudente en una economía de mercado debe realizarse en referencia a la actitud que el inversor en la economía de mercado en cuestión hubiera tenido en el momento en que se celebró la transacción en cuestión, teniendo en cuenta la información disponible y la evolución previsible en ese momento, e independientemente de los posteriores acontecimientos.

(137) Por ello, es de crucial importancia para la empresa pública en cuestión el concepto de rentabilidad previsible. Esto no significa necesariamente que para que una transacción no incluya ayuda estatal el inversor deba entrar en ella solo por la rentabilidad a corto plazo. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el comportamiento de un inversor público puede compararse con el de un inversor privado guiado por perspectivas de rentabilidad a largo plazo ([33]).

(138) En el presente asunto la Comisión examinó en primer lugar si la estrategia LCC adoptada por FBS desde 2003 hubiera podido generar, de medio a largo plazo, resultados positivos, así como si hubiera sido lógico, por razones de rentabilidad, cerrar Schönefeld. Por último la Comisión analizó cada una de las medidas objeto del procedimiento de investigación formal a la vista del principio del inversor en una economía de mercado. El análisis dio como resultado que las medidas examinadas no constituían ayuda estatal.

7.2. **Análisis preliminar: evaluación de las opciones estratégicas de FBS desde el punto de vista del inversor en una economía de mercado**

(139) En los apartados 2, 3.1 y 3.2 se describen las circunstancias económicas en las que FBS gestionó el aeropuerto de Schönefeld entre principios de los años noventa y 2003.

(140) Tal como se señala en los considerandos citados, FBS gestionaba también los otros aeropuertos de Berlín, a saber, Tempelhof y Tegel. Tempelhof fue descartado desde el principio como infraestructura que pudiera ampliarse debido a sus características especiales y a su situación en un entorno urbano. Tegel era un aeropuerto moderno en general más atractivo para las compañías aéreas y los pasajeros que Schönefeld, ya que su infraestructura era más moderna y estaba situado más cerca del centro urbano. En los años noventa, Tegel funcionaba ya al límite de su capacidad y no se podía ampliar de forma suficiente para evitar las limitaciones a largo plazo. En cambio la capacidad de Schönefeld estaba infrautilizada desde hacía tiempo y el aeropuerto podía ampliarse de ser necesario.

(141) Un segundo elemento de importancia en este contexto era la perspectiva de construir un único aeropuerto para Berlín que sustituyera a los aeropuertos existentes y que se situaría en Schönefeld. Tal como se recoge en el considerando 14, la decisión para llevar a cabo este proyecto se formalizó mediante un acuerdo suscrito por el Gobierno Federal alemán y los Estados federados de Berlín y Brandeburgo en mayo de 1996.

(142) Un tercer elemento de importancia fue el intento fallido en los años noventa de desviar parte del tráfico de Tegel a Schönefeld, y el hecho de que, tras un período de estancamiento en la segunda mitad de los años noventa, entre 2000 y 2003 el tráfico de Schönefeld siguió disminuyendo. En 2003 las autoridades públicas debieron reconocer que habían fracasado en la privatización de los aeropuertos berlineses.

([33]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (ALFA Romeo), C-305, Rec. 1991, I-1603, apartado 20; véase también la sentencia del Tribunal de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Comisión, T-228/99, Rec. 2003, II-435, apartados 250-270.

(143) Esto condujo en 2003 a que las autoridades públicas y FBS examinaran las diferentes opciones estratégicas de que disponía FBS. Como ya se ha señalado, en ese momento no se puso en duda el objetivo de disponer de un único aeropuerto nuevo para Berlín en Schönefeld que incorporara parte de la estructura ya existente allí ([34]). El objetivo de FBS y de las autoridades públicas era, por lo tanto, encontrar una estrategia óptima para Schönefeld durante el período de 2003 hasta la apertura del BER, prevista para 2011. En ese contexto, como ya se señaló en el considerando 28, se encargó un estudio a un consultor («el estudio del consultor»), que recomendaba una estrategia para atraer LCC a Schönefeld (la estrategia LCC).

(144) Junto a la estrategia LCC (opción 1), FBS disponía todavía de las opciones de seguir con la estrategia ejecutada hasta ese momento en Schönefeld (opción 2), o cerrar temporalmente Schönefeld hasta la apertura del nuevo aeropuerto BER (opción 3).

7.2.1. *Comparación de las opciones 1 y 2*

(145) Tal como se explica a continuación, para un inversor prudente en una economía de mercado, guiado por un objetivo de rentabilidad de medio a largo plazo que actuara en lugar de FBS, hubiera sido más lógico preferir la opción 1 a la opción 2.

El estudio del consultor

(146) Tal como se explica en los considerandos (29) y (30), el consultor constató que existía potencial para una importante expansión del tráfico aéreo en Berlín por toda una serie de razones estructurales y que, en comparación con los aeropuertos de otras capitales, Berlín todavía tenía un potencial considerable en 2003 para el establecimiento y el crecimiento del tráfico LCC.

(147) El consultor comparó Berlín con otras grandes ciudades desde el punto de vista del tráfico LCC. Comprobó, en concreto, que las frecuencias LCC por habitante en la aglomeración urbana de Berlín eran considerablemente inferiores (0,011) a las de otras grandes ciudades europeas como Londres (0,029), Bruselas (0,040), Colonia (0,030) y Dublín (0,051). La comparación reveló también que el porcentaje de frecuencias LCC del total de frecuencias era muy inferior al de otras importantes ciudades europeas. Partiendo de estas cifras podría aventurarse que el porcentaje de […] podría incrementarse hasta un mínimo de […] y probablemente incluso a un […].

(148) Basándose en la experiencia de otras ciudades importantes, el consultor estimó que si se tomaban medidas para desarrollar el tráfico LCC, dos tercios del tráfico LCC adicional sería de «nuevos pasajeros», es decir, pasajeros que no volarían desde Berlín si las medidas en cuestión no crearan una oferta adicional de LCC ([35]). Según el consultor, cabía esperar que parte de estos «nuevos pasajeros» procediera de otros transportes como el tren o el autobús.

(149) Sobre la base de estos análisis, la previsión del consultor era que el posible tráfico LCC suplementario en Schönefeld podría incrementarse a corto plazo, es decir, entre 2003 y 2005, en una cifra de 600 000 a 900 000 pasajeros suplementarios anuales, y a medio plazo, es decir, entre 2005 y 2010, en 300 000 pasajeros suplementarios anuales. A consecuencia de este considerable incremento cabía esperar que Schönefeld tuviera que despachar entre 3 millones y 4,2 millones de pasajeros más que en 2003. Esto suponía que FBS podía esperar alcanzar en 2010 un volumen total de entre 4,7 millones y 5,9 millones de pasajeros en Schönefeld ([36]).

(150) Por último, el estudio del consultor evaluaba en detalle la viabilidad de una estrategia centrada en las LCC en Schönefeld, identificando los posibles obstáculos y los factores que pudieran poner en peligro el éxito de esa estrategia.

(151) En primer lugar se analizaron los requisitos operativos de las LCC, que son diferentes de los de las compañías aéreas tradicionales en diversos aspectos. El análisis se basó en la situación de una serie de aeropuertos europeos utilizados por las LCC. Los principales requisitos que demandaban las LCC eran los siguientes:

— tiempos de inmovilización cortos (25-30 minutos ([37])) — principal requisito,

([34]) Véase la nota 8 a pie de página.
([35]) El consultor señaló que otros análisis de los mercados europeos y americanos revelaban que entre el 50 % y el 80 % de los pasajeros transportados por una LCC de nueva entrada son «nuevos pasajeros», dependiendo el porcentaje de la ruta en cuestión.
([36]) En realidad FBS alcanzó un volumen aún mayor (7,3 millones de pasajeros).
([37]) En 2003, es decir, antes de que se introdujera la estrategia LCC, 26 de las 32 compañías aéreas que operaban en Schönefeld tenían tiempos de inmovilización de entre 45 y 90 minutos.

— servicios de aeropuerto reducidos al mínimo en la facturación de pasajeros y equipaje, pero con un alto nivel de calidad de los servicios demandados,

— «walk-boarding» ([38]) en lugar del uso más caro de pasarelas de acceso, con una distancia más corta entre la terminal y la plataforma,

— infraestructuras más sencillas y funcionales, sin sistemas informáticos caros y con itinerarios intuitivos y simples dentro del aeropuerto,

— suficientes conexiones de transporte con el aeropuerto,

— asignación exclusiva de puertas, mostradores de venta y de facturación así como disponer de suficiente espacio de oficinas para las LCC.

(152) Según el consultor, Schönefeld podía cumplir ampliamente todos estos requisitos. En particular, los tiempos de inmovilización breves eran operativamente posibles en Schönefeld. El consultor destacó, además, que las conexiones con el aeropuerto por autobús, tren o carretera eran óptimas. Sin embargo, en el estudio se señalaron algunas lagunas y puntos débiles relativamente insignificantes en relación con el *walk-boarding*, la asignación exclusiva de zonas de las terminales y espacio de oficina, los itinerarios intuitivos dentro del aeropuerto y las distancias entre terminales y plataformas. Teniendo presentes en parte las soluciones de otros aeropuertos utilizados por las LCC, el consultor recomendó una serie de adaptaciones relativamente limitadas que podrían realizarse para cumplir plenamente los requisitos de las LCC interesadas en operar en Schönefeld. Se consideró que no eran necesarias grandes inversiones de infraestructura o importantes modificaciones de la infraestructura existente. Parecía posible, en particular, en lo que respecta al *walk-boarding*, añadir puertas adicionales a la infraestructura existente en pocos meses y a un coste reducido.

(153) El consultor evaluó además la presión competitiva que se ejercería sobre las operaciones LCC de Schönefeld en caso de que FBS se decidiera a desarrollarlas. El consultor llegó a la conclusión de que la presión sería limitada, debido, en particular, a que los aeropuertos internacionales más cercanos que podrían albergar un tráfico LCC importante, como Dresde, Leipzig o Hannover, estaban demasiado lejos como para ejercer una presión competitiva sustancial. Según el consultor, todo ello confirmaba que el considerable potencial para el tráfico LCC de la zona de Berlín podía realizarse en Schönefeld.

(154) El consultor identificó y analizó, además, las distintas opciones de que disponía FBS para ofrecer unas tarifas aeroportuarias atractivas a las LCC. Este aspecto se consideró un elemento crucial de una posible estrategia LCC. De hecho, es indiscutible que las LCC, debido a su política de precios con sus pasajeros, resultado de una estrategia centrada en un elevado volumen y unos precios atractivos, pide unas tarifas bajas a los gestores de los aeropuertos. Como las LCC son en la mayoría de los casos compañías que ofrecen enlaces «punto a punto» en vez de «hub and spoke», pueden abrir nuevas rutas, cerrar las existentes e incrementar o reducir frecuencias de forma muy flexible y dinámica. De esta forma pueden ejercer una mayor presión sobre los gestores de los aeropuertos para lograr unas tarifas aeroportuarias lo más bajas posible. Queda claro, en consecuencia, que una estrategia LCC sin un sistema de tarifas más atractivo en Schönefeld estaba abocada al fracaso.

(155) Las opciones examinadas y evaluadas por el consultor eran i) una reducción general de las tarifas aeroportuarias, ii) descuentos basados en el volumen, iii) diferenciación basada en los servicios prestados, o iv) combinaciones de estas opciones básicas. Sobre la base de un examen jurídico y una evaluación económica de estas opciones, se recomendó un enfoque que combinara una reducción general de las tarifas aeroportuarias, un descuento en las tarifas de los pasajeros basado en los volúmenes y una diferenciación en las tarifas basada en los servicios prestados, que incluiría sobre todo la exención de la tarifa de aparcamiento en tiempos de inmovilización inferiores a 30 minutos. Aparte de la reducción general de las tarifas aeroportuarias estas medidas estaban diseñadas en particular con el fin de beneficiar a las LCC que se trasladaran a Schönefeld y no a las que ya operaban en el aeropuerto. El sentido de esta estrategia era atraer nuevas compañías sin que se vieran afectados negativamente los ingresos generados por las compañías ya presentes en el aeropuerto.

([38]) El *walk-boarding* exige que, para abordar el avión, los pasajeros salgan de la terminal y caminen por la plataforma.

(156) Por último, el consultor identificó y analizó diversas medidas posibles para incrementar los ingresos no relacionados con actividades aeronáuticas, en particular los generados por las actividades de restaurantes y cadenas alimentarias, aparcamientos, lanzaderas, espacios publicitarios, etc. Estas recomendaciones tuvieron en cuenta el volumen y tipo ([39]) de tráfico adicional que se esperaba de la estrategia LCC.

(157) En su estudio el consultor siguió una metodología sólida y llevó a cabo una evaluación detallada teniendo en cuenta todos los factores relevantes. En particular, la cuantificación del potencial para un tráfico LCC adicional, basado en las características específicas de la zona de Berlín, así como en la experiencia de grandes aeropuertos «*benchmark*» es un análisis sólido. También era útil evaluar hasta qué punto la estrategia LCC podía verse afectada por aeropuertos competidores, y las conclusiones derivadas del análisis son razonables. El examen de los requisitos de las LCC potencialmente interesadas en iniciar sus operaciones en Schönefeld, así como identificar las medidas con las que Schönefeld podía satisfacer plenamente dichos requisitos, también eran sólidos. El análisis, de hecho, era sistemático y muy detallado. Lo mismo cabe señalar de los distintos regímenes de tarifas posibles pensados para atraer a las LCC.

(158) Debe señalarse, además, que en el contexto de este estudio, el consultor elaboró una serie de documentos para FBS que, junto con los documentos elaborados por el mismo FBS (incluido un plan financiero *ex ante* de 5 de septiembre de 2003 con previsiones de rentabilidad) constituyeron la base para la decisión de FBS. El cuadro 8 ofrece un panorama general de los resultados financieros previstos para 2003 a partir de la estrategia LCC y de una estrategia que FBS seguiría concentrando en el tráfico tradicional (denominada «opción 1» en el estudio del segundo experto). Por lo que respecta a la estrategia LCC, se contemplaron dos hipótesis, una «hipótesis pesimista» y una «hipótesis realista», que difieren en términos de la magnitud del tráfico LCC adicional previsto.

Cuadro 8

Impacto financiero de la opción 1 y la opción 2 en términos de márgenes de beneficio previstos en Schönefeld en el período 2003-2012 (en millones EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Margen de beneficio sin LCC (opción 1)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Margen de beneficio con LCC (opción 2 — «hipótesis pesimista»)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Margen de beneficio con LCC (opción 3 — «hipótesis realista»)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Fuente: Plan de financiación de FBS.

(159) Las estimaciones anteriores, tanto las de la hipótesis «realista» como las de la «pesimista», proceden de las previsiones del tráfico LCC adicional elaboradas por el consultor. Estas estimaciones tienden a confirmar que la estrategia LCC conduce a una situación financiera más favorable que una situación contrafactual en la que FBS siguiera centrándose en las compañías aéreas tradicionales. De hecho, si FBS hubiera elegido la opción 1 se

([39]) Por ejemplo, el consultor recomendó que se instalara en el aeropuerto una cadena de comida rápida que pudiera cubrir las necesidades de un importante número de pasajeros que viajan con compañías de bajo coste.

hubieran seguido generando pérdidas importantes hasta 2012, sin que se hubiera podido reducir significativamente dichas pérdidas. En cambio, de la aplicación de la estrategia LCC se podía esperar una clara y constante reducción de las pérdidas, con un retorno de la rentabilidad con la «hipótesis realista» a partir de 2009.

(160) Un inversor prudente en una economía de mercado con unas perspectivas de rentabilidad de medio a largo plazo hubiera considerado las conclusiones del estudio del consultor, junto con las propias previsiones de FBS, como una base sólida para adoptar una decisión estratégica. En consecuencia, para ese inversor prudente en una economía de mercado hubiera sido lógico preferir la opción 1 a la opción 2.

Estudio del primer experto

(161) Como ya se ha indicado, FBS encargó a la empresa de auditoría […] («primer experto») un estudio para hacer pasar una prueba de estrés al material en el que FBS había decidido basar su estrategia LCC («estudio del primer experto»). En el estudio, finalizado en 2007, se llegó a la conclusión de que, desde una perspectiva de un inversor en una economía de mercado, era lógico ejecutar la estrategia LCC con el correspondiente régimen de tarifas, a saber, el régimen de tarifas de 2004. Como base para su análisis, el primer experto utilizó una serie de documentos de 2003, en particular un plan de financiación preparado por FBS para el período de 2004 a 2012, y diversos documentos elaborados por el consultor en el marco de su estudio para FBS.

(162) Las conclusiones del primer experto concuerdan con las del estudio del consultor. Aunque el estudio del primer experto no sea esencial para la evaluación de la Comisión, es un elemento adicional que confirma que hubiera sido lógico que un inversor prudente en una economía de mercado hubiera preferido la opción 1 a la opción 2.

Conclusión

(163) En consecuencia, de lo expuesto se concluye que para un inversor prudente en una economía de mercado guiado por un objetivo de rentabilidad de medio a largo plazo que actuara en lugar de FBS, hubiera sido más lógico, en 2003, preferir la opción 1 a la opción 2.

7.2.2. *Opción 3 frente a las opciones 1 y 2*

(164) Como ya se ha señalado, una opción posible para FBS hubiera sido cerrar Schönefeld (opción 3), por lo menos hasta la apertura del BER. FBS hubiera podido tomar esta decisión no solo en 2003 (año en que FBS decidió poner en marcha la estrategia LCC) sino antes o después. De los documentos disponibles se desprende que FBS nunca pensó seriamente en esta opción, por lo menos desde que se celebró el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios en 1992. Además, no se analizaron las ventajas de esa opción en el estudio del consultor.

(165) Para evaluar si un inversor prudente en una economía de mercado, guiado por un objetivo de rentabilidad, hubiera considerado esta opción más ventajosa que las opciones 1 y 2, es esencial tener en cuenta el proyecto BER. Como se ha indicado ya en el considerando 14, la planificación para crear un único aeropuerto de Berlín se inició en enero de 1992 y el 20 de junio de 1993 se anunció que el área al sur de Schönefeld, adyacente al aeropuerto existente, era una de las posibles localizaciones para la infraestructura aeroportuaria del nuevo BER. Por ello, ya en 1992-1993, el hecho de que Schönefeld pudiera alojar el nuevo aeropuerto único de Berlín era algo más que una posibilidad remota. Esta posibilidad se convirtió en certeza con el acuerdo firmado el 28 de mayo de 1996 entre el Gobierno federal alemán y los Estados federados de Berlín y Brandeburgo, que desde entonces nunca se ha cuestionado.

(166) En este contexto, el cierre de Schönefeld hubiera supuesto una serie de importantes inconvenientes para un inversor prudente en una economía de mercado. Debe recordarse, en primer lugar, que mientras Tempelhof iba cerrando gradualmente sus operaciones, Tegel había venido operando cada vez más cerca de los límites de su capacidad desde los años noventa y, como muestra el cuadro 1, su tráfico había ido creciendo de forma considerable desde entonces ([40]). En cualquier caso, Tegel no podía absorber todo el tráfico de la zona de Berlín. Schönefeld era necesario para garantizar que Berlín tendría la suficiente capacidad aeroportuaria y su cierre hubiera provocado una grave congestión. De hecho, entre 1991 y 2003, Schönefeld contaba entre el 13 % y el 20 % del tráfico total de pasajeros de Berlín. Schönefeld era especialmente necesario en períodos punta, es decir, en momentos en los que había que dar salida desde Berlín a un elevado número de vuelos chárter. Además, Schönefeld era también crucial para los vuelos de carga ya que, a diferencia de Tegel, tenía licencia operativa de 24 horas por lo que podía utilizarse para vuelos nocturnos. Además, Tegel y Tempelhof no podían ampliarse lo suficiente para superar las limitaciones de capacidad a largo plazo ([41]).

([40]) En ese momento el tráfico de Tempelhof era muy moderado en comparación con los otros dos aeropuertos de Berlín.
([41]) Véanse los considerandos 9 y 14.

(167) Hay que señalar, además, que Schönefeld disponía de una considerable capacidad libre con lo que podría haber absorbido tráfico adicional. Como muestra el cuadro 1, la presencia de Schönefeld permitió que el tráfico aéreo de Berlín creciera claramente con el tiempo, en particular desde la introducción de la estrategia LCC en 2003. Entre 2003 y 2006 el tráfico de Berlín pasó de 13,3 millones a 18,4 millones de pasajeros, y más del 80 % de ese crecimiento lo absorbió Schönefeld. Por ello, el cierre de Schönefeld hubiera privado a Berlín no solo de una parte importante de su tráfico existente sino también de un potencial de crecimiento esencial.

(168) La posibilidad de que el cierre de un aeropuerto pueda dar lugar a una limitación de capacidad en la zona en la que está situado el aeropuerto y limitar la posibilidad de incrementar el tráfico aéreo en esa zona, no haría desistir necesariamente de llevar a cabo ese cierre a un inversor prudente en una economía de mercado guiado por un objetivo de rentabilidad antes que por objetivos de política pública. Sin embargo, en el presente caso, el cierre de Schönefeld y su impacto en la capacidad general de la infraestructura aeroportuaria de la zona de Berlín y, por consiguiente, en todo el tráfico aéreo de esa zona, tendría unas consecuencias graves sobre el tráfico del BER como futuro aeropuerto único de la zona de Berlín en el inicio de sus operaciones. En caso de que se cerrara Schönefeld, el BER tendría que iniciar sus actividades en mucho peores condiciones comerciales, a saber, con mucho menos tráfico que si Schönefeld hubiera seguido funcionando. Este factor hubiera disuadido a un inversor prudente en una economía de mercado que actuara en lugar de FBS, de cerrar Schönefeld debido al impacto del cierre sobre la rentabilidad de la empresa.

(169) Además, si Schönefeld se hubiera cerrado antes de la apertura del BER, FBS hubiera tenido que crear todo el tráfico inicial del BER. Habría tenido que convencer, además, a las compañías aéreas que operaban en Tegel de que trasladaran sus actividades al nuevo aeropuerto (en vez de simplemente suspenderlas). Y también habría tenido FBS que convencer a las que no volaban a Berlín de iniciar sus actividades allí. Esta situación hubiera sido menos favorable que si Schönefeld todavía hubiera seguido funcionando cuando se hubiera abierto el BER. En esta última hipótesis una proporción importante del tráfico inicial del nuevo aeropuerto estaría creado «naturalmente» por las compañías aéreas que ya funcionaran en Schönefeld, incluidas las presentes desde 2003 atraídas por la estrategia LCC.

(170) Además, el cierre de Schönefeld hubiera tenido amplias consecuencias administrativas sobre el proyecto BER. El cierre del aeropuerto hubiera supuesto la revocación de su licencia operativa. En consecuencia, el nuevo aeropuerto habría debido llevar a cabo un procedimiento de planificación totalmente nuevo y recibir una autorización operativa completamente nueva. En cambio, si Schönefeld seguía funcionando, la apertura del BER solo requeriría la ampliación de la licencia operativa de Schönefeld. Esto suponía un procedimiento administrativo mucho más sencillo con un gasto mucho menor, menos largo y con un grado de incertidumbre sobre el resultado del procedimiento mucho menor. En el caso de un procedimiento de planificación y una licencia operativa completamente nuevos, la incertidumbre sobre el resultado de la evaluación del impacto medioambiental de proyecto, en particular, hubiera supuesto un elevado factor de inseguridad. Además, existe unanimidad en cuanto a que ganar la aceptación pública de un proyecto de aeropuerto completamente nuevo plantea muchos más problemas que una ampliación de una infraestructura ya en funcionamiento.

(171) El cese de la actividad de Schönefeld hubiera generado también costes por el despido de los trabajadores y, una vez que hubiera abierto el BER, por la necesidad posterior de reclutar, contratar y formar al nuevo personal. Ello hubiera supuesto costes suplementarios y dificultades operativas en comparación con la situación en la que el personal que trabajara en Schönefeld hubiera estado inmediatamente disponible para trabajar en el nuevo aeropuerto cuando abriera.

(172) Los aspectos citados son muy difíciles de cuantificar ya que, en particular, afectan a la situación económica de un futuro aeropuerto a corto, medio y largo plazo. Sin embargo, está claro que estos aspectos influyen seriamente en las condiciones económicas en las que abriría y funcionaría el BER, e incluso en la viabilidad del proyecto, que es de suma importancia estratégica para FBS. Por estas razones, incluso sobre una base cualitativa, estas circunstancias negativas deben considerarse lo suficientemente graves como para poder compensar los beneficios que pudieran obtenerse del cierre de Schönefeld en forma de ahorro de costes fijos. En particular, este sería el caso si se esperara que una estrategia destinada a incrementar el tráfico LCC en Schönefeld generara resultados financieros positivos.

7.2.3. *Conclusión del análisis preliminar*

(173) Habida cuenta de lo expuesto, se concluye que, desde la perspectiva de un inversor prudente en una economía de mercado, no hubiera sido lógico cerrar Schönefeld en algún momento entre 1992 y la apertura del BER. Además, de las tres opciones estratégicas disponibles en 2003, un inversor prudente en una economía de mercado guiado por perspectivas de rentabilidad hubiera optado por la opción 1, a saber, la estrategia LCC, antes que por las opciones 2 o 3. Como parte de esta estrategia, el inversor hubiera ofrecido unas tarifas aeroportuarias atractivas (y/o incentivos financieros para mitigar los costes de las tarifas aeroportuarias) a las LCC con el fin de atraerlas a Schönefeld

7.3. **Evaluación del acuerdo de dominación y transferencia de beneficios (Medida 1)**

(174) En la Decisión de incoación, dadas las continuadas pérdidas generadas por Schönefeld, la Comisión se preguntaba si FBS había actuado como un inversor prudente en una economía de mercado cuando compensó las pérdidas generadas por Schönefeld a nivel del grupo FBS mediante los beneficios de las operaciones de Tegel y Tempelhof. ([42])

(175) El acuerdo de dominación y transferencia de beneficios se firmó el 6 de agosto de 1992, es decir, mucho antes de que se dictara la sentencia del asunto *Aéroports de Paris* ([43]) de 12 de diciembre de 2000. Por estas razones Alemania podían asumir legítimamente que la financiación de la infraestructura aeroportuaria no constituía ayuda estatal y que, por consiguiente, no era necesario notificar las medidas a la Comisión. De ello se desprende que la Comisión no puede ahora cuestionar, sobre la base de las normas sobre ayudas estatales, la legalidad de las medidas de financiación concedidas antes de la sentencia del asunto *Aéroports de Paris* ([44]), es decir, antes del 12 de diciembre de 2000 ([45]). Por lo tanto, el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios solo podía considerarse potencialmente ayuda estatal a partir de la citada fecha. El marco temporal de la investigación de la Comisión de esta medida se limita, por lo tanto al período del 12 de diciembre de 2000 hasta la fecha en que se incoó el procedimiento de investigación formal.

(176) Como explicó Alemania, el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios está dentro de la práctica comercial habitual de los grupos de empresas, en particular por consideraciones de política fiscal de la empresa. Además, la «compensación» de pérdidas y beneficios generados por diversas empresas dentro de un grupo es también habitual. Puede hacerse en forma de acuerdo de transferencia o de simples pagos de dividendos de las filiales a sus empresas matrices. El mero hecho de que el grupo FBS suscribiera un acuerdo de dominación y transferencia de beneficios en 1992 y lo haya mantenido hasta la fecha no puede constituir, como tal, ayuda estatal.

(177) La Comisión ya señaló en relación con el principio del inversor en una economía de mercado: «[…] que en las decisiones empresariales de inversión existe un amplio margen de discrecionalidad, pero deben aplicarse los principios [principio del inversor en una economía de mercado] cuando quede fuera de toda duda y la única explicación razonable es que la provisión de fondos públicos debe ser considerada como una ayuda estatal. Deberá adoptarse el mismo enfoque cuando una parte de un grupo de empresas públicas sin problemas de rentabilidad aporte fondos a empresas del mismo grupo pero no rentables. En las empresas privadas esto sucede cuando se adoptan planes estratégicos con buenas expectativas de beneficios a largo plazo o cuando la provisión interna de fondos beneficia claramente al grupo en su conjunto. Cuando exista una provisión interna de fondos en grupos de empresas públicas, la Comisión tendrá en cuenta objetivos estratégicos similares…» ([46]).

(178) Por esta razón, en el presente caso, no puede considerarse que la subvención cruzada conceda ventaja alguna a Schönefeld si forma parte de un plan estratégico con beneficios a largo plazo o si supone una ventaja para el grupo FBS en su conjunto.

(179) Por todas las razones señaladas en la sección 7.2.2, estaba claro como mínimo desde 1992, y en consecuencia mucho antes de la sentencia de Aéroports de Paris ([47]), que era lógico mantener el funcionamiento de Schönefeld en lugar de cerrarlo, aunque generara pérdidas durante muchos años. De hecho, el cierre de Schönefeld hubiera provocado un grave perjuicio económico al aeropuerto BER (que, como futuro aeropuerto único de Berlín, se esperaba generara beneficios, por lo menos a largo plazo) e incluso habría puesto en entredicho la viabilidad de este importante proyecto estratégico. La decisión de construir un único aeropuerto en Berlín estuvo originada no solo por planificación del territorio o consideraciones medioambientales sino también teniendo presentes el incremento previsto del tráfico y unos ingresos más elevados. Tal como se reconoce en la Decisión de la Comisión por la que se aprueban las ayudas al aeropuerto BER, el éxito del proyecto se basaba en el incremento previsto del tráfico en Berlín ([48]) en un solo aeropuerto ([49]). Con el fin de mantener la actividad de Schönefeld y eventualmente con el objetivo de convertirlo en un aeropuerto rentable (en primer lugar persuadiendo a las compañías aéreas de que se instalen allí y posteriormente aplicando la estrategia LCC), era necesario mantener su viabilidad utilizando

([42]) Decisión de incoación, considerandos 69 a 71(71).
([43]) Sentencia del Tribunal de 12 de diciembre de 2000, Aéroports de Paris/Comisión, asunto T-128/98, Rec. 2000, p. II-3929; confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, asunto C-82/01, Rec. 2002, p. I-9297, apartados 75-79.
([44]) Decisión de la Comisión de 3 de octubre de 2012 en el asunto de ayuda estatal C 38/2008 — Financiación del aeropuerto de Múnich, Terminal 2 (pendiente de publicación en el Diario Oficial), considerandos 74 a 81.
([45]) El criterio decisivo para saber el día en que se considera concedida la ayuda estatal es la fecha del instrumento jurídico vinculante por el que las autoridades públicas deciden conceder la medida de que se trate al beneficiario de la ayuda. Véase a este respecto la sentencia del Tribunal de 12 de diciembre de 1996, Compagnie nationale Air France/Comisión, asunto T-358/94, Rec. 1996, p. II-02109, apartado 79; Sentencia del Tribunal de 14 de enero de 2004, Fleuren Compost BV/Comisión, asunto T-109/01, Rec. 2004, p. II-127, apartado 74, y los asuntos acumulados T-427/04 y T-17/05, República Francesa (T-427/04) y France Télécom SA (T-17/05)/Comisión, Rec. 2009, p. II-4315, apartado 321.
([46]) Comunicación de la Comisión a los Estados miembros (DO C 307 de 13.11.1993, p. 3) — Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión (DO L 195 de 29.7.1980, p. 35) a las empresas públicas del sector de fabricación, apartado 29.
([47]) Véase la nota 42 a pie de página.
([48]) Véase, en particular, el considerando 82 de la Decisión sobre el asunto NN 25/09 (ex N 167/09).
([49]) Véase, en particular, el considerando 78 de la Decisión sobre el asunto NN 25/09 (exN 167/09).

parte de los beneficios generados por Tegel y Tempelhof para financiarlo. Debido a ello, la subvención cruzada en este caso forma parte de un «plan[es] estratégico[s] con buenas expectativas de beneficios a largo plazo» y en cualquier caso beneficia al grupo FBS en su conjunto a largo plazo en comparación con la situación contrafactual en la que se habría cerrado Schönefeld. FBS podría esperar que estas ventajas a largo plazo —la apertura con éxito y la explotación con beneficios del nuevo aeropuerto único de la aglomeración de Berlín (así como los beneficios previstos de explotar Schönefeld tras unos años de aplicación práctica de la estrategia LCC)— superaran a largo plazo las pérdidas acumuladas por Schönefeld antes de la apertura del BER.

(180) Por consiguiente, al suscribir y mantener el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios y mantener Schönefeld en funcionamiento, el grupo FBS no concedió ventaja económica alguna a Schönefeld ([50]) En consecuencia, la celebración y aplicación del acuerdo de dominación y transferencia de beneficios desde el 12 de diciembre de 2000 no constituye ayuda estatal.

7.4. **Acuerdos entre FBS y las diferentes compañías aéreas: Observaciones preliminares**

(181) Antes de evaluar los acuerdos suscritos entre FBS y diversas compañías aéreas es útil hacer varias observaciones preliminares, especialmente teniendo presente la sentencia del Tribunal en el asunto *Charleroi* («sentencia *Charleroi*) ([51]), que se dictó después de que se incoara el procedimiento de investigación formal en el presente asunto.

7.4.1. *Aplicación del principio del inversor en una economía de mercado a los acuerdos suscritos entre FBS y diversas compañías aéreas*

(182) Algunas partes interesadas argumentaron en sustancia que los acuerdos en cuestión otorgaban una ventaja económica a las compañías aéreas de que se trata porque las condiciones ofrecidas en dichos acuerdos diferían de las normas generales aplicables a las tarifas aeroportuarias de Schönefeld o porque no se ofrecían a todas las compañías aéreas las mismas condiciones sin excepción.

(183) La cuestión esencial planteada por estos argumentos es la siguiente: Si en un aeropuerto gestionado por una empresa pública existe un sistema de tarifas públicas y si el gestor del aeropuerto ofrece descuentos sobre dichas tarifas o incentivos financieros con el mismo efecto que los descuentos ([52]), tales descuentos e incentivos ([53]) ¿otorgan por sí mismos y en todas las circunstancias una ventaja económica a las compañías aéreas en cuestión?

(184) La respuesta a esta cuestión es que no. En la sentencia *Charleroi*, que se refería en particular a un descuento ofrecido por la Región Valona a una compañía aérea en un aeropuerto en el que dicha región tenía la responsabilidad de fijar las tarifas aeroportuarias, el Tribunal señaló: «La mera circunstancia de que, en el presente caso, la Región Valona disponga de una potestad reglamentaria en materia de fijación de los cánones aeroportuarios no excluye la obligación de aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado al proceder al examen de un sistema de descuentos de dichos cánones, ya que un operador privado podría establecer un sistema de esa índole.» ([54]). De ello se desprende que los descuentos de las tarifas aeroportuarias (o incentivos financieros, que reducen los flujos financieros netos de las compañías aéreas al operador del aeropuerto) no otorgan automáticamente una ventaja económica. Para poder determinar si es así, se debe evaluar si un inversor prudente en una economía de mercado, guiado por un objetivo de rentabilidad, hubiera aceptado conceder descuentos e incentivos similares a la compañía aérea en cuestión ([55]).

(185) Para un inversor prudente en una economía de mercado que gestione un aeropuerto, puede haber muchas razones para no ofrecer las mismas condiciones a todas las compañías aéreas. En particular, puede ser lógico ofrecer a las compañías aéreas que aportan al aeropuerto un número elevado de pasajeros determinados incentivos financieros

([50]) Suponiendo que el aeropuerto de Schönefeld pueda considerarse como una empresa en el grupo FBS, aunque no sea una entidad jurídica distinta, y pueda recibir ayuda estatal «de» FBS.

([51]) Sentencia del Tribunal de 17 de diciembre de 2008, Ryanair Ltd/Comisión, asunto T-196/04, Rec. 2008, p. II-3643.

([52]) Por ejemplo, pagos o reducciones en las tarifas al abrirse una nueva ruta o frecuencia, o subvenciones de comercialización destinadas a cubrir parte de los costes de comercialización de la compañía, por ejemplo al abrir una nueva ruta.

([53]) Estos incentivos se proponen mediante acuerdos bilaterales o a través de regímenes de incentivos financieros basados en parámetros tales como el número de pasajeros y fijados en un documento legal, tal como un régimen de tarifas.

([54]) Sentencia *Charleroi*, apartado 101.

([55]) La Comisión adoptó un enfoque similar en su Decisión C(2011) 3497 final de 24 de mayo de 2011 por la que incoaba el procedimiento de investigación formal en el asunto SA.31662 – C/2011 (ex NN/2011) — Rumanía — Aeropuerto internacional de Timisoara — Wizz Air (DO C 270 de 13.11.2011, p. 11). Véase también el considerando 129, en el que la Comisión señala lo siguiente: «Según jurisprudencia reiterada, se debe evaluar si, en condiciones similares, un operador aeroportuario privado habría aceptado acuerdos comerciales idénticos o similares a los del aeropuerto de Timisoara, teniendo presente, en particular, la información disponible y la evolución previsible en la fecha de dichas contribuciones.».

(incluso en forma de subvenciones de comercialización) y descuentos especiales respecto a las tarifas aeroportuarias publicadas. Estas condiciones favorables se pueden justificar objetivamente por el tráfico adicional previsto y por los ingresos no relacionados con actividades aeronáuticas aportados por dicho tráfico adicional ([56]). Otra justificación es que el margen por pasajero generado por las tarifas aeroportuarias pagadas por la compañía aérea puede ser importante en términos absolutos a la vista del número de pasajeros, aunque se vea reducido por los descuentos y los incentivos financieros.

(186) Un inversor prudente en una economía de mercado puede tener en cuenta numerosos factores para determinar las condiciones ofrecidas a las compañías aéreas. Estos factores incluyen no solo el tráfico adicional previsto sino el momento en que se negocia el acuerdo con la compañía aérea (y la situación del aeropuerto en ese período, especialmente en términos de utilización de la capacidad), las rutas que pretende explotar la compañía aérea ([57]), los requisitos operativos de la compañía en el aeropuerto, el tipo de servicios necesarios en el aeropuerto y sus características, la presión ejercida por las compañías aéreas durante las negociaciones ([58]), etc.

(187) Para un inversor prudente en una economía de mercado que opere un aeropuerto puede, por lo tanto, estar justificado ofrecer diferentes condiciones a diferentes compañías aéreas en términos de tarifas aeroportuarias e incentivos financieros, ya sea a través de acuerdos bilaterales o mediante regímenes de descuentos e incentivos financieros introducidos en los instrumentos legales por los que se fijan las tarifas ([59]). Para evaluar si tales descuentos e incentivos financieros otorgan una ventaja económica, debe determinarse si el operador del aeropuerto, al tomar la decisión de ofrecerlas, puede esperar razonablemente que la decisión sea rentable, en otras palabras, que genere beneficios más elevados (o menores pérdidas) que los obtenidos en la situación contrafactual.

(188) Además —contrariamente a lo que sugieren algunas partes interesadas— en lo que se refiere a las condiciones que ofrecen los operadores de los aeropuertos a las compañías aéreas mediante acuerdos bilaterales (por ejemplo, subvenciones específicas para la apertura de nuevas rutas) y no derivadas de los regímenes generales de descuentos o incentivos financieros incluidos en un régimen de tarifas publicado, un inversor prudente en una economía de mercado no tiene razones para garantizar que dichas condiciones se basan en un conjunto de criterios generales y transparentes aplicables a todas las compañías aéreas. Al negociar un acuerdo bilateral con una compañía aérea, se espera que un inversor prudente en una economía de mercado tenga en cuenta todos los aspectos relevantes de las prestaciones de servicios propuestas por la compañía antes que un conjunto de criterios transparentes preestablecidos que pueden limitar sus márgenes de negociación. Por esta razón, los comentarios realizados por determinados terceros sobre la supuesta falta de transparencia de los descuentos y los incentivos financieros ofrecidos por FBS en el presente caso son irrelevantes en el contexto de la aplicación del principio de un inversor en una economía de mercado.

7.4.2. *Legalidad del régimen de tarifas de 2004 y de los acuerdos bilaterales entre FBS y las diferentes compañías aéreas según el Derecho nacional*

(189) La cuestión de si el régimen de tarifas de 2004 entró en vigor según el Derecho nacional o no, aun siendo importante desde el Derecho alemán, no lo es en el contexto de la aplicación del principio del inversor en una economía de mercado. El hecho de que un descuento sobre las tarifas aeroportuarias generales o un incentivo financiero que tenga efecto equivalente, se concediera mediante un acuerdo bilateral en vez de a través de un sistema general incluido en un régimen de tarifas publicado es irrelevante. El hecho es que un inversor prudente en una economía de mercado puede decidir conceder descuentos o incentivos a través de cualquier tipo de mecanismo y los beneficios de tales decisiones no dependen del mecanismo escogido. Por ello, la cuestión de si las condiciones ofrecidas por FBS a determinadas compañías aéreas eran resultado de la mera aplicación de un régimen de tarifas válido aplicable o de acuerdos bilaterales, es irrelevante.

([56]) Se entiende por ello los ingresos del operador aeroportuario como resultado de la actividad comercial adicional de aparcamientos, tiendas, restaurantes, etc., generados por los pasajeros adicionales.

([57]) Diferentes rutas pueden atraer a pasajeros de diferentes perfiles, en particular en términos de comportamiento de consumo en los aeropuertos, y ofrecer al aeropuerto el correspondiente potencial para generar ingresos no relacionados con actividades aeronáuticas. En consecuencia, dos grupos diferentes de rutas pueden tener efectos diferentes sobre los ingresos del operador del aeropuerto.

([58]) Como las LCC tienen el objetivo de ofrecer a sus clientes los precios más bajos posibles, tienen tendencia a ejercer más presión que las compañías tradicionales sobre los operadores de los aeropuertos para obtener bajas tarifas aeroportuarias.

([59]) Como los sistemas de descuento por volúmenes de pasajeros, incentivo de frecuencia e incentivo de destino incluidos en el régimen de tarifas de 2004.

(190) Además, la cuestión de si FBS tenía derecho, de acuerdo con el Derecho nacional a suscribir acuerdos bilaterales que fijaran condiciones diferentes a las del régimen de tarifas aplicable ([60]), es también irrelevante. A este respecto, el Tribunal señaló en la sentencia *Charleroi*: «[…] la conformidad con el Derecho nacional de la actuación de la entidad que concede una ayuda no es un factor que deba tomarse en cuenta para responder a la cuestión de si dicha entidad actuó con arreglo al principio del inversor privado en una economía de mercado o concedió una ventaja económica contraria al artículo 87 CE, apartado 1.» ([61]).

7.4.3. *Efectos de las condiciones ofrecidas a las compañías aéreas que operaban en Tegel*

(191) En sus observaciones, algunas partes interesadas argumentaron que las compañías aéreas que operaban en Schönefeld estaban subvencionadas por las que lo hacían en Tegel a través de bajas tarifas aeroportuarias y otras condiciones favorables. Esta supuesta subvención cruzada resultaba del hecho de que FBS compensaba el efecto de unas tarifas bajas en Schönefeld mediante unas elevadas en Tegel.

(192) Estas observaciones suponen que las condiciones ofrecidas en Schönefeld estarían libres de ayuda estatal solo si fueran equivalentes a las de Tegel.

(193) Pero este no es el caso. En primer lugar, Tegel y Schönefeld no difieren solamente en las tarifas aeroportuarias sino en otros muchos aspectos, en particular la naturaleza de la infraestructura del aeropuerto y la distancia al centro de la ciudad. Por ello no cabe considerar que sean sustitutos completos el uno del otro. Prueba de ello es que no se pudiera persuadir a las compañías aéreas de que trasladaran sus operaciones de Tegel a Schönefeld antes de que se aplicara la estrategia LCC.

(194) Por otra parte, no se «obliga» a las líneas aéreas a trabajar desde Tegel o Schönefeld. Además, las compañías aéreas disponían de otras dos opciones: no operar desde Tegel ni desde Schönefeld o utilizar estos aeropuertos con menor capacidad (y usar sus aviones y tripulaciones en rutas distintas a la de Berlín, ya que las LCC han demostrado que podían ajustar rápidamente su capacidad a nuevas condiciones de mercado). Por ello, cualquier intento de FBS de imponer a una compañía aérea que estuviera pensando operar en Schönefeld las mismas condiciones que en Tegel podría simplemente provocar que esa compañía abandonara sus planes y decidiera no operar en Schönefeld ni en Tegel o reducir sus operaciones en Berlín.

(195) Por ello, no había razón alguna para que un inversor prudente en una economía de mercado tuviera en cuenta las condiciones de Tegel al fijar el nivel de las tarifas de Schönefeld. Siguiendo los mismos razonamientos, y teniendo en cuenta la limitada importancia económica, la reducción o el cierre de Tempelhof, no había razón alguna para que un inversor prudente en una economía de mercado tuviera en cuenta las condiciones de Tempelhof al fijar el nivel de las tarifas de Schönefeld.

7.4.4. *Aplicación del principio del inversor en una economía de mercado a los acuerdos entre los aeropuertos y las compañías aéreas*

(196) La Comisión constata que, en el presente asunto, los acuerdos de que se trata deben considerarse parte de la aplicación de la estrategia LCC, de la que se esperaba condujera a Schönefeld a resultados positivos a medio y largo plazo.

(197) Para evaluar si alguno de los acuerdos en cuestión otorga una ventaja económica, se debe analizar si, en la fecha en que se suscribió el acuerdo, un inversor prudente en una economía de mercado habría esperado que el acuerdo hubiera generado un beneficio más elevado que el alcanzado de otra forma. Este beneficio más elevado se cuantifica mediante la diferencia entre los ingresos incrementales que previsiblemente se iban a alcanzar mediante el acuerdo (es decir, la diferencia entre los ingresos que se hubieran alcanzado si el acuerdo se hubiera suscrito y los que se hubieran alcanzado sin el acuerdo) y los costes incrementales que previsiblemente iban a resultar del acuerdo (es decir, la diferencia entre los costes que se hubieran generado si se hubiera suscrito el acuerdo y los generados sin el acuerdo), al flujo de caja resultantes se le deduce el correspondiente tipo de descuento.

(198) Además, en este análisis deben tenerse en cuenta todos los ingresos y costes incrementales relevantes asociados a la transacción. Los distintos elementos (descuentos el las tarifas aeroportuarias, subvenciones de comercialización, otros incentivos financieros) no se pueden evaluar por separado. Cabe citar aquí el siguiente texto de la sentencia *Charleroi*: «[…] al aplicar el criterio del inversor privado es necesario contemplar la transacción comercial en su

([60]) Esta cuestión se plantea, en particular, en relación con el acuerdo con easyJet de 2003, que se suscribió cuando estaba vigente el régimen de tarifas de 2003, y que difería claramente de las condiciones de dicho régimen (véase el considerando 42(42)). Además, el primer acuerdo con Ryanair, el primero con Germanwings y los acuerdos con Volare y V-Bird se suscribieron cuando estaba en vigor el régimen de tarifas de 2003. Estos acuerdos establecían el pago de subvenciones que no estaban previstas en el régimen (véase el considerando 48). De igual forma, los acuerdos con Aer Lingus, Icelandair y Norwegian Air Shuttle se suscribieron cuando era de aplicación el régimen de tarifas de 2004. Estos acuerdos establecía el pago por parte de FBS de subvenciones para cubrir parte de los gastos de comercialización de las compañías aéreas en cuestión, lo que no estaba previsto en el régimen de tarifas (véase el considerando 49).

([61]) Sentencia *Charleroi*, apartado 98.

conjunto, a fin de verificar si la entidad estatal y la entidad controlada por ella, consideradas conjuntamente, se comportaron como operadores racionales en una economía de mercado. En efecto, al valorar las medidas controvertidas, la Comisión está obligada a tener en cuenta todos los datos pertinentes y su contexto […].» ([62]).

(199) Los ingresos incrementales previstos deben incluir, en particular, los ingresos de las tarifas aeroportuarias, teniendo en cuenta los descuentos, así como el tráfico adicional que se espera genere el acuerdo y los ingresos no relacionados con actividades aeronáuticas que se espera genere el tráfico adicional. Los costes incrementales previstos deben incluir, en particular, todos los costes incrementales de funcionamiento e inversión que no se habrían generado sin el acuerdo, así como los costes de las subvenciones de comercialización y otros incentivos financieros.

7.5. **Evaluación del Acuerdo con easyJet de 2003 (Medida 2)**

(200) El acuerdo con easyJet de 2003 se suscribió antes de la entrada en vigor del régimen de tarifas de 2004, originalmente por una duración de diez años, con la opción de prorrogarlo otros diez más.

(201) Alemania presentó pruebas sobre las perspectivas financieras *ex ante* del proyecto, basadas en particular en las previsiones de FBS de 17 de diciembre de 2003, es decir, antes de la celebración del acuerdo entre FBS y easyJet el 19 de diciembre de 2003, (véase el considerando 37). FBS partía del supuesto de que el acuerdo para el período 2004 a 2012 acarrearía un incremento anual de su resultado de explotación y que en 2010 se alcanzaría el umbral de rentabilidad operativa.

Cuadro 9

Previsiones de FBS sobre el resultado de explotación adicional generado por el acuerdo con easyJet de 2003 (en millones EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Resultado de explotación sin easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Resultado de explotación adicional con easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Resultado de explotación consolidado	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(202) La Comisión considera que estas previsiones y sus hipótesis subyacentes constituían una base sólida para firmar el acuerdo con easyJet de 2003.

(203) Las previsiones de tráfico previstas a raíz del acuerdo con easyJet de 2003 se calcularon sobre la base del número de aviones que easyJet, de acuerdo con el acuerdo, estacionaría en Schönefeld con el tiempo y sobre la base de un factor de carga de […], que parece plausible habida cuenta del factor de carga de las LCC.

(204) En el plan comercial se tuvieron en cuenta los pronósticos de todos los costes e ingresos incrementales relevantes, incluidas las categorías de ingresos relacionados y no relacionados con actividades aeronáuticas, y los costes de los incentivos financieros ofrecidos a easyJet. En los pronósticos se tuvieron en cuenta, en particular, el tráfico adicional y los movimientos de aeronaves previstos en función de acuerdo y de los términos contractuales.

(205) Para hacer pasar una prueba de estrés a esta decisión estratégica, FBS encargó finalmente a la empresa de auditoría […] («segundo experto») que evaluara si un inversor prudente en una economía de mercado, guiado por un objetivo de rentabilidad, hubiera firmado este acuerdo en 2003. En esta evaluación («estudio del segundo experto»), que se finalizó en 2007, se analizaron también acuerdos con otras compañías aéreas.

(206) El segundo experto basó su análisis del acuerdo con easyJet de 2003 en las previsiones de FBS ya citadas en el considerando 158.

(207) El segundo experto verificó en detalle la solidez de los pronósticos de costes e ingresos elaborados por FBS y, sobre la base de la información disponible cuando se firmó el acuerdo, ajustó las previsiones de FBS cuando consideró que no eran apropiadas.

([62]) Sentencia *Charleroi*, apartado 59.

(208) En este contexto, el segundo experto ajustó, por ejemplo, el plan comercial para incorporar unos costes de inversión de […] millones EUR para abrir puertas adicionales para easyJet en la terminal B. Además, hizo ajustes para reflejar el hecho de que las previsiones de FBS se basaban en una versión del proyecto de acuerdo con easyJet que era ligeramente diferente al acuerdo firmado. El segundo experto, en consecuencia, ajustó el plan comercial para adaptarlo totalmente a los términos del acuerdo firmado.

(209) Además, el segundo experto calculó, sobre la base de los pronósticos de FBS (con los ajustes citados), el valor actual neto (*net present value* — NPV) del acuerdo con easyJet de 2003 para el período 2004-07 a 30 de diciembre de 2003. El valor actual neto de una serie temporal de flujos de caja previstos (entradas y salidas), se define como la suma descontada de los flujos de caja individuales en el período de que se trata. El valor actual neto es una cifra de referencia utilizada por las empresas para evaluar la rentabilidad de un proyecto. El segundo experto calculó el valor actual neto agregado del acuerdo con easyJet de 2003 al final de cada año hasta la expiración del acuerdo. Para ello el segundo experto calculó el tipo de descuento que se iba a aplicar para descontar los flujos de caja sobre la base del modelo clásico del *capital asset pricing model* (CAPM) ([63]), de forma que el tipo de descuento reflejara efectivamente los costes de capital de FBS en 2003.

(210) Los valores de capital resultantes se recogen en el cuadro 10:

Cuadro 10

Valores de capital del flujo de caja previstos por el acuerdo con easyJet de 2003

Valores de capital agregados a fin de año (valor a 30 de diciembre de 2003)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Valor actual neto (en millones EUR)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Fuente: Estudio del segundo experto.

(211) Estos valores actuales netos son todos positivos y confirman que era lógico suscribir en 2003 el acuerdo con easyJet.

(212) El segundo experto señaló en su informe que FBS no tuvo en cuenta el impacto sobre el aeropuerto BER del acuerdo en su versión original, es decir, por una duración de diez años con la opción de prorrogarlo otros diez, en 2003 cuando estaba evaluando la firma del acuerdo. Según el segundo experto, el acuerdo con easyJet de 2003, con sus condiciones originales, iba a seguir vigente varios años tras la apertura del BER, prevista para 2011. Además, el acuerdo contemplaba condiciones que, aparentemente, eran más favorables que las previstas en el régimen general de tarifas para el BER. En consecuencia, para el segundo experto, existía el riesgo de que la existencia del acuerdo con easyJet de 2003 pudiera empujar a otras compañías aéreas a ejercer presión sobre FBS para que redujera la diferencia entre las tarifas generales aplicadas en el BER y las acordadas con easyJet. Este riesgo, sin embargo, era muy bajo en 2003, y habida cuenta de la rápida evolución del mercado LCC apenas previsible y mucho menos cuantificable. De hecho este riesgo nunca se materializó. El acuerdo modificativo con easyJet de 2007, que debía expirar al abrirse el BER, sustituyó al acuerdo con easyJet de 2003.

(213) Por consiguiente, el estudio del segundo experto confirma que un inversor prudente en una economía de mercado habría suscrito el acuerdo de 2003 con easyJet.

(214) Cabe señalar, por último, que el acuerdo con easyJet de 2003 no constituye ayuda estatal.

([63]) Para calcular el tipo de descuento «ra» se utiliza la siguiente fórmula:
ra = rrf + Ba (rm − rrf)
Siendo:
rrf = rendimiento de un bono sin riesgo
rm = rendimiento esperado en el mercado general
Ba = beta del activo

7.6. **Evaluación de los acuerdos con otras compañías aéreas (Medida 3)**

(215) Las decisiones de FBS de suscribir acuerdos con Ryanair, Germanwings, Volare, Icelandair, Norwegian Air Shuttle y Aer Lingus se basaban también en unas previsiones *ex ante* de un incremento del tráfico y de los gastos e ingresos, de lo que se desprendía que sería rentable firmar dichos acuerdos.

(216) Para cada uno de dichos acuerdos se calcularon los pronósticos de tráfico sobre la base del número de movimientos de aeronaves que se esperaban resultaran de las operaciones planeadas por las compañías aéreas y unas previsiones razonables de sus factores de carga. En estas previsiones se tuvieron en cuenta los pronósticos de todos los costes e ingresos incrementales relevantes, incluidas las categorías de ingresos relacionados y no relacionados con actividades aeronáuticas, y los costes de los incentivos financieros ofrecidos a las compañías aéreas por FBS.

(217) Como en el caso del acuerdo con easyJet de 2003, el segundo experto sometió a una prueba de estrés las previsiones *ex ante* de FBS. La prueba de estrés constató que firmar acuerdos con esas compañías aéreas todavía haría que los ingresos incrementales superaran a los gastos incrementales de cada año de cada contrato en toda la duración de los acuerdos (a pesar de otras conclusiones más conservadoras). Esta conclusión es resultado del análisis que el segundo experto realizó de cada acuerdo sobre la base de dichos pronósticos ajustados, que se atenía completamente a la metodología descrita en las secciones 7.4.4 y 7.5. El segundo experto basó su examen y ajuste exclusivamente en los datos y previsiones de que disponía FBS cuando estaba evaluando la firma del acuerdo.

(218) El cuadro 11 presenta los valores actuales netos *ex ante* calculados por el segundo experto para ocho de los nueve acuerdos afectados en el momento en que se suscribieron y para el período en que se iban a aplicar.

Cuadro 11

Valores actuales netos de los acuerdos entre FBS y las diferentes LCC

Compañía aérea/Acuerdo	Duración prevista	Valor actual neto para la duración prevista (en EUR)
Ryanair (primer acuerdo)	1 de mayo de 2003 a 30 de abril de 2004	[…]
Ryanair (segundo acuerdo)	1 de mayo de 2003 a 30 de abril de 2008	[…]
Germanwings (primer acuerdo)	26 de octubre de 2003 a 31 de octubre de 2006	[…]
Germanwings (segundo acuerdo)	1 de mayo de 2004 a 30 de abril de 2008	[…]
Volare	26 de octubre de 2003 a 31 de marzo de 2007	[…]
Icelandair	6 de junio de 2004 a 31 de marzo de 2009	[…]
Norwegian Air Shuttle	29 de marzo de 2004 a 31 de marzo de 2009	[…]
Aer Lingus	30 de marzo de 2004 a 31 de marzo de 2009	[…]

Fuente: Estudio del segundo experto.

(219) Tal como se muestra en el cuadro, todos los valores actuales netos son positivos. Por esta razón, hubiera sido lógico que un inversor prudente en una economía de mercado, guiado por un objetivo de rentabilidad, aceptara los términos de dichos acuerdos en la fecha en que se firmaron.

(220) No se calculó el valor actual neto de V-Bird ([64]). Según el segundo experto, este acuerdo no disponía de plan comercial previo. Sin embargo, los términos de este acuerdo eran muy similares a los del de Volare. Ambos acuerdos se suscribieron casi al mismo tiempo y por duraciones similares (tres años y medio y cuatro años). Los acuerdos contemplaban la aplicación del régimen de tarifas de 2003 para fijar las tarifas aeroportuarias, así como el pago del mismo incentivo en forma de subvención por un valor de […] millones EUR) para Volare y V-Bird. Las condiciones operativas establecidas en ambos acuerdos eran por un número de movimientos de aeronaves muy

([64]) Es el único acuerdo con una LCC que figura en el procedimiento de investigación formal que no aparece en el cuadro 11.

similares y el mismo tipo de aviones. Además, cuando se celebraron ambos acuerdos, era razonable pensar que ambas compañías tendrían un factor de carga similar. En consecuencia, el tráfico incremental que se esperaba de ambos acuerdos era comparable. Por último, se esperaba que los costes de funcionamiento incrementales para FBS fueran similares. Habida cuenta de las similitudes entre ambos acuerdos, se podía razonablemente pensar que el acuerdo con V-Bird pasó la prueba del inversor en una economía de mercado.

(221) V-Bird suspendió sus operaciones el 8 de octubre de 2004 y presentó una declaración concursal que fue aceptada el 18 de octubre de 2004. V-Bird se liquidó a principios de enero de 2005. En consecuencia, ya no existe empresa alguna que pueda haberse beneficiado, directa o indirectamente de una potencial ayuda estatal en relación con el acuerdo con V-Bird.

(222) Habida cuenta de lo expuesto, ninguno de los acuerdos que figuran en el cuadro 6 constituye ayuda estatal.

7.7. **Evaluación del Acuerdo de alquiler con easyJet de 2004 (Medida 4)**

(223) Algunas partes interesadas consideraban que el contrato de alquiler con easyJet de 2004 otorgaba a esta compañía el uso exclusivo de la terminal B de Schönefeld y que negaba a otras compañías el acceso a la misma.

(224) Tal como se indica en el considerando 55, de 2004 a 2007 easyJet alquiló aproximadamente […] m^2 de espacio de oficinas y mostradores de facturación, lo que corresponde al […] % de la superficie total de la terminal B. Al espacio público de la terminal B (corredores, vestíbulos y cafés) también pueden acceder los pasajeros de otras compañías, ya que no hay separación física entre la terminal B y la terminal A.

(225) Asignar mostradores de facturación a compañías aéreas concretas y conceder derechos de «branding» y publicidad a dichas compañías en las zonas inmediatas son prácticas comerciales normales en los aeropuertos europeos e internacionales, y tales acuerdos están muy extendidos.

(226) Especialmente cuando una compañía aérea o una alianza de compañías transporta un número importante de pasajeros a un o de un aeropuerto concreto, es lógico, desde un punto de vista operativo (y por lo tanto comercial), concentrar sus actividades en una sola terminal. De esta forma se optimizan los procesos operativos tanto del aeropuerto como de la compañía.

(227) Por ello, el operador de un aeropuerto no concede necesariamente una ventaja económica a una compañía aérea al otorgarle el uso exclusivo de todos los mostradores de facturación y de todo el espacio de oficinas de una terminal. En determinadas circunstancias, este sería el caso solo si el operador del aeropuerto concede el uso exclusivo de zonas que superan las necesidades de la compañía (impidiendo así que otras compañías utilicen la capacidad disponible) o cuando el precio de alquiler es anormalmente bajo. Como se indica a continuación, el contrato de alquiler de easyJet de 2004 no reúne ninguno de los citados requisitos.

(228) Desde que easyJet iniciara sus operaciones en Schönefeld, ha sido con diferencia la compañía dominante. Entre 2004 y 2007 easyJet proporcionó entre el […] % y el […] % de todos los pasajeros de Schönefeld. Ya se adelantó en 2003 que easyJet sería, con diferencia, la mayor compañía en términos de movimientos de aeronaves. Debido a la obligación contractual de estacionar un número concreto de aeronaves en Schönefeld, FBS pudo esperar un gran número de pasajeros desde el momento en que easyJet inició sus operaciones.

(229) Según la Organización de Aviación Civil Internacional, la capacidad de la terminal B se situaba en 600 000 pasajeros anuales, cifra que era claramente inferior al número de pasajeros que se esperaba easyJet transportara de y a Schönefeld a partir de 2004 ([…] millones ([65])). Por ello queda claro que mediante el acuerdo de alquiler con easyJet de 2004, FBS no se estaba embarcando en ninguna estrategia de «acaparamiento de capacidad» pensada para impedir a otras compañías aéreas competir con easyJet en Schönefeld. En 2006 pasaron por la terminal B […] millones de pasajeros, y sin grandes transformaciones técnicas, es decir, más del doble de su capacidad teórica. Que se pudiera despachar un número tan elevado de pasajeros se debió, en particular, a que la terminal la usara una sola compañía aérea, lo que permitió optimizar los flujos de pasajeros.

(230) En relación con el precio del alquiler, no tiene sentido comparar alquileres de diferentes aeropuertos debido a sus diferencias de capacidad, condiciones de mercado y calidad de las instalaciones. Los alquileres pagados por easyJet corresponden con la escala de precios de alquiler de FBS, sin concesión de descuentos.

(231) En la terminal B easyJet pagó […] EUR por m^2 en concepto de mostradores de facturación y […] EUR por m^2 en concepto de oficinas. Con otras compañías aéreas se acordaron alquileres similares por instalaciones similares en otras terminales. Germanwings, por ejemplo, pagó también […] EUR por m^2 por mostradores de facturación en la terminal A. A Aeroflot se le cobraron […]EUR por m^2 por unas oficinas en la terminal A. Condor alquiló espacio de oficinas en la terminal B antes que easyJet y pagó un alquiler más bajo por mismo tipo de instalaciones en la terminal B. Mientras que easyJet pagó […] EUR por m^2 por superficie de oficinas, Condor solo tuvo que abonar […]EUR por m^2.

([65]) Estudio del segundo experto, cuadro 2 de la página 22.

(232) Este tipo de comparación es apropiado para evaluar si el contrato de alquiler con easyJet de 2004 suponía una ventaja económica. A diferencia de un acuerdo que regula todas las operaciones de una compañía aérea en un aeropuerto y las principales relaciones financieras entre la compañía y el aeropuerto ([66]), un contrato de alquiler de mostradores de facturación y espacio de oficina se refiere al acceso a instalaciones que por lo general se pueden considerar relativamente estándar, por lo menos dentro de un aeropuerto concreto. Además, los alquileres fijados en ese tipo de contratos son inferiores a las tarifas aeroportuarias, subvenciones de comercialización y otros incentivos financieros. Por ello, el operador del aeropuerto no tiene incentivo particular alguno en fijar alquileres a medida o en fijar unos alquileres lo más elevados posibles mediante negociaciones con las compañías aéreas. El interés comercial del operador del aeropuerto es más bien concentrar las operaciones de una compañía aérea concreta en un solo punto con el fin de garantizar la eficiencia operativa en beneficio de su cliente. Este es el caso, especialmente, en que el operador del aeropuerto, en este caso FBS, intenta atraer compañías aéreas e inducirlas a incrementar su tráfico.

(233) Por ello, contrariamente a lo que señalan terceros interesados, no sería necesariamente lógico asignar espacios a las compañías aéreas sobre la base de licitaciones. Una práctica de este tipo parece ser muy poco habitual en los aeropuertos europeos. El comportamiento que se espera de un gestor prudente de un aeropuerto, guiado por un objetivo de rentabilidad, consiste en hallar las zonas apropiadas para las compañías aéreas importantes que operen en el aeropuerto, por lo que respecta a la capacidad y otras características y cobrarles un alquiler razonable de acuerdo con la práctica habitual del aeropuerto.

(234) Por estas razones, el nivel de un alquiler no otorga una ventaja económica si, en líneas generales, corresponde a los alquileres que otras compañías aéreas pagan en el aeropuerto, como es el caso del contrato de alquiler con easyJet de 2004.

(235) Además, es razonable que el operador de un aeropuerto suscriba tales contratos por una duración que corresponda a la duración del acuerdo «principal» que rige las operaciones de la compañía en el aeropuerto, como ocurre con el contrato de alquiler con easyJet de 2004.

(236) Por lo que respecta a las instalaciones de transporte de equipajes, los sistemas instalados en las terminales A y B son idénticos desde el punto de vista técnico salvo en un aspecto, la instalación de la terminal B incluye un aparato fijo de rayos X. Este aparato se instaló a petición de la policía federal. De no haber sido así, se hubiera retirado la licencia de funcionamiento a la terminal B. Las características técnicas de la instalación de transporte de equipajes de la terminal B no da a easyJet ventajas operativas, como una carga/descarga más rápida o fluida del equipaje. Lo que ofrece es, más bien, un control de rayos X integrado, lo que no afecta al procedimiento de facturación de la compañía aérea.

(237) En realidad, el sistema de seguridad integrado provoca a easyJet más dificultades operativas. Si en el equipaje de un pasajero se detecta un problema que exige una verificación manual, se debe convocar al pasajero a la zona de seguridad de la terminal B. Pero si el pasajero se encuentra ya en ese momento en la zona de embarque se le debe informar y traerlo de vuelta. Se trata de un proceso engorroso que tiene como consecuencia que para los pasajeros de la terminal B de Schönefeld se cierre la facturación como mínimo 30 minutos antes de la salida del vuelo. easyJet aplica actualmente un límite de 40 minutos, ya que de otra forma no hay garantía de que el procedimiento se complete a tiempo. En la terminal A no existen limitaciones de este tipo. La práctica común es un plazo de 20 minutos antes de la salida, lo que desde el punto de vista técnico no plantea problemas.

(238) Otro problema reside en que las instalaciones de transporte de equipajes de la terminal B y la terminal A difieren en cuanto a su tendencia a averiarse. Debido a la tecnología de seguridad integrada y, en consecuencia, a la mayor complejidad que ello supone, la instalación de la terminal B trabajó de mayo a diciembre de 2004 un […] % del tiempo operativo, mientras que la de la terminal A estuvo en servicio el […] % del tiempo.

(239) De todo lo expuesto se llega a la conclusión de que ninguna de las disposiciones del contrato de alquiler con easyJet de 2004 supone una ventaja económica. En consecuencia, este contrato no constituye ayuda estatal,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las siguientes medidas que Alemania ha aplicado a las empresas citadas en las letras a) a l) no constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

a) el acuerdo de dominación y transferencia de beneficios suscrito el 6 de agosto de 1992 entre Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH y Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH;

b) el acuerdo suscrito el 19 de diciembre de 2003 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y easyJet Airline Company Ltd.;

([66]) Como el acuerdo con easyJet de 2003.

c) el acuerdo suscrito el 31 de marzo de 2003 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y Ryanair Limited;

d) el acuerdo suscrito el 28 de abril de 2004 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y Ryanair Limited;

e) el acuerdo suscrito el 14 de octubre de 2003 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y Germanwings GmbH;

f) el acuerdo suscrito el 23 de diciembre de 2004 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y Germanwings GmbH;

g) el acuerdo suscrito el 22 de octubre de 2003 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y Volare Airlines S.p.A.;

h) el acuerdo suscrito el 3 de noviembre de 2003 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y V-Bird Airlines B.V.;

i) el acuerdo suscrito el 6 de junio de 2004 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y Icelandair Reykjavik Airport;

j) el acuerdo suscrito el 17 de mayo de 2004 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y Norwegian Air Shuttle AS;

k) el acuerdo suscrito el 13 de mayo de 2004 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y Aer Lingus Limited;

l) el contrato de alquiler suscrito en marzo de 2004 entre Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH y easyJet Airline Company Ltd. para la utilización de determinadas superficies e instalaciones de la terminal B del aeropuerto de Schönefeld.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 20 de febrero de 2014.

Por la Comisión
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente