DECISIÓN (UE) 2018/1276 DE LA COMISIÓN

de 22 de febrero de 2018

en el asunto SA.31149 (2012/C) — Alemania

Presunta ayuda estatal en favor de Ryanair

[notificada con el número C(2018) 1034]

(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,

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

Después de haber invitado a los interesados a que presentaran sus observaciones de conformidad con las mencionadas disposiciones ([1]) y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante escrito de 10 de julio de 2007 (en lo sucesivo, la «Decisión de incoación de 2007»), la Comisión comunicó a Alemania su decisión de incoar un procedimiento con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE en relación con la financiación del aeropuerto de Lübeck, las relaciones financieras entre la Ciudad Hanseática de Lübeck e Infratil Limited (en lo sucesivo, «Infratil») y las relaciones financieras entre el aeropuerto y la compañía aérea Ryanair. Se asignó al procedimiento de investigación formal el número SA.21877 (C 24/2007). El 24 de octubre de 2007 se realizó una corrección de errores de la Decisión de incoación de 2007.

(2) La Decisión de incoación de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 29 de noviembre de 2007 ([2]). La corrección de errores se publicó el 7 de diciembre de 2007 ([3]). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas objeto de la controversia en el plazo de un mes a partir de la fecha de publicación.

(3) El 28 de enero de 2009, la asociación *Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung e.V.* (Asociación para la protección contra el ruido de los aviones de Lübeck y alrededores; en lo sucesivo, «SGF») ([4]) presentó una denuncia en el asunto SA.21877, que fue registrada con el número SA.27585.

(4) El 22 de junio de 2010 y el 30 de junio de 2010, SGF presentó una nueva denuncia en el que expuso que Alemania habría concedido a la sociedad *Flughafen Lübeck GmbH* (Aeropuerto de Lübeck Sociedad de Responsabilidad Limitada; en lo sucesivo, «FLG») y a Infratil una nueva ayuda estatal ilegal. Esta denuncia se registró con el número SA.31149.

(5) Mediante escrito de 22 de febrero de 2012 (en lo sucesivo, «Decisión de incoación de 2012»), la Comisión comunicó a Alemania su decisión de incoar un procedimiento con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE en relación con las posibles ayudas estatales a FLG, Infratil, Ryanair y otras compañías aéreas que utilizaban el aeropuerto de Lübeck ([5]).

(6) La Decisión de incoación de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 10 de agosto de 2012 ([6]). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas objeto de la controversia en el plazo de un mes a partir de la fecha de publicación.

([1]) DO C 241 de 10.8.2012, p. 56.
([2]) DO C 287 de 29.11.2007, p. 27.
([3]) DO C 295 de 7.12.2007, p. 29.
([4]) SGF es una organización no gubernamental registrada con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156 de 25.6.2003, p. 17).
([5]) Antes de la incoación del procedimiento se examinaron las medidas adoptadas en los asuntos CP 31/2009 (SA.27585) y CP 162/2010 (SA.31149).
([6]) Decisión de la Comisión, de 22 de febrero de 2012, relativa a la ayuda estatal n.º SA.27585 y SA.31149 (2012/C) (ex NN/2011, ex CP 31/2009 y CP 162/2010) – Presunta ayuda estatal al aeropuerto de Lübeck, a Infratil y a las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto (Ryanair, Wizz Air y otras) – Alemania – Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del TFUE (DO C 241 de 10.8.2012, p. 56).

(7) En 2014, la Comisión acumuló los procedimientos SA.21877, SA.27585 y SA.31149.

(8) El 7 de febrero de 2017, la Comisión emitió una Decisión definitiva en los asuntos SA.21877, SA.27585 y SA.31149 ([1]). En lo tocante a las posibles ayudas estatales en favor de Ryanair, en esa Decisión se evaluó exclusivamente el contrato del año 2000 entre el operador aeroportuario y Ryanair. En dicha decisión, la Comisión estableció que la información con la que contaba en el momento de la misma no era suficiente para permitir examinar si otros convenios celebrados con posterioridad, en particular los del año 2010, suponían ayudas estatales en beneficio de Ryanair. Por lo tanto, se pronunciaría acerca de dichos convenios en una decisión separada ([2]).

(9) El 27 de julio de 2017, se transmitió a Alemania una solicitud de información sobre dos convenios suplementarios alcanzados por FLG y Ryanair en el año 2010, así como sobre un informe de Oxera de 6 de febrero de 2015 ([3]). Alemania solicitó una ampliación del plazo de presentación de la información, que le fue concedida por la Comisión el 2 de agosto de 2017. La información requerida fue presentada el 20 de septiembre de 2017.

(10) El 22 de septiembre de 2017 se remitió una solicitud de información a Ryanair, que se reenvió a Alemania. En consecuencia, tanto Ryanair como Oxera presentaron información el 6 de octubre de 2017. El 24 de octubre de 2017, la Comisión reenvió a Alemania la documentación obtenida de Ryanair, solicitándole que se pronunciara al respecto.

(11) En lo que respecta al procedimiento relativo a los asuntos SA.21877, SA.27585 y SA.31149, la Comisión se remite a los considerandos 1 a 61 de la Decisión (UE) 2017/2336.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LAS MEDIDAS

2.1. Antecedentes del examen y contexto de las medidas

2.1.1. *Datos relativos al aeropuerto y evolución del número de pasajeros*

(12) El aeropuerto de Lübeck está situado a unos 73 kilómetros de Hamburgo, en el Estado federado de Schleswig-Holstein.

(13) El propio aeropuerto designa el área metropolitana de Hamburgo y Öresund (área metropolitana de Copenhague-Malmoe) como su área de influencia.

(14) Según un estudio de mercado del aeropuerto del año 2009 ([4]), la mayor parte de los pasajeros (de salida) del aeropuerto de Lübeck procedían de Hamburgo (concretamente, el 47,20 %). El aeropuerto de Hamburgo se encuentra a 78 kilómetros de distancia del aeropuerto de Lübeck, lo que supone unos 65 minutos de trayecto en coche.

(15) Hasta el año 2000, el aeropuerto dependía de los ingresos tanto por vuelos chárter como por vuelos del ámbito del transporte aéreo general. Ese año cambió su modelo de negocio y se convirtió en un aeropuerto para compañías aéreas de bajo coste, cuyos ingresos provenían de una combinación de actividades relacionadas con el transporte aéreo y actividades no relacionadas con el transporte aéreo. A partir de ese momento, la inmensa mayoría de vuelos del aeropuerto de Lübeck correspondía a la compañía aérea Ryanair, que en el año 2010 representaba el 90 % de su tráfico.

(16) Inicialmente, la gestión del aeropuerto de Lübeck la asumía FLG, una sociedad de responsabilidad limitada cuyo único socio era la Ciudad Hanseática de Lübeck. El aeropuerto fue privatizado en primera instancia en 2005, si bien fue readquirido por la Ciudad Hanseática de Lübeck en 2009. Una consulta ciudadana celebrada en Lübeck en abril de 2010 aseguró la continuidad del aeropuerto y aprobó nuevas inversiones para su ampliación hasta la entrada de un nuevo inversor privado. En 2012 se encontró un nuevo inversor privado. En los últimos años, el aeropuerto ha experimentado varios cambios de propietario.

(17) El número de pasajeros ascendió de 48 652 en 1999 a 697 559 en 2009. Desde entonces, y a pesar de las expectativas del aeropuerto, que preveía alcanzar los 2,2 millones de pasajeros a más tardar en 2015, el número ha ido descendiendo paulatinamente.

([1]) Decisión (UE) 2017/2336 de la Comisión, de 7 de febrero de 2017, SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) y SA.31149 (2012/C) – Alemania – Presuntas ayudas estatales a favor de Flughafen Lübeck GmbH, Infratil Limited, Ryanair y las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto (DO L 339 de 19.12.2017, p. 1).

([2]) Véase el considerando 186 de la Decisión (UE) 2017/2336.

([3]) Informe Oxera, *Economic Market Ecomomy Operator Principle (MEOP) Assessment: Lübeck airport* (Evaluación del principio del operador privado en una economía de mercado: aeropuerto de Lübeck), de 6 de febrero de 2015.

([4]) *Take-Off Konzept – Flughafen Lübeck GmbH*, (Concepto de despegue — Aeropuerto de Lübeck Sociedad de Responsabilidad Limitada), de 21 de diciembre de 2009, p. 23.

(18) En la fecha de la presente Decisión, ninguna compañía aérea opera en el aeropuerto de Lübeck. No se ofrecen ni vuelos regulares ni vuelos chárter.

2.1.2. *El contrato del año 2000*

(19) En mayo de 2000, FLG celebró un contrato sobre servicios aeroportuarios con Ryanair (en lo sucesivo, «el contrato de 2000»), que regulaba las tasas aeroportuarias que debía abonar Ryanair y los pagos de comercialización que debía abonar el aeropuerto. La vigencia prevista del contrato de 2000 era del 1 de junio de 2000 al 31 de mayo de 2010.

(20) Para el trayecto a Londres-Stansted, el contrato establecía los costes e ingresos siguientes:

Cuadro 1

Costes e ingresos conforme al contrato de 2000, desde la perspectiva de FLG

	< 18 operaciones aéreas semanales	≥ 18 operaciones aéreas semanales
Costes de FLG		
Apoyo a la comercialización – Costes por pasajero de llegada	[…] EUR (*)	[…] EUR
	Hasta el 31 de mayo de 2005	Desde el 1 de junio de 2005
Ingresos de FLG		
Tasas que debía abonar Ryanair por avión	[…] EUR	[…] EUR
Tasas que debía abonar Ryanair por pasajero de llegada	[…] EUR	[…] EUR
Tasas netas que debía abonar Ryanair por pasajero de llegada (deducido el apoyo a la comercialización)	*[…] EUR*	*[…] EUR*
Otros:		
Tasas sobre el volumen de ventas por cada billete vendido por FLG	[…]	[…]
Participación en el volumen de ventas con los coches de alquiler reservados a través de FLG	*[…]*	*[…]*
Tasa de seguridad (pagada por Ryanair a la autoridad competente)	[…] EUR	[…] EUR

(*) Información confidencial.

2.2. **Posibles ayudas estatales del operador aeroportuario FLG en favor de Ryanair**

(21) En marzo y octubre de 2010, Ryanair y FLG cerraron dos convenios suplementarios al contrato de 2000 mencionado anteriormente (en lo sucesivo, «los convenios de 2010» o «los convenios suplementarios de 2010»).

(22) El primero de esos convenios, concluido el 29 de marzo de 2010 (en lo sucesivo, «el convenio suplementario n.º 1») cubría el período del 28 de marzo de 2010 al 30 de octubre de 2010. Suponía una prórroga del contrato de 2000, que habría expirado en mayo de 2010, e introducía una nueva tasa por comercialización por importe de […] EUR por pasajero, que abonaría FLG como contraprestación por un evento de comercialización organizado por Ryanair y limitado en el tiempo. Este nuevo pago en concepto de servicios de comercialización se

añadía al pago en concepto de servicios de comercialización estipulado en el contrato de 2000, que era de […] EUR por pasajero para menos de dieciocho operaciones aéreas semanales o de […] EUR por pasajero para más de dieciocho operaciones aéreas semanales. Dado que la cifra de operaciones aéreas semanales llevadas a cabo por Ryanair era superior a dieciocho, FLG debía abonar a Ryanair, durante la vigencia del convenio, un total de […] EUR por pasajero. Todas las demás condiciones del contrato de 2000 se mantuvieron, de modo que las tasas por servicios aéreos por pasajero de salida que debían abonarse a FLG ascendían a […] EUR y las tasas por asistencia en pista a […] EUR por operación aérea.

(23) El 31 de octubre de 2010, expirado el convenio suplementario n.º 1, se firmó un segundo convenio suplementario (en lo sucesivo, «el convenio suplementario n.º 2»). En el convenio suplementario n.º 2 no se mantuvieron las condiciones estipuladas en el convenio suplementario n.º 1, sino que se volvió a los pagos de comercialización estipulados en el contrato de 2000, lo que suponía una prórroga de las disposiciones de dicho contrato por tres años, hasta el 1 de noviembre de 2013.

(24) En la fecha de suscripción del convenio suplementario n.º 1, es decir, el 29 de marzo de 2010, FLG también concluyó con Airport Marketing Services Limited (en lo sucesivo, «AMS»), una filial cuya propiedad corresponde a Ryanair al 100 %, un convenio de servicios de comercialización. Dicho convenio de servicios de comercialización cubría el período del 29 de marzo al 30 de octubre de 2010 y especificaba los servicios publicitarios que había de prestar AMS en el sitio web www.ryanair.com, por los cuales FLG debía abonar […] EUR.

2.3. **Objeto del examen**

(25) El contrato de 2000 entre FLG y Ryanair fue objeto de la Decisión (UE) 2017/2336. La presente Decisión únicamente se refiere al convenio suplementario n.º 1 y al convenio suplementario n.º 2, ambos del año 2010.

2.4. **Razones para incoar el procedimiento**

(26) La Comisión tenía la sospecha de que, a través de los convenios de 2010, se había concedido a Ryanair una ventaja selectiva, y que por tanto existía una ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE.

3. **OBSERVACIONES DE ALEMANIA**

(27) Alemania defendía que los convenios de 2010 no falseaban ni amenazaban con falsear la competencia ni afectaban al comercio entre Estados miembros, dado que el aeropuerto de Lübeck era un aeropuerto regional de pequeño tamaño, que no competía con el aeropuerto de Hamburgo ni con ningún otro.

(28) En lo relativo al convenio suplementario n.º 1, Alemania señaló que dicho convenio respondía a las condiciones del mercado y no implicaba una ventaja para Ryanair. Alegó, haciendo referencia al asunto «Helaba I» ([1]), que no se concede ventaja alguna cuando otros operadores de aeropuertos regionales ofrecen condiciones similares a Ryanair. A ese respecto, Alemania alegó que esto quedaba probado por el análisis comparativo de Ryanair.

(29) Alemania alegó que las compañías aéreas de bajo coste, como Ryanair y Wizz Air, tenían una menor necesidad de servicios de asistencia en tierra y de infraestructuras. En primer lugar, en el aeropuerto de Lübeck eran necesarios menos mostradores de facturación, dado que los pasajeros de Ryanair podían realizar ese trámite en línea. En segundo lugar, no había autobuses de pasajeros. En tercer lugar, señaló que los aviones de Ryanair permanecían menos tiempo en tierra, pues los trayectos en el aeropuerto de Lübeck eran más breves. En cuarto lugar, no había vuelos de conexión y el número de bultos de equipaje por persona era menor, de modo que no eran necesarias las instalaciones correspondientes. En quinto y último lugar, indicó que la necesidad de servicios de limpieza en tierra era menor, pues con frecuencia la limpieza del avión la efectuaba el mismo personal de a bordo.

(30) En lo que respecta al convenio suplementario n.º 2, Alemania apuntó que se trataba de una prórroga del contrato de 2000 sin modificaciones esenciales. Alemania defendía el punto de vista de que el contrato de 2000 estaba en consonancia con el criterio del operador privado en una economía de mercado.

(31) Además, Alemania defiende que los supuestos beneficios para Ryanair no pueden imputarse a la acción del Estado, en vista de la sentencia en el asunto «Stardust Marine» ([2]). Según el criterio de Alemania, FLG habría actuado de forma autónoma y sin influencia del Estado. Además, Alemania alegó que FLG no estaba integrada en las estructuras de la Administración pública. Por otra parte, la supervisión realizada por las autoridades sobre la gestión de FLG se había limitado a la navegación aérea y a aspectos de la competencia pública, que no incluían ningún tipo de actividad de gestión.

([1]) Sentencia del Tribunal General de 3 de marzo de 2010, Bundesverband deutscher Banken/Comisión (Helaba I), T-163/05, ECLI:EU:T:2010:59.

([2]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

4. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

4.1. Flughafen Lübeck GmbH

(32) FLG alegó que las medidas no se pueden imputar a Alemania, ya que los convenios de 2010 habían sido negociados por FLG de forma autónoma.

4.2. Ryanair

(33) Ryanair adujo que los convenios de 2010 no se pueden imputar al Estado.

(34) Además, según la argumentación de Ryanair no habría selectividad, puesto que los convenios de 2010 eran estrictamente convenios suplementarios breves, mediante los cuales se prorrogaba la vigencia de las disposiciones contenidas en el contrato de 2000. El único elemento nuevo era una modificación negociada en condiciones de mercado, relativa al apoyo a la comercialización.

(35) Ryanair señaló que el contrato con FLG se había basado en consideraciones económicas. El aeropuerto de Lübeck había sido considerado un aeropuerto secundario rentable cercano al aeropuerto de Hamburgo, y la propia ciudad de Lübeck se consideraba un importante destino cultural. Si bien Ryanair no pudo presentar ningún plan de negocio que justificase su decisión de emprender las operaciones en el aeropuerto de Lübeck, subrayó que, en principio, para un inversor privado no es obligatorio tal plan de negocio. Ryanair aclaró que sus servicios en el aeropuerto de Lübeck cesaron por consideraciones económicas, entre ellas el aumento de los costes y unos beneficios menores de lo esperado (por motivo de la crisis económica).

(36) Ryanair alegó que los aeropuertos regionales de la Unión se encuentran en una posición de mercado complicada. Por ese motivo, deben tenerse en cuenta los ingresos que el aeropuerto obtiene tanto por las actividades relacionadas con el tráfico aéreo como por las que no mantienen esa relación (lo que se conoce también como «concepto de caja única»). Los contratos con Ryanair ofrecen normalmente perspectivas de un elevado número de pasajeros, por lo que tales relaciones comerciales a menudo contribuyen a incrementar el grado de conocimiento de los aeropuertos y a atraer a otras compañías aéreas, comercio minorista y otros proveedores de servicios. Asimismo, Ryanair expuso que existen sólidas razones para entender que un mayor número de pasajeros se traduciría en mayores ingresos por actividades no relacionadas con el tráfico aéreo.

(37) Ryanair argumentaba que toda oferta comercial, desde el punto de vista de un operador privado en una economía de mercado, conlleva en líneas generales una mejora de la situación existente, siempre que la utilidad marginal esperada supere el coste marginal. Aparte de eso, según Ryanair debe tenerse en cuenta que sus necesidades son notablemente menores que las de otras compañías aéreas debido al modelo de negocio aplicado y a la eficiencia en su gestión.

(38) Ryanair llevó a cabo una comparación del aeropuerto de Lübeck con aeropuertos similares tanto en tamaño como en situación. Como elemento de comparación, se recurrió a los aeropuertos de Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nimes y Prestwick. El estudio de las tasas que Ryanair pagaba a los aeropuertos comparados demostraba que las tasas pagadas por Ryanair al aeropuerto de Lübeck eran, en general, superiores al importe medio de las de los aeropuertos comparados, tanto por pasajero como por operación aérea.

(39) Ryanair presentó dos informes de Oxera, en los que se analizaba la rentabilidad esperada de los convenios suplementarios de 2010 ([1]). Ambos informes se basaban en un plan de negocio elaborado por el aeropuerto de Lübeck en el año 2010, antes de la firma de los convenios suplementarios de ese año. Según los informes, se esperaba, sobre la base de suposiciones realistas en el momento de la conclusión de los convenios suplementarios de 2010, que ambos convenios suplementarios serían suficientemente rentables y que un aeropuerto que actuase según el principio del operador privado en una economía de mercado habría ofrecido, probablemente, unas condiciones similares. Según Oxera, ese sería también el caso incluso si se analizara el convenio con AMS sobre servicios de comercialización junto con los convenios suplementarios de 2010 y se incluyeran los costes soportados a través de AMS pero no los ingresos que se obtendrían a través de AMS.

(40) En lo que respecta al convenio sobre servicios de comercialización con AMS, Ryanair alegó que ese tipo de acuerdos son beneficiosos para ambas partes, ya que el sitio web de Ryanair es muy popular y el aeropuerto, por tanto, gana en difusión pública internacional, en desarrollo de marca y en número de pasajeros, como constató posteriormente un nuevo informe de Oxera de 26 de septiembre de 2014.

([1]) Informe Oxera, *Economic MEOP-Assessment: Lübeck airport*, de 6 de febrero de 2015. Informe Oxera, *Response to the European Commission's request* (Respuesta a la solicitud de la Comisión Europea), de 6 de octubre de 2017.

4.3. **Air Berlin**

(41) Air Berlin puso de relieve que las rutas ofrecidas por Ryanair desde el aeropuerto de Lübeck habían entrado en competencia directa con las que la propia Air Berlin ofrecía desde el aeropuerto de Hamburgo. Así sucedía, en particular, con varios destinos a los que volaban las dos compañías aéreas: Londres, Milán y Barcelona.

(42) Air Berlin alegó que el objetivo de la estrategia de comercialización de Ryanair era la captación de potenciales clientes de otras compañías, entre ellas Air Berlin. Debido a los precios reducidos de Ryanair, los clientes habían cambiado el aeropuerto de Hamburgo por el de Lübeck. Air Berlin indica que, debido a las ayudas estatales, ha soportado pérdidas económicas considerables. Debido a la oferta paralela de Ryanair desde el aeropuerto de Lübeck, Air Berlin hubo de suprimir algunas rutas aéreas. Además, Air Berlin alegó que, mientras Ryanair ofreciese desde el aeropuerto de Lübeck destinos similares a precios extremadamente reducidos, sería difícil para Air Berlin ofrecer nuevos destinos desde el aeropuerto de Hamburgo.

(43) Por otra parte, Air Berlin adujo que la responsabilidad de los convenios con Ryanair era imputable a Alemania. Según los estatutos de FLG (artículo 12), las retribuciones obtenidas de la explotación del aeropuerto necesitaban la autorización del *Aufsichtsrat* (Consejo de Supervisión). Cuatro de los seis miembros del Consejo habían sido elegidos por la Ciudad Hanseática de Lübeck. Air Berlin extraía de ese hecho la conclusión de que podría atribuirse responsabilidad a la Ciudad Hanseática de Lübeck.

(44) Según Air Berlin, el convenio sobre servicios de comercialización entre AMS y FLG también daba pie a reservas, ya que las ventajas del «apoyo a la comercialización» no parecían estar vinculadas con los gastos reales de comercialización soportados por Ryanair.

5. **OBSERVACIONES DE ALEMANIA EN RELACIÓN CON LAS OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS**

5.1. **Observaciones de Alemania en relación con las observaciones de Ryanair**

(45) Según el criterio de Alemania, las observaciones de Ryanair muestran que el aeropuerto de Lübeck ha actuado con arreglo al principio del operador privado en una economía de mercado.

(46) Alemania subrayó, en particular, la solidez del planteamiento de Ryanair consistente en documentar la conformidad con el mercado de los convenios por medio de un análisis de rentabilidad y un análisis comparativo.

(47) Según Alemania, los convenios suplementarios de 2010 no serían imputables al Estado, dado que fueron negociados y concluidos por FLG de forma autónoma, sin la participación de la Ciudad Hanseática de Lübeck. Además, Alemania señaló que el convenio suplementario n.º 2 constituiría simplemente una prórroga del contrato de 2010 que no contendría ninguna modificación esencial. Por lo tanto, todas las consideraciones aplicables al contrato de 2010 lo serían también a ese convenio suplementario.

(48) Alemania alegó que le resultaba incomprensible que el convenio sobre servicios de comercialización entre FLG y AMS fuera objeto de un procedimiento de examen, dado que FLG no había empleado fondos públicos en el marco de ese convenio. Los costes aparejados al convenio sobre servicios de comercialización con AMS se habían cubierto con fondos privados, procedentes de la Cámara de Industria y Comercio de Lübeck (*Industrie- und Handelskammer zu Lübeck*), una representación de empresas privadas. Por esas razones, Alemania concluye que el convenio sobre servicios de comercialización con AMS debe considerarse acorde con el mercado. Así lo confirma también el hecho de que FLG abonara menos costes que otros aeropuertos que habían concluido convenios similares. Además, el convenio cuestionado se basaría en el compromiso de Ryanair de aumentar la oferta de rutas aéreas en dos nuevos destinos.

(49) Otro punto que debe tenerse en cuenta es la función del aeropuerto de Lübeck como reserva de capacidad respecto del aeropuerto de Hamburgo y como infraestructura de tráfico necesaria en el norte de Alemania.

5.2. **Observaciones de Alemania con respecto a las observaciones de Air Berlin**

(50) Según Alemania, se habrían concedido a Air Berlin las mismas ventajas que a Ryanair si hubiese cumplido los mismos criterios en cuanto a número de pasajeros y frecuencias de vuelo. Sin embargo, Air Berlin rechazó todas las ofertas de negociación con FLG, puesto que nunca tuvo intención de utilizar el aeropuerto de Lübeck. Air Berlin nunca se pronunció contra las condiciones de que Ryanair disfrutaba en el aeropuerto de Hamburgo. Además, varias compañías aéreas habían denunciado (ante la Comisión, entre otras instancias) que Air Berlin se había beneficiado de cuantiosas ayudas estatales de los Emiratos Árabes Unidos. Air Berlin, por lo tanto, no podría presentarse como víctima frente a su competidor más importante, Ryanair.

(51) Asimismo, Alemania se oponía a la alegación de Air Berlin de que existía competencia entre el aeropuerto de Lübeck y el aeropuerto de Hamburgo. En particular, Alemania argumentó que, en el año 2000, el aeropuerto de Hamburgo había recibido a un número de pasajeros que multiplicaba por setenta a los recibidos por el aeropuerto de Lübeck. La ausencia de quejas de otros aeropuertos demuestra que no existía competencia entre los dos.

(52) Además, Alemania rechazó el argumento de Air Berlin de que Ryanair obtuvo una ventaja económica. Alemania señaló que Air Berlin se basaba en cálculos inexactos y que el único criterio relevante para valorar la conformidad con el mercado de un convenio entre un aeropuerto y una compañía aérea es el principio del operador privado en una economía de mercado.

6. **EVALUACIÓN DE LA LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS**

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

(54) Los criterios mencionados en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, son acumulativos. Por lo tanto, una medida solo constituye una ayuda estatal si reúne los siguientes requisitos:

— que el beneficiario sea una empresa;

— que la medida en cuestión le otorgue una ventaja;

— que la ventaja se conceda mediante fondos estatales;

— que la ventaja sea selectiva;

— que la medida falsee o amenace falsear la competencia y pueda afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

6.1. **Actividad económica y concepto de empresa**

(55) El concepto de empresa abarca cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación. Se consideran actividades económicas las actividades que consisten en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado.

(56) Dado que Ryanair es una empresa privada, que ofrece servicios de transporte aéreo a título oneroso con la intención de obtener beneficios, se considera que Ryanair es una empresa que ejerce una actividad económica. Por tanto, se trata de una empresa a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.2. **Ventaja económica**

(57) Una ventaja, a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es todo beneficio económico que una empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención estatal ([1]).

(58) Cuando un aeropuerto tienen a su disposición fondos públicos, puede excluirse, en principio, la ayuda a una compañía aérea cuando en la relación entre el aeropuerto y la compañía aérea rijan condiciones normales de mercado. La prueba de que se respeta el principio del llamado «operador privado en una economía de mercado» se lleva a cabo mediante la comparación entre el comportamiento de las autoridades públicas y el comportamiento de un operador económico privado equivalente que actúe en condiciones normales de mercado, con objeto de determinar si un convenio supone una ventaja para la contraparte ([2]).

6.2.1. *Observaciones preliminares sobre el principio del operador privado en una economía de mercado*

(59) Según el punto 53 de las Directrices de aviación de 2014 ([3]), la existencia de una ayuda estatal para una compañía aérea que utilice un determinado aeropuerto puede, en general, excluirse, cuando el precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponde con el precio de mercado («primer criterio»; comparación con el precio de mercado). Un segundo criterio consiste en mostrar, por medio de un análisis previo (es decir, un análisis sobre la base de la información disponible en el momento de la concesión de la ayuda y de la evolución futura que resultaba previsible en ese mismo momento), que el acuerdo supondrá un aporte positivo de incremento de los beneficios del aeropuerto y forma parte de una estrategia general conducente a la rentabilidad, al menos a largo plazo («segundo criterio»; análisis previo de rentabilidad) ([4]).

([1]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros/La Poste y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60.
([2]) *Ibidem*.
([3]) Comunicación de la Comisión – Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas (DO C 99 de 4.4.2014, p. 3).
([4]) Véase el punto 53 de las Directrices de aviación de 2014.

(60) Por lo que respecta al primer criterio, en opinión de la Comisión no es posible determinar por el momento un parámetro de referencia adecuado para establecer un precio real de mercado para los servicios prestados por los aeropuertos ([1]). Por lo tanto, la Comisión considera que el análisis previo de la rentabilidad incremental es el criterio más adecuado para valorar los convenios entre el aeropuerto y las compañías aéreas individuales.

(61) Cabe señalar que, en general, la aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado, sobre la base de un precio medio en mercados comparables, puede resultar, en principio, de utilidad si el precio en cuestión se puede determinar o deducir de otros indicadores de mercado de manera sólida. Sin embargo, este método resulta menos adecuado en el caso de los servicios aeroportuarios, pues a menudo la estructura de costes e ingresos varía ostensiblemente de un aeropuerto a otro. En particular, los costes y los ingresos dependen de la fase de desarrollo del aeropuerto, del número de compañías aéreas que lo utilicen, de la capacidad de recepción de pasajeros, del estado de la infraestructura o de las inversiones correspondientes, del marco normativo (que puede variar de un Estado miembro a otro) y de las deudas y obligaciones pendientes que tenga el aeropuerto ([2]).

(62) Por otra parte, la liberalización del mercado del transporte aéreo complica cualquier análisis puramente comparativo. Como puede observarse en el presente caso, las relaciones comerciales entre los aeropuertos y las compañías aéreas no siempre se basan exclusivamente en un reglamento de tasas publicado. Por el contrario, dichas relaciones comerciales pueden ser altamente variables. Comprenden el reparto del riesgo en cuanto al transporte aéreo de pasajeros y todas las obligaciones económicas y financieras asociadas al mismo, los sistemas de incentivos habituales y la variación en la diversificación del riesgo durante la vigencia de los convenios. Por lo tanto, no es posible efectuar una comparación válida de las respectivas operaciones sobre la base de una tasa de operaciones o una tasa por pasajero.

(63) Además, la aplicación de un parámetro de referencia no es un método adecuado para determinar precios de mercado si los parámetros de referencia disponibles no han sido definidos con respecto a consideraciones de mercado, o los precios existentes están muy falseados por medidas estatales. Es evidente que en el sector del transporte aéreo existen tales falseamientos, como se explica en los puntos 57 a 59 de las Directrices de aviación de 2014:

«Los aeropuertos públicos han sido considerados tradicionalmente por los poderes públicos como infraestructuras para facilitar el desarrollo local y no como empresas que operan siguiendo las reglas del mercado. Por lo tanto, en general, los precios de esos aeropuertos no se han determinado teniendo en cuenta las consideraciones del mercado y, en especial, unas buenas perspectivas previas de rentabilidad, sino básicamente consideraciones de orden social o regional.

Aunque algunos aeropuertos son de propiedad privada o están gestionados de forma privada sin consideraciones de orden social o regional, los precios cobrados por ellos podrían verse muy influidos por los cobrados por la mayoría de los aeropuertos que cuentan con subvenciones públicas, al ser estos últimos precios los que tienen en cuenta las compañías aéreas cuando negocian con los aeropuertos de propiedad o de gestión privada.

En estas circunstancias, la Comisión tiene serias dudas de que ahora mismo pueda determinarse un parámetro de referencia adecuado para establecer un precio real de mercado para los servicios prestados por los aeropuertos. Esta situación puede cambiar o evolucionar en el futuro […]».

(64) Por otro lado, los tribunales de la Unión han declarado que el uso de parámetros de referencia en relación con un determinado sector no constituye sino un instrumento de análisis, entre otros existentes, para determinar si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no le habría sido concedida en condiciones normales de mercado ([3]). Aunque la Comisión podría seguir ese criterio, no está obligada a ello si, como en el presente caso, no se trata del criterio adecuado.

(65) Ryanair sostuvo, en esencia, que el principio del operador privado en una economía de mercado se puede aplicar de modo que se establezca una comparación con los convenios comerciales de otros aeropuertos europeos. Siguiendo ese criterio, la empresa comparó, en particular, las tasas que ella misma pagaba en los aeropuertos de Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nimes y Prestwick con las que le correspondía abonar conforme a los convenios en el aeropuerto de Lübeck. En el estudio comparativo no se comprobó, de todos modos, si dichos aeropuertos comparados cumplían todos los requisitos mencionados en las Directrices de aviación de 2014, pues solo se consideraron el volumen de tráfico de los aeropuertos, el tipo de tráfico y la prosperidad del área circundante ([4]).

([1]) Véase el punto 59 de las Directrices de aviación de 2014.

([2]) Véase la Decisión 2011/60/UE de la Comisión, de 27 de enero de 2010, relativa a la ayuda estatal C 12/08 (ex NN 74/07) — Eslovaquia — Acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair (DO L 27 de 1.2.2011, p. 24), considerandos 88 y 89.

([3]) Sobre el uso de parámetros de referencia relativos a la rentabilidad (y no a la fijación de precios) en el sector, véase la sentencia del Tribunal General de 3 de julio de 2014, España y otros/Comisión, asuntos acumulados T-319/12 y T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, apartado 44.

([4]) Para consultar el resto de indicadores objeto del examen, véase el punto 60 de las Directrices de aviación de 2014.

(66) Después de que, en el considerando 296 de su Decisión de incoación de 2012, la Comisión comparase las tasas establecidas en los convenios suplementarios de 2010 con las tasas del aeropuerto de Hamburgo, le asaltaron dudas sobre la conformidad con el mercado de las tasas establecidas en dichos convenios suplementarios de 2010. La Comisión ha constatado que el volumen de tráfico en Lübeck era sensiblemente inferior al del aeropuerto de Hamburgo. Hamburgo es el aeropuerto con mayor volumen de tráfico del norte de Alemania. El aeropuerto de Hamburgo se utiliza para todos los sectores del transporte aéreo, mientras que Lübeck se había especializado en vuelos de bajo coste, para los cuales la necesidad de mostradores de facturación e instalaciones para pasajeros en tránsito, de personal, de instalaciones de facturación de equipajes y de personal de limpieza es menor, no son necesarios autobuses de pasajeros y, además, los tiempos de facturación son más breves. En consecuencia, el aeropuerto de Hamburgo no era suficientemente comparable con el de Lübeck.

(67) Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión entendió que en el presente caso era de aplicación el criterio generalmente recomendado en las Directrices de aviación de 2014 para la aplicación a las relaciones comerciales entre aeropuertos y compañías aéreas del principio del operador privado en una economía de mercado, es decir, el análisis previo de la rentabilidad incremental ([1]).

6.2.2. *Marco temporal del análisis*

(68) Según la Comisión, el marco temporal para el examen de la rentabilidad de los convenios entre aeropuertos y compañías aéreas debe ser, por lo general, el período de vigencia de los propios convenios. En vista de que las compañías aéreas están en posición de adaptar sus actividades a corto plazo y de que el contenido de un convenio futuro no es, en general, previsible, un operador aeroportuario privado no permitiría normalmente que las disposiciones de un convenio se prorrogaran más allá de la vigencia de este ([2]).

(69) Los convenios suplementarios de 2010 no se concluyeron al mismo tiempo, sino con un intervalo de más de seis meses, y su ámbito temporal de aplicación respectivo es diferente. Además, su respectivo contenido es divergente en la medida en que el convenio suplementario n.º 1 prevé un pago adicional por comercialización, de un importe considerable relacionado con un evento de comercialización limitado en el tiempo.

(70) Por ello, la Comisión sostiene que ambos convenios son independientes y que es necesario examinar la rentabilidad de cada uno de ellos en su respectivo período de vigencia ([3]).

(71) En su sentencia en el asunto «Stardust Marine», el Tribunal de Justicia concluyó que «[…] para determinar si el Estado adoptó o no el comportamiento de un inversor prudente en una economía de mercado, es preciso volver a situarse en el contexto de la época en que se adoptaron las medidas de apoyo financiero para valorar la racionalidad económica del comportamiento del Estado, absteniéndose pues de toda apreciación basada en una situación posterior» ([4]).

(72) Por tanto, en el examen de los convenios objeto de la controversia, es necesario valorar tanto la existencia como el importe de las presuntas ayudas sobre la base de las circunstancias en el momento de la firma de los convenios, y especialmente sobre la base de la información disponible en ese momento y de la evolución posterior previsible en ese momento.

6.2.3. *Evaluación de la legalidad del convenio suplementario n.º 1*

(73) Según la sentencia en el asunto «Charleroi» ([5]), a la hora de evaluar las medidas objeto de la controversia, la Comisión debe contemplar todos los aspectos relevantes de dichas medidas y su contexto. Es necesario comprobar si el aeropuerto, al concluir un acuerdo con una compañía aérea, está en posición de cubrir los costes derivados de dicho acuerdo, durante la vigencia de este, con un margen de beneficios razonable y sobre la base de unas buenas perspectivas a medio plazo ([6]).

([1]) Véanse los puntos 61 y 63 de las Directrices de aviación de 2014.
([2]) Véase, por ejemplo, la Decisión (UE) 2015/1227 de la Comisión, de 23 de julio de 2014, relativa a la Ayuda estatal SA.22614 (C53/2007) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services y Transavia (DO L 201 de 30.7.2015, p. 109).
([3]) Véanse también la sentencia del Tribunal General de 15 de septiembre de 1998, BP Chemicals Limited/Comisión (BP Chemicals), T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, apartados 170 y 171; y la Decisión de la Comisión, de 19 de diciembre de 2012, relativa a la Ayuda estatal SA.35378 (2012/N) — Alemania — Financiación del Aeropuerto Berlín Brandemburgo, considerandos 14 a 33 (DO C 36 de 8.2.2013, p. 10).
([4]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, apartado 71.
([5]) Sentencia del Tribunal General de 17 de diciembre de 2008, Ryanair Ltd/Comisión («Charleroi»), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, apartado 59.
([6]) Véase el punto 63 de las Directrices de aviación de 2014.

(74) Esto se ha de valorar atendiendo a la diferencia entre los ingresos incrementales y los costes incrementales previstos por causa del acuerdo, aplicando además al flujo de caja resultante el correspondiente tipo de descuento.

(75) Esta postura se justifica por el hecho de que un operador aeroportuario puede tener un interés objetivo en el cierre de una operación con una compañía aérea, independientemente de la comparación con las condiciones que otros operadores aeroportuarios hayan ofrecido a las compañías aéreas o incluso de las condiciones que ese propio operador aeroportuario haya ofrecido a otras compañías aéreas.

(76) En este contexto, la Comisión ha constatado además que la diferenciación de precios es una práctica comercial habitual. No obstante, una política de precios que incluya esa diferenciación ha de estar debidamente justificada desde el punto de vista comercial.

(77) Al valorar la rentabilidad incremental del convenio, procede tomar en consideración únicamente los costes e ingresos incrementales propios de su período de vigencia, es decir, del 28 de marzo al 30 de octubre de 2010.

(78) En consonancia con este criterio, Oxera llevó a cabo un cálculo previo de la rentabilidad incremental de los convenios suplementarios de 2010 ([1]). En los cálculos, Oxera tuvo en cuenta el volumen de tráfico total incremental así como todos los costes e ingresos relacionados con la actividad de Ryanair en el aeropuerto de Lübeck. Dado que el contrato de 2010 habría expirado en mayo de 2010, la Comisión considera que el método es adecuado.

(79) El análisis de Oxera se basa en las condiciones de los convenios entre FLG y Ryanair, los datos financieros reales de FLG y las previsiones previas de un plan de negocio presentado por Alemania, que FLG aprobó el 10 de marzo de 2010 ([2]). Este plan de negocio contiene el número de pasajeros previsto y los costes e ingresos previstos del aeropuerto de Lübeck para el período de 2010 a 2015. Fue originalmente elaborado en diciembre de 2009, y posteriormente se modificó mediante una corrección a la baja del volumen de tráfico y la adición de dos nuevos escenarios. El análisis de los costes e ingresos incrementales realizado por Oxera se apoya en los datos de esa versión modificada del plan de negocio de 10 de marzo de 2010, puesto que su redacción es más cercana en el tiempo a la fecha de la firma de los convenios de 2010.

(80) En el plan de negocio se diferenciaban tres escenarios:

— Mejor escenario: en este escenario se presumía, con base en la expectativa de que Ryanair estableciera una base en el aeropuerto, que el volumen de tráfico se incrementaría significativamente durante la vigencia del acuerdo. Como consecuencia, se preveían una ampliación de los servicios no relacionados con el tráfico aéreo y mayores ingresos por esos servicios.

— Escenario intermedio: en este escenario se presumía que no habría variaciones y que la evolución correspondería a los datos disponibles en 2010, como año de presentación del plan de negocio.

— Peor escenario: en este escenario se presumía que el aeropuerto debería cerrar en 2012 y que el número de pasajeros descendería tanto en 2010 como en 2011.

(81) El número de pasajeros en el mejor escenario se incrementaría de los […] pasajeros de 2010 a […] pasajeros en 2013, lo que conllevaría un incremento proporcional en los ingresos, mientras que en el escenario intermedio se estancaría en torno a los […] pasajeros en consonancia con las cifras previstas para 2010. En el peor escenario, el número de pasajeros descendería fuertemente en 2011, y en 2012 se suspendería la actividad del aeropuerto.

(82) En el marco del análisis de los convenios de 2010, Oxera no consideró oportuno partir del peor escenario del plan de negocio, dado que ese escenario se basaba en la presunción de que la consulta popular de 2010 en Lübeck llevaría a la clausura del aeropuerto. El 25 de abril de 2010, solo un mes después de la firma del convenio suplementario n.º 1, los ciudadanos se pronunciaron en favor de la continuidad del aeropuerto, lo que aseguró nuevas inversiones para su ampliación (véase el considerando 16). Por ello, la Comisión considera adecuada la presunción de que las partes preveían una continuación de la actividad ([3]). Para garantizar un enfoque conservador, Oxera apoyó su análisis principalmente en las previsiones de FLG basadas en el escenario intermedio.

([1]) Informe Oxera, *Economic MEOP-Assessment: Lübeck airport*, de 6 de febrero de 2015. Informe Oxera, *Response to the European Commission's request*, de 6 de octubre de 2017.

([2]) *Flughafen Lübeck – Fortschreibung des Takeoff-Konzepts inkl. Business- und Investitionsplanung* (Aeropuerto de Lübeck: actualización del concepto de despegue incluido el plan de negocio y de inversiones), de 10 de marzo de 2010.

([3]) Véase *Take-OFF Konzept-Flughafen Lübeck GmbH*, de 21 de diciembre de 2009. Esta presunción va en consonancia con un escrito enviado por Ryanair a FLG en 2009, que contiene distintos compromisos de Ryanair en previsión de una colaboración futura.

(83) El cuadro 2 muestra que se partía de la presunción de que los ingresos obtenidos en virtud del convenio suplementario n.º 1 superarían a los costes incrementales, de modo que en el escenario para el que Oxera realizó sus cálculos resultaría un excedente anual de […] EUR ([1]).

Cuadro 2

Análisis de la rentabilidad incremental del convenio suplementario n.º 1

Análisis de rentabilidad del convenio suplementario n.º 1 del contrato sobre servicios aeroportuarios entre el aeropuerto de Lübeck y Ryanair		
	Nota:	
	Unidad	
Tipo de descuento aplicado	%	[…]
Tasa de crecimiento	%	2,70
Período de vigencia del convenio	Años	0,6
Probabilidad de una prórroga del convenio	%	30
Comercialización de AMS (2 = incluido mejor escenario, 1 = incluido escenario intermedio, 0 = excluido)	No procede	0
Convenio suplementario n.º 1		
Convenio suplementario n.º 1 válido desde	Fecha	28.3.2010
Convenio suplementario n.º 1 válido hasta	Fecha	30.10.2010
Porcentaje del año 2010 en el que estuvo vigente la rebaja	%	59,5
Porcentaje del año 2010 en el que estuvieron vigentes el convenio y la rebaja	%	77,8
Pagos de comercialización		
Rebaja de comercialización por pasajero de salida hasta un máximo de 17 operaciones aéreas por semana:	EUR/pasajero de salida	[…]
Rebaja de comercialización por pasajero de salida a partir de 18 operaciones aéreas por semana:	EUR/pasajero de salida	[…]
Umbral de operaciones aéreas por semana	Operaciones aéreas	18,00
Rebaja de comercialización del convenio suplementario n.º 1 (en EUR/pasajero de salida)	EUR/pasajero de salida	[…]
Operaciones aéreas de Ryanair anualizadas	Operaciones aéreas	1 779
Operaciones aéreas de Ryanair por semana	Operaciones aéreas	34
Rebaja de comercialización (EUR/pasajero de salida)	EUR/pasajero de salida	[…]
Rentabilidad		**2010**
Pasajeros de salida de Ryanair	Pasajeros de salida	[…]
Total de pasajeros de salida	Pasajeros de salida	[…]
Operaciones aéreas de Ryanair	Operaciones aéreas	1 058
Total de operaciones aéreas	Operaciones aéreas	1 160

([1]) Según el informe Oxera de 6 de febrero de 2015, el valor actual neto de ambos convenios suplementarios sería también positivo en el caso de basarse en las previsiones del mejor escenario del plan de negocio.

Análisis de rentabilidad del convenio suplementario n.º 1 del contrato sobre servicios aeroportuarios entre el aeropuerto de Lübeck y Ryanair		
Ingresos		
Tasa de seguridad de los pasajeros	EUR/pasajero de salida	[…]
Tasa por asistencia en pista	EUR/TA	[…]
Tasa de servicios a los pasajeros	EUR/pasajero de salida	[…]
Tasa de seguridad del aeropuerto	EUR/pasajero de salida	[…]
Ingresos relacionados con los servicios aéreos	miles de EUR	[…]
Ingresos no relacionados con los servicios aéreos	miles de EUR	[…]
Total ingresos	miles de EUR	[…]
Costes		
Costes de explotación	miles de EUR	[…]
Comercialización	miles de EUR	[…]
Comercialización de AMS	miles de EUR	[…]
Amortización	miles de EUR	[…]
Costes totales	miles de EUR	[…]
Flujo de caja neto	miles de EUR	[…]
Valor final	miles de EUR	[…]
Total flujos de caja	miles de EUR	[…]
Número de años a los que corresponde el flujo de caja	Años	0,6
Tipo de descuento	No procede	[…]
Valor actual neto	miles de EUR	[…]
Valor actual neto	millones de euros	[…]

Fuente: Informe Oxera, *Response to the European Commission's request*, de 6 de octubre de 2017.

(84) Dado que los convenios de 2010 no contenían ningún objetivo para Ryanair en relación con el volumen de tráfico, la previsión del volumen de tráfico se ha tomado de las previsiones de FLG para 2010 y del escenario intermedio del plan de negocio. El porcentaje de vuelos correspondientes a Ryanair en el aeropuerto se ha considerado como constante con un valor del 91 %, es decir, el promedio de los tres años inmediatamente anteriores al convenio suplementario n.º 1. Las operaciones aéreas de Ryanair se calcularon tomando como referencia 189 plazas por avión y una ocupación del 80 %. Esto se corresponde con los datos reales para 2010, dado que la ocupación de Ryanair, según el informe de gestión y el cierre del ejercicio de 2010 de la propia empresa, se situaba entre el 81 y el 82 %. Las expectativas de número de pasajeros incremental durante la vigencia del convenio suplementario n.º 1 se extrapolaron a partir del número previsto de vuelos.

(85) Dado que en el escenario intermedio del plan de negocio no se prevé aumento alguno del número de pasajeros, sino que las previsiones se basan en la información ya disponible para el año 2010, y en vista del hecho de que el número previsto está por debajo del número real de 2009, la Comisión entiende que este planteamiento está justificado.

(86) La Comisión concluye, además, que el análisis de sensibilidad de Oxera muestra que el valor actual neto, incluso utilizando la cifra real de pasajeros *ex post* de Ryanair, sigue siendo positivo, con un importe de […] EUR.

(87) Según la práctica asentada de la Comisión, al analizar si un convenio entre un aeropuerto y una compañía aérea respeta el principio del operador privado en una economía de mercado, deben tenerse en cuenta, además de las

tasas aeroportuarias (detraídos los posibles descuentos, ayudas a la comercialización o sistemas de incentivos), también los ingresos que la compañía aérea puede generar a través de actividades en el aeropuerto no relacionadas con el transporte aéreo (el llamado «concepto de caja única») ([1]). Un operador privado en una economía de mercado habría esperado del contrato, razonablemente, los siguientes ingresos incrementales:

a) ingresos por las actividades relacionadas con el transporte aéreo procedentes de las tasas por pasajero y tasas de aterrizaje pagadas por Ryanair, e

b) ingresos por las actividades no relacionadas con el transporte aéreo, por ejemplo pagos por aparcamiento, tiendas franquiciadas o tiendas de gestión directa.

(88) Oxera tiene en cuenta los ingresos por pasajero relacionados con el transporte aéreo procedentes de las tasas aeroportuarias con arreglo al convenio suplementario n.º 1 leído en conjunción con el contrato de 2000, y los multiplica por el número de pasajeros correspondiente. De acuerdo con la práctica decisoria de la Comisión, las tasas de seguridad no se incluyen en el análisis, ya que FLG las ha transmitido a la autoridad pública competente ([2]). Oxera afirmó que el aeropuerto podía esperar del convenio suplementario n.º 1 unos ingresos relacionados con el transporte aéreo por importe de […] EUR. La Comisión considera que ese resultado es plausible.

(89) Los ingresos por pasajero no relacionados con el tráfico aéreo se determinaron sobre la base del escenario intermedio del plan de negocio de FLG. De conformidad con las previsiones para 2010, se partió de que los ingresos no relacionados con el tráfico aéreo se mantendrían aproximadamente en el […] % de los ingresos relacionados con el tráfico aéreo ([3]). Esos ingresos no relacionados con el tráfico aéreo incluyen, entre otros, los ingresos de tiendas, restaurantes y aparcamientos. Oxera estimó esos ingresos por actividades no relacionadas con el tráfico aéreo en […] EUR.

(90) De acuerdo con la práctica asentada de la Comisión, en el cálculo de los costes incrementales deben tenerse en cuenta todos los costes que debe soportar el aeropuerto en relación con las actividades de la compañía aérea en el aeropuerto. Esos costes incrementales pueden comprender todas las categorías de gastos o costes de comercialización, por ejemplo los costes incrementales de personal o de equipo, que el aeropuerto debe soportar debido a la presencia en él de la compañía aérea ([4]).

(91) De acuerdo con la práctica asentada de la Comisión, los costes que el aeropuerto tendría que soportar en cualquier caso, independientemente del convenio con la compañía aérea, no se deben incluir en el examen del cumplimiento del principio del operador privado en una economía de mercado ([5]).

(92) En consonancia con este criterio, Oxera tuvo en cuenta los costes incrementales de explotación y de comercialización.

(93) Como costes de comercialización se tomaron los del contrato de 2000, los cuales se mantuvieron en el convenio suplementario n.º 1, y se incrementaron en la cuantía de los pagos adicionales de comercialización durante la vigencia del convenio suplementario n.º 1 del 28 de marzo al 30 de octubre de 2010.

Cuadro 3

Pagos de comercialización por pasajero de salida en el convenio suplementario n.º 1

Pagos de comercialización por pasajero de salida con:	
menos de 18 operaciones aéreas por semana	18 o más operaciones aéreas por semana
[…] EUR	[…] EUR

(94) Dado que las previsiones implicaban un número de operaciones aéreas semanales superior a 18, los pagos de comercialización se fijaron en […] EUR por pasajero de salida. El volumen total de los pagos de comercialización se estableció mediante la multiplicación de ese importe por la cifra de pasajeros de salida de Ryanair prevista en ese momento. Los costes de comercialización incrementales para el período entre marzo y octubre de 2010 se cifraron posteriormente en […] EUR.

([1]) Véase el punto 64 de las Directrices de aviación de 2014.
([2]) *Ibidem*.
([3]) La Comisión observa que ese resultado se basa en la presunción de que los ingresos por pasajero no relacionados con el tráfico aéreo se incrementarían de los aproximadamente […] de los ingresos relacionados con el tráfico aéreo tomados como base en el contrato de 2000 hasta aproximadamente […] en 2010. La Comisión considera, en vista del crecimiento del aeropuerto de Lübeck desde 2000, que esa presunción es adecuada.
([4]) Véase el punto 64 de las Directrices de aviación de 2014.
([5]) Véanse el punto 64 de las Directrices de aviación de 2014; la Decisión (UE) 2015/1226 de la Comisión, de 23 de julio de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.33963 (2012/C) (ex 2012/N) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Angulema, SNC-Lavalin, Ryanair y Airport Marketing Services (DO L 201 de 30.7.2015, p. 48); la Decisión (UE) 2015/1584 de la Comisión, de 1 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) ejecutada por Italia en beneficio de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So. Ge. A. AL S.p.A. y de varias compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Alghero (DO L 250 de 25.9.2015, p. 38); y la Decisión (UE) 2016/2069 de la Comisión, de 1 de octubre de 2014, relativa a las medidas SA.14093 (C76/2002) ejecutadas por Bélgica en favor de Brussels South Charleroi Airport y Ryanair (DO L 325 de 30.11.2016, p. 63).

(95) Los costes de explotación incrementales se estimaron por medio de un análisis de regresión que determina los efectos de una variación en el número total de pasajeros sobre los costes de explotación del aeropuerto. No obstante, y dado que en el escenario intermedio los costes de explotación previstos varían cada año aunque el número de pasajeros previsto se mantiene, Oxera no podía llevar a cabo un análisis de regresión basado en ese escenario. Por ello, Oxera estimó los costes de explotación incrementales sobre la base del promedio entre el mejor escenario y el peor, para garantizar un enfoque conservador. Oxera estimó unos costes de explotación incrementales de […] EUR.

(96) Dado que Ryanair representaba un porcentaje del 90 % del volumen de tráfico del aeropuerto de Lübeck en el momento del convenio, la Comisión considera que ese enfoque es adecuado.

(97) En el cálculo de la rentabilidad incremental del convenio suplementario n.º 1 no se incluyen los costes de amortización (costes de inversión).

(98) Oxera ha utilizado en los cálculos un tipo de descuento del 2,24 %, lo que supone añadir 100 puntos básicos al tipo de referencia de la Comisión. La Comisión sostiene que un tipo de descuento del 10 % sería más cercano a los costes de capital medios ponderados de un operador privado en una economía de mercado que el resultante de añadir 100 puntos básicos a la tasa de referencia. La prueba de sensibilidad llevada a cabo por Oxera mostró, sin embargo, que el valor actual neto que se obtendría utilizando una tasa de descuento del 10 % sería aún de […] EUR, y por lo tanto positivo.

(99) Además, Oxera realizó una prueba de sensibilidad para, entre otros, los siguientes escenarios:

a) cálculo basado en un tipo de descuento del 10 % (valor actual neto de […] EUR);

b) utilización de la cifra de pasajeros reales *ex post* de Ryanair en lugar de la cifra de pasajeros estimada previamente en el escenario intermedio del plan de negocio (valor actual neto positivo de […] EUR);

c) utilización de los costes de explotación que se derivan de los datos reales de FLG de los años 2000 a 2010, en lugar de los costes estimados en el plan de negocio (valor actual neto positivo de […] EUR).

(100) Para la prueba del respeto al principio del operador privado en una economía de mercado solo son pertinentes las estimaciones previas, basadas en datos conocidos o previsibles en el momento en que se tomó la decisión. No obstante, una valoración basada en datos *ex post* puede servir como medio para confirmar las presunciones en que se basan los ingresos y costes previstos con carácter previo.

(101) Según los datos de Oxera, el valor actual neto se mantiene positivo en todos los supuestos anteriormente descritos.

(102) Además, Oxera realizó otro análisis de sensibilidad, en el que se incluye el convenio sobre servicios de comercialización con AMS de 29 de marzo de 2010.

(103) El convenio suplementario n.º 1 y el convenio sobre servicios de comercialización entre FLG y AMS de 2010 se acordaron en la misma fecha y tienen el mismo período de vigencia. AMS es una filial de Ryanair, cuya propiedad corresponde a esta al 100 % y cuyos directivos son altos ejecutivos de Ryanair. Según el planteamiento de la Comisión, Ryanair y AMS constituyen una unidad económica, en el sentido de que AMS actúa en interés de Ryanair y bajo su control y que los beneficios que genera se destinan a Ryanair en forma de dividendos o de incremento del valor de la empresa. Por ello, la Comisión sostiene que el convenio suplementario n.º 1 y el convenio sobre servicios de comercialización de 2010 fueron acordados por las mismas partes. En el convenio de servicios de comercialización de 2010 se establece que dicho convenio se basa en la obligación de Ryanair de ofrecer conexiones aéreas desde y hacia Lübeck. Por ello, la Comisión considera que el convenio suplementario n.º 1 y el convenio sobre servicios de comercialización de 2010 son parte de la misma operación comercial. El mero hecho de que FLG acordase el convenio sobre servicios de comercialización de 2010 con AMS y no con Ryanair no impide que el convenio sobre servicios de comercialización y el convenio sobre servicios aeroportuarios, que se concluyeron al mismo tiempo, se contemplen como un único proceso comercial.

(104) Por ello, la Comisión defendía que la rentabilidad de ambos convenios debía examinarse conjuntamente.

(105) El análisis de sensibilidad llevado a cabo por Oxera muestra que, en caso de que se incluya el pago por importe de […] EUR que FLG debía abonar como consecuencia del convenio sobre servicios de comercialización con AMS de 2010, el valor actual neto se mantendría positivo con un importe de […] EUR. El convenio con AMS, por tanto, tiene unas repercusiones escasas sobre la rentabilidad del convenio suplementario n.º 1.

(106) Tras la exhaustiva prueba de los informes Oxera, la Comisión sostiene que los resultados presentados son adecuados y que el método utilizado es sólido. La Comisión se apoya para esa conclusión en el hecho de que los informes se basan exclusivamente en información previa disponible en el momento de la firma del convenio. Además, la estimación de un valor actual neto positivo queda fundamentada por el análisis de sensibilidad de Oxera.

(107) En consecuencia, la Comisión considera que, desde una perspectiva previa, era lógico esperar que el convenio suplementario n.º 1 fuese a ser rentable. Del mismo modo, el convenio puede considerarse parte de una estrategia global del aeropuerto tendente a la rentabilidad al menos a largo plazo, dado que las medidas de comercialización tenían por objeto atraer a más pasajeros.

6.2.4. *Evaluación de la legalidad del convenio suplementario n.º 2*

(108) Como se expone en la sección 6.2.2, un operador privado en una economía de mercado habría analizado los costes e ingresos incrementales durante la vigencia de los convenios, es decir, para el período comprendido entre el 31 de octubre de 2010 y el 1 de noviembre de 2013.

(109) Los cálculos de Oxera en relación con el convenio suplementario n.º 2 siguen el mismo esquema que los cálculos relativos al convenio suplementario n.º 1.

(110) El cuadro 4 muestra que se partía de la presunción de que los ingresos obtenidos en virtud del convenio suplementario n.º 2 superarían a los costes, de modo que en el escenario tomado por Oxera para sus cálculos resultaría un excedente anual de […] EUR.

Cuadro 4

Análisis de la rentabilidad incremental del convenio suplementario n.º 2

Análisis de rentabilidad del convenio suplementario n.º 2 del contrato sobre servicios aeroportuarios entre el aeropuerto de Lübeck y Ryanair		
	Nota:	
	Unidad	
Tipo de descuento aplicado	%	[…]
Tasa de crecimiento	%	2,70
Período de vigencia del convenio	Años	3,0
Probabilidad de una prórroga del convenio		30
Convenio suplementario n.º 2		
Convenio suplementario n.º 2 válido desde		31.10.2010
Año de inicio de la vigencia	Año	2010
Ajuste de la fecha de inicio de la vigencia	%	17,0
Convenio suplementario n.º 2 válido hasta		1.11.2013
Año de fin de la vigencia	Año	2013
Ajuste de la fecha de fin de la vigencia	%	83,6
Ajuste combinado de la fecha de inicio de la vigencia	%	76,4
Porcentaje del año 2010 en el que estuvo vigente el convenio	%	22,2
Pagos de comercialización		
Rebaja de comercialización por pasajero de salida hasta un máximo de 17 operaciones aéreas por semana:	EUR/pasajero de salida	[…]
Rebaja de comercialización por pasajero de salida a partir de 18 operaciones aéreas por semana:	EUR/pasajero de salida	[…]
Umbral de operaciones aéreas por semana	Operaciones aéreas	18

Análisis de rentabilidad del convenio suplementario n.º 2 del contrato sobre servicios aeroportuarios entre el aeropuerto de Lübeck y Ryanair

Operaciones aéreas de Ryanair por semana	Operaciones aéreas	1 779			
Operaciones aéreas de Ryanair por semana	Operaciones aéreas	34			
Rebaja de comercialización (EUR/pasajero de salida)	EUR/pasajero de salida	[…]			
Rentabilidad		**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Ajuste de la fecha	%	22	100	100	100
Pasajeros de salida de Ryanair	Pasajeros de salida	[…]	[…]	[…]	[…]
Total de pasajeros de salida	Pasajeros de salida	[…]	[…]	[…]	[…]
Operaciones aéreas de Ryanair	Operaciones aéreas	302	1 779	1 779	1 487
Total de operaciones aéreas	Operaciones aéreas	331	1 951	1 951	1 630
Ingresos					
Tasa de seguridad de los pasajeros	EUR/pasajero de salida	0	0	0	0
Tasa por asistencia en pista	EUR/TA	[…]	[…]	[…]	[…]
Tasa de servicios a los pasajeros	EUR/pasajero de salida	[…]	[…]	[…]	[…]
Tasa de seguridad del aeropuerto	EUR/pasajero de salida	0	0	0	0
Ingresos relacionados con los servicios aéreos	miles de EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Ingresos no relacionados con los servicios aéreos	miles de EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Total ingresos	miles de EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Costes					
Costes de explotación	miles de EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Comercialización	miles de EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Comercialización de AMS	miles de EUR	0	0	0	0
Amortizaciones	miles de EUR	0	[…]	[…]	[…]
Costes totales	miles de EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Flujo de caja neto	miles de EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Valor final	miles de EUR	0	0	0	0
Total flujos de caja	miles de EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Número de años a los que corresponde el flujo de caja	Años	0,2	1,2	2,2	3,0
Tipo de descuento	No procede	[…]	[…]	[…]	[…]
Valor actual neto	miles de EUR	[…]			
Valor actual neto	millones de euros	[…]			

Fuente: Informe Oxera, *Response to the European Commission's request*, de 6 de octubre de 2017.

(111) Oxera ha estimado que el aeropuerto podía esperar, sobre la base de las tasas establecidas en el contrato de 2000 y el convenio suplementario n.º 2, unos ingresos relacionados con el transporte aéreo de un importe de […] EUR. En lo que atañe a los ingresos no relacionados con el transporte aéreo, Oxera se apoyó de nuevo en las estimaciones del escenario intermedio del plan de negocio de FLG, en el que no se espera ninguna variación de ingresos con respecto a 2010, y calculó unos ingresos de […] EUR.

(112) Con el mismo criterio empleado respecto del convenio suplementario n.º 1, Oxera estimó los costes de explotación incrementales totales en […] EUR. El cálculo de los costes de comercialización se basó en el contrato original de 2000, mediante multiplicación por la correspondiente cifra de pasajeros de salida de Ryanair prevista.

(113) Por los motivos expuestos en los considerandos 82 a 96, la Comisión considera que el criterio seguido por Oxera es sólido.

(114) En el cálculo relativo al convenio suplementario n.º 2, Oxera incluyó como costes de inversión un porcentaje de los costes de amortización variable en función del número de pasajeros. Los costes se estimaron mediante un análisis de regresión de las inversiones planeadas y de las cifras de pasajeros esperadas según el plan de negocio.

(115) Según el escenario intermedio del plan de negocio de FLG de 2010, las inversiones no se llevaron a cabo especialmente para Ryanair, sino que podían ser aprovechadas también por otras compañías aéreas. Esto supone que los costes de inversión no pueden imputarse como costes incrementales del convenio suplementario n.º 2. Tal y como ha señalado Alemania, FLG se esforzó continuamente por procurar el establecimiento de otras compañías aéreas, lo cual consiguió, ya que también Wizz Air operó en el aeropuerto. La Comisión toma nota de que los convenios de 2010 no establecían obligación alguna para FLG de llevar a cabo inversiones.

(116) En vista de estas consideraciones, la Comisión ha alcanzado la conclusión de que no sería adecuado imputar al convenio suplementario n.º 2 las inversiones realizadas en el aeropuerto de Lübeck. Sin embargo, la Comisión toma nota de que el valor actual neto seguiría siendo positivo, por un importe de […] EUR, incluso en caso de que se imputaran los costes de inversión al convenio.

(117) Además, el análisis de sensibilidad de Oxera ha arrojado un valor actual neto positivo en diferentes escenarios:

a) cálculo basado en un tipo de descuento del 10 % (valor actual neto de […] EUR);

b) utilización de la cifra de pasajeros reales *ex post* de Ryanair en lugar de la cifra de pasajeros estimada previamente en el escenario intermedio del plan de negocio (valor actual neto positivo de […] EUR);

c) utilización de los costes de explotación que se derivan de los datos reales de FLG de los años 2000 a 2010 ([1]), en lugar de los costes estimados en el plan de negocio (valor actual neto positivo de […] EUR).

(118) A este respecto, lo expuesto en los considerandos 98 a 101 es válido también para el convenio suplementario n.º 2.

(119) En consecuencia, la Comisión considera que, desde una perspectiva previa, era lógico esperar que el convenio suplementario n.º 2 fuese a ser rentable. Del mismo modo, el convenio puede considerarse, en vista de su aportación claramente positiva, parte de una estrategia global del aeropuerto tendente a la rentabilidad, al menos a largo plazo.

6.2.5. *Resultado de la evaluación de la legalidad de las ayudas*

(120) Sobre la base de las informaciones transmitidas, la Comisión estima que FLG podía esperar un resultado incremental positivo de los convenios celebrados con Ryanair en 2010.

(121) Además, incluso teniendo en cuenta el convenio sobre servicios de comercialización con AMS podría estimarse que el convenio suplementario n.º 1 sería rentable.

(122) Por ello, la Comisión considera que FLG actuó como un operador privado en una economía de mercado al concluir los convenios de 2010 con Ryanair. Estos convenios, por lo tanto, no concedieron a Ryanair una ventaja económica que la empresa no hubiese obtenido también en condiciones normales de mercado.

([1]) Oxera ha indicado que fue imposible obtener de FLG datos del período posterior a 2010.

7. **CONCLUSIÓN**

(123) La Comisión concluye que los convenios suplementarios de 2010 no supusieron ninguna ventaja económica para Ryanair. Por ello, ni el convenio suplementario n.º 1 ni el convenio suplementario n.º 2 constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El convenio suplementario n.º 1, de lunes, 29 de marzo de 2010, entre Ryanair Ltd y Flughafen Lübeck GmbH no constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

Artículo 2

El convenio suplementario n.º 2, de 31 de octubre de 2010, entre Ryanair Ltd y Flughafen Lübeck GmbH no constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

Artículo 3

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

Hecho en Bruselas, el 22 de febrero de 2018.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Miembro de la Comisión