II

(Actos no legislativos)

DECISIONES

DECISIÓN DE LA COMISIÓN (UE) 2020/1671

de 2 de agosto de 2019

relativa a la ayuda estatal SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) ejecutada por Francia en favor de Ryanair y de Airport Marketing Services

[notificada con el número C(2019) 5729]

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

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

Considerando lo siguiente:

1. **PROCEDIMIENTO**

(1) Por carta de 23 de marzo de 2017, la Comisión recibió una denuncia de la compañía aérea Air France ([2]) relativa a las ventajas que, al parecer, recibió la compañía aérea Ryanair entre 2010 y 2015 en relación con sus actividades de transporte aéreo con origen y destino en el aeropuerto de Montpellier. Estas ventajas consistieron en contratos de servicios de marketing celebrados entre la Association de promotion des flux touristiques et économiques (en lo sucesivo, «APFTE») y Ryanair o su filial Airport Marketing Services (en lo sucesivo, «AMS»). Con arreglo a dichos contratos, la APFTE pagó a Ryanair aproximadamente 8,5 millones EUR entre 2010 y 2015.

(2) Por carta de 24 de mayo de 2017, la Comisión envió a Francia una versión no confidencial de la denuncia, pidiéndole que comunicara sus observaciones y respondiera a algunas preguntas relativas a las medidas en cuestión. El 12 de julio de 2017, la Comisión envió un recordatorio a Francia, pidiéndole que comunicara la información solicitada por carta de 24 de mayo de 2017.

(3) Francia respondió por carta de 18 de agosto de 2017.

(4) Por carta de 13 de septiembre de 2017, la Comisión solicitó información adicional a Francia. El 9 de octubre de 2017, Francia solicitó una prórroga del plazo de respuesta, que la Comisión concedió por carta de 18 de octubre de 2017.

([1]) DO L 406 de 9.11.18, p. 17.

([2]) Esta denuncia se presenta como complemento a una denuncia anterior interpuesta el 27 de noviembre de 2009 [asunto SA.30328 (2010/CP)].

(5) Francia presentó parte de la información solicitada por la Comisión por carta de 22 de noviembre de 2017.

(6) El 22 de diciembre de 2017, la Comisión envió un recordatorio a Francia, pidiéndole que respondiera a las preguntas pendientes.

(7) Francia respondió por carta de 29 de enero de 2018.

(8) Por carta de 4 de julio de 2018, la Comisión informó a Francia de su decisión de incoar el procedimiento («Decisión de incoación») previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el TFUE») con respecto a esta ayuda.

(9) La Decisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([3]). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la ayuda en cuestión.

(10) La Comisión recibió observaciones al respecto de Ryanair, la Région Occitanie, la Cámara de Comercio e Industria de Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole, la Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or, de […], así como de la APFTE. El 15 de abril y el 17 de mayo de 2019, la Comisión transmitió a Francia las observaciones de Ryanair (con una solicitud de información), dándole la posibilidad de comentarlas, y recibió las observaciones de Francia por carta de 13 de junio de 2019 y las observaciones de la APFTE por carta de 21 de junio de 2019. Las observaciones de los demás interesados fueron transmitidas a Francia el 18 de junio de 2019.

2. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL AEROPUERTO DE MONTPELLIER

2.1. Características del aeropuerto y afluencia de pasajeros

(11) El aeropuerto de Montpellier Méditerranée («el aeropuerto de Montpellier») está situado a unos 7 km del centro de Montpellier, capital del departamento de Hérault (Région Occitanie, Francia). Este aeropuerto está abierto al tráfico comercial nacional e internacional.

(12) El tráfico de pasajeros del aeropuerto de Montpellier observado durante los últimos años se resume en el cuadro 1. El aeropuerto recibió casi 1 850 000 pasajeros en 2017 y 1 880 000 pasajeros en 2018.

Cuadro 1

Tráfico comercial de pasajeros en el aeropuerto de Montpellier entre 2010 y 2018 (número de pasajeros)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pasajeros locales ([1])	1 177 860	1 308 346	1 285 428	1 420 614	1 444 110	1 507 928	1 669 023	1 847 314	1 878 035
Pasajeros internacionales	*295 334*	*400 818*	*398 609*	*391 855*	*433 923*	*480 667*	*616 564*	*661 456*	*641 005*
Pasajeros nacionales	*882 526*	*907 528*	*886 819*	*1 028 759*	*1 010 187*	*1 027 261*	*1 052 459*	*1 185 858*	*1 237 030*
Pasajeros en tránsito	2 588	4 930	2 787	2 179	1 224	2 242	2 063	2 096	1 928
Total	**1 180 448**	**1 313 276**	**1 288 215**	**1 422 793**	**1 445 334**	**1 510 170**	**1 671 086**	**1 849 410**	**1 879 963**

([3]) Véase la nota a pie de página 1.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pasajeros de compañías de bajo coste	*275 341*	*378 980*	*397 819*	*441 388*	*464 170*	*507 965*	*577 198*	*679 148*	*708 273*

([1]) Pasajeros que iniciaron o terminaron su viaje en el aeropuerto de Montpellier, frente a pasajeros en tránsito.

Fuente: http://www.aeroport.fr/view-statistiques/montpellier-mediterranee, consultada el 1 de julio de 2019.

(13) Actualmente, varias compañías aéreas ([4]) realizan vuelos regulares desde el aeropuerto de Montpellier a destinos de Francia, otros países europeos y el Magreb.

(14) Además de estas rutas regulares, el resto de movimientos comerciales del aeropuerto de Montpellier durante el período comprendido entre 2010 y 2018 son principalmente vuelos de aeroclubs y de aviación de negocios.

(15) Ryanair ha utilizado el aeropuerto de Montpellier entre marzo de 2002 y abril de 2019.

(16) La compañía Ryanair empezó a utilizar el aeropuerto de Montpellier en marzo de 2002. Ryanair operaba inicialmente una ruta regular con destino al aeropuerto de Fráncfort-Hahn, situado en el Estado federado alemán de Renania-Palatinado, y una ruta regular con destino al aeropuerto de Londres-Stansted (suprimida en 2009). En 2008, Ryanair inició una ruta al aeropuerto de Bruselas-Charleroi (situado en Valonia, Bélgica) y en 2010 otra a Leeds-Bradford (en Yorkshire, Gran Bretaña). También se abrió una ruta a Bristol, que se suprimió en 2009. Por tanto, las rutas a Fráncfort-Hahn, Bruselas-Charleroi y Leeds-Bradford ya funcionaban cuando se creó la APFTE, el 24 de junio de 2010. El 13 de abril de 2011 se abrió una ruta a Birmingham, que se suprimió en noviembre de 2013. A diferencia de Montpellier, los aeropuertos de Leeds-Bradford, Birmingham, Bruselas-Charleroi y Fráncfort-Hahn son todos ellos bases de operaciones ([5]) de Ryanair.

(17) Ryanair dejó de operar la ruta Montpellier-Leeds en octubre de 2017 y la ruta Montpellier-Hahn en noviembre de 2018. En abril de 2019, Ryanair cesó definitivamente sus actividades en el aeropuerto de Montpellier al dejar de operar la ruta Montpellier-Charleroi.

Cuadro 2

Porcentaje de Ryanair en el tráfico comercial de pasajeros del aeropuerto de Montpellier entre 2010 y 2019

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	enero-abril de 2019
Tráfico total del aeropuerto en número de pasajeros ([1])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Pasajeros de Ryanair (en número) ([2])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— ruta Hahn	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
— ruta Charleroi	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([4]) Air Algérie, Air Arabia, Air France, Air France Hop!, Aer Lingus, British Airways, Chalair Aviation, easyJet, Eurowings, KLM, Norwegian, Royal Air Maroc, SAS Scandinavian Airlines, Transavia, TUI fly, Ural Airlines, Volotea (fuente: https://www.montpellier.aeroport.fr/vols-destinations/compagnies-aeriennes-montpellier/, consultada el 1 de julio de 2019).

([5]) Aeropuerto en el que tiene su base de forma permanente al menos un avión de Ryanair, así como su tripulación.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	enero-abril de 2019
— ruta Bradford	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		
— ruta Birmingham		[…]	[…]	[…]						
Pasajeros de Ryanair en % del tráfico total de pasajeros	**[5-10]**	**[10-15]**	**[10-15]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[0-5]**	**[0-5]**

([1]) La Comisión observa que las cifras facilitadas por las autoridades francesas sobre el número total de pasajeros del aeropuerto difieren ligeramente de las publicadas por el aeropuerto de Montpellier, que figuran en el cuadro 1.
([2]) La Comisión observa que el número de pasajeros de Ryanair facilitado por las autoridades francesas no corresponde exactamente a la suma del número de pasajeros de Ryanair por ruta facilitado por dichas autoridades.

Fuente: Información facilitada por las autoridades francesas

(18) Como indica el cuadro 2, el número total de pasajeros de Ryanair, desde 2010, cuyo punto de partida o destino era el aeropuerto de Montpellier solo representaba una parte relativamente pequeña del tráfico de pasajeros de dicho aeropuerto (menos del [10-15] %), es decir, entre […] y […] pasajeros desde 2010 hasta 2017.

(19) Del cuadro 2 también se deduce que el número de pasajeros de Ryanair no dejó de disminuir a partir de 2012. Si se toma en cuenta el número de pasajeros de Ryanair desde 2002, se observa que el descenso del número de pasajeros de Ryanair en el aeropuerto de Montpellier ya había comenzado en 2006 ([6]).

(20) El aeropuerto de Montpellier está situado a 57 km de del aeropuerto de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes y a 70 km del aeropuerto de Béziers-Cap d'Agde, que se dedican al tráfico internacional regular y chárter.

(21) En abril de 2019, Ryanair abrió una ruta a Bruselas-Charleroi desde el aeropuerto de Béziers-Cap d'Agde. Ryanair opera la ruta Nîmes-Charleroi desde abril de 2006.

2.2. **Explotación y propiedad de las infraestructuras aeroportuarias**

(22) Desde 1964 hasta 2009 la gestión del aeropuerto de Montpellier corrió a cargo de la Cámara de Comercio e Industria de Montpellier (en lo sucesivo, «CCIM», que también designa a la Cámara de Comercio e Industria de Hérault ([7])).

(23) El 23 de junio de 2009, la gestión del aeropuerto se transfirió a la sociedad anónima Aéroport Montpellier Méditerranée (en lo sucesivo, «AMM»), cuyo capital pertenece en un 60 % al Estado francés (a la entidad estatal administrativa a nivel nacional), en un 25 % a la CCIM, en un 7% al Conseil Départemental de l'Hérault, en un 6,5 % a la Région Occitanie ([8]), en un 1 % a la Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or ([9]) y en un 0,5 % a Montpellier Méditerranée Métropole ([10]) ([11]).

(24) El Estado es el propietario de las infraestructuras del aeropuerto y delega su gestión y explotación a AMM mediante una concesión.

(25) AMM y Ryanair han celebrado los contratos siguientes: […].

([6]) Según los datos facilitados por las autoridades francesas, la evolución del número de pasajeros de Ryanair entre 2002 y 2009 fue la siguiente: […] (año 2002), […] (año 2003), […] (año 2004), […] (año 2005), […] (año 2006), […] (año 2007), […] (año 2008), […] (año 2009).
([7]) En diciembre de 2016, las Cámaras de Comercio e Industria del departamento de Hérault (Béziers, Montpellier y Sète) se fusionaron en una «Cámara de Comercio e Industria de Hérault», con sede en Montpellier, que comprende dos delegaciones: una en Sète y otra en Béziers.
([8]) Que resulta de la fusión de las regiones Languedoc-Rosellón y Mediodía-Pirineos en 2014.
([9]) Antes, la Communauté de Communes du Pays de l'Or.
([10]) Antes, Communauté d'agglomération de Montpellier.
([11]) Véase https://www.montpellier.aeroport.fr/societe-aeroport/aeroport-montpellier-mediterranee/presentation-aeroport-montpellier/ (consultada el 1 de julio de 2019).

3. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA APFTE

3.1. Creación y misión

(26) La APFTE es una asociación creada en junio de 2010 por iniciativa de la CCIM en colaboración con varias entidades territoriales, a saber: el Consejo Regional de Languedoc-Rosellón (ahora, la Région Occitanie), el departamento de Hérault, la Communauté d'agglomération de Montpellier (ahora, Montpellier Méditerranée Métropole), la Communauté de communes du Pays de l'Or, el ayuntamiento de Montpellier («miembros del sector público» de la APFTE) y con la participación de varias empresas locales ([12]).

(27) Según sus Estatutos, la APFTE tiene por objeto «la promoción y el desarrollo del turismo, incluido el turismo de negocios, en la zona, mediante contratos de promoción, la compra de publicidad en internet y de prestaciones de marketing o cualquier otro soporte publicitario como la participación en ferias y salones, para atraer a una clientela internacional» ([13]).

(28) Ahora bien, a pesar de este mandato oficial tan amplio en términos de promoción de Montpellier y de su entorno, la misión de la APFTE, prevista cuando fue creada por la CCIM con las entidades locales correspondientes, era permitir la celebración de contratos de «marketing» o de «promoción» con compañías aéreas, contratos que anteriormente celebraba la CCIM como gestora del aeropuerto. ([14]) El procedimiento de investigación formal confirmó que, en la práctica, la actividad de la APFTE consistió en celebrar y poner en marcha contratos denominados de «marketing» con compañías aéreas ([15]), y todas las actividades suplementarias de la APFTE contribuían a esta práctica.

(29) La naturaleza de estos contratos de marketing se analizará con más detalle en los considerandos 152 y ss. y en los considerandos 189 y ss.

(30) La APFTE tiene su razón de ser en el cambio de gestor del aeropuerto de Montpellier en 2009. Como gestora del aeropuerto, la CCIM contrataba directamente con las compañías aéreas, especialmente en lo que se refiere a la celebración de contratos de servicios aeroportuarios, aunque también contratos de marketing. De los documentos presentados por las autoridades francesas se deduce que dicha práctica comenzó aproximadamente en 2001. En el marco de estos contratos de marketing, la CCIM compraba servicios «de marketing» a determinadas compañías

([12]) La APFTE se rige por la ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación y por su decreto de aplicación de 16 de agosto de 1901.

([13]) Artículo 3 de sus Estatutos.

([14]) Estos motivos se ven claramente en varios documentos relativos al funcionamiento de la APFTE, en concreto el acta de la reunión constituyente de la Asamblea General de la APFTE de 24 de junio de 2010: «Desde 2001, la Cámara de Comercio e Industria de Montpellier ha impulsado la instalación de compañías de bajo coste en la plataforma del Aéroport Montpellier Méditerranée. La Cámara ha realizado esta acción como parte del desarrollo del aeropuerto porque era la concesionaria de la plataforma. En julio de 2009, la CCI pasó a ser una mera accionista minoritaria de una SA en el Conseil de Surveillance et Directoire del Aéroport Montpellier Méditerranée, debido a su clasificación nacional. En otras palabras, al dejar de ser la concesionaria del aeropuerto, la CCI ya no puede contratar con las compañías de bajo coste. Por tanto, junto con la Prefectura de la Región y el conjunto de las entidades pensamos en cómo crear una estructura jurídica a la que poder traspasar los contratos de marketing en línea.» Véanse también las deliberaciones de la Asamblea General de la CCIM de 29 de marzo de 2011: «La Association de Promotion des Flux Touristiques et Economiques (APFTE) pretende fomentar especialmente la llegada de turistas en avión. La asociación ha asumido los contratos celebrados por la CCI para la promoción entre los clientes de compañías aéreas que operan en el aeropuerto. A día de hoy, existen dos contratos: el primero, con AIRPORT MARKETING SERVICES para las rutas operadas por Ryanair y el segundo con […] para la línea a […].».

([15]) Véase también el considerando 195 sobre un contrato firmado con una empresa de marketing sin relación con el transporte aéreo, que nunca se puso en práctica.

aéreas presentes en el aeropuerto de Montpellier, sobre todo a las de bajo coste (*low cost*). Con arreglo a dichos contratos, la CCIM pagaba a las compañías aéreas como contrapartida por la promoción del destino «Montpellier» en el sitio web de la compañía aérea. Aunque la CCIM era la única cocontratante de las compañías aéreas, los fondos para la compra de los servicios de marketing procedían no solo de la CCIM, sino también de las entidades locales con las que la CCIM, a su vez, firmaba convenios bilaterales al respecto. Estas mismas entidades locales son las que en 2010 participaron con la CCIM en la creación y financiación de la APFTE ([16]).

(31) De los documentos relativos al funcionamiento de la APFTE y de sus miembros del sector público fundadores, por ejemplo, del acta de la Asamblea General constituyente de la APFTE de 24 de junio de 2010, se deduce que la APFTE se creó después de que la CCIM se convirtiera en accionista minoritaria de AMM en 2009. Al dejar de ser la concesionaria del aeropuerto, la CCI ya no podía contratar con las compañías aéreas *low cost* para «impuls[ar] el establecimiento de compañías de bajo coste en la plataforma del Aéroport Montpellier Méditerranée». Así pues, la APFTE era el resultado de «una reflexión con la Préfecture de Région y el conjunto de las entidades para crear una estructura jurídica a la que poder traspasar los contratos de marketing en línea» anteriormente firmados por la CCIM como concesionaria del aeropuerto. ([17]) La continuación de la cooperación con las compañías aéreas de bajo coste se consideró fructuosa por su aportación a la economía local ([18]).

([16]) Véanse las deliberaciones de la Asamblea General de la CCIM de 26 de mayo de 2010, p. 6: «La CCIM era la única cocontratante de las distintas sociedades de marketing para la promoción de nuestro territorio. Al mismo tiempo, la CCIM firmaba convenios con las entidades que participaban en la promoción de estos flujos. El [Contrôle Général Economique et Financier] consideró que la CCIM corría riesgos, tanto jurídicos como financieros, cuando ya no era concesionaria. No obstante, la importancia de estos flujos para el turismo local es evidente. La compra de servicios de marketing representa 1,8 millones EUR hasta la fecha, pero los beneficios económicos rondan los 60 millones EUR. La CCIM y las entidades coinciden en que esta acción debe continuar. Véase también el acta del Consejo Regional de la Región Languedoc-Rosellón de 20 de julio de 2012, p. 1: Habida cuenta de la evolución de la gestión del aeropuerto de Montpellier, se ha creado una asociación de promoción de los flujos turísticos y económicos (APFTE) con el fin de llevar a cabo acciones de promoción del territorio desarrolladas con las compañías que operan en el aeropuerto de Montpellier.»

([17]) Estos motivos resultan evidentes en varios documentos relativos al funcionamiento de la APFTE, en concreto, en el acta de la Asamblea General constituyente de la APFTE de 24 de junio de 2010: «[El representante de la CCIM (que será elegido Presidente de la APFTE en esta reunión)] da la bienvenida a todos los participantes y les agradece haber respondido a la invitación, a pesar de la premura. Los flujos turísticos, es decir, los clientes procedentes esencialmente del norte de Europa que traen a nuestra región las compañías aéreas de bajo coste, revisten una importancia considerable para todas las empresas cuya actividad está relacionada con el turismo y también con el comercio y el sector inmobiliario. Desde 2001, la Cámara de Comercio e Industria de Montpellier ha impulsado la instalación de compañías de bajo coste en la plataforma del Aéroport Montpellier Méditerranée. La Cámara ha realizado esta acción como parte del desarrollo del aeropuerto porque era la concesionaria de la plataforma. En julio de 2009, la CCI pasó a ser una mera accionista minoritaria de una SA en el Conseil de Surveillance et Directoire del Aéroport Montpellier Méditerranée, debido a su clasificación nacional. En otras palabras, al dejar de ser la concesionaria del aeropuerto, la CCI ya no puede contratar con las compañías de bajo coste. Por tanto, junto con la Prefectura de la Región y el conjunto de las entidades pensamos en cómo crear una estructura jurídica a la que poder traspasar los contratos de marketing en línea. Esta estructura de tipo asociativo debe estar compuesta por tres colegios para responder a los requisitos legales impuestos por la circular Fillon de enero de 2010 […].».
Por lo que se refiere al funcionamiento de los contratos de marketing celebrados con las compañías aéreas, el acta precisa: «El letrado Sr. […] interviene en el debate y explica que desde 2001 trabaja en los contratos de marketing. El objetivo fundamental de estos contratos es hacer publicidad del destino Montpellier en los sitios web de las diferentes compañías de bajo coste. A cambio, y como toda forma de publicidad, en cualquier soporte, se expiden facturas por las prestaciones. Sean cuales fueren los problemas y las tarifas de las compañías de bajo coste, apreciamos enormemente los beneficios para las empresas locales. Hoy en día, la asociación es la estructura idónea para responder a los requisitos legales y, gracias a esta dinámica de las compañías low cost, favorecer el desarrollo de la zona. […]» .
Véase también la declaración pública del presidente de la APFTE, citada en un artículo de La Tribune Occitanie-Montpellier de 8 abril de 2015: «Puesto que las entidades no podían firmar contratos de marketing con las compañías aéreas, se encontró una solución actuando a través de una asociación, se defiende […], presidente de la APFTE. En las líneas de las entidades figuran como subvenciones y la asociación firma contratos de marketing en línea. No veo en qué se engaña al contribuyente. La APFTE fue creada por la CCI de común acuerdo con los servicios del Estado, en concreto del prefecto […]. El expediente acaba de presentarse a los servicios de la Métropole.» (véase https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-gel-du-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html, consultada el 1 de julio de 2019).
Véanse también las deliberaciones de la Communauté de communes du Pays de l'Or de 23 de junio de 2010, en las que se explica el impacto positivo para la región del flujo de pasajeros de las compañías aéreas de bajo coste, y dicen lo siguiente, con respecto a estas compañías: «El funcionamiento de estas compañías implica una contribución financiera de las entidades en forma de ayudas para la puesta en marcha de las líneas, durante un período de tres años como máximo, y después una ayuda a la promoción de la línea realizada mediante la compra de espacios promocionales en los sitios internet de las compañías.».

([18]) Véase el acta de la Asamblea General constituyente de la APFTE de 24 de junio de 2010: «Sean cuales fueren los problemas y las tarifas de las compañías de bajo coste, apreciamos enormemente los beneficios para las empresas locales.».

(32) Del acta de la Asamblea General de la APFTE se desprende que se consideró que la asociación era «la estructura idónea para responder a los requisitos legales y, gracias a esta dinámica de las compañías *low cost*, favorecer el desarrollo de la zona».

(33) Esta estructura de tipo asociativo fue creada en un primer momento con empresas locales privadas y, posteriormente, se integró a los miembros del sector público. La CCIM optó por este procedimiento para acelerar la implantación de la asociación, dado que el nombramiento de los representantes de las entidades y organismos todavía llevaría tiempo ([19]).

(34) En 2017, la CCIM y los demás miembros del sector público decidieron que la APFTE cesaría sus actividades a partir de 2018 –sin, por ello, dejar de existir– debido a cuestiones relativas a su legalidad planteadas en contenciosos e investigaciones a nivel nacional y europeo. ([20]) Según las autoridades francesas, la Asamblea General de la APFTE de 20 de diciembre de 2017 confirmó la decisión de dejar de recurrir a la asociación para promover el turismo a partir de la temporada de verano de 2018. Según dichas autoridades, la APFTE informó a Ryanair de esta decisión por correo de 18 de enero de 2018.

3.2. **Composición y órganos**

(35) La APFTE está compuesta por unos 30 miembros, de los que aproximadamente 20 ([21]) proceden de estructuras privadas que ejercen sus actividades total o parcialmente en el sector turístico (hoteles, residencias turísticas, etc.). Los miembros del sector público de la APFTE son, además, representantes de la CCIM y representantes de las citadas entidades territoriales locales, a saber: la Région Occitanie, el departamento de Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole, la communauté d'agglomération (Mancomunidad) du Pays de l'Or y el ayuntamiento de Montpellier.

(36) Cuando se creó la APFTE, los organismos públicos implicados decidieron dotar a esta asociación de tres colegios: la Asamblea General (ordinaria y extraordinaria), el Consejo de Administración y la Junta (compuesta por el presidente, el tesorero y el secretario), para cumplir los requisitos legales impuestos por la legislación francesa a las asociaciones creadas por entidades territoriales y establecimientos públicos, organismos públicos y empresas de Derecho privado ([22]).

(37) Según los Estatutos de la APFTE, la Asamblea General aprueba las cuentas del ejercicio cerrado, vota el presupuesto del ejercicio siguiente, delibera sobre todas las cuestiones que figuran en el orden del día y se encarga, si es preciso, de la renovación de los miembros del Consejo de Administración. La Asamblea General comprende los miembros de la asociación que están al día en el pago de sus cotizaciones y se reúne al menos una vez al año. Todas sus deliberaciones se adoptan por mayoría simple de los votos emitidos, salvo cuando se refieren a cualquier compromiso contractual superior a 10 000 EUR. En esos casos, la Asamblea General debe deliberar por mayoría de dos tercios. Es el caso, por ejemplo, de cualquier contrato de marketing que supere un importe de 10 000 EUR.

(38) Los Estatutos prevén también que la APFTE sea administrada por un Consejo de Administración compuesto por nueve miembros, como mínimo, y 25, como máximo, designados por la Asamblea General. El Consejo de Administración designa de entre sus miembros una Junta compuesta por un presidente, uno o varios vicepresidentes, un secretario y un tesorero, conforme a las disposiciones del Reglamento interno aprobado por el Consejo de Administración. El Consejo de Administración se reúne, a convocatoria de su presidente, al menos dos veces al año, a petición de la mitad de sus miembros, con la condición de que estén presentes un tercio de los mismos. Las decisiones se adoptan por mayoría de los votos emitidos en las deliberaciones corrientes y por mayoría de dos tercios para la firma de todo compromiso que supere un año y cuyo importe supere los 10 000 EUR.

([19]) Véase el acta de la reunión constituyente de la APFTE de 24 de junio de 2010: «La CCI tomó la decisión de crear en un primer momento esta asociación con empresas privadas, ya que las entidades y organismos parapúblicos deben deliberar para nombrar a sus representantes, lo que lleva cierto tiempo.».

([20]) Véanse las deliberaciones de la Asamblea General de la CCIM de 29 de noviembre de 2017 (Las múltiples investigaciones abiertas en Francia por la Comisión Europea y las denuncias presentadas por Anticor contra la APFTE y varias de sus fuentes de financiación han llevado al prefecto de Hérault a pedir, desde 2016, a los miembros de la APFTE que busquen otro procedimiento para financiar esas campañas de marketing territorial en lugar de la APFTE. Esta petición insistente se transformó en exigencia para el año 2018), acta de la Asamblea General de la CCIM de 24 de enero de 2018, actas de la Asamblea General de la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or de 28 de junio de 2017 y 22 de febrero de 2018 y acta del Consejo de Administración de 25 de abril de 2017.

([21]) El número exacto de miembros varía de un año a otro.

([22]) Lo que se deduce del acta de la Asamblea General constituyente de la APFTE de 24 de junio de 2010.

(39) Según los Estatutos de la APFTE, el presidente representa a la asociación en todos los actos de la vida civil y está facultado de todos los poderes al efecto. Esto implica la firma de contratos y convenios en los que pueda participar la APFTE. Hasta la fecha, han ejercido las funciones de presidente de la APFTE tres personas distintas. Todas ellas tenían vínculos preexistentes con la CCIM o las entidades territoriales que financiaban la APFTE.

(a) El primer presidente de la APFTE era miembro titular de la CCIM en 2010, así como entre 2016 y 2019, y consejero técnico en la CCIM de 2013 a 2015. Esta persona fue presidente de la APFTE desde junio de 2010 hasta marzo de 2011 y posteriormente a partir de diciembre de 2012 al menos hasta 2018, así como vicepresidente de la APFTE (con capacidad para actuar en nombre de su presidente) de octubre a diciembre de 2012.

(b) El presidente de la APFTE entre abril de 2011 y febrero de 2012 ejerció así mismo funciones de consejero técnico en la CCIM entre 2011 y 2012. ([23])

(c) Su sucesor (presidente de febrero de 2012 a diciembre de 2012) era al mismo tiempo presidente del Consejo Económico, Social y Medioambiental regional de Languedoc-Rosellón, es decir, de una institución de las entidades territoriales miembro de la APFTE.

(40) Además, de las actas de la APFTE y de su colegios y comités se desprende que la APFTE cuenta también con un comité que reúne a las entidades locales y la CCIM, sin participación de los miembros del sector privado: el «Comité de Gobernanza» (desde marzo de 2011), posteriormente llamado «Comité de Financiadores». Estos comités no se mencionan en los Estatutos.

(a) El Comité de Gobernanza tenía «por objeto reunir a las entidades, fuentes de financiación de la [APFTE]». El objetivo de este Comité era «orientar y validar las opciones estratégicas para el desarrollo de las líneas y el presupuesto correspondiente». El Comité de Gobernanza [iba] precedido, si era el caso, de una reunión preparatoria con todos los técnicos de las entidades». ([24]) Este Comité se creó a petición de las entidades locales ([25]), que querían asegurarse de que los contratos de marketing que se iban a financiar no los seleccionaría únicamente el nuevo operador aeroportuario, AMM ([26]). De las actas de dicho Comité de que dispone la Comisión se desprende que estaba compuesto por representantes de las entidades locales (región, departamento, Pays de l'Or, Agglomération de Montpellier, ayuntamiento de Montpellier), de la CCIM y de los representantes de la Junta de la APFTE. Las citadas actas mencionan también la presencia de un representante de AMM que proponía opciones estratégicas a los miembros que financiaban la APFTE ([27]).

([23]) Véanse las deliberaciones de la Asamblea General de la CCIM de 2 de febrero de 2011: «Esta asociación se constituyó para responder a los imperativos del CGEFI, que no quería que la CCIM, convertida en asociada minoritaria en la sociedad anónima Aéroport Montpellier Méditerranée, siguiera "llevando" los contratos con las compañías de bajo coste. La asociación se constituyó en julio de 2010 y la CCI nombró al Sr. [presidente de la APFTE de junio de 2010 a marzo de 2011] y al Sr. […]. Procede sustituirlos. La Junta de 27.1.11 propuso a la Asamblea General que designara como representantes de la CCI en la Association des Flux Touristiques a: [la persona que será el presidente de la APFTE entre abril de 2011 y febrero de 2012] y […].».

([24]) Véase el acta de la reunión técnica preparatoria en el Comité de Gobernanza de la APFTE de 28 de marzo de 2011. A esta reunión asistieron la Junta de la APFTE, representantes de todas las entidades que financiaban la APFTE (es decir, los cargos electos de la Región, del Departamento, de la Communauté d'agglomération de Montpellier, de la Communauté de Communes du Pays de l'Or, del ayuntamiento de Montpellier) y de la CCIM, así como un representante del aeropuerto de Montpellier. Como conclusión de esta reunión, se señaló que el Comité de Gobernanza «tendrá que entablar una discusión sobre el desarrollo de los flujos turísticos y tomar decisiones estratégicas sobre las distintas líneas propuestas por el aeropuerto».

([25]) Véase el acta del Comité de Gobernanza de la APFTE de 8 de abril de 2011.

([26]) Véase el acta del Consejo de Administración de la APFTE de 18 de marzo de 2011: «Este Comité elegirá los destinos para la promoción de los flujos turísticos y económicos. La Agglomération de Montpellier se niega a financiar planes de acción para el desarrollo del territorio que no haya validado. El Departamento y la Región están de acuerdo en la necesidad de instaurar esta instancia. Los organismos de financiación desean participar en una verdadera estrategia sobre el desarrollo turístico y económico de su territorio. No quieren limitarse a respaldar las decisiones tomadas por el Aéroport de Montpellier.».
Véase el acta de la Asamblea General de la CCIM de 18 de marzo de 2011: «Las entidades son los organismos de financiación, su participación y su apoyo son indispensables para esta acción. También hay que permitir, para la implantación de una instancia de gobernanza, que los organismos de financiación participen en las decisiones sobre las rutas que se van a abrir.».

([27]) Véase la conclusión del acta de la reunión técnica preparatoria en la primera reunión del Comité de Gobernanza de la APFTE de 28 de marzo de 2011. «El Comité de Gobernanza tendrá que entablar una discusión sobre el desarrollo de los flujos turísticos y tomar decisiones estratégicas sobre las diferentes líneas propuestas por el aeropuerto.».

(b) Además, documentos relativos al funcionamiento de la APFTE muestran que, más adelante, este Comité pasó a llamarse «Comité de Financiadores», al menos a partir de 2012, reuniendo a las mismas instituciones. Las autoridades francesas confirmaron que, según la APFTE, el «Comité de Financiadores» es el mismo órgano que el «Comité de Gobernanza», con distinto nombre en distintos períodos.

3.3. **Toma de decisiones en la APFTE**

(41) Según los Estatutos de la APFTE y las autoridades francesas, el procedimiento de decisión seguido en la APFTE en cuanto a la celebración de contratos de marketing es el siguiente:

— Las propuestas de zonas geográficas objetivo para las prestaciones de marketing turístico se presentan al Consejo de Administración, que se pronuncia al respecto.

— A continuación, estas propuestas se someten a la aprobación de la Asamblea General.

— Si la Asamblea General las valida (con una mayoría de dos tercios en todo contrato de marketing cuyo importe supere los 10 000 EUR), se inicia el procedimiento de «contratación pública».

— Los resultados del análisis de las ofertas se presentan al Consejo de Administración, que emite un dictamen.

— A continuación, estos resultados se presentan a la Asamblea General, que autoriza al presidente a firmar los contratos (con una mayoría de dos tercios en todo contrato de marketing cuyo importe supere los 10 000 EUR; esta decisión se hace constar en un acta de la Asamblea General).

— Según el procedimiento aplicable, se procede a la redacción y al envío de los posibles escritos de denegación,

— así como a la redacción y al envío de los posibles escritos de notificación firmados por el presidente, acompañados del compromiso y de la tarifa de precios, firmados por el presidente, para cada una de las ofertas seleccionadas.

(42) Ahora bien, como no se desprende de la información mencionada, al tratarse de propuestas de zonas geográficas objetivo, en el marco de prestaciones de marketing turístico, en la práctica de la APFTE, intervenían otras instancias antes de las deliberaciones en el Consejo de Administración y en la Asamblea General para determinar las opciones presupuestarias y las orientaciones de la APFTE (es decir, los contratos de marketing que se firmarían).

(43) De las actas de la APFTE, de sus comités y de sus miembros del sector público se deduce que, de hecho, la elección de las zonas geográficas prioritarias objetivo, en el marco de las prestaciones de marketing turístico, la determinaban, en un primer momento, la CCIM y AMM y, desde marzo de 2011 –es decir, antes de que las entidades territoriales hicieran efectivo el pago de los fondos a la APFTE– las entidades territoriales y la CCIM ([28]). En efecto, las entidades territoriales y la CCIM se pusieron de acuerdo sobre los contratos a los que había que dar prioridad antes de presentarlos a la Asamblea General. Desde marzo de 2011, el procedimiento que se sigue es el siguiente: aparte de los órganos mencionados en sus Estatutos, la APFTE dispone de comités suplementarios, en concreto el Comité de Gobernanza (creado en marzo de 2011) y el Comité de Financiadores, estrechamente implicados en la elección de los contratos de marketing que se presentan a la Asamblea General. Antes de la creación del Comité de Financiadores, AMM tenía una gran influencia en la determinación de los contratos de marketing firmados por la APFTE. Las entidades territoriales se negaron entonces a respaldar las decisiones de AMM sin margen de maniobra, lo que explica la creación del Comité de Gobernanza ([29]).

([28]) Véase el considerando 40.

([29]) Véase el acta de la primera reunión del Comité de Gobernanza de 8 de abril de 2011: «El Sr. […], vicepresidente primero de la Región Languedoc-Rosellón, señala que se niega a respaldar las decisiones de la Société Aéroportuaire sin discutirlas previamente; que, si se mantenía el método utilizado hasta la fecha, la Región interrumpiría la financiación. […], presidente de la CCIM de Montpellier desea que este Comité determine los ejes estratégicos de desarrollo.».

(44) La cuestión de la influencia real de los miembros del sector público que financian la APFTE en la toma de decisiones de la asociación se expondrá con detalle en el análisis de los recursos económicos y de la imputabilidad de las medidas al Estado ([30]).

3.4. **Recursos económicos**

(45) Los recursos de la APFTE se componen: i) de las cotizaciones de sus miembros, que las determina la Asamblea General, y ii) de contribuciones anuales, o subvenciones pagadas por los distintos miembros de la APFTE además de esas cotizaciones. El grueso de los recursos de la APFTE procede de las contribuciones anuales de las entidades públicas miembros, como figura en el siguiente cuadro. En la práctica, las cotizaciones de los miembros de la APFTE no contribuyen de manera significativa a sus ingresos. Las cotizaciones van de 50 EUR a 100 EUR anuales por miembro, por lo que representan unas cantidades anuales totales que no superan los 1 550 EUR desde 2010.

([30]) Considerandos 106 y ss.

Cuadro 3

Origen de los ingresos de la APFTE entre 2010 y 2019

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ([1])	2019 ([2])	2010 a 2019
Subvenciones de las entidades locales y de la CCIM en euros (parte de la contribución de esta entidad)											
Conseil régional Languedoc-Roussillon (ahora, Région Occitanie)	283 670 (30 %)	550 000 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	446 830 (28 %)	587 696 (36 %)	509 174 (32 %)	355 239 (32 %)	75 000 (34 %)	0	**3 866 633** **(29 %)**
Conseil départemental de Hérault	283 670 (30 %)	559 746 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	150 000 (10 %)	0 (0 %)	111 092 (7 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0	**2 163 532** **(16 %)**
Communauté d'agglomération de Montpellier (ahora Montpellier Méditerranée Métropole) y ayuntamiento de Montpellier	283 670 (30 %)	730 473 (36 %)	706 524 (35 %)	747 500 (31 %)	644 331 (41 %)	747 500 (46 %)	692 015 (44 %)	505 865 (45 %)	75 000 (34 %)	0	**5 132 878** **(38 %)**
Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	85 000 (9 %)	85 000 (4 %)	100 000 (5 %)	119 915 (5 %)	97 574 (6 %)	130 803 (8 %)	110 092 (7 %)	107 250 (10 %)	21 500 (10 %)	0	**857 134** **(6 %)**
CCIM (que pasó a ser la Cámara de Comercio e Industria de Hérault)	0 ([3]) (0 %)	125 000 (6 %)	212 000 (10 %)	440 000 (18 %)	232 500 (15 %)	150 000 (9 %)	150 000 (10 %)	150 000 (13 %)	51 000 (23 %)	0	**1 510 500** **(11 %)**

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1)	2019 (2)	2010 a 2019
Cotizaciones de los diversos miembros de la APFTE											
Cotizaciones de 50 a 100 EUR	1 100	50	1 550	1 500	0	600	0	0	0	0	**4 800**
(Parte de las cotizaciones en el presupuesto total de la APP)	(0,117 %)	(0,002 %)	(0,076 %)	(0,062 %)	(0 %)	(0,037 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	**(0,035 %)**
Subvenciones de las entidades locales y de la CCIM en euros (parte de la contribución de esta entidad)											
Presupuesto total de la APFTE en euros (4) (subvenciones más cotizaciones)	**937 110**	**2 050 269**	**2 038 112**	**2 408 915**	**1 571 235**	**1 616 599**	**1 572 373**	**1 118 354**	**222 500**	**0**	**13 535 477**

(1) Importes previsionales según las autoridades francesas.
(2) Importes previsionales según las autoridades francesas.
(3) No obstante, de la información facilitada por las autoridades francesas, se deduce que la CCIM –entre febrero y septiembre de 2010– había desembolsado fondos por importe de […] EUR a Ryanair/AMS antes de la celebración del primer contrato de marketing de 16 septiembre de 2010.
(4) Hay que señalar que, algunos años, los miembros del sector público no aprobaron ni pagaron a la APFTE las subvenciones hasta el año siguiente, lo que se deduce de las deliberaciones de dichos miembros del sector público puestas a disposición de la Comisión. Véase también el considerando 49.

Fuente: Información facilitada por las autoridades francesas

(46) Las contribuciones públicas recibidas por la APFTE se utilizaron fundamentalmente para pagos relacionados con los acuerdos de marketing celebrados entre la APFTE y las compañías aéreas, en su mayor parte –aproximadamente 8,5 millones EUR, es decir el [60-70] % del presupuesto total de la APFTE de 2010 a 2019 ([31])– para contratos de marketing celebrados con Ryanair o su filial AMS. ([32])

(47) Además, el análisis de las distintas deliberaciones adoptadas por estas entidades públicas para aprobar sus subvenciones al presupuesto de la APFTE indica que dichas entidades determinan sus contribuciones en función de un «programa previsional de promoción» de la APFTE, definido por los miembros del sector público financiadores ([33]) y aprobado a continuación por su Asamblea General, que contiene las indicaciones precisas sobre la utilización prevista de los recursos de la APFTE. Estos programas mencionan, en concreto, los destinos afectados por las actividades de promoción ([34]).

(48) Las contribuciones públicas se pagaron en forma de subvenciones a la APFTE en virtud de convenios bilaterales celebrados entre la APFTE y las entidades públicas respectivas. Las autoridades francesas han presentado a la Comisión gran parte de estos convenios, aunque sin sus anexos ([35]).

(49) Según los documentos relativos al funcionamiento de la APFTE presentados por las autoridades francesas, las entidades públicas pagaron sistemáticamente sus contribuciones financieras para los ejercicios presupuestarios mencionados en el cuadro 3 en un momento en el que ya se había decidido el programa de promoción (con su participación) y ya se había firmado con Ryanair/AMS la prórroga de sus contratos de marketing –descritos con detalle en los considerandos (53) y siguientes. Así:

(a) El contrato de marketing de 2010 con AMS (con vigencia del 1 de julio de 2010 al 31 de septiembre de 2011) se votó en Asamblea General el 16 de septiembre de 2010 y la APFTE lo firmó ese mismo día. Los convenios de financiación para el ejercicio presupuestario 2010 con las entidades territoriales de los que dispone la Comisión no se firmaron hasta 2011 y los del ejercicio presupuestario 2011 se firmaron entre junio y noviembre de 2011 ([36]).

([31]) Véase el cuadro 4 en el considerando 82.

([32]) Véanse también los considerandos 82, 107 y siguientes.

([33]) Véase el acta de la reunión técnica preparatoria en el Comité de Gobernanza de la APFTE de 28 de marzo de 2011: «El 8 de abril de 2011, el Comité de Gobernanza adoptará el plan de desarrollo para la promoción de los flujos turísticos.».

([34]) Véanse, por ejemplo, las deliberaciones n.º 10397 (29 de septiembre de 2011) y n.º 11796 (25 de julio de 2013) de la Communauté d'Agglomération de Montpellier. En su deliberación de 29 de septiembre de 2011 por la que se aprueba una contribución de 550 000 EUR al presupuesto de la APFTE para el año 2011, el Conseil de Communauté d'Agglomération de Montpellier declara: «La contribución de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) para el año 2011 asciende al 25 % como máximo del importe total de los contratos de marketing en línea del año 2011, cuyo importe provisional se estima en 2 095 972 EUR; esta contribución se limita a 550 000 EUR como máximo para el programa previsional de promoción hacia los destinos refrendados por la Asamblea General el 20 de abril de 2011. El programa de destinos anejo al Convenio comprende las líneas de […] Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford, […] y Birmingham. Esta contribución se pagará a prorrata del número de meses en los que se realicen dichas acciones y previa presentación de las facturas correspondientes.».

([35]) Por lo que se refiere a la Región (Conseil régional de Languedoc-Roussillon/Région Occitanie), la Comisión dispone de los convenios de financiación firmados con la APFTE para los presupuestos de 2011 a 2017.
Por lo que se refiere al Departamento (Conseil général de l'Hérault), la Comisión dispone de los convenios de financiación firmados con la APFTE para los presupuestos de 2010 y 2014.
Por lo que se refiere a la Communauté d'agglomération de Montpellier/Montpellier Méditerranée Métropole, la Comisión dispone de los convenios de financiación firmados con la APFTE para los ejercicios presupuestarios de 2010 a 2016.
Por lo que se refiere a la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, la Comisión dispone de los convenios de financiación firmados con la APFTE para los ejercicios presupuestarios de 2011 a 2018.
Por lo que se refiere al ayuntamiento de Montpellier, la Comisión dispone de los convenios de financiación firmados con la APFTE para los ejercicios presupuestarios de 2011 a 2015.
Por lo que se refiere a la CCIM, las autoridades francesas no han celebrado ningún convenio.
Según otros datos relativos al funcionamiento de la APFTE de que dispone la Comisión, que no haya un convenio en el expediente de la Comisión no significa que ese año el organismo público no haya abonado una subvención (para los datos facilitados por las autoridades francesas sobre las contribuciones de los miembros del sector público al presupuesto de la APFTE, véase el cuadro 3).

([36]) Para 2010, la CCIM no contribuyó al presupuesto desde la creación de la APFTE, pero adelantó fondos a esta antes de que las entidades hubieran votado sus presupuestos, sobre todo para que se financiaran y mantuvieran los contratos celebrados con AMS.

(b) La cláusula adicional del contrato de marketing de 2010 con AMS referente a la ruta de Birmingham se votó en Asamblea General el 20 de abril de 2011 y la APFTE lo firmó el 11 de abril de 2011. Los convenios de financiación para el ejercicio presupuestario 2011 con las entidades territoriales de los que dispone la Comisión se firmaron entre junio y noviembre de 2011 ([37]).

(c) La prórroga del contrato de marketing de 2010 con AMS para el año 2012 se decidió en el Comité de Gobernanza el 23 de septiembre de 2011 y la Asamblea general fue informada en su reunión del 19 de octubre de 2011 ([38]) (no obstante, del acta de esta reunión no se deduce que la Asamblea General hubiera votado al respecto). La carta para la prórroga dirigida a AMS fue firmada el 29 de septiembre de 2011 por el presidente de la APFTE. Los convenios de financiación para el ejercicio presupuestario 2012 con las entidades territoriales de los que dispone la Comisión se firmaron entre abril y octubre de 2012 ([39]).

(d) La APFTE firmó el 23 de febrero de 2013 la prórroga del contrato de marketing de 2010 con AMS para el año 2013. El presupuesto de 2013 y el programa de acción de marketing que comprende los pagos a Ryanair sobre la base de este contrato se adoptaron en la Asamblea General de la APFTE el 4 de julio de 2013 ([40]). Los convenios de financiación para el ejercicio presupuestario 2013 con las entidades territoriales de los que dispone la Comisión se firmaron entre abril y noviembre de 2013 ([41]).

(e) Para el año 2014, la Asamblea General autorizó al presidente de la APFTE a firmar los nuevos contratos de marketing con Ryanair tras la licitación de 2013 el 27 de enero de 2014. Estos contratos ya habían sido celebrados por el presidente de la APFTE el 22 de noviembre de 2013. Los convenios de financiación para el ejercicio presupuestario 2014 con las entidades territoriales de los que dispone la Comisión se firmaron entre febrero y octubre de 2014 ([42]).

(f) La prórroga de los contratos de marketing de 2013 con Ryanair para el año 2015 se votó en Asamblea General el 11 de diciembre de 2014 y la APFTE los firmó el 19 de diciembre de 2014. Los convenios de financiación para el ejercicio presupuestario 2015 con las entidades territoriales de los que dispone la Comisión se firmaron entre junio y diciembre de 2015 ([43]).

(g) La prórroga del contrato de marketing de 2013 con Ryanair para el año 2016 se votó en Asamblea General el 30 de mayo de 2016 y la APFTE lo firmó el 22 de abril de 2016. Los convenios de financiación para el ejercicio presupuestario 2016 con las entidades territoriales de los que dispone la Comisión se firmaron entre julio y diciembre de 2016 ([44]).

([37]) La Comisión no dispone de convenios de financiación para la CCIM, pero de la deliberación de la Asamblea general de la misma se desprende que la contribución de la CCIM al presupuesto de la APFTE de 2011 se votó el 18 de julio de 2011.

([38]) Véase el acta de la Asamblea General de la APFTE de 19 de octubre de 2011: «Para el año 2012, el presidente expone a la Asamblea que los financiadores reunidos en el Consejo de Gobernanza el 23 de septiembre de 2011 […] han decidido que el importe de su participación se efectuaría según la regla de cuatro cuartos, puesto que la Asociación dispone de un presupuesto de […] EUR TTC que solo permite mantener los contratos de marketing con la sociedad AMS, a saber: los destinos históricos de Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn y Leeds-Bradford.».

([39]) La Comisión no dispone de convenios de financiación para la CCIM, pero de la deliberación de la Asamblea general de la misma se desprende que la contribución de la CCIM al presupuesto de la APFTE de 2012 se votó el 31 de enero de 2012.

([40]) Véase el acta de la Asamblea General de la APFTE de 4 de julio de 2013: «Se ha adoptado el presupuesto y el programa de acción de marketing en línea. El programa de acción se centra en: - RYANAIR: Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham.».

([41]) La Comisión no dispone de convenios de financiación para la CCIM, pero de la deliberación de la Asamblea general de la misma se desprende que la contribución de la CCIM al presupuesto de la APFTE de 2013 se votó el 4 de febrero de 2013.

([42]) La Comisión no dispone de convenios de financiación para la CCIM, pero de la deliberación de la Asamblea general de la misma se desprende que la contribución de la CCIM al presupuesto de la APFTE de 2014 se votó el 20 de junio de 2014.

([43]) La Comisión no dispone de convenios de financiación para la CCIM, pero de la deliberación de la Asamblea general de la misma se desprende que la contribución de la CCIM al presupuesto de la APFTE de 2015 se votó el 28 de enero de 2015.

([44]) La Comisión no dispone de convenios de financiación para la CCIM, pero de la deliberación de la Asamblea general de la misma se desprende que la contribución de la CCIM al presupuesto de la APFTE de 2016 se votó el 23 de junio de 2016.

(h) La APFTE celebró los nuevos contratos de marketing de 2017 con Ryanair el 19 de mayo de 2017 y se votaron en Asamblea General el 25 de abril de 2017. Los convenios de financiación para el ejercicio presupuestario 2017 con las entidades territoriales de los que dispone la Comisión se firmaron entre junio y septiembre de 2017 ([45]).

(i) Para 2018, la Comisión no dispone de información sobre la fecha de la prórroga del contrato de marketing de 2017 con Ryanair, pero el único convenio de asignación de presupuesto del que dispone, a saber, el convenio celebrado entre la APFTE y la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, celebrado en marzo de 2018, hace referencia a la promoción de Montpellier en Valonia, Renania-Palatinado y Yorkshire, destinos de los vuelos de Ryanair ([46]). Al parecer, el presupuesto para 2018 lo aprobó la Asamblea General de la APFTE el 20 de diciembre de 2017 por última vez con el fin de respetar los compromisos existentes de la APFTE –incluidos los compromisos para con Ryanair, antes de que las relaciones contractuales entre CCIM, las entidades territoriales y las compañías aéreas tuvieran un nuevo soporte jurídico ([47]).

(50) Además, el acta de la Asamblea General de la APFTE muestra que, antes del primer pago de las subvenciones a la APFTE, las entidades manifestaron que deseaban influir en las rutas afectadas por los contratos de marketing que debían financiar y hasta entonces determinadas por el operador del aeropuerto AMM ([48]). Es decir, se creó este Comité de Gobernanza de la APFTE antes de que las entidades concedieran subvenciones a la APFTE por primera vez.

(51) Además, el análisis de los convenios de financiación muestra que las entidades territoriales se reservaban la posibilidad de que se les reembolsaran los fondos en determinadas condiciones (por ejemplo, algunas entidades se reservaban un derecho de devolución de los fondos, un derecho de pago a prorrata de la realización del programa de promoción o un derecho de rescisión del convenio de financiación en caso de incumplimiento por parte de la APFTE de las obligaciones contractuales, es decir, la realización del programa de promoción votado en Asamblea General). En concreto:

(a) Los convenios celebrados con la región prevén el derecho de que esta exija la devolución de la subvención si la APFTE no la utiliza para los fines acordados y prevén una facultad de rescisión del convenio.

(b) Los convenios celebrados con el departamento prevén un derecho de devolución de la subvención en beneficio del departamento si la APFTE utiliza la subvención para fines no conformes con el objeto del convenio. En la descripción del objeto de los convenios de 2010, 2011 y 2012, se menciona de manera explícita la celebración de los contratos con AMS. Además, los convenios contienen una cláusula que da la posibilidad al departamento de rescindir el convenio en caso de que la APFTE incumpla las obligaciones contractuales.

(c) Los convenios celebrados con la Communauté d'agglomération de Montpellier prevén que la subvención se pague a prorrata del número de meses durante los cuales se realizarán las acciones del programa de destino y previa presentación de las facturas correspondientes. Además, los convenios supeditan el compromiso financiero de la Communauté con respecto a las obligaciones contractuales de la APFTE y prevén la facultad de rescindir el convenio.

([45]) La Comisión no dispone de convenios de financiación para la CCIM, pero de la deliberación de la Asamblea general de la misma se desprende que la contribución de la CCIM al presupuesto de la APFTE de 2017 se votó el 28 de junio de 2017.
([46]) Véanse los considerandos (74) y siguientes para la descripción de los contratos en cuestión firmados con Ryanair en 2017.
([47]) Esto se desprende de la deliberación de la Asamblea General de la CCIM de 18 de enero de 2018.
([48]) Véase el acta del Consejo de Administración de la APFTE de 18 de marzo de 2011: «Este Comité elegirá los destinos para la promoción de los flujos turísticos y económicos. La Agglomération de Montpellier se niega a financiar planes de acción para el desarrollo del territorio que no haya validado. El Departamento y la Región están de acuerdo en la necesidad de instaurar esta instancia. Los organismos de financiación desean participar en una verdadera estrategia sobre el desarrollo turístico y económico de su territorio. No quieren limitarse a respaldar las decisiones tomadas por el Aéroport de Montpellier.».

(d) Los convenios celebrados con la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or supeditan el compromiso de la entidad con respecto a las obligaciones contractuales de la APFTE (en ellos se mencionan de manera expresa los contratos firmados con AMS/Ryanair), prevén el derecho de la entidad a exigir la devolución de la subvención y el derecho a rescindir el convenio en caso de incumplimiento por parte de la APFTE de sus obligaciones contractuales.

(e) Los convenios celebrados con el ayuntamiento de Montpellier prevén que la APFTE presente un informe de actividad a la entidad en el que se ponga de manifiesto el estado de realización de las acciones presentadas por la APFTE en el momento de presentación del expediente de solicitud de la subvención. Las autoridades francesas no han presentado estas solicitudes de subvención, pero la Comisión concluye de las circunstancias del caso que en dichas solicitudes figura el programa de promoción para el ejercicio presupuestario en cuestión. Además, la entidad se reserva el derecho de rescindir el convenio en caso de que la APFTE incumpla sus compromisos contractuales.

4. **DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA**

4.1. **Medidas**

(52) Las medidas objeto del procedimiento de investigación formal son los contratos de marketing firmados entre la APFTE y Ryanair o su filial AMS. Entre 2010 y 2018, Ryanair/AMS y la APFTE celebraron tres grupos de contratos de marketing.

4.2. **Contrato de 16 de septiembre de 2010, su cláusula adicional y sus acuerdos de renovación**

(53) El 16 de septiembre de 2010, menos de tres meses después de su creación, la APFTE celebró un contrato con AMS («el contrato de 2010»), firmado por el presidente de la APFTE, sin procedimiento de licitación previo.

(54) El contrato se celebró con una duración inicial comprendida entre el 1 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2011.

(55) Según dicho contrato, AMS se compromete a prestar a la APFTE una serie de servicios de marketing de base en el sitio internet de Ryanair. Además, según sus propias palabras, «este contrato se fundamenta en el compromiso de Ryanair de realizar la conexión de la zona de Montpellier con:

— Fráncfort-Hahn y Montpellier por enlace aéreo con una frecuencia de cuatro vuelos semanales en verano y dos vuelos semanales en invierno, como mínimo;

— Bruselas-Charleroi y Montpellier por enlace aéreo con una frecuencia de tres vuelos semanales durante todo el año, como mínimo;

— Leeds-Bradford y Montpellier por enlace aéreo con una frecuencia de dos vuelos semanales en verano, como mínimo. ([49])

(56) El contrato precisa «la oferta agrupada anual de servicios de marketing» que AMS se compromete a prestar a la APFTE, resumida en las letras a) y b).

(a) Para 2010, esta oferta incluye cinco apartados de 150 palabras cada uno designados por la APFTE y situados en la rúbrica *Top five Things to Do* en la página *Destination Montpellier* del sitio internet de Ryanair, la presencia de los enlaces hacia el sitio internet designado por la APFTE y situados en la rúbrica *Top Five Things to Do* en la citada página *Destination Montpellier*, y la presencia de un enlace hacia el sitio internet designado por la APFTE en la página de inicio de los sitios inglés, alemán, neerlandés y belga (francés y neerlandés) www.ryanair.com durante 55 días. El precio de estos servicios se fijó en […] EUR.

([49]) Cláusula 1.3 del contrato.

(b) Para 2011, la oferta incluye todos los servicios previstos para 2010 y añade un *enlace-botón de anuncio gráfico (200x110px)* en la página *Discover Europe* del sitio internet de Ryanair, y designado por la APFTE durante 12 meses, la presencia como *Destino del día (texto, imagen y enlace designado por la APFTE)* en la página de inicio de los sitios inglés, alemán, neerlandés y belga (francés y neerlandés) www.ryanair.com durante un período total de dos semanas. El precio de estos servicios se fijó en […] EUR.

(57) Además, el contrato prevé expresamente que los importes de los servicios de marketing prestados por AMS «vayan ligados al compromiso de Ryanair de realizar la conexión de la zona de Montpellier con Fráncfort-Hahn, Bruselas-Charleroi y Leeds-Bradford (…) y estipula que en caso de incumplimiento de este compromiso, se revisará el precio y será objeto de una cláusula adicional ([50])».

4.3. **Cláusula adicional de 20 de abril de 2011**

(58) El contrato de 16 de septiembre de 2010 fue modificado mediante una cláusula adicional de 20 de abril de 2011, cuyo objeto era añadir una nueva ruta a Birmingham a las tres rutas ya mencionadas en el contrato.

(59) Según sus propias palabras, la cláusula adicional «se fundamenta en el compromiso de Ryanair de realizar la conexión de la zona de Montpellier con Birmingham y Montpellier por avión con una frecuencia de dos vuelos semanales en verano». Además, prevé que la APFTE compre a AMS los siguientes servicios de marketing:

— La presencia de un enlace al sitio internet designado por la APFTE y presentado en la rúbrica «Aeropuertos y Turismo» en la página de inicio del sitio inglés www.ryanair.com 14 días al año;

— La presencia como «Destino del día» (texto, imagen y enlace designado por la APFTE) en la página de inicio del sitio inglés www.ryanair.com con una duración total de una semana al año.

(60) El precio de estos servicios se fijó en […] EUR. Estaba previsto que la APFTE pagase esta cantidad en mensualidades de […] EUR a la recepción de las facturas de AMS, por cada uno de los meses de abril a octubre de cada año durante el período de aplicación de dicha cláusula adicional.

4.4. **Primera carta de compromiso de renovación del contrato de servicios de marketing de 2010**

(61) El 29 de septiembre de 2011, la APFTE envió a AMS una carta de compromiso de renovación del contrato de 2010. El objeto de la carta era prolongar el contrato de 2010 por un período adicional de un año, desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2012. Según sus propias palabras, la APFTE se compromete a prolongar el acuerdo de 2010 sobre la base de las rutas aéreas siguientes explotadas por Ryanair: Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn y Leeds-Bradford.

4.5. **Segunda carta de compromiso de renovación del contrato de servicios de marketing de 2010**

(62) El 25 de febrero de 2013, se envió a AMS una segunda carta de compromiso para la renovación del contrato de 2010. El objeto de esta carta era renovar el contrato de 2010 por un período adicional de un año, desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2013, *sobre la base de las rutas aéreas siguientes explotadas por la compañía Ryanair: Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford y Birmingham* ([51]).

([50]) Cláusula 5.3 del contrato.
([51]) Cláusula adicional de 25 de febrero de 2013.

4.6. **Los contratos de 22 de noviembre de 2013**

(63) Habida cuenta de que expiraba el contrato de marketing firmado con AMS en 2010 y prorrogado posteriormente hasta finales de diciembre de 2013, la APFTE se vio obligada a licitar el nuevo acuerdo de marketing, «destino por destino» para respetar las normas sobre contratación pública ([52]).

(64) El 2 de octubre de 2013, la APFTE organizó una licitación para la adquisición de servicios de marketing destinados a promover los flujos turísticos económicos en Montpellier para el año 2014.

(65) La licitación establece que las empresas deberán «encargarse de la promoción de los flujos turísticos y económicos hacia Montpellier por medio de todos los soportes existentes en el mercado». A este respecto, se enumeran los siguientes ejemplos de soportes: «campañas de radio; campañas de televisión; comunicación en redes sociales (Facebook, Twitter, Youtube, …); participación en ferias, salones; patrocinio de actos que aporten notoriedad y visibilidad a Montpellier como destino; viajes de formación para profesionales, viajes de prensa con periodistas», así como la comunicación digital. Según la licitación, «(e)n todos los casos, las empresas (debían) facilitar un enlace al sitio internet de la APFTE (go to Montpellier) en su sitio internet». Este último criterio era el único que debía cumplir obligatoriamente el prestador de los servicios.

(66) Por otra parte, la licitación divide el contrato en cinco «lotes»: «Bruselas-Charleroi», «Fráncfort-Hahn», «Leeds», «Birmingham» y «[…]». Para cada uno de ellos, la licitación indica los criterios que deben cumplirse en materia de oferta de transporte aéreo: oferta anual mínima de plazas a la venta, volumen anual mínimo de pasajeros entrantes, estacionalidad preconizada para el mercado (servicio anual o estacional), número mínimo de frecuencias semanales y fecha de inicio de la ruta.

(67) Según parece, la licitación no pretendía seleccionar unos prestadores de servicios de marketing en línea cualquiera, sino compañías aéreas que ofrecieran dichos servicios además de sus actividades de transporte aéreo y que, por ende, se comprometieran a explotar servicios de transporte aéreo entre el aeropuerto de Montpellier y los destinos de los distintos «lotes», en las condiciones precisadas en la licitación en cuanto a estacionalidad, frecuencias, número mínimo de pasajeros entrantes y fecha de inicio de las rutas.

(68) Los lotes denominados «Bruselas-Charleroi», «Fráncfort-Hahn», «Leeds» y «Birmingham» y las frecuencias mínimas mencionadas en relación con ellos en la licitación correspondían exactamente a los cuatro destinos ya explotados desde Montpellier por Ryanair cuando se publicó la licitación.

(69) El lote «[…]» es el único que no correspondía a una ruta explotada por Ryanair, sino por otra compañía aérea que operaba en el aeropuerto de Montpellier con la que la APFTE también había firmado un contrato de marketing anteriormente. El valor máximo de este lote, estimado en […] euros anuales máximo sin impuestos, era claramente inferior al valor máximo de los cuatro lotes precedentes (entre […] EUR sin impuestos y […] EUR sin impuestos por año y por lote) ([53]).

(70) Ryanair fue la única compañía que presentó una oferta para los lotes «Bruselas-Charleroi», «Fráncfort-Hahn», «Leeds» y «Birmingham».

(71) Tras la licitación, se adjudicaron cuatro lotes a Ryanair, que celebró los contratos con la APFTE el 22 de noviembre de 2013 («los contratos de 2013») para los tres primeros lotes, por un valor total de aproximadamente […] EUR al año («Bruselas-Charleroi» por un importe a tanto alzado de […] EUR; «Fráncfort-Hahn» por un importe a tanto alzado de […] EUR; y «Leeds-Bradford» por un importe a tanto alzado de […] EUR).

([52]) Véase por ejemplo el acta de la Junta de la APFTE de 4 de julio de 2013, p. 1: «[El presidente de la APFTE] declara que la asociación está obligada a convocar una licitación para los contratos de servicios de marketing en línea, ya que el contrato Airport Marketing Services celebrado en 2010 llega a su fin, y en la página 2: el contrato con la sociedad Airport Marketing Services llega a su fin, por lo que solo se licitarán los flujos afectados por el mismo, destino por destino.» Véase también el acta de la Asamblea General de la APFTE de 4 de julio de 2013.

([53]) Tras una licitación, este lote «[…]» se adjudicó a la misma compañía aérea con la que la APFTE había celebrado el contrato de marketing para este destino anteriormente.

(72) En cambio, no se celebró ningún contrato para el cuarto lote «Birmingham» –oficialmente *al no haber financiación para concretizar este lote* ([54]). A este respecto, la Comisión señala que Ryanair había dejado de explotar la ruta entre Montpellier y Birmingham en noviembre de 2013.

(73) Los contratos de 2013 celebrados con Ryanair para los lotes «Bruselas-Charleroi», «Fráncfort-Hahn» et «Leeds» se prorrogaron dos veces, hasta finales del año 2016, por un valor de aproximadamente […] EUR anuales:

— el 19 de diciembre de 2014, mediante tres cartas firmadas por el presidente de la APFTE, esta recondujo con Ryanair para el año 2015 la oferta de servicios de promoción para cada uno de los tres destinos (Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford) por un valor de […] EUR para Bruselas-Charleroi, […] EUR para Fráncfort-Hahn y […] EUR para Leeds-Bradford;

— el 22 de abril de 2016, mediante tres cartas firmadas por el presidente de la APFTE, esta volvió a reconducir la oferta de servicios de promoción para 2016 para cada uno de los tres destinos (Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford) por un valor de […] EUR para Bruselas-Charleroi, […] EUR para Fráncfort-Hahn y […] EUR para Leeds-Bradford.

4.7. **Los contratos de 19 de mayo de 2017**

(74) El 13 de marzo de 2017, la APFTE publicó otra licitación para la adquisición de servicios de marketing con el fin de promover «los flujos turísticos y de negocios» hacia Montpellier durante un año, con posibilidad de prórroga. El pliego de condiciones divide el contrato en diferentes «lotes», cada uno de los cuales designa una región europea. Los lotes designan las regiones a cuyos habitantes deben ir dirigidos los servicios de marketing en cuestión.

(75) A diferencia de la licitación de 2013, el pliego de condiciones de esta nueva licitación no hace referencia explícitamente a las actividades de transporte aéreo ni a aeropuertos específicos, sino que designa siete lotes distintos, denominados «Valonia», «Renania-Palatinado», «Yorkshire», «[…]», «[…]», «[…]» y «[…]». La Comisión señala que los lotes denominados «Valonia», «Renania-Palatinado», «Yorkshire» corresponden a las regiones en las que se encuentran los tres aeropuertos con rutas de Ryanair desde Montpellier en el momento de la publicación de la licitación ([55]).

(76) La licitación precisa que los criterios de selección se ponderarán de la siguiente manera: precio de las prestaciones 40 % y valor técnico 60 %.

(77) Hubo dos ofertas para cada uno de los lotes «Valonia», «Renania-Palatinado» y «Yorkshire». Ryanair presentó ofertas para cada uno de ellos. En cada lote, hubo una oferta competidora de una empresa de marketing en línea que no es una compañía aérea), […]. Las ofertas presentadas por lote fueron las siguientes:

— Lote «Valonia»: Ryanair […] EUR, […] […] EUR;

— Lote «Renania-Palatinado»: Ryanair […] EUR, […] […] EUR;

— Lote «Yorkshire»: Ryanair […] EUR, […] […] EUR

(78) Los tres lotes se adjudicaron a Ryanair, cuya oferta fue exactamente […] EUR más barata que la de […] en cada ocasión. Las autoridades francesas no han facilitado información que demuestre que la APFTE se hubiera preguntado por esta diferencia constante de precio entre las dos ofertas competidoras.

(79) Así pues, la APFTE celebró los contratos con Ryanair el 19 de mayo de 2017 por un importe indicativo de […] EUR (en el caso de los contratos de Valonia, Renania-Palatinado y Yorkshire, por valor de […] EUR sin impuestos, […] EUR sin impuestos y […] EUR sin impuestos).

([54]) Véase el acta del Consejo de Administración de la APFTE de 24 de febrero de 2014, p. 1.
([55]) Véase el considerando 16.

(80) Con arreglo al pliego de condiciones, se trata de un contrato de órdenes de pedido que prevé la prestación y el pago de servicios de marketing únicamente cuando la APFTE emita órdenes de pedido. Las órdenes de pedido emitidas por la APFTE muestran que los pagos por región objetivo (Valonia, Renania-Palatinado y Yorkshire) se realizaron en dos fases: un pago para el período «primavera/verano» y otro para el período «otoño/invierno». La Comisión observa que estos períodos corresponden a las dos temporadas del calendario de la aviación civil (de abril a septiembre y de octubre a marzo) definidas por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA)

(81) Los contratos celebrados con Ryanair son los únicos que la APFTE ejecutó sobre la base de esta licitación.

(a) Para los lotes […] y […], la empresa seleccionada fue […] que ganó a […] (oferta idéntica en cuanto a precio, pero diferente en cuanto a servicios de marketing). El contrato celebrado entre la APFTE y […] era un contrato de órdenes de pedido. La oferta ascendía a […] EUR para los dos lotes conjuntamente. Sin embargo, la información facilitada por las autoridades francesas da a entender que la APFTE nunca emitió órdenes de pedido en virtud de este contrato.

(b) Para los lotes […] y […], solo la compañía […] había presentado una oferta ([…] EUR en total). La APFTE consideró estos lotes nulos, ya que la oferta de […] había sido declarada irregular al no haberse adjuntado al expediente la tarifa de precios unitarios.

4.8. **Presupuesto (procedencia de los recursos con los que se financia la ayuda)**

(82) Según la información facilitada por las autoridades francesas, la APFTE pagó a Ryanair/AMS de su presupuesto las cantidades siguientes.

Cuadro 4

Pagos de la APFTE a Ryanair/AMS desde 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010 a 2019
Pagos a Ryanair/AMS en el ejercicio presupuestario	**[…]** (los pagos efectivos se realizaron entre 2010 y 2011)	**[…]** (los pagos efectivos se realizaron entre 2011 y 2012)	**[…]** (los pagos efectivos se realizaron entre 2012 y 2013)	**[…]** (los pagos efectivos se realizaron entre 2013 y 2014)	**[…]** (los pagos efectivos se realizaron entre 2014 y 2015)	**[…]** (los pagos efectivos se realizaron entre 2015 y 2016)	**[…]** (los pagos efectivos se realizaron entre 2016 y 2017)	**[…]** (los pagos efectivos se realizaron entre 2018 y febrero de 2019)	**[…]** [1]	**[…]**	856 089 904
Presupuesto de la APFTE en EUR (véase también el cuadro 3)	937 110	2 050 269	2 038 112	2 408 915	1 571 235	1 616 599	1 572 373	1 118 354	222 500	0	13 535 477

[1] En 2017, la CCIM y los demás miembros del sector público decidieron que la APFTE cesaría sus actividades a partir de 2018 –aunque sin dejar de existir– debido a cuestiones relativas a su legalidad planteadas en contenciosos e investigaciones a nivel nacional y europeo, véase el considerando 34.

Fuente: Información facilitada por las autoridades francesas

(83) Según las autoridades francesas, desde abril de 2019 la APFTE ya no ha remunerado a Ryanair por servicios de marketing.

4.9. **Descripción de las razones que han conducido a la apertura del procedimiento**

(84) La Comisión incoó el procedimiento de investigación formal el 4 de julio de 2018, ya que no podía descartar que las medidas descritas en los considerandos (52) y siguientes constituyeran ayudas estatales a favor de Ryanair y de su filial AMS.

5. **OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS**

5.1. **Denunciante**

(85) El denunciante sostiene los argumentos expuestos en su denuncia, a saber, que la APFTE ha sido un vehículo para la transferencia de ayudas estatales a Ryanair/AMS.

5.2. **Ryanair**

(86) Ryanair disiente del análisis de la Comisión. Según Ryanair, los servicios de marketing prestados por AMS y Ryanair tenían un precio de mercado y satisfacían las necesidades de la APFTE. A la APFTE le interesaba celebrar contratos de marketing para así atraer turistas extranjeros con un considerable poder adquisitivo que podían contribuir al desarrollo de las actividades turísticas de la región. Según Ryanair, los gastos de marketing que la propia compañía podría efectuar no irían destinados especialmente a los turistas extranjeros, puesto que los gastos turísticos no los asume Ryanair. Así pues, a la APFTE le interesarían los gastos de marketing específicamente dirigidos a los turistas extranjeros, mientras que a Ryanair, si realizaba gastos de marketing, le interesarían igualmente los pasajeros que inician su viaje en Montpellier y residen en la región. Ryanair también indicó que la tasa de ocupación de sus vuelos estaba sobradamente garantizada por la gestión de la rentabilidad (*yield management*) de Ryanair ([56]).

(87) Con carácter subsidiario, Ryanair no está conforme con las conclusiones de la Comisión sobre la aplicabilidad del principio del operador en una economía de mercado en este caso, la determinación del beneficiario de la ayuda, la selectividad de la ayuda, así como su imputabilidad al Estado.

(88) AMS no ha presentado observaciones.

5.3. **APFTE**

(89) La APFTE niega la concesión de cualquier ventaja a Ryanair. Considera que las cantidades controvertidas eran remuneraciones conformes con el precio de mercado correspondiente al pago por un servicio prestado. La APFTE precisa que interviene como adquirente público de servicios y que las acciones de promoción realizadas forman parte de una estrategia global de marketing de Montpellier y sus alrededores.

(90) La APFTE recuerda que las regiones objetivo en las licitaciones se discuten y se eligen estratégicamente en la Asamblea General y en el Consejo de Administración. Concluye que las decisiones adoptadas por la Asamblea no son imputables al Estado, ya que se refieren al modo de funcionamiento de la APTE descrito en sus Estatutos.

(91) Con carácter subsidiario, en el caso improbable de que la Comisión mantuviera su posición con respecto a las intervenciones públicas de la APFTE en favor de Ryanair, la APFTE concluye que dichas medidas son compatibles con las Directrices de 2005 ([57]) sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales.

([56]) La gestión de la rentabilidad intenta incitar a los clientes potenciales de Ryanair a elegir un destino específico al precio ideal para Ryanair. Un elemento fundamental de la gestión de la rentabilidad de Ryanair consiste en determinar el precio máximo que el pasajero está dispuesto a pagar por su billete de avión, asegurando al mismo tiempo una ocupación óptima del avión con el fin de maximizar los ingresos de Ryanair y conquistar el mercado europeo. Véase el informe anual de Ryanair de 2011: «Ryanair sets fares on the basis of the demand for particular flights and by reference to the period remaining to the date of departure of the flight, with higher fares charged on flights with higher levels of demand and for bookings made nearer to the date of departure. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns.». (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, consultado el 1 de julio de 2019).

([57]) Comunicación de la Comisión - Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO C 312 de 9.12.2005, p. 1).

(92) Con carácter enteramente subsidiario, en el caso improbable de que la Comisión concluyera que existe una ayuda a favor de Ryanair y AMS, la APFTE considera que Ryanair y AMS no deberían devolver la diferencia entre el precio pagado por la remuneración de esos servicios y el precio de mercado puesto que, en su opinión, esos servicios forman parte de la misión de política pública de la APFTE, y la asociación ha obtenido de ellas una rentabilidad evidente.

5.4. **Région Occitanie**

(93) La Région Occitanie considera la denuncia infundada y alega que la acción de la APFTE tiene un impacto turístico y económico beneficioso para todos los agentes a nivel local y regional. Así, considera que la APFTE contribuye a adquirir una clientela más internacional y permite a las empresas del sector proseguir su actividad durante un período más prolongado.

(94) La Région Occitanie precisa que, en la APFTE, las decisiones de financiación de campañas de marketing con el fin de desarrollar el atractivo turístico son adoptadas principalmente por la Asamblea General; cada miembro tiene un voto y las decisiones se adoptan generalmente por mayoría cualificada de dos tercios.

(95) La Région Occitanie añade que la acción de la APFTE se plasma en licitaciones para prestaciones que aumenten la visibilidad y el atractivo de la zona en cuestión. Estas consultas estaban abiertas a todas las empresas capaces de presentar una oferta que se ajustara al pliego de condiciones, incluido el denunciante.

5.5. **Cámara de Comercio e Industria de Hérault («CCI Hérault», antes CCIM)**

(96) La CCI Hérault considera que las acciones realizadas por la APFTE para promover la región de Montpellier entre la población de Bélgica, los Países Bajos, Alemania, Inglaterra y […] revisten importancia económica para la zona gracias a los beneficios económicos que generan. Añade que, por la mutualización de sus miembros, la APFTE responde a la necesidad de desarrollo económico y turístico de la zona –que compete enteramente a la APFTE y a la CCI Hérault.

5.6. **Montpellier Méditerranée Métropole**

(97) Montpellier Méditerranée Métropole considera que es necesario desarrollar una estrategia ofensiva para hacer atractiva la zona, con el fin de desarrollarla, sostener su economía y luchar contra el desempleo. Precisa que la APFTE es una asociación sin ánimo de lucro entre socios del sector público y privado con el objetivo común de realizar acciones de promoción y desarrollo del turismo –que benefician al mismo tiempo a los intereses públicos de desarrollo de los territorios y a los intereses privados de desarrollo de la actividad.

(98) Montpellier Méditerranée Métropole estima que los servicios de marketing encargados por la APFTE responden a sus necesidades efectivas y a su objeto, y que estos servicios han estado sometidos a procedimientos de licitación previos, lo que no permite concluir ninguna selectividad (a este respecto, Ryanair ganó algunas de las licitaciones convocadas por la APFTE). Además, Montpellier Méditerranée Métropole estima que los citados servicios no pueden calificarse de ayuda: por una parte, porque no existe ventaja, ya que la remuneración percibida por Ryanair no supera los precios de mercado y, por otra, porque no puede imputarse al Estado, ya que las decisiones de la APFTE tienen en cuenta las estructuras privadas –que representan a una gran mayoría de sus miembros y disponen de un poder decisorio considerable.

5.7. **[…]**

(99) La […], miembro de la APFTE, considera que esta asociación permite intercambiar puntos de vista con los responsables privados de sectores de actividad y con los representantes de las entidades. Añade que las decisiones adoptadas en su seno van en pos del interés colectivo de todos los agentes económicos y de los habitantes de la región. Y concluye que esta mutualización de esfuerzos entre el sector público y el sector privado permite alcanzar los objetivos deseados en términos de visibilidad y de desarrollo de la ciudad de Montpellier y sus alrededores.

5.8. **Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or**

(100) La Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or considera que las acciones realizadas por la APFTE para promover la región de Montpellier entre la población de Bélgica, los Países Bajos, Alemania e Inglaterra son pertinentes para la zona, gracias a los beneficios económicos que generan y que son específicas para zonas de gran potencial económico y turístico para la región de Montpellier.

6. **OBSERVACIONES DE FRANCIA**

(101) Francia estima que los pagos en cuestión no constituyen ayuda estatal. Habida cuenta de la estructura y el funcionamiento de la APFTE tal como se definen en sus Estatutos, estas medidas no son imputables al Estado. Por otra parte, el objetivo de los contratos celebrados con Ryanair/AMS era efectivamente la promoción de una región mediante el marketing y la adquisición de publicidad por parte de la APFTE –lo que se hizo a precio de mercado– era una medida legítima que contribuía al desarrollo económico regional y no confería ventaja alguna a Ryanair ni era selectiva.

7. **EVALUACIÓN DE LA AYUDA**

7.1. **Existencia de ayuda a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE**

(102) De conformidad con el 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.

(103) La calificación de una medida como ayuda estatal supone, pues, que se cumplan las siguientes condiciones acumulativas: 1) que el beneficiario o beneficiarios sean empresas a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, 2) que la medida en cuestión se otorgue mediante fondos estatales y sea imputable al Estado, 3) que la medida conceda una ventaja selectiva a su beneficiario o beneficiarios, 4) que la ventaja sea selectiva y 5) que la medida en cuestión falsee o amenace falsear la competencia y pueda afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

7.1.1. *Conceptos de empresa y de actividad económica*

(104) Según reiterada jurisprudencia ([58]), recogida en el punto 27 de las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas ([59]) de 2014 («las Directrices de 2014»), la actividad de las compañías aéreas que consiste en prestar servicios de transporte a pasajeros o empresas constituye una actividad económica.

(105) Puesto que los beneficiarios de las medidas son una compañía aérea y una de sus filiales, controlada al 100 % que presta servicios de marketing, la Comisión concluye que sus actividades son de naturaleza económica a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

7.1.2. *Imputabilidad al Estado y recursos estatales*

(106) Según reiterada jurisprudencia, el artículo 107, apartado 1, del TFUE engloba el conjunto de las ayudas concedidas mediante fondos estatales, sin que quepa distinguir entre aquellos casos en los que el Estado concede directamente la ayuda y aquellos otros en los que la ayuda la conceden organismos públicos o privados que el Estado instituye o designa para gestionar la ayuda. Una medida financiada por un organismo así es, por tanto, imputable al Estado puesto que el Estado decide el establecimiento de la medida en cuestión y define las condiciones de utilización, gestión o reparto de estos recursos ([60]). El carácter estatal de la ayuda resulta aún más evidente cuando se considera al intermediario un instrumento privilegiado de la política de la región, ha sido creado para continuar la política definida por la región y las decisiones de conceder una ventaja económica están directamente vinculadas a la región en cuestión ([61]).

([58]) Véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, Aéroports de Paris/Comisión, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, apartados 75 a 79; sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig Halle GmbH/Comisión, ECLI:EU:T:2011:117, asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08, apartados 93 y 94.

([59]) DO C 99 de 4.4.2014, p. 3.

([60]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, apartado 21 y siguientes, así como la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV, asuntos acumulados C-67/85, C-68/85, C-70/85, ECLI:EU:C:1988:38, apartados 35-36.

([61]) Véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de marzo de 1999, Forges de Clabecq SA/Comisión, T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66, apartado 69.

7.1.2.1. Imputabilidad al Estado

(107) Del procedimiento de investigación formal, la Comisión concluye que las medidas también son imputables al Estado. Los contratos de servicios de marketing se celebraron entre, por una parte, Ryanair o su filial AMS y, por otra, la APFTE en el marco de la realización del objetivo de la APFTE de promover los flujos turísticos generados por Ryanair para Montpellier y su entorno.

(108) Ryanair no está de acuerdo con la imputabilidad al Estado de las decisiones y acciones de la APFTE, porque se trataría de una asociación privada en la que la mayor parte de sus miembros proceden del sector privado.

(109) En cambio, el procedimiento de investigación formal ha permitido a la Comisión reunir varios elementos de hecho –procedentes de las actas resumidas y las actas de la APFTE y de sus miembros del sector público, facilitadas por las autoridades francesas, así como de las declaraciones públicas de la APFTE– que demuestran claramente que, a pesar de su estatuto de asociación privada, compuesta mayoritariamente por miembros del sector privado y que deliberan por una mayoría de dos tercios en Asamblea General según sus Estatutos, la APFTE era en realidad un instrumento de las entidades territoriales miembros de la APFTE y de la CCIM destinado a permitirles perseguir sus objetivos de política de desarrollo regional.

(110) De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ([62]), la Comisión dedujo la imputabilidad al Estado francés de las decisiones de la APFTE (a través de la CCIM y las entidades territoriales implicadas) a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE de un conjunto de indicios que demuestran que, por lo que se refiere a la firma de los contratos de marketing, la asociación no goza de plena autonomía, sino que actúa bajo el control y las instrucciones de los poderes públicos. En concreto, estos indicios son los siguientes:

— concepción de la APFTE como instrumento de fondos públicos por la CCIM y las entidades territoriales;

— búsqueda de un objetivo de política pública de la APFTE;

— estrechos vínculos de la APFTE con la CCIM (y con las entidades territoriales);

— determinación de las opciones estratégicas por parte de los miembros del sector público de la APFTE;

— financiación de la APFTE por sus miembros del sector público y control de la utilización del presupuesto de la APFTE por parte de dichos miembros.

a) **Concepción de la APFTE como instrumento de fondos públicos por la CCIM y las entidades territoriales**

(111) Como se describe en los considerandos (28) y siguientes, la APFTE fue concebida por las entidades públicas como una estructura jurídica que permitiera el pago de fondos públicos a Ryanair y otras compañías aéreas de bajo coste.

(112) Desde su creación, por iniciativa de la CCIM, su verdadero propósito, manifiesto en varios documentos facilitados por Francia y en declaraciones públicas de la APFTE ([63]), era crear una estructura jurídica que permitiera canalizar las subvenciones públicas hacia las compañías aéreas seleccionadas, en concreto Ryanair.

([62]) Véase en concreto la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, apartados 55 y 56.

([63]) Véanse las notas a pie de página 14 y siguientes.

(113) De los citados documentos se deduce que la creación de la APFTE es la consecuencia directa de que la CCIM dejara de ser la gestora del aeropuerto de Montpellier, como se explica en los considerandos (26) y siguientes. La CCIM quería encontrar la forma de continuar con los pagos de fondos a las compañías aéreas mediante contratos de marketing que celebraba como gestora del aeropuerto.

(114) La CCIM tomó parte muy activa en la creación de la APFTE, con el fin de crear un medio jurídico seguro para continuar pagando subvenciones públicas para la financiación de esos contratos de marketing con las compañías aéreas. Estos aspectos se indican claramente en las deliberaciones iniciales de la APFTE, así como en las deliberaciones iniciales de las entidades territoriales al aprobar las subvenciones realizadas a las entidades y en las de la CCIM ([64]).

(115) Resulta muy ilustrativa el acta del Consejo Regional de la Région Languedoc-Roussillon de 20 de julio de 2012: «Habida cuenta de la evolución de la gestión del aeropuerto de Montpellier, se ha creado una asociación de promoción de los flujos turísticos y económicos (APFTE) con el fin de llevar a cabo acciones de promoción de la zona desarrolladas con las compañías que operan en el aeropuerto de Montpellier ([65]).».

(116) La naturaleza de estos contratos de marketing y en qué medida estaban destinados a promover Montpellier y sus alrededores será objeto de un análisis pormenorizado en el marco de la cuestión de la existencia de una ventaja económica otorgada a Ryanair.

(b) **Búsqueda de un objetivo de política pública de la APFTE**

(117) De los Estatutos de la APFTE ([66]), así como de declaraciones públicas y de documentos relacionados con su funcionamiento, se deduce que esta tenía la misión de perseguir un objetivo de política pública, a saber, la promoción y el desarrollo del turismo por cuenta de las entidades territoriales y de la CCIM. Además, de los documentos relativos a la creación de la APFTE se deduce que, a pesar de su estatuto de asociación privada, la APFTE era un instrumento concebido por sus miembros del sector público para ejecutar determinadas acciones de estos últimos vinculadas al desarrollo turístico ([67]).

(118) Por consiguiente, la APFTE está considerada un «organismo de Derecho público» según el Derecho europeo de la contratación pública, ya que era un organismo creado para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, dotado de personalidad jurídica y financiado mayoritariamente por autoridades u organismos públicos. De esto se deduce que la APFTE era un órgano de contratación y que estaba, por tanto, sujeta al Derecho sobre contratación pública al celebrar contratos ([68]).

(119) La Comisión señala que la APFTE era consciente de su obligación de respetar las reglas de contratación pública al prorrogar los contratos celebrados con Ryanair en 2013 et 2017.

(120) La Comisión deduce de ello que, a pesar de las afirmaciones de la APFTE sobre la imputabilidad, en concreto al hacer referencia al poder de decisión de las estructuras privadas dentro de la asociación, la APFTE no se consideraba una simple asociación privada, sino un organismo con una misión de política pública –a saber, el desarrollo de la economía local a través del turismo– que debía respetar las reglas relativas a los contratos públicos. La Comisión considera este aspecto un indicio suplementario que demuestra que la APFTE no era más que un montaje jurídico para facilitar el pago de fondos públicos a las compañías aéreas.

([64]) Véase también la nota a pie de página 17.

([65]) Véase también la declaración pública del entonces presidente de la APFTE, citada en un artículo publicado en línea en el sitio web del periódico regional La Tribune Occitanie-Montpellier el 8 abril de 2015: «Puesto que las entidades no podían firmar contratos de marketing con las compañías aéreas, se encontró una solución actuando a través de una asociación, se defiende […], presidente de la APFTE. En las líneas de las entidades figuran como subvenciones y la asociación firma contratos de marketing en línea. No veo en qué se engaña al contribuyente. La APFTE fue creada por la CCI de común acuerdo con los servicios del Estado, en concreto del prefecto […]. El expediente acaba de presentarse a los servicios de la Métropole.» (https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-gel-du-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html, consultado el 1 de julio de 2019).

([66]) Véase el considerando 27.

([67]) Véanse los considerandos 26 y siguientes.

([68]) Véase el artículo 2, apartado 1, puntos 1 y 4, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65) y anteriormente el artículo 1, apartado 9, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

(c) **Estrechos vínculos entre la APFTE y la CCIM (o las entidades territoriales)**

(121) Además de los elementos relativos a la creación, la misión, la financiación y la toma de decisiones en la APFTE, el procedimiento de investigación formal ha puesto de manifiesto vínculos suplementarios entre la APFTE y sus miembros del sector público, especialmente la CCIM, ya que esta última actuaba en calidad de agente público bajo la tutela del prefecto de la Région Occitanie, que estaba informado de las actividades y de la razón de ser de la APFTE, según los documentos facilitados por las autoridades francesas.

(122) De los documentos facilitados por las autoridades francesas se deduce, efectivamente, que la CCIM aportaba apoyo logístico a la APFTE, en concreto al autorizar a los comités y órganos de la APFTE a que celebraran sus reuniones en locales de la CCIM y al poner a disposición de la APFTE el sitio internet utilizado en el marco de sus actividades de promoción ([69]).

(123) Por otra parte, como se menciona en el considerando (39), del procedimiento de investigación formal se deduce que el puesto de presidente de la APFTE siempre se ha asignado a personas que también ejercían una función en la CCIM o en una entidad territorial relacionada con la APFTE. Además, la Comisión ha encontrado indicios que demuestran que la elección del presidente estaba determinada fundamentalmente por los miembros del sector público de la APFTE y no por el conjunto de los miembros de la APFTE reunidos en el Consejo de Administración, como estipulan los Estatutos de la APFTE ([70]). Así, en la decisión del Comité de Financiadores de 15 de octubre de 2012 se lee que el presidente de la APFTE –ausente por razones de salud y que quería dimitir– «desea que […], antiguo presidente de la asociación, le sustituya en sus funciones, lo que explica que el Consejo de Administración y la Asamblea General deberán nombrarlo vicepresidente de conformidad con los Estatutos para presidir los órganos de la asociación».

(124) El procedimiento de investigación formal también ha puesto de manifiesto que, al menos en el momento del traspaso de poder entre estos dos presidentes de la APFTE, el 11 de diciembre de 2012, la CCIM desempeñó un papel activo. El traspaso de poder entre el presidente saliente y el nuevo presidente de la APFTE lo organizó el presidente de la CCIM en la Asamblea General de la APFTE de 11 de diciembre de 2012. ([71])

(125) Esto es característico de la estrecha relación entre la APFTE y sus miembros del sector público, ya que, según el funcionamiento de facto de la APFTE, el presidente y la Junta desempeñan un papel fundamental a la hora de determinar las prioridades presupuestarias de la APFTE (junto con el Comité de Financiadores, compuesto por la CCIM y las entidades territoriales) que después se presentan a la Asamblea General. Por otra parte, según los Estatutos de la APFTE, el presidente es el que está autorizado a contraer compromisos jurídicamente vinculantes en nombre de la APFTE con respecto a terceros, lo que le da competencia para firmar y, por consiguiente, para celebrar los contratos de marketing con las compañías aéreas, así como los convenios de subvención con las entidades locales.

(126) La Comisión considera estos elementos un indicio suplementario que demuestra la influencia determinante de los miembros del sector público de la APFTE sobre la asociación, en concreto por lo que se refiere al nombramiento del presidente de la APFTE. Esta influencia permitía garantizar que la APFTE seguiría celebrando contratos de marketing con las compañías aéreas, iniciados por la CCIM.

(d) **Determinación de las opciones estratégicas por parte de los miembros del sector público de la APFTE**

(127) A pesar del proceso de decisión descrito en los Estatutos de la APFTE, desde un principio son la CCIM y las entidades locales quienes han dirigido las decisiones de la asociación. Así pues, los miembros del sector privado, a pesar de su mayoría de dos tercios en la Asamblea General, no tenían de hecho posibilidades de oponerse a las prioridades estratégicas decididas por las entidades públicas, ni de imponer a estas sus opciones estratégicas. La Comisión llega a esta conclusión por los indicios siguientes:

([69]) Véase también el considerando 197.
([70]) Artículo 6 de los Estatutos de la APFTE.
([71]) En un artículo de prensa se dice que el traspaso de poder entre el presidente saliente y el nuevo presidente de la APFTE había sido organizado por el presidente de la CCIM en presencia de los cargos electos y los representantes de las entidades territoriales socias el 11 de diciembre de 2012. (Véase https://heraultjuridique.com/entreprises/recherche/presidence-apfte-aeroport-de-montpellier-jean-yves-labattut-succede-a-gerard-maurice/, publicado en Hérault Juridique en línea el 10 de diciembre de 2012, consultado el 1 de julio de 2019). En ese mismo artículo se lee que los dos presidentes de la APFTE eran también miembros electos de la CCIM.

(128) El procedimiento de investigación formal ha puesto de manifiesto que, en definitiva, las opciones estratégicas de la APFTE, a saber, la elección de los contratos de marketing concretos que se celebrarían con las compañías aéreas, estaban predeterminadas por la CCIM y los demás miembros del sector público de la APFTE antes de presentar el programa de promoción al Consejo de Administración o a la Asamblea General ([72]). De hecho, los miembros del sector privado solo tenían la posibilidad de dar su opinión, no la de determinar las opciones estratégicas de la asociación sin que los miembros del sector público estuvieran de acuerdo ([73]).

(129) Los órganos y comités de la APFTE que predeterminan la elección de los contratos de marketing que validará la Asamblea General –a saber, la Junta, el Comité de Gobernanza y el Comité de Financiadores ([74])– están compuestos por representantes de las entidades territoriales y de la CCIM. Las circunstancias de su creación ponen de manifiesto que el Comité de Gobernanza (que más tarde pasó a ser el Comité de Financiadores) debía formalizar la práctica que se había aplicado desde la creación de la APFTE, es decir, la determinación de las opciones prioritarias por las entidades locales y la CCIM.

(130) La Comisión observa que las autoridades francesas no se han pronunciado sobre la existencia o el papel del Comité de Gobernanza ni del Comité de Financiadores.

(131) Según el acta de la Asamblea General constituyente de la APFTE, mencionada en el considerando (33), la presencia de miembros del sector privado en la APFTE se explica en parte por el deseo de acelerar la creación de la APFTE.

(132) Asimismo, según esa misma acta, antes de la creación de la APFTE, la CCIM y su consejo jurídico, así como las entidades locales afectadas, habían buscado un soporte jurídicamente estable para justificar la continuación de los pagos a las compañías aéreas después de 2009, conscientes de que estos pagos eran difíciles de justificar ([75]). De ello, la Comisión concluye que la estructura de la APFTE con una mayoría de miembros del sector privado –que, según los Estatutos de la asociación, tenían, por tanto, la posibilidad de determinar las decisiones de la asociación ([76])– había sido elegida deliberadamente por los organismos públicos en cuestión para disimular la influencia real de la CCIM y de las entidades territoriales en los pagos de fondos a las compañías aéreas. Desde el punto de vista de las empresas privadas, la participación de la APFTE no presentaba inconvenientes: su participación financiera era simbólica y la financiación de los contratos de marketing por los miembros del sector público de la APFTE contribuiría a aumentar los beneficios para la economía local.

(133) Siempre según esta acta, el representante de la CCIM (que será elegido presidente de la APFTE en esa reunión) explicó el objeto de la APFTE a los miembros del sector privado de la misma, presentes en la reunión constituyente de la Asamblea General de la APFTE, a saber, la continuación de la celebración de los contratos de marketing con las compañías aéreas. A este respecto, este representante de la CCIM menciona que era indispensable que «las empresas puedan dar su opinión sobre el plan de acción elegido». La expresión «dar su opinión» deja ver el papel real que la CCIM reservaba a los miembros del sector privado, a pesar de su mayoría en la Asamblea General, sobre todo la falta de poder de decisión real en cuanto a las orientaciones estratégicas y presupuestarias de la asociación, que determinarían los miembros del sector público. Esto implica que los miembros del sector privado de la APFTE allí presentes estaban al corriente de que las decisiones estratégicas las tomaría la CCIM y las entidades locales, aunque estas últimas pudieran tener en cuenta las opiniones expresadas por los miembros del sector privado.

([72]) Véase el acta de la reunión técnica preparatoria en el Comité de Gobernanza de la APFTE de 28 de marzo de 2011: El Comité de Gobernanza «tiene por objeto reunir a las entidades, fuentes de financiación de la [APFTE]. El objetivo de este Comité es orientar y validar las opciones estratégicas para el desarrollo de las líneas y el presupuesto correspondiente.».

([73]) Véanse como ejemplo las discusiones sobre los flujos turísticos […] y […], descritas en el considerando 136.

([74]) Véase también el considerando 40 por lo que respecta a estos dos últimos comités.

([75]) Véase el considerando 31.

([76]) Véase el considerando 41 para la descripción del procedimiento de decisión seguido en la APFTE en lo referente a la celebración de contratos de marketing según los Estatutos de la asociación y las autoridades francesas.

(134) El análisis de las actas de la APFTE confirma esta conclusión: si se aceptaron propuestas de los miembros del sector privado fue únicamente de manera subsidiaria, en el supuesto de que quedaran líneas presupuestarias después de financiar las líneas elegidas por los miembros del sector público, sobre todo las líneas explotadas por Ryanair ([77]).

(135) De hecho, los fondos de la APFTE siempre se han asignado de tal forma que primero se financiaban los proyectos elegidos por los miembros del sector público, mientras que las propuestas de los miembros del sector privado solo se elegían de manera subsidiaria.

(136) Incluso dentro del Comité de Financiadores, solo recibían fondos los proyectos aprobados por unanimidad, debido a que los financiadores determinaban el importe exacto de sus subvenciones para un año dado en función de los contratos de marketing elegidos. Da testimonio de ello la discusión en el Comité de Financiadores, de 29 de enero de 2013, sobre la financiación de «flujos turísticos» con destino u origen en […] (explotados por una compañía aérea italiana) y de […] (explotados por una compañía aérea noruega). En un primer momento, la financiación de esos «flujos», que habían propuesto miembros del sector privado de la APFTE en la Asamblea General de 29 de enero de 2013 y posteriormente apoyaron algunos miembros del sector público, chocó con la negativa de tres de los principales financiadores (Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, Conseil Général de l'Hérault, Communauté d'Agglomération de Montpellier) de aumentar su participación financiera para incluir estos dos «flujos» en el presupuesto de 2013. La CCIM, que, en aquel momento, estaba interesada por estos «flujos», aumentó entonces unilateralmente su subvención para ese año de manera excepcional para poder respaldar los dos «flujos» citados ([78]).

(137) En las deliberaciones y actas de la APFTE no constan las modalidades ni la aplicación de los contratos de marketing firmados con AMS y Ryanair. Estos contratos se han beneficiado constantemente de financiación pública, a pesar de la inconstancia de los presupuestos anuales. Esta financiación nunca ha sido cuestionada en los debates de la APFTE, sin que, sin embargo, los miembros del sector público hayan dado una justificación a su mantenimiento. Los miembros del sector público se han limitado a prorrogar los contratos cada año, calificándolos de «ejes» o de «destinos históricos» en determinados documentos relacionados con el funcionamiento de la APFTE, sin dar más explicaciones.

(138) Por tanto, el voto en la Asamblea General no era más que una simple formalidad para justificar el buen funcionamiento de la APFTE. Esto resulta especialmente evidente en los ejercicios presupuestarios de 2012, 2013 y 2014, en los que el compromiso de la APFTE con Ryanair/AMS fue incluso anterior a la autorización de las opciones estratégicas en Asamblea General:

(a) Por lo que se refiere al presupuesto de 2012, la carta para la prórroga dirigida a AMS fue firmada el 29 de septiembre de 2011 por el presidente de la APFTE. La prórroga del contrato de marketing de 2010 con AMS para el año 2012 había sido decidida previamente en el Comité de Gobernanza el 23 de febrero de 2013. Sin embargo, la Asamblea general no fue informada hasta su reunión del 19 de octubre de 2011 ([79]) (no obstante, del acta de esta reunión no se deduce que la Asamblea General hubiera votado al respecto).

([77]) Véase por ejemplo el acta de la APFTE de 19 de octubre de 2011: «Para el año 2012, el presidente expone a la Asamblea que los financiadores reunidos en el Consejo de Gobernanza el 23 de septiembre de 2011 […] han decidido que el importe de su participación se efectuaría según la regla de cuatro cuartos, puesto que la Asociación dispone de un presupuesto de […] EUR TTC que solo permite mantener los contratos de marketing con la sociedad AMS, a saber: los destinos históricos de Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn y Leeds-Bradford.». Véase también el acta de la Asamblea General de la APFTE de 29 de enero de 2013: «Las entidades, sobre la base de este presupuesto, han optado por mantener los flujos turísticos de Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford y Birmingham […]. Se han propuesto dos ejes para […] y […]. Flujos que han solicitado las empresas turísticas, que ven en esos destinos una población turística interesante. El presupuesto no es suficiente para aprobar esos dos flujos […]».

([78]) Véanse las deliberaciones de la Asamblea General de la CCIM de 15 de abril de 2013.

([79]) Véase el acta de la Asamblea General de la APFTE de 19 de octubre de 2011: «Para el año 2012, el presidente expone a la Asamblea que los financiadores reunidos en el Consejo de Gobernanza el 23 de septiembre de 2011 […] han decidido que el importe de su participación se efectuaría según la regla de cuatro cuartos, puesto que la Asociación dispone de un presupuesto de […] EUR TTC que solo permite mantener los contratos de marketing con la sociedad AMS, a saber: los destinos históricos de Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn y Leeds-Bradford.».

(b) Por lo que se refiere al presupuesto de 2013, la APFTE firmó la prórroga del contrato de marketing de 2010 con AMS para el año 2013 el 23 de febrero de 2013. El presupuesto de 2013 y el programa de acción de marketing que comprende los pagos a Ryanair sobre la base de este contrato se adoptaron en la Asamblea General de la APFTE el 4 de julio de 2013 ([80]).

(c) Por lo que se refiere al presupuesto de 2014, el presidente de la APFTE firmó los contratos con Ryanair tras la licitación de 2013 el 22 de noviembre de 2013. Sin embargo, la Asamblea General no autorizó al presidente de la APFTE a firmar los nuevos contratos de marketing con Ryanair hasta el 27 de enero de 2014.

(139) Los documentos relativos al funcionamiento de la APFTE de que dispone la Comisión ponen de manifiesto que, en la asociación, el voto fue siempre por unanimidad. A este respecto, la Comisión señala que, en el marco del Consejo de Administración y de la Asamblea General, los miembros del sector privado han emitido varios dictámenes, en concreto en cuanto a la elaboración de estudios de mercado, con el fin de garantizar que las líneas aéreas financiadas aportaran beneficios económicos para la región. Sin embargo, en las deliberaciones de la Asamblea General o del Consejo de Administración, los miembros del sector privado nunca se han opuesto realmente a las opciones propuestas por la Junta, el Comité de Gobernanza o el Comité de Financiadores mediante un voto desfavorable. Por otra parte, la Comisión señala que la participación de miembros del sector privado en las Asambleas Generales ha ido disminuyendo significativamente de año en año, en comparación con la presencia más o menos constante de los representantes de los miembros del sector público ([81]). Los miembros del sector privado además han apoyado constantemente la actuación de los miembros del sector público, aun cuando sus propias propuestas no habían sido seleccionadas. Esto se explica sobre todo por el hecho de que la contribución financiera de los miembros del sector privado era simbólica, mientras que los beneficios económicos de los contratos de marketing financiados por la APFTE, eran en el mejor de los casos, positivos y, en el peor, nulos. Por ello, a los miembros del sector privado no les interesaba entrar en conflicto con los miembros del sector público de la APFTE, que aportaban su financiación.

(140) Por otra parte, como se explica en los considerandos 46 y siguientes, los miembros del sector público ejercían el control de las opciones estratégicas de la APFTE a través del control de sus pagos a la APFTE: para cualquier miembro de la APFTE era evidente que un contrato de marketing que los miembros del sector público no consideraran prioritario, estos no lo financiarían ([82]).

(e) **Financiación de la APFTE por sus miembros del sector público y control de la utilización del presupuesto de la APFTE por parte de dichos miembros**

(141) Como se describe en los considerandos 45 y siguientes, así como en los considerandos 107 y siguientes, con respecto a la naturaleza de los recursos financieros de la APFTE, sus opciones presupuestarias las determinaban previamente los miembros del sector público de la APFTE –entidades territoriales y CCIM– definiendo el programa de promoción de la APFTE con la selección exacta de contratos de marketing y ejercían un estrecho control sobre la utilización de sus subvenciones por parte de la APFTE posteriormente al supeditar dichas subvenciones a la aplicación del programa por la APFTE.

7.1.2.2. Fondos estatales

(142) Los pagos realizados por la APFTE a Ryanair y AMS en el marco de los diferentes contratos de marketing descritos en los considerandos (52) y siguientes se pagaron con fondos procedentes del presupuesto general de la APFTE. Como se explica en los considerandos (45) y siguientes, desde su creación, la APFTE ha estado financiada casi totalmente ([95-100] %) con subvenciones concedidas por organismos públicos regionales y locales, a saber: la Région Occitanie/Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, el Departamento de l'Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole/Communauté d'agglomération de Montpellier, la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, el ayuntamiento de Montpellier y la CCIM/Cámara de Comercio e Industria de Hérault ([83]).

([80]) Véase el acta de la Asamblea General de la APFTE de 4 de julio de 2013: «Se ha adoptado el presupuesto y el programa de acción de marketing en línea. El programa de acción se centra en: - RYANAIR: Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham.».

([81]) Los documentos relativos al funcionamiento de la APFTE muestran que, mientras que en la Asamblea General de la APFTE en 2011 todavía participaron 21 miembros del sector privado, a partir de 2013 ya solo eran entre 4 y 9.

([82]) Véase, por ejemplo, el acta de la APFTE de 19 de octubre de 2011: «Para el año 2012, el presidente expone a la Asamblea que los financiadores reunidos en el Consejo de Gobernanza el 23 de septiembre de 2011 […] han decidido que el importe de su participación se efectuaría según la regla de cuatro cuartos, puesto que la Asociación dispone de un presupuesto de […] EUR TTC que solo permite mantener los contratos de marketing con la sociedad AMS, a saber: los destinos históricos de Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn y Leeds-Bradford.». Véase también el acta de la Asamblea General de la APFTE de 29 de enero de 2013: «Las entidades, sobre la base de este presupuesto, han optado por mantener los flujos turísticos de Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford y Birmingham […]. Se han propuesto dos ejes para […] y […]. Flujos que han solicitado las empresas turísticas, que ven en esos destinos una población turística interesante. El presupuesto no es suficiente para aprobar esos dos flujos […].».

([83]) En el contexto de su compromiso con la APFTE, la CCIM actuaba en el marco de su misión de orden público bajo la tutela del prefecto, como demuestran los documentos facilitados por las autoridades francesas. Por lo tanto, a los efectos de la presente investigación, la Comisión considera a la CCIM un organismo público. Véase también la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y Airport Marketing Services/Comisión, T-53/16, EU:T:2018:943, apartado 81 y siguientes.

(143) Estas entidades públicas han ejercido un estrecho control sobre la utilización de sus fondos por parte de la APFTE por varios medios:

(a) Como se describe en los considerandos (49) y siguientes, el análisis de los votos en Asamblea General, de las fechas de la firma de los contratos de marketing y de los pagos de subvenciones por año por parte de las entidades locales demuestra que la APFTE nunca dispuso de un presupuesto *ex ante*, que la asociación hubiera podido gestionar a su antojo. Los pagos de las subvenciones por parte de las entidades para un ejercicio presupuestario dado siempre se produjeron después de la determinación concreta y la firma de los contratos de marketing que debían financiar esas subvenciones. Por consiguiente, las entidades siempre han podido pagar los fondos sabiendo cuál iba a ser su utilización concreta ([84]). Esto implica que podrían haber denegado la firma de los convenios de financiación con la APFTE si no hubieran estado de acuerdo con lo que hubiera elegido la asociación. A su vez, esto implica que la APFTE, como asociación, no contaba con un presupuesto del que disponer libremente, sino que estaba obligada a pedir el pago de las subvenciones a los miembros del sector público después de que se hubieran decidido las opciones presupuestarias precisas, determinadas por los propios miembros del sector público a través de las propuestas del Comité de Financiadores. De ello, la Comisión concluye que esta práctica tenía al menos el efecto (si no el objeto) de disuadir a los miembros del sector privado de la APFTE de votar en la Asamblea General opciones presupuestarias que no convinieran a los miembros del sector público de la APFTE. Esta práctica permitía, pues, a los miembros del sector público controlar la utilización del presupuesto de la APFTE de manera efectiva.

(b) Por otra parte, el análisis de los convenios de financiación en el considerando 51 demuestra que los miembros del sector público de la APFTE, mediante diversas disposiciones contractuales diferentes, se aseguraban de que sus subvenciones se utilizaran para sus opciones estratégicas, ratificadas en el programa de promoción de la APFTE para cada ejercicio presupuestario cuyo contenido determinaban ellos ([85]), lo que impedía a los miembros del sector privado decidir opciones presupuestarias de manera autónoma.

(c) Por último, puesto que todos los presidentes de la APFTE habilitados para firmar los contratos de marketing con Ryanair/AMS, así como los convenios de financiación con los miembros financiadores, estaban relacionados con estos últimos (ya fuera la CCIM, o la Région Occitanie) ([86]), los miembros del sector público de la APFTE mantenían un control suplementario sobre el compromiso financiero de la APFTE, así como sobre el pago de las subvenciones a la APFTE.

(144) De esta forma, los miembros del sector público que financiaban la APFTE ejercían un control estrecho sobre los fondos asignados a la misma hasta la transmisión de los mismos a sus destinatarios finales. Luego los fondos en cuestión conservan su carácter de fondos estatales cuando la APFTE los transfiere a Ryanair o AMS.

(145) Como se explica con más detalle en el capítulo anterior sobre la imputabilidad de las medidas al Estado, la Comisión considera a la APFTE una entidad de Derecho privado creada por las entidades públicas pertinentes con el fin de conceder y gestionar los pagos de fondos públicos a las compañías aéreas ([87]).

([84]) Véanse, por ejemplo, las deliberaciones n.º 10397 (29 de septiembre de 2011) y n.º 11796 (25 de julio de 2013) de la Communauté d'Agglomération de Montpellier. En su deliberación de 29 de septiembre de 2011, por la que se aprueba una contribución de 550 000 EUR al presupuesto de la APFTE para el año 2011, el Conseil de Communauté d'Agglomération de Montpellier declara: «La contribución de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) para el año 2011 asciende al 25 % como máximo del importe total de los contratos de marketing en línea del año 2011, cuyo importe provisional se estima en 2 095 972 EUR; esta contribución se limita a 550 000 EUR como máximo para el programa provisional de promoción hacia los destinos refrendados por la Asamblea General el 20 de abril de 2011. El programa de destinos anejo al Convenio comprende las líneas de […] Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford, […] y Birmingham. Esta contribución se pagará a prorrata del número de meses en los que se realicen dichas acciones y previa presentación de las facturas correspondientes.».

([85]) Véanse también los considerandos 107 y siguientes sobre la imputabilidad de las medidas al Estado.

([86]) Véase el considerando 38.

([87]) Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2017, ENEA/Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, C-329/15, ECLI:U:C:2017:671, apartado 23, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, apartado 21, y la sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, apartado 58.

(146) Por lo que se refiere a la parte del presupuesto de la APFTE constituida por las cotizaciones de los miembros del sector privado (inferiores al [0-5] % del presupuesto de la APFTE como se describe en el cuadro 3), estas cotizaciones formaban parte de los mismos flujos de caja que los pagos de los miembros del sector público a la APFTE. Por el hecho de haber sido integradas en el presupuesto de la APFTE, cuya utilización estaba enteramente controlada por el Estado (o sea, los miembros del sector público de la APFTE), como se describe en este capítulo y en el capítulo siguiente, la Comisión considera también estas cotizaciones fondos estatales ([88]).

7.1.2.3. Conclusión

(147) Sobre la base de estos elementos, la Comisión concluye que, desde el principio de su existencia, la APFTE fue concebida y utilizada por la CCIM y las entidades locales correspondientes como un simple instrumento para pagar fondos públicos a Ryanair, sin margen de maniobra propio, ni de la asociación en sí ni de sus miembros del sector privado. Por consiguiente, las acciones y decisiones de la APFTE son imputables al Estado.

(148) Estas observaciones corroboran las declaraciones de la Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon mencionadas en la Decisión de incoación ([89]), que señalaba en algunos de sus informes que la APFTE no era en realidad más que un simple instrumento para la captación de fondos públicos destinados a financiar los contratos de marketing.

(149) Así pues, la Comisión considera que las medidas son imputables al Estado y concedidas por Francia mediante fondos estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

7.1.3. *Ventaja económica*

(150) Para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, procede determinar si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado ([90]).

(151) Conviene analizar si el principio del operador en una economía de mercado es aplicable a los contratos en cuestión y, en tal caso, si esos contratos son conformes con dicho principio.

7.1.3.1. Evaluación conjunta de una ventaja económica concedida a Ryanair y AMS

(152) Al tratarse de contratos celebrados entre la APFTE, por una parte, y AMS o Ryanair, por otra, la Comisión debe, en primer lugar, dilucidar si, a los fines de la identificación de una ventaja económica de la que se habrían beneficiado Ryanair y su filial AMS, estas deben ser consideradas individual o conjuntamente.

(153) La Comisión constata que AMS es una filial de Ryanair al 100 %. La Comisión constata, además, que AMS se creó de hecho con el único fin de realizar prestaciones de marketing en el sitio web de Ryanair y que no ejerce otras actividades ([91]).

(154) Por otra parte, Ryanair parece ser intercambiable con AMS en sus relaciones contractuales con la APFTE. La APFTE había celebrado inicialmente un contrato de marketing con AMS (el contrato de 2010). A continuación, los contratos de 2013 y de 2017 se celebraron directamente entre la APFTE y Ryanair.

([88]) De conformidad con los considerandos 57 y siguientes de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (C/2016/2946), (DO C 262 de 19.07.2016, p. 1).

([89]) Véase el considerando 59 de la Decisión de incoación.

([90]) Véase, en concreto, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

([91]) Véase la Decisión de la Comisión, de 23 de julio de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited y de Airport Marketing Services Limited (DO L 113 de 27.4.2016, p. 32), considerandos 314 a 315.

(155) Además, el contrato de servicios de marketing celebrado con la sociedad AMS estipula en su objeto mismo que está «ligado al compromiso de la compañía Ryanair» de realizar la conexión de la zona de Montpellier ([92]).

(156) Por todas estas razones, la Comisión considera conjuntamente a Ryanair y AMS como único beneficiario de las medidas en cuestión. ([93])

7.1.3.2. Evaluación individual de los contratos de marketing

(157) Según las autoridades francesas, la APFTE intervenía como adquirente público de servicios que le permitían realizar las misiones de política pública que tiene encomendadas. Según dichas autoridades, los contratos de marketing no estaban en ningún caso ligados a los contratos aeroportuarios y tenían por objetivo contribuir al desarrollo económico de la región, atrayendo turistas.

(158) Las autoridades francesas no han aportado pruebas que demuestren que la decisión de celebrar los contratos de servicios de marketing se tomara sobre la base de evaluaciones económicas concretas con el fin de determinar la futura rentabilidad de la celebración de dichos contratos con Ryanair/AMS o las ventajas económicas derivadas de ellos, ni para los contratos de marketing en sí ni para los contratos de marketing combinados con los acuerdos de servicios aeroportuarios.

(159) Ryanair no ha adoptado una posición clara sobre la evaluación conjunta o separada de los contratos de marketing firmados con la APFTE y los contratos de servicios aeroportuarios firmados con AMM, alegando que Ryanair/AMS no debería ser considerado beneficiario de la ayuda en ninguno de los dos casos.

(160) En el presente asunto, a diferencia de la mayoría de los asuntos recientes que han sido objeto de decisiones de la Comisión relativos a Ryanair en materia de ayudas estatales, la Comisión no ha concluido que exista un vínculo entre los contratos de marketing y los contratos de servicios aeroportuarios por las razones siguientes.

(161) En primer lugar, los dos tipos de contratos fueron celebrados por dos personas jurídicas distintas, con misiones diferentes, a saber, AMM y la APFTE ([94]), y no podían ser consideradas una entidad económica única.

(162) Aunque no se descarta que los dos tipos de contratos hayan estado vinculados mientras la CCIM era todavía concesionaria del aeropuerto y celebraba los dos tipos de contratos con Ryanair/AMS, este vínculo eventual dejó de existir cuando AMM asumió la gestión del aeropuerto en 2009. Como se indica en el considerando (28), según el acta de la Asamblea General constituyente de la APFTE de 24 de junio de 2010, la creación y la financiación de la APFTE las inició la CCIM y las apoyaron las entidades locales afectadas con el fin de poder continuar con la práctica de celebrar acuerdos de contratos de marketing con las compañías aéreas de bajo coste después de que la CCIM dejara de ser la concesionaria del aeropuerto de Montpellier. En esas circunstancias, la CCIM ya no quería asumir los riesgos financieros y jurídicos que entrañaban los contratos de marketing y había pedido a las entidades territoriales implicadas que participaran directamente en los pagos por los servicios de marketing a las compañías aéreas (hasta entonces financiados directamente por la CCIM, ya que los convenios bilaterales de financiación con las distintas entidades no se finalizaron hasta una segunda fase) ([95]).

([92]) Artículos 1 y 5.3 del contrato de 2010.

([93]) Por consiguiente, en la evaluación sucesiva, la Comisión empleará la denominación «Ryanair» para referirse al beneficiario de las medidas en cuestión.

([94]) La APFTE lo confirmó de manera expresa.

([95]) Véanse las deliberaciones de la Asamblea General de la CCIM de 26 de mayo de 2010, p. 6: «La CCIM era la única cocontratante de las distintas sociedades de marketing para la promoción de nuestro territorio. Al mismo tiempo, la CCIM firmaba convenios con las entidades que participaban en la promoción de estos flujos. El CGEFI consideró que la CCIM corría riesgos, tanto jurídicos como financieros, cuando ya no era concesionaria. No obstante, la importancia de estos flujos para el turismo local es evidente. La compra de servicios de marketing representa 1,8 millones EUR hasta la fecha, pero los beneficios económicos rondan los 60 millones EUR. La CCIM y las entidades coinciden en que esta acción debe continuar.».

(163) Aunque los miembros del sector público de la APFTE sean también accionistas del aeropuerto, su participación en la financiación de los contratos de marketing no es proporcional a sus acciones en el aeropuerto ([96]). Concretamente, aunque el Estado francés posee el 60 % del capital de AMM, no es miembro de la APFTE ni contribuye a su presupuesto. La CCIM, que posee el 25 % del capital de AMM, solo ha aportado el [10-20] % del presupuesto total de la APFTE de 2010 a 2019. El resto de las subvenciones abonadas a la APFTE entre 2010 y 2019 –es decir, el [80-90] %– procede de entidades que conjuntamente no poseen más que el 15 % del capital de AMM.

Cuadro 5

Comparación del porcentaje de las contribuciones de los miembros del sector público de la APFTE con su participación en el accionariado de AMM

	Conseil régional Languedoc-Roussillon (ahora, Région Occitanie)	Conseil départemental de l'Hérault	Agglomération de Montpellier (ahora Montpellier Méditerranée Métropole) y ayuntamiento de Montpellier	Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	CCIM (que pasó a ser la Cámara de Comercio e Industria de Hérault)	Estado francés (a nivel nacional)
Participación en la financiación de la APFTE (de 2010 a 2019)	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[0-10]	[10-20]	
Accionariado en AMM	6,5	7	0,5 ([1])	1	25	60

([1]) Parte de Montpellier Méditerranée Métropole. El ayuntamiento de Montpellier no forma parte del accionariado de AMM.

(164) De todos estos datos se desprende que la financiación de los contratos de marketing por los miembros del sector público de la APFTE no está vinculada a su participación en el capital de AMM. En el supuesto de que los contratos de marketing permitiesen aumentar los ingresos asociados al contrato de aeropuerto, los miembros del sector público de la APFTE solo podrían beneficiarse del 40 % de esos ingresos adicionales, pero habrían contribuido al [95-100] % de los gastos de marketing. La situación particular de cada uno de los miembros del sector público de la APFTE es también muy diferente, y todavía más desfavorable en el caso de los tres financiadores principales de la APFTE –la región (6,5 % del capital de AMM), el departamento (7 % del capital de AMM) y Montpellier Méditerranée Métropole (0,5 % del capital de AMM), que conjuntamente han financiado el [80-90] % ([97]) del presupuesto de la APFTE ([98]).

(165) Además, según la citada acta de 24 de junio de 2010, al celebrar los acuerdos de marketing, la APFTE y sus miembros actuaban con un espíritu de promoción de la economía regional, teniendo en cuenta los posibles efectos económicos de los contratos de marketing para la región y las diversas empresas locales, y no pensando como un operador aeroportuario (ni siquiera minoritario) o de otras empresas que se benefician directamente de los efectos económicos de los contratos.

(166) Ahora bien, las consideraciones de política regional no se tienen en cuenta en el análisis para determinar si una entidad pública actúa como operador en una economía de mercado. De la misma manera, el procedimiento de investigación formal no ha puesto de manifiesto datos que indiquen que la contribución de los miembros del sector público de la APFTE a los contratos de marketing tuviera por objeto aumentar los ingresos obtenidos del aeropuerto para los miembros del sector público de la APFTE, en concreto mediante el pago de un dividendo u otra bonificación por parte de AMM para tener en cuenta un posible efecto positivo de los contratos de marketing sobre los ingresos del aeropuerto.

([96]) Por ello, la situación del aeropuerto de Montpellier es diferente a la del aeropuerto de Charleroi en el asunto T-196/04, Ryanair/Comisión, ECLI:EU:T:2008:585, apartados 53 a 61, en el que el Tribunal de Primera Instancia, en su sentencia de 17 de diciembre de 2008, consideró a la Región Valona y al operador del aeropuerto BSCA una única y misma entidad a efectos de aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado, ya que el accionariado de BSCA reflejaba la influencia dominante de la Región Valona.

([97]) En esta cifra también se incluye la contribución del ayuntamiento de Montpellier a la APFTE. El ayuntamiento de Montpellier no forma parte del accionariado de AMM. Las autoridades francesas solo han facilitado datos sobre las contribuciones combinadas del ayuntamiento de Montpellier y de Montpellier Méditerranée Métropole.

([98]) Véanse los considerandos 23 y 45.

(167) A partir de los indicios mencionados, la Comisión concluye que los vínculos entre los contratos de servicios aeroportuarios celebrados por AMM y los contratos de marketing por la APFTE son insuficientes para justificar un análisis conjunto de estos dos tipos de contrato. Por tanto, la Comisión ha procedido a analizar separadamente los contratos de marketing.

(168) Por consiguiente, y dado que la APFTE no puede ser considerada un operador aeroportuario, en ningún caso puede aplicarse a los contratos en cuestión el método de la rentabilidad incremental previsto por las Directrices de 2014 para evaluar los acuerdos entre los aeropuertos y las compañías aéreas ([99]).

7.1.3.3. Aplicabilidad del principio del operador privado en una economía de mercado

(169) Para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, procede determinar si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado ([100]).

(170) Según las autoridades francesas, la APFTE estima que los pagos en cuestión no constituyen ayuda estatal, ya que la APFTE pagó a Ryanair/AMS una remuneración correspondiente al precio de mercado por los servicios adquiridos tras el procedimiento de licitación. Según la APFTE, los servicios adquiridos respondían además a las necesidades de la APFTE y de su misión de política pública, a saber, la promoción del turismo o incluso el desarrollo económico regional. Así pues, la APFTE actuaba como adquirente público, en el marco de la consecución de su objetivo de política pública. La APFTE alega que, en ese marco, no procedía realizar un análisis de rentabilidad a nivel de la APFTE. Según la APFTE, los contratos de marketing no conferían ventaja económica alguna a Ryanair ni a AMS.

(171) Ryanair aduce los mismos argumentos.

(172) Por lo que se refiere a la cuestión de la aplicabilidad del principio del operador privado en una economía de mercado, cabe recordar que no se trata de ponerse en el lugar de un operador en una economía de mercado cualquiera, sino de un operador en una economía de mercado que se encontrara en la situación de la APFTE.

(173) Por tanto, cabe analizar el alcance del principio del operador en una economía de mercado para la APFTE.

(174) Según el considerando 77 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal» ([101]): «[…], solo se deben tener en cuenta los beneficios y las obligaciones ligados al papel del Estado en calidad de operador económico con exclusión de los que le correspondan como poder público», lo que excluye, entre otras cosas, que se tomen en cuenta consideraciones de interés público, como el desarrollo regional.

(175) Según sus Estatutos, la APFTE tiene por objeto «la promoción y el desarrollo del turismo, incluido el turismo de negocios, en la zona, mediante contratos de promoción, la compra de publicidad en internet y de prestaciones de marketing o cualquier otro soporte publicitario como la participación en ferias y salones, para atraer a una clientela internacional». De las declaraciones públicas de los miembros de la Junta de la APFTE, así como de sus actas y de otros documentos relativos a su funcionamiento citados, se deduce que la APFTE quiere proseguir un objetivo de política regional ([102]).

([99]) Véase la sección 3.5 de las Directrices de 2014.
([100]) Véase, en concreto, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.
([101]) C(2016) 2946 (DO C 262 de 19.7.2016, p. 1).
([102]) Véase también el considerando 117.

(176) De las actas y otros documentos relativos a la APFTE presentados por las autoridades francesas también se desprende que la APFTE actuaba únicamente como poder público –en concreto, para desarrollar la economía regional– al celebrar los contratos de marketing con Ryanair/AMS.

(177) Los beneficios de los contratos de marketing en materia de desarrollo del turismo regional, es decir, los ingresos potenciales generados por el turismo para la región, no pueden tenerse en cuenta en un posible análisis del respeto de los criterios del operador en una economía de mercado.

(178) En el presente asunto, la Comisión no tiene pruebas de que, con la firma de los contratos de marketing, la APFTE o sus miembros del sector público financiadores contaran con beneficiarse de unas ganancias económicas con mentalidad de operador en una economía de mercado –es decir, una rentabilidad de la inversión– aparte del desarrollo turístico de la región, papel que era totalmente imputable a su condición de poder público (y de sus miembros del sector público financiadores).

(179) La APFTE no se beneficia del posible aumento de los ingresos del operador del aeropuerto de Montpellier ligado a un aumento del tráfico. La APFTE no gestiona el aeropuerto de Montpellier y los miembros que financian la APFTE son accionistas minoritarios de dicho aeropuerto (en un 40 %). Las autoridades francesas no han puesto de relieve posibles beneficios ligados al aumento de los ingresos del aeropuerto de los que podrían beneficiarse los miembros de la AFPTE que también son accionistas del aeropuerto de Montpellier. No se ha elaborado un plan de negocios para evaluar esos beneficios potenciales antes de que se tomaran las decisiones de firmar contratos de marketing con Ryanair. En el supuesto de que los contratos de marketing tuvieran por objetivo o por efecto aumentar el tráfico de pasajeros, efectivamente carecería de sentido para los accionistas minoritarios, que controlan el 40 % del aeropuerto, financiar el [95-100] % de los contratos de marketing. Además, cada uno de los accionistas minoritarios del aeropuerto contribuye a la financiación de los contratos de marketing en función de distintas proporciones de su parte en el accionariado del aeropuerto ([103]), lo que muestra que las decisiones de firmar los contratos de marketing no tienen un vínculo económico con la situación de accionista de algunos miembros APFTE. En conclusión, la firma de contratos de marketing con Ryanair por parte de la APFTE se realizó exclusivamente con un objetivo de política pública desde el punto de vista de la APFTE y de sus miembros del sector público, que no han sacado ningún beneficio como operadores económicos.

(180) Además, como se ha demostrado con detalle en la sección 7.1.3.4 a), Comisión llega a la conclusión de que la compra de servicios de marketing por parte de la APFTE no respondía a una necesidad real sino que, en realidad, su objetivo era subvencionar los vuelos de Ryanair con origen y destino en el aeropuerto de Montpellier. En esas condiciones, la Comisión concluye que no es de aplicación el criterio del operador en una economía de mercado ([104]). Además, como se ha señalado en la sección 7.1.3.4 b), los precios pagados por la APFTE a Ryanair/AMS por la compra de los servicios de marketing no se ajustan a las condiciones normales de mercado. Por tanto, aun cuando fuera de aplicación el criterio del operador en una economía de mercado, no se cumplirían las condiciones.

(181) Por último, la Comisión señala que se considera que una intervención no constituye una ventaja cuando una intervención estatal supone una contrapartida por servicios prestados por las empresas encargadas de la realización de un servicio de interés económico general a efectos de la ejecución de obligaciones de servicio público, si estas empresas no gozan, en realidad, de una ventaja financiera y si dicha intervención no tiene por efecto situar a estas empresas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras ([105]). En el presente asunto, no obstante, nada indica que Ryanair estuviera sujeta a obligaciones de servicio público.

7.1.3.4. Determinación de la ventaja concedida a Ryanair/AMS por la APFTE

(182) El procedimiento de investigación formal pone de manifiesto que los pagos efectuados sobre la base de los contratos de marketing son de la misma naturaleza que las subvenciones efectuadas por una autoridad pública en favor de una compañía aérea para realizar la conexión aérea de un aeropuerto. De ello, la Comisión concluye que los pagos efectuados por la APFTE en favor de Ryanair y de AMS se analizan como simples subvenciones destinadas a reducir los costes soportados por Ryanair por la explotación de líneas regulares con destino Montpellier y, por lo tanto, confieren una ventaja económica a Ryanair.

([103]) Véanse los considerandos 164, 24 así como los considerandos 45 y siguientes.
([104]) Véase la sentencia del Tribunal General de 1 de marzo de 2017, SNCM/Comisión, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, apartados 232 y 233.
([105]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Deutsche Post AG, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, apartado 41, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, apartado 92.

(183) Para determinar la existencia de una ventaja para Ryanair/AMS, la Comisión ha examinado todas las circunstancias pertinentes del caso, de conformidad con la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal. Por ejemplo, puede haber circunstancias excepcionales en las que la adquisición de bienes o servicios por una autoridad pública, aun realizada a precios de mercado, puede no ser considerada acorde con las condiciones de mercado, en concreto cuando la compra de la prestación en cuestión no responde a las necesidades reales de la autoridad pública ([106]).

(184) Sobre la base de un conjunto de indicios manifestados a lo largo del procedimiento de investigación formal, la Comisión ha concluido que la compra de prestaciones de marketing a Ryanair no correspondía a una necesidad real de la APFTE. Esto basta para establecer la existencia de una ventaja en beneficio de Ryanair a través de las medidas objeto del presente examen.

(185) Además, el procedimiento de investigación formal no ha podido confirmar la alegación de Ryanair/AMS y de las autoridades francesas, según la cual las prestaciones de marketing se adquirieron a precio de mercado.

a) **La APFTE no tenía una necesidad real de comprar a Ryanair/AMS prestaciones de marketing**

(186) Las autoridades francesas, la APFTE, la CCIM, las entidades territoriales que han presentado sus observaciones, así como Ryanair, aducen el argumento de que la APFTE era una asociación de promoción del turismo local, que compraba servicios de marketing a Ryanair a precio de mercado.

(187) La cuestión de fondo del análisis de la Comisión en cuanto a la existencia de una ventaja en favor de Ryanair es determinar si la APFTE tenía una necesidad real de los servicios de marketing comprados a Ryanair/AMS para cumplir su objetivo de política pública, es decir, la promoción de la ciudad de Montpellier y sus alrededores ([107]).

(188) La Comisión llega a la conclusión de que la compra de las prestaciones de marketing a Ryanair/AMS no correspondía a una necesidad real de la APFTE sobre la base de los indicios siguientes:

— La compra de prestaciones de marketing solo servía para justificar los pagos a Ryanair para retener a esta compañía en el aeropuerto de Montpellier; aun cuando las prestaciones de marketing tuvieran algún efecto de marketing (*quod non*), no era esa la intención principal de los contratos, que son más bien subvenciones encubiertas:

  — la APFTE no tenía verdadera intención de hacer publicidad regional;

  — el objetivo son las operaciones de vuelo de Ryanair y no las prestaciones de marketing;

  — el objetivo es Ryanair/AMS y no un prestador de marketing en línea cualquiera;

  — no hay indicios que demuestren interés por parte de la APFTE en el éxito concreto de las campañas de marketing financiadas con su presupuesto;

  — la finalización de los pagos de marketing coincide con el cese de las operaciones de vuelo de Ryanair;

  — otras investigaciones realizadas por la Comisión en materia de ayudas estatales muestran que Ryanair utiliza los contratos de marketing para encubrir el pago de ayudas estatales.

([106]) Véase el considerando 82 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal y la jurisprudencia citada.
([107]) Véase la sentencia del Tribunal General de 5 de agosto de 2003, P&O, T-116/01, ECLI:EU:T:2003:217, apartados 116 y 117.

— Las prestaciones de marketing de Ryanair/AMS no sirven para promover la ciudad de Montpellier y sus alrededores de forma eficaz:

— la elección de Ryanair por parte de la APFTE responde a justificaciones económicas insuficientes;

— las prestaciones de marketing de Ryanair no tienen el efecto alegado.

— Las prestaciones de marketing benefician sobre todo a Ryanair, en el supuesto de que tengan un efecto, dado que Ryanair, empresa privada con ánimo de lucro, debe llevar a cabo acciones de «precio» y de «marketing» para llenar sus aviones.

(i) *La compra de prestaciones de marketing solo servía para justificar los pagos a Ryanair para retener a esta compañía en el aeropuerto de Montpellier*

(189) El procedimiento de investigación formal ha puesto de manifiesto que, aun cuando las prestaciones de marketing adquiridas por la APFTE tuvieran algún efecto de marketing ([108]), no era esa la intención principal de los contratos, que son más bien subvenciones encubiertas.

(190) En efecto, a pesar del objeto definido en los Estatutos de la APFTE, en lugar de adquirir prestaciones de marketing en el sentido propio del término (es decir, publicidad) con el fin de promover la región de Montpellier, la APFTE intentó, mediante los contratos en cuestión, apoyar los servicios de transporte aéreo de Ryanair con destino Montpellier, remunerando a la compañía por la prestación de estos servicios y subvencionando la promoción de esos mismos servicios de transporte aéreo. El marketing, en el sentido propio del término, no era, en el mejor de los casos, más que un efecto secundario del objeto real de la APFTE, definido por la CCIM con las entidades locales implicadas ([109]).

(191) La presentación como campaña de marketing no era más que un instrumento para justificar los pagos realizados a Ryanair. La Comisión llega a esta conclusión por los indicios siguientes.

(1) La APFTE no tenía verdadera intención de hacer publicidad regional

(192) La Comisión ha reunido una serie de indicios pertinentes que demuestran que la APFTE no tenía verdadera intención de hacer publicidad regional. Más bien, la «promoción» del territorio a la que aspiraban los organismos públicos detrás de la APFTE era retener a Ryanair en el aeropuerto de Montpellier, esperando que la economía local se beneficiara de los efectos económicos así creados.

a) La APFTE no tenía verdadera intención de hacer publicidad regional, como se ve por las circunstancias de su creación

(193) El análisis de las deliberaciones y actas de la APFTE y de sus miembros del sector público muestra claramente que el objetivo real de la APFTE era garantizar la continuidad del apoyo a las compañías aéreas, sobre todo de bajo coste, en concreto Ryanair, tras el cambio de gestor en el aeropuerto de Montpellier ([110]). De los indicios contenidos en los documentos relativos al funcionamiento de la APFTE la Comisión concluye que, el fin

([108]) El procedimiento de investigación formal ha puesto de manifiesto varios indicios que demuestran que el efecto publicitario real de las campañas de marketing ha sido escaso, véanse los considerandos 272 y siguientes.

([109]) A título de ejemplo, según el acta del Comité de Financiadores de la APFTE de 15 de octubre de 2012, el sitio de la APFTE que oficialmente debía promover Montpellier y sus alrededores había sido concebido por [la CCIM] sin una verdadera función de marketing, sino para justificar oficialmente los gastos de «marketing» de la APFTE: «[El presidente de la APFTE] aborda el tema del sitio internet y de su mantenimiento. Este sitio internet es una necesidad para justificar los gastos de comunicación realizados para atraer a un número significativo de clientes europeos a la región de Montpellier. Se propone mejorarlo y convertirlo en un verdadero sitio internet de promoción de la zona.».

([110]) Véanse, por ejemplo, las deliberaciones del Consejo Regional de la Région Languedoc-Roussillon de 20 de julio de 2012, p. 1: «Habida cuenta de la evolución de la gestión del aeropuerto de Montpellier, se ha creado una asociación de promoción de los flujos turísticos y económicos (APFTE) con el fin de llevar a cabo acciones de promoción del territorio desarrolladas con las compañías que operan en el aeropuerto de Montpellier.». y p. 2 «[l]as líneas aéreas a través de las que se realiza la promoción son Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham,[…].». Véase también el considerando 28.

perseguido por la CCIM y las entidades locales asociadas al adquirir campañas de marketing en línea, era conceder una ayuda a la puesta en marcha, con el fin de apoyar la conexión del aeropuerto de Montpellier por las compañías aéreas en cuestión. Por tanto, los fondos públicos no están destinados a promocionar la ciudad de Montpellier o su región, sino a contribuir a la promoción de una línea aérea concreta con el fin de apoyarla, y de garantizar que la compañía aérea la mantenga ([111]).

(194) Según las actas de la APFTE, para la asociación, el término «flujos turísticos» significa flujo de pasajeros aéreos de compañías aéreas concretas y no flujos turísticos cualesquiera o bien flujos de pasajeros aéreos en general ([112]). Así, especialmente las actas relativas a las primeras reuniones de la APFTE utilizan términos que se refieren claramente a las operaciones aéreas, como «*ruta*», «*línea*» o «*eje*» ([113]). Además, incluso el estudio presentado por las autoridades francesas para demostrar que las entidades territoriales habían realizado un análisis económico de los beneficios económicos de la actuación de la APFTE ([114]), pone de manifiesto que dichas entidades buscan exclusivamente los clientes que traen a la región las compañías aéreas.

(195) Lo confirma el hecho de que todos los demás contratos de marketing celebrados y aplicados por la APFTE ([115]) (y anteriormente por la CCIM) –aunque con cantidades muy inferiores a las pagadas a Ryanair/AMS– de los que la Comisión ha tenido conocimiento en el contexto de la presente investigación se celebraron con compañías aéreas y no con agencias de marketing en línea «clásicas».

b) La APFTE no tenía verdadera intención de hacer publicidad regional, como se ve por el estado inicial de su sitio internet, oficialmente el núcleo de las campañas de promoción

(196) Según las autoridades francesas, el sitio internet utilizado inicialmente por la APFTE era www.flights-montpellier-mediterranean.com, creado en 2006 y perteneciente a la CCIM. En mayo de 2013, ese sitio fue sustituido por el sitio goto-montpellier.com, también propiedad de la CCIM.

([111]) Véase, por ejemplo, la deliberación del Conseil de l'Agglomération de Pays de l'Or de 23 de junio de 2010; este documento explica el aporte de tráfico *low cost* para la región y menciona lo siguiente: «El funcionamiento de estas compañías implica una contribución financiera de las entidades en forma de ayudas para la puesta en marcha de las líneas, durante un período de tres años como máximo, y después una ayuda a la promoción de la línea, realizada mediante la compra de espacios promocionales en los sitios internet de las compañías.». Véase también la declaración del antiguo presidente de la APFTE que figura en un artículo publicado en el periódico «20 minutes» titulado «marketing para atraer clientes», publicado en línea el 23 de noviembre de 2011: «[El presidente de la APFTE] niega las acusaciones de «chantaje» y «subvenciones encubiertas». Y justifica: Si no hacemos estas campañas de marketing, algunas compañías se quedarán, pero a otras ya no les interesará Montpellier, porque las líneas dejarán de ser atractivas.» (véase https://www.20minutes.fr/montpellier/828538-20111123-marketing-attirer-clientele, consultada el 1 de julio de 2019). Véase también el acta de la Asamblea General constituyente de la APFTE de 24 de junio de 2010: «Sean cuales fueren los problemas y las tarifas de las compañías de bajo coste, apreciamos enormemente los beneficios para las empresas locales. Hoy en día, la asociación es la estructura idónea para responder a los requisitos legales y, gracias a esta dinámica de las compañías low cost, favorecer el desarrollo de la zona.».

([112]) Véase, por ejemplo, la deliberación del Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or de 28 de junio de 2013, que, en materia de «gastos de apoyo a los flujos económicos y turísticos (previsión 2013)» se refiere claramente a los «*ejes Ryanair (Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)*». Véase también el acta de la Asamblea General constituyente de la APFTE de 24 de junio de 2010: («Los flujos turísticos, es decir, la clientela procedente esencialmente del norte de Europa que traen a nuestra región las compañías aéreas de bajo coste, revisten una importancia considerable para todas las empresas cuya actividad está relacionada con el turismo y también con el comercio y el sector inmobiliario.»).

([113]) Véase, por ejemplo, el acta de la Asamblea General de la APFTE de 18 de marzo de 2011 («también hay que permitir, para la implantación de una instancia de gobernanza, que los organismos de financiación participen en las decisiones sobre las rutas que se van a abrir»), la deliberación del Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or de 28 de junio de 2013 [que, en materia de «gastos de apoyo a los flujos económicos y turísticos (previsión 2013)» se refiere claramente a los «ejes Ryanair (Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)»] y el acta de la reunión técnica preparatoria de la primera reunión del Comité de Gobernanza de 28 de marzo de 2011 (El Comité de Gobernanza tendrá que entablar una discusión sobre el desarrollo de los flujos turísticos y tomar decisiones estratégicas sobre las diferentes líneas propuestas por el aeropuerto.).

([114]) BIPE, «Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Rousillon», 4 de abril de 2013 (véase http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, consultado el 1 de julio de 2019).

([115]) La Comisión recuerda que el contrato firmado con la empresa […] en 2017 no se ha ejecutado porque la APFTE no ha emitido órdenes de pedido, véase el considerando 81.

(197) De las decisiones del Comité de Financiadores de la APFTE de 15 de octubre de 2012 se deduce que el sitio de la APFTE, oficialmente presentado como un instrumento de marketing regional (y el objeto de los enlaces desde el sitio de Ryanair en el marco de los contratos de marketing ([116])), en principio no tenía una verdadera función en materia de marketing, sino que formaba parte de la estrategia de la APFTE para justificar los pagos realizados a las compañías aéreas. Así, el presidente de la APFTE declara que «este sitio internet es una necesidad para justificar los gastos de comunicación realizados para atraer a un número significativo de clientes europeos a la región de Montpellier. Se propone mejorarlo y convertirlo en un verdadero sitio internet de promoción de la zona.».

c) La APFTE no tenía verdadera intención de hacer publicidad regional, como se ve por la concepción de la construcción jurídica que ha sucedido a la APFTE

(198) Por otra parte, la Comisión señala que, tras el cese de las actividades de la APFTE en 2018, de los documentos relativos al funcionamiento de la APFTE presentados por Francia para los años 2017 y 2018 se desprende que la CCIM y las entidades territoriales construyeron, e incluso pusieron en marcha, un nuevo soporte jurídico para los contratos de marketing, según el cual, las compras de marketing serán asumidas por «una agrupación encargada, constituida por las entidades y la CCI [de Hérault], que [ha tomado] el relevo al comprar no ya prestaciones y marketing sino líneas aéreas ([117])». Esto ya no concierne a los contratos de marketing celebrados con Ryanair/AMS desde que Ryanair ya no presta servicio al aeropuerto de Montpellier, sino que constituye un indicio más de que el objetivo real de los contratos celebrados por la APFTE era apoyar las rutas aéreas.

d) Conclusiones con respecto a que la APFTE no tenía verdadera intención de hacer publicidad regional

(199) La Comisión concluye al respecto que la APFTE no pretendía hacer marketing en el sentido propio del término, sino efectuar los pagos destinados a incitar a las compañías aéreas a asignar sus capacidades al aeropuerto de Montpellier.

(200) La voluntad de la APFTE de incitar a Ryanair a mantener sus líneas desde Montpellier se justifica porque Ryanair tiene la posibilidad de intercambiar aeropuertos regionales ([118]). Por tanto, no es extraño que los aeropuertos regionales se hagan la competencia para atraer a Ryanair. A este respecto, cabe señalar que en el asunto SA.33961 (2012/C), relativo al aeropuerto de Nîmes (aeropuerto situado en la zona de influencia del aeropuerto de Montpellier), la Comisión había concluido en su decisión final ([119]) que los contratos de marketing celebrados por el Estado con Ryanair/AMS entre 2005 y 2010 formaban parte de una serie de medidas calificadas de ayuda estatal ilegal en beneficio de Ryanair/AMS ([120]).

(201) Así pues, la intención de la APFTE al celebrar los contratos con Ryanair/AMS no era promover Montpellier y sus alrededores mediante campañas de marketing en el sentido propio del término, sino incitar a Ryanair a mantener sus operaciones en el aeropuerto de Montpellier.

(2) El objetivo son las operaciones de vuelo de Ryanair y no las prestaciones de marketing

(202) Por lo que se refiere a Ryanair/AMS, la APFTE estaba decidida a celebrar los contratos de marketing de 2010, 2013 y 2017 con Ryanair/AMS para retener a Ryanair en el aeropuerto de Montpellier. Resulta muy ilustrativa el acta de la Asamblea General de la APFTE de 19 de octubre de 2011 (p. 5): «Este presupuesto nos permite […] mantener

([116]) Véanse los considerandos 56, 59 y 65.
([117]) Véanse las deliberaciones de la Asamblea General de la Cámara de Comercio e Industria de Hérault de 24 de enero de 2018.
([118]) En sus observaciones presentadas a raíz de la incoación del procedimiento de investigación formal sobre la base del artículo 108, apartado 2, del TFUE, en el marco de su argumento según el cual la situación del aeropuerto de Montpellier es comparable a la de otros aeropuertos para la aplicación del principio del operador en una economía de mercado, Ryanair afirma tener en Europa muchos aeropuertos entre los que elegir (Reino Unido, España, Francia, […]), que compiten entre sí por las líneas y las capacidades de Ryanair y que serían intercambiables desde el punto de vista de Ryanair.
([119]) Véase el artículo 1, apartado 2, de la Decisión (DO L 113 de 27.4.2016, p. 32).
([120]) La Decisión ha sido confirmada por la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y AMS/Comisión, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943.

las líneas de Fráncfort-Hahn, Bruselas-Charleroi, Leeds-Bradford» ([121]) y el extracto del registro de las deliberaciones de la Asamblea General de la CIM de 31 de enero de 2010: «La Comisión Provisional […] ha emitido un dictamen favorable para un importe suplementario de […] con el fin de garantizar la financiación del contrato de marketing en línea que permita mantener la línea de Birmingham.».

(203) El análisis de los contratos de marketing de 2010 a 2017, así como de las licitaciones de 2013 a 2017, confirma que los contratos y licitaciones buscaban muy específicamente los enlaces aéreos operados por Ryanair.

(204) Los contratos y licitaciones de la APFTE se fueron adaptando progresivamente para disimular la relación entre los servicios aéreos y la compra de servicios de marketing. Los primeros contratos estaban firmados sin licitación y se basaban en compromisos claros de Ryanair de explotar determinadas rutas. En cambio, para los últimos contratos hubo licitaciones y se referían a las operaciones de Ryanair en el aeropuerto de Montpellier de manera menos directa, aunque, no obstante, suficientemente explícita para que resultara seleccionado Ryanair. El deseo de apoyar las operaciones de Ryanair mediante los contratos de marketing resulta evidente en las cláusulas de los distintos contratos de marketing que se refieren directa o indirectamente a las operaciones de Ryanair en el aeropuerto de Montpellier por lo que respecta a las líneas existentes.

a) Contratos de 2010 y 2013

(205) En efecto, el contrato de 2010 y su cláusula adicional y sus acuerdos de renovación sucesivos, así como los contratos de 2013 y sus acuerdos de renovación sucesivos se basan en compromisos precisos de Ryanair de explotar rutas aéreas con el aeropuerto de Montpellier e imponen a Ryanair obligaciones claras al respecto. El contrato de 2010 hace referencia explícita a estos compromisos y supedita los pagos de marketing a su ejecución

(206) Según el acta de la Junta de la APFTE de 4 de julio de 2013, la APFTE se sentía obligada a convocar la licitación de 2013 cuando el contrato de marketing de 2010 celebrado con AMS llegaba a su fin y la APFTE deseaba entonces conservar los flujos turísticos relativos a ese contrato, es decir, las rutas aéreas operadas por Ryanair ([122]).

(207) El pliego de condiciones de la licitación de 2013, que luego se plasma en obligaciones contractuales, contiene requisitos muy precisos que Ryanair tiene que cumplir en materia de transporte aéreo de Montpellier a Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn y Leeds-Bradford, mientras que es muy general, incluso vago, en cuanto a la naturaleza de los servicios de marketing que se deben prestar. Además, resulta llamativo que, al final, no se haya celebrado ningún contrato para el lote «Birmingham», ruta que Ryanair había suprimido entre la publicación del pliego de condiciones de la licitación de 2013 y la celebración de los contratos de marketing. Este último punto ilustra perfectamente la relación existente entre los contratos de marketing firmados por la APFTE y la operación de rutas aéreas por Ryanair.

([121]) Véase también el acta de la Asamblea General de la APFTE de 19 de octubre de 2011, p. 6: «Para el año 2012 […] la Asociación dispone de un presupuesto de […] EUR TTC que solo permite mantener los contratos de marketing con la sociedad AMS, a saber: los destinos históricos de Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn y Leeds-Bradford», o el acta de la Junta de la APFTE de 4 de julio de 2013, p. 1: «[El presidente de la APFTE] declara que la asociación está obligada a convocar una licitación para los contratos de servicios de marketing en línea, ya que el contrato Airport Marketing Services celebrado en 2010 llega a su fin, y en la página 2: el contrato con la sociedad Airport Marketing Services llega a su fin, por lo que solo se licitarán los flujos afectados por el mismo, destino por destino.».

([122]) Véase la p. 1 del acta: «[El presidente de la APFTE] declara que la asociación está obligada a convocar una licitación para los contratos de servicios de marketing en línea, ya que el contrato Airport Marketing Services celebrado en 2010 llega a su fin» y en la página 2: «el contrato con la sociedad Airport Marketing Services llega a su fin, por lo que solo se licitarán los flujos afectados por el mismo, destino por destino». Véase también el acta de la Asamblea General de la APFTE de 4 de julio de 2013, p. 3: «El contrato con la sociedad Airport Marketing Services llega a su fin, por lo que solo se licitarán los flujos afectados por el mismo, destino por destino. El presidente se compromete ante los miembros de la Asamblea General a enviar un modelo de licitación, a título informativo, a todas las entidades, como solicita el Consejo Regional.».

b) Contratos de 2017

(208) Por otra parte, aun cuando el contrato de 2017 no menciona los aeropuertos a los que vuela Ryanair desde Montpellier ni impone obligaciones explícitas en cuanto al transporte aéreo desde este aeropuerto, identifica claramente como objetivo de las actividades de marketing a los habitantes de las regiones en las que están situados los aeropuertos a los que vuela Ryanair desde Montpellier ([123]). Los «lotes» definidos en el pliego de condiciones correspondían a las regiones en las que se encontraban los tres aeropuertos a los que, por entonces, volaba Ryanair desde Montpellier: Bruselas-Charleroi (lote «Valonia»), Fráncfort-Hahn (lote «Renania-Palatinado») y Leeds-Bradford (lote «Yorkshire»).

(209) Ahora bien, la Comisión no ha encontrado razones especiales para elegir las tres regiones en cuestión (Renania-Palatinado, Valonia y Yorkshire) como objetivo de los servicios de marketing, aparte del hecho de ser las tres únicas regiones en las que ya existen vuelos directos operados por Ryanair desde el aeropuerto de Montpellier. Si a la APFTE la hubiera movido el deseo de realizar marketing regional y, por tanto, de buscar un gran número de turistas potenciales, podría haber elegido regiones más adecuadas por el número de turistas potenciales o una muestra de regiones más amplia. Por ejemplo, no se explica la elección de Valonia (aproximadamente 3,5 millones de habitantes) sin incluir la vecina Flandes (aproximadamente 6,5 millones de habitantes), situada en la zona de influencia del aeropuerto de Bruselas-Charleroi. Resulta igualmente llamativo que la licitación elija Renania-Palatinado (aproximadamente 4 millones de habitantes) y no los Estados federados vecinos del interior, o al menos muy cercanos a la zona de influencia del aeropuerto de Fráncfort-Hahn, a saber: Hesse [unos 6 millones de habitantes, con ciudades importantes como Wiesbaden (à 90 km del aeropuerto de Fráncfort-Hahn) o Fráncfort del Meno (à 120 km del aeropuerto de Fráncfort-Hahn)], Renania del Norte-Westfalia (casi 18 millones de habitantes) y Sarre (cerca de un millón de habitantes) o bien aglomeraciones mayores, como Berlín (conectado a Montpellier por un vuelo directo operado por la compañía aérea easyJet) o Düsseldorf (en la misma zona de influencia que la ciudad de Colonia, conectada a Montpellier por un vuelo directo operado por la compañía aérea Eurowings). Por lo que se refiere a Gran Bretaña, además de Yorkshire (aproximadamente 5,2 millones de habitantes), se podría haber llegado a un mayor número de turistas si se incluyera la vecina área metropolitana del Gran Manchester (unos 2,7 millones de habitantes, situada a menos de 100 km del aeropuerto de Leeds-Bradford) o el área metropolitana de Londres (aproximadamente 8,8 millones de habitantes y sus aeropuertos de Gatwick, Heathrow y Luton están conectados con Montpellier por vuelos directos de easyJet y British Airways).

(210) Vista la evolución de los contratos de marketing celebrados por la APFTE con AMS/Ryanair entre 2010 y 2017, la Comisión señala que, entre la celebración de los contratos de 2010 y 2017, la Comisión había adoptado las decisiones de incoación de los procedimientos de investigación formal relativos, entre otros, a los aeropuertos de Nîmes, Pau y Angulema, que trataban también de los contratos de marketing celebrados por Ryanair/AMS, y después adoptó las decisiones finales en estos asuntos ([124]). Por tanto, la intención de la Comisión de analizar la conformidad de estos contratos de marketing con las normas sobre ayudas estatales era evidente y conocida de las partes en los contratos.

(211) En el contexto general de las relaciones contractuales de la APFTE y de Ryanair desde 2010, parece que el contrato de 2017 tenía por objetivo y efecto deseado, como los contratos anteriores, apoyar las actividades de transporte aéreo existentes de Ryanair hacia Montpellier. Efectivamente, según el acta del Consejo de Administración de 14 de septiembre de 2016, las licitaciones de 2017 habían sido pensadas para «responder a la problemática jurídica» y

([123]) Véanse los considerandos 16 y 74.

([124]) Véase, en concreto, 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); Decisión (UE) 2016/633 de la Comisión, de 23 de julio de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited y de Airport Marketing Services Limited (DO L 113 de 27.4.2016, p. 32); 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); Decisión (UE) 2017/1861 de la Comisión, de 29 de julio de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) Compensación a los aeropuertos de Cerdeña por obligaciones de servicio público (SIEG) (DO L 268 de 18.10.2017, p. 1).

preveían que las entidades participantes en el desarrollo económico y turístico de la región eligieran «de antemano, habida cuenta de los ejes estratégicos que deseen desarrollar, la zona en la que debe realizarse la promoción de la región». El término «eje» se había utilizado anteriormente para designar rutas aéreas ([125]). Por otra parte, cabe recordar que se trata de un contrato de órdenes de pedido. La APFTE puede, de hecho, supeditar la emisión de las órdenes de pedido y, por tanto, los pagos a Ryanair, a que esta mantenga las frecuencias de los servicios de transporte aéreo a Bruselas-Charleroi, Leeds y Fráncfort-Hahn.

(212) La Comisión califica la inclusión de las obligaciones de Ryanair de operar vuelos como un indicio importante del verdadero objetivo de los contratos celebrados entre la APFTE y Ryanair, a saber, la remuneración de Ryanair por el mantenimiento de sus operaciones en el aeropuerto de Montpellier.

(3) El objetivo es Ryanair/AMS y no un prestador de marketing en línea cualquiera

(213) Por otra parte, los criterios de las licitaciones de 2013 y 2017 están definidos de tal forma que favorecen las ofertas de Ryanair en comparación con los servicios de un prestador de marketing clásico.

(214) El análisis de los contratos de marketing y de las licitaciones correspondientes muestra que los criterios decisivos establecidos por la APFTE y recogidos en las licitaciones favorecen a AMS frente a los prestadores de marketing «clásicos», especialmente al introducir el criterio de la operación de las líneas aéreas y la necesidad de proporcionar un sitio internet propio del prestador de servicios de marketing con un tráfico bastante considerable para ofrecer en él publicidad en línea.

(215) Aunque la APFTE celebró contratos de marketing con varias compañías aéreas, el procedimiento de investigación formal no ha puesto de manifiesto datos que permitan concluir que, antes de celebrar los contratos de 2010, 2013 y 2017 objeto del procedimiento de investigación formal, la APFTE hubiera intentado sinceramente celebrar contratos de marketing con un operador que no fuera AMS/Ryanair. Puesto que este dato es importante para el análisis de la selectividad, la Comisión considera que la orientación de la elección del prestador hacia AMS también debe tenerse en cuenta como indicio de la ausencia de objetivo de operador en una economía de mercado por parte de la APFTE. Como se demuestra en los considerandos 326 y siguientes, para probar la selectividad de los contratos de marketing, la Comisión concluye que las licitaciones de 2013 y 2017 estaban redactadas de manera que AMS ganara los contratos en cuestión.

(216) La Comisión ha puesto de manifiesto varios elementos que confirman que la APFTE favorecía los servicios de Ryanair a través de los criterios de estas licitaciones para los contratos de marketing de 2013 y 2017 objeto del procedimiento de investigación formal.

(217) La celebración de los contratos de marketing de 2013 –descrita en los considerandos 63 a 73– había sido objeto de licitaciones previas para cuatro «lotes» diferentes. Estos «lotes», denominados «Bruselas-Charleroi», «Fráncfort-Hahn», «Leeds» y «Birmingham», así como las frecuencias mínimas mencionadas al respecto en la licitación, correspondían exactamente a los servicios de transporte aéreo explotados por Ryanair entre Montpellier, por una parte, y Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford y Birmingham, por otra, cuando se publicó la licitación. Así pues, la licitación buscaba claramente compañías aéreas que ofrecieran servicios de marketing, además de sus actividades de transporte aéreo. En aquel momento, en cada uno de los destinos, Ryanair era la única compañía aérea que efectuaba esas rutas y llevaba ya cierto tiempo explotando esas líneas (Birmingham desde 2011 y los otros destinos al menos desde 2010) ([126]). Por tanto, es evidente que la licitación, por su propia concepción, pretendía seleccionar a Ryanair/AMS y no a un prestador de servicios de marketing en línea elegido en función de la calidad de las prestaciones de marketing propuestas y del precio solicitado.

([125]) Véase el considerando 137.
([126]) Cabe precisar que la conexión con Birmingham había terminado en noviembre de 2013 cuando se asignaron los lotes.

(218) Además, por lo que se refiere a los contratos de 2013, aunque la licitación para los lotes 1 a 4 de la que proceden menciona varias categorías, definidas muy ampliamente, de prestaciones de marketing que pueden presentar los candidatos, de las condiciones de esta licitación se deduce que el único servicio de marketing que se debía prestar imperativamente era un enlace hacia el sitio internet de la APFTE en el sitio internet del prestador de los servicios de marketing ([127]). De la misma manera, el único criterio obligatorio en materia de marketing era facilitar «un enlace al sitio internet de la APFTE (go to Montpellier) en su sitio internet». Esto se corresponde exactamente con el modelo comercial de AMS, que ofrece espacios publicitarios en el sitio de Ryanair. Este criterio excluye a numerosos prestadores de servicios de marketing que podrían prestar servicios eficaces de marketing en línea, pero carecen de un sitio internet propio tan consultado como el de Ryanair. Por consiguiente, la licitación para los lotes 1 a 4 estaba pensada de tal manera que ninguna compañía pudiera cumplir los criterios de selección mejor que Ryanair/AMS.

(219) De la misma manera, la licitación de 13 de mayo de 2017 y el contrato de 2017 son muy generales, incluso vagos, en cuanto a la naturaleza de los servicios de marketing que debe prestar el prestador seleccionado. Como se indica en los considerandos (208) y siguientes, se ve que la licitación estaba pensada para seleccionar a Ryanair, y no a un prestador de servicios de marketing en línea elegido en función de la naturaleza de las prestaciones propuestas y del precio solicitado.

(220) Puesto que, además, la licitación deja mucha libertad al licitador en cuanto a las características de las prestaciones de marketing propuestas, permitía a Ryanair/AMS elegir dichas prestaciones de forma que, ante todo, promovieran sus propios servicios de transporte aéreo a Montpellier en su sitio internet, sin que esa elección sea sancionada en la evaluación de la adjudicación de la licitación, dado que Ryanair podía cumplir la única condición imperativa: facilitar un enlace a la página web de la APFTE desde el sitio web de Ryanair.

(221) En cuanto al contrato de 2017, también hay que recordar que Ryanair era la única compañía aérea que viajaba a las tres regiones mencionadas en los tres primeros lotes de la licitación. Aparte de buscar específicamente las operaciones de Ryanair, lo que es verosímil como se demuestra también en los considerandos 189 y siguientes, a la Comisión no se le ocurren otras razones para elegir unas regiones tan concretas. En cambio, según el análisis de las ofertas realizado por la APFTE, la capacidad del prestador de servicios de marketing de dirigirse al público regional de manera precisa no ha sido decisiva en la selección de la oferta. Por ejemplo, la APFTE se basa en el número de visitas al sitio internet de Ryanair en toda Alemania y no en el número de visitas al sitio alemán de Ryanair de personas que se encuentran en Renania-Palatinado. De ello, la Comisión concluye que los detalles de la licitación relativos a las regiones en cuestión solo servían para favorecer a AMS frente a otros prestadores.

(222) La ponderación de los criterios de la licitación de 2017 (precio de las prestaciones, 40 %, y valor técnico, 60 %) permitía optar por Ryanair, incluso en el caso de una oferta competidora a menor precio. En la licitación de 2013, la ponderación de los criterios de selección todavía ponía el precio por delante (precio de las prestaciones, 85 %, valor técnico a través de una memoria técnica, 15 %).

(223) Además, los servicios de marketing finalmente adquiridos por la APFTE a Ryanair se limitan a los servicios ofrecidos en el sitio web de Ryanair, aunque la licitación de 2017 estuviera abierta a prestaciones de marketing muy generales (aparte de los servicios exclusivamente propuestos en el sitio web de las compañías aéreas).

(224) Por último, cabe señalar que todos los demás contratos de marketing celebrados y aplicados por la APFTE ([128]) (y anteriormente por la CCIM) –aunque con cantidades muy inferiores a las pagadas a Ryanair/AMS– de los que la Comisión ha tenido conocimiento en el contexto de la presente investigación se celebraron con compañías aéreas y no con agencias de marketing en línea «clásicas».

([127]) Véanse los considerandos 63 y siguientes, en concreto: «(e)n todos los casos, las empresas (debían) facilitar un enlace al sitio internet de la APFTE (go to Montpellier) en su sitio internet».

([128]) La Comisión recuerda que el contrato firmado con la empresa […] en 2017 no se ha ejecutado porque la APFTE no ha emitido órdenes de pedido, véase el considerando81.

(225) Una entidad que desee únicamente adquirir prestaciones de marketing para promover una zona dada no tendría ningún interés en incluir en los contratos celebrados con el prestador de estos servicios obligaciones relativas a la explotación de servicios de transporte aéreo. Tampoco tendría interés en incluir ese tipo de obligaciones en las licitaciones convocadas para la adquisición de servicios de marketing.

(226) El efecto que produce incluir tales obligaciones, muy detalladas, en un contrato de adquisición de prestaciones de marketing es apoyar financieramente la prestación de servicios aéreos a través de la remuneración de las prestaciones de marketing. Esto excluye, a priori, a los prestadores de servicios de marketing que –no obstante su capacidad de promover la ciudad de Montpellier mediante campañas de marketing en sentido propio de manera eficaz– no ofrecen servicios de transporte aéreo.

(227) Ryanair, por su parte, alega que la conexión del destino (es decir, Montpellier) que es el objeto del contrato de marketing se explica por la eficacia del marketing. Para los clientes de AMS/Ryanair, como la APFTE, sería menos atractivo adquirir servicios de marketing en el sitio web de Ryanair si no existiera una conexión aérea con Montpellier operada por Ryanair. La APFTE se concentra entonces en la promoción de flujos turísticos que se puedan desarrollar gracias a conexiones aéreas existentes.

(228) Ahora bien, aunque este argumento resulte lógico para los clientes de AMS/Ryanair, como empresas de turismo local (hoteles, atracciones turísticas, restaurantes, compañías de alquiler de coches) que quieran realmente promover productos y servicios disponibles en los destinos de Ryanair para los pasajeros de este último, en el presente asunto el argumento de Ryanair es circular. El argumento de Ryanair parte del principio de que la APFTE pretendía sinceramente promover la región de Montpellier a través de campañas de marketing en línea de la manera más eficaz. En realidad, como se ha demostrado anteriormente ([129]), la APFTE buscaba, en primer lugar, retener a Ryanair en el aeropuerto de Montpellier con pagos suplementarios justificados como gastos de marketing para líneas aéreas concretas con el fin de aprovechar los beneficios económicos para la región debidos a la presencia de Ryanair. Los contratos de marketing servían entonces de soporte jurídico de esos pagos.

(229) La Comisión señala que ni las autoridades francesas ni Ryanair han aportado elementos cuantitativos o cualitativos que justifiquen la elección de las líneas de Ryanair como el instrumento de marketing idóneo en comparación con otros medios de publicidad, ni comparado con otras líneas aéreas que operan en el aeropuerto Montpellier.

(4) La APFTE no está interesada por el éxito concreto de las campañas de marketing

(230) La Comisión no ha encontrado indicios que demuestren que la APFTE haya procedido a una evaluación del impacto potencial de su presupuesto, ya sea para evaluar el impacto de campañas de marketing enfocadas a diferentes regiones del norte de Europa, o para evaluar a diferentes prestadores, o para evaluar el impacto de diferentes prestaciones de marketing, o para proceder al análisis de los costes y beneficios de los contratos de marketing celebrados con Ryanair/AMS –ni *ex ante*, ni *ex post*. La APFTE no ha intentado celebrar contratos de marketing para las regiones/destinos cubiertos por Ryanair con otro operador que no sea Ryanair/AMS ni minimizar sus gastos de marketing. Todos estos elementos respaldan la conclusión de la Comisión de que las decisiones de la APFTE de apoyar a Ryanair mediante contratos de marketing se adoptaron sin el análisis económico pertinente.

(231) Para la APFTE, aparentemente no había alternativa a apoyar a Ryanair con el presupuesto asignado. Esto explica también que la APFTE no se preguntara sobre el resultado de la licitación de 2017 por lo que se refiere al precio de la oferta competidora, permanentemente […] EUR por encima del precio de Ryanair para los diferentes lotes ([130]).

(232) Según los documentos relativos a las deliberaciones de la APFTE, en la asignación de su presupuesto de marketing, la APFTE ha favorecido sistemáticamente los pagos previstos para Ryanair y ha supeditado la financiación de la promoción de nuevos destinos propuestos por los miembros del sector privado de la APFTE a la disponibilidad de los fondos restantes tras los pagos debidos a Ryanair/AMS, sin cuestionar jamás ni reevaluar la aportación de esos contratos de marketing.

([129]) Véanse los considerandos 26 y siguientes así como los considerandos 192 y siguientes.
([130]) Véanse los considerandos 77 y siguientes.

(233) A este respecto, la Comisión no ha encontrado indicios que demuestren que la APFTE se haya interesado realmente por conocer el impacto concreto de las campañas de marketing financiadas, sin embargo, por más del [60-70] % de su presupuesto.

(234) El citado estudio de los beneficios económicos del transporte aéreo no tiene en cuenta más que el número de turistas entrantes, sin determinar el origen de su decisión de viajar a la región, en especial el impacto real de los servicios de marketing adquiridos a Ryanair/AMS. En concreto, este estudio no analiza cuál sería el número de pasajeros que visitaría la región atraídos por el simple hecho de que Ryanair tenga un vuelo entre su aeropuerto de origen y Montpellier (sin ninguna otra promoción en el sitio de Ryanair) ([131]).

(235) La APFTE tampoco parece preguntarse sobre los indicadores de rendimiento de los servicios de marketing adquiridos a Ryanair/AMS, por ejemplo, el número de clics en el sito de la APFTE o el número de billetes de avión comprados durante la campaña de marketing. A este respecto, cabe señalar que Ryanair alegó verbalmente en una reunión de 12 de febrero de 2019, en presencia de un representante de las autoridades francesas, que AMS no ofrecía estadísticas a sus clientes en los contratos de marketing como los celebrados por la APFTE, que habrían permitido medir el rendimiento de su campaña de marketing y, por tanto, evaluar su eficacia. Es sorprendente, puesto que una de las ventajas del marketing en línea es que se puede medir más fácilmente el impacto de las campañas de marketing. Por otra parte, Ryanair utiliza este argumento en los informes presentados a la Comisión para demostrar el valor de su sitio internet como base de espacio publicitario en línea.

(236) Por otra parte, de otros contratos de marketing celebrados entre Ryanair/AMS y compañías privadas se deduce que es perfectamente posible insertar cláusulas contractuales que vinculen el precio de las prestaciones de marketing al número efectivo de clientes conseguidos con dichas campañas.

(237) A este respecto, la Comisión señala que, a pesar de la disminución del número de pasajeros de Ryanair en el aeropuerto de Montpellier desde 2012 ([132]) –lo que indica que los contratos de marketing no tenían efecto, si es que este efecto era lo que realmente se perseguía– de los documentos relativos al funcionamiento de la APFTE o de documentos de sus miembros del sector público no se desprende que los miembros de la APFTE se cuestionaran el efecto de los contratos de marketing celebrados con Ryanair/AMS.

(5) Coincidencia de los pagos de marketing con la duración de las operaciones de vuelo de Ryanair

a) Coincidencia de la finalización de los pagos de marketing con el cese de la conexión del aeropuerto por Ryanair

(238) La Comisión señala que, desde la temporada de verano de 2019, Ryanair ha abandonado el aeropuerto de Montpellier, pero efectúa una ruta a Bruselas-Charleroi desde el aeropuerto de Béziers, situado a 70 km del aeropuerto de Montpellier.

(239) De hecho, el cese de los vuelos de Ryanair desde el aeropuerto de Montpellier se corresponde con el cese de los pagos a Ryanair/AMS por la APFTE. Según las autoridades francesas, el último pago a Ryanair/AMS se efectuó en febrero de 2019.

(240) Sin embargo, AMS todavía podría ofrecer la publicidad para Montpellier en el sitio de Ryanair. Esto sería incluso razonable en la lógica de marketing alegada por Ryanair ([133]) (aunque rechazada por la Comisión), dado que los aeropuertos de Nîmes y Béziers –a los que, en la temporada de verano de 2019, llegaron varios vuelos de Ryanair procedentes del norte de Europa, incluida Alemania (Düsseldorf-Weeze), Bélgica (Bruselas-Charleroi) y el Reino Unido (Bristol, Edimburgo, Londres-Luton, Londres-Stansted y Manchester) ([134])– están situados cerca de la ciudad de Montpellier y, según el razonamiento de Ryanair, la región de Montpellier se beneficiaría del impacto de un aumento del número de turistas internacionales o del norte de Europa.

([131]) BIPE, «Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Rousillon», 4 de abril de 2013 (véase http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, consultado el 1 de julio de 2019). Véase también el considerando 290.

([132]) Véase el cuadro 2.

([133]) Véanse los considerandos 86 y 274.

([134]) Ryanair efectúa vuelos desde Béziers a los siguientes destinos del norte de Europa: Düsseldorf-Weeze, Bruselas-Charleroi, Bristol, Londres-Luton, Londres-Stansted, Manchester, Edimburgo, Estocolmo-Skavsta y París-Beauvais. Los destinos del norte de Europa a los que vuela Ryanair desde el aeropuerto de Nîmes son Bruselas-Charleroi, Londres-Stansted y Londres-Luton.

(241) Ahora bien, la APFTE o el soporte jurídico que la sustituye han perdido el interés por promover Montpellier y su territorio a través de Ryanair/AMS.

(242) De ello, la Comisión deduce que, si los contratos de marketing verdaderamente tuvieran el efecto alegado de aumentar el flujo de turistas internacionales a Montpellier y su región, la APFTE o el organismo que la sustituye tendría interés por mantener los contratos de marketing con Ryanair/AMS para estimular los flujos de pasajeros internacionales que llegan a la región por los aeropuertos de Béziers y de Nîmes.

b) Coincidencia de la duración de la campaña de marketing de Birmingham y la duración de la conexión Montpellier-Birmingham

(243) Por otra parte, la Comisión recuerda que las relaciones de marketing con respecto a Birmingham –base de pagos suplementarios a Ryanair/AMS fundados en la cláusula adicional de 20 de abril de 2011 del contrato de marketing de 16 de septiembre de 2010– se iniciaron en el mes en el que Ryanair había comenzado a volar al aeropuerto de Birmingham desde Montpellier.

(244) Además, la Comisión considera como indicio suplementario de la intención de la APFTE de financiar las operaciones de Ryanair, en lugar de invertir en marketing en el sentido propio del término, el hecho de que, al final, no se celebró ningún contrato para el lote «Birmingham» de la licitación de 2013, ruta que Ryanair llevaba efectuando desde 2011, pero que se suprimió entre la publicación del pliego de condiciones de la licitación y la celebración de los contratos de marketing ([135]).

(6) Práctica de Ryanair observada en otros asuntos

(245) La Comisión señala también que la utilización de contratos de marketing como justificación de pagos a Ryanair para retenerla en un aeropuerto regional concreto tiene precedentes: del procedimiento de investigación formal de la Comisión en el asunto SA.33961, relativo al aeropuerto de Nîmes, se deduce que, en una situación en la que el índice de ocupación de una ruta había descendido considerablemente, Ryanair presionó a las entidades públicas correspondientes para que adquirieran prestaciones de marketing adicionales, amenazando con dejar de explotar la ruta si no había un aumento puntual de la contribución financiera ([136]). Por lo que se refiere al aeropuerto de Altenburg-Nobitz, el procedimiento de investigación formal de la Comisión en el asunto SA.26500 ([137]) puso de manifiesto que, después de que el operador del aeropuerto se negara a pagar una cantidad exigida por Ryanair en concepto de tasa de marketing para el horario de verano de 2011, Ryanair puso fin a sus actividades en el aeropuerto en marzo de 2011 ([138]).

(ii) *Las prestaciones de marketing de Ryanair/AMS no pueden promover la ciudad de Montpellier y sus alrededores de forma eficaz*

(246) Aun suponiendo que los contratos de marketing tuvieran los efectos alegados por Ryanair/AMS y la APFTE sobre el flujo de pasajeros internacionales, la Comisión considera que los motivos para dedicar más del [60-70] % del presupuesto de la APFTE a captar a la única compañía Ryanair/AMS y solo a los turistas procedentes de los aeropuertos de Bruselas-Charleroi, Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford y Birmingham responden a consideraciones económicas insuficientes.

(247) Como se explica en el capítulo siguiente, ni el impacto real ni el impacto máximo potencial –alegado por Ryanair— de las campañas de marketing adquiridas por la APFTE a Ryanair/AMS justifican el precio pagado por la APFTE desde una lógica de comprador en una economía de mercado.

([135]) Véase el considerando 207.

([136]) Véase la Decisión de la Comisión, de 23 de julio de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited y de Airport Marketing Services Limited (DO L 113 de 27.4.2016, p. 32), considerandos 102, 547 y 548.

([137]) Decisión (UE) 2016/287 de la Comisión, de 15 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) concedida por Alemania a Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH y Ryanair Ltd. (DO L 59 de 4.3.2016, p. 22).

([138]) Véase la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y AMS/Comisión, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, apartado 258.

(1) La elección de Ryanair/AMS como prestador de servicios de marketing por parte de la APFTE responde a justificaciones económicas insuficientes

a) Las campañas de marketing se limitan al sitio internet y a la clientela de Ryanair.

(248) El contrato de 2010 y su cláusula adicional prevén claramente servicios de marketing que se prestarán en el único sitio internet de Ryanair, así como la obligación de Ryanair de conectar Montpellier con Fráncfort-Hahn, Bruselas-Charleroi y Leeds-Bradford ([139]). Por lo que se refiere a la licitación de 2013, el único criterio que debía cumplirse imperativamente era que el prestador de marketing pudiera facilitar un enlace al sitio internet de la APFTE desde su sitio internet, así como la operación de una determinada frecuencia de vuelos ([140]). Además, aunque la licitación de 2017 estuviera abierta a prestaciones de marketing muy generales (aparte de los servicios exclusivamente propuestos en los sitios de las compañías aéreas) los servicios elegidos finalmente por la APFTE fueron servicios exclusivamente de visitas en los sitios internet de Ryanair.

(249) La Comisión señala que Ryanair nunca ha transportado más de 137 030 pasajeros anuales al aeropuerto de Montpellier, mientras que la región de Montpellier atrae a 5 millones de turistas anuales (cifras de 2017) según las estadísticas publicadas por Montpellier Tourisme ([141]).

(250) Esto es aún más llamativo dado que los servicios ofrecidos por AMS/Ryanair y adquiridos por la APFTE por más del [60-70] % de su presupuesto total cubren únicamente la promoción del destino de Montpellier en relación con las operaciones de vuelo de Ryanair, solo en los medios de comunicación de Ryanair.

b) La clientela de Ryanair no es el mercado más interesante en cuanto a ingresos económicos para la región

(251) Según Ryanair ([142]), la aportación de las campañas de marketing sería, en concreto, que modifican el equilibrio entre los pasajeros residentes en Montpellier y los turistas internacionales que la visitan, entre un número de pasajeros total predeterminado por el *yield management* ([143]) de Ryanair.

(252) Ahora bien, el aporte potencial máximo de turistas aéreos que viajan con Ryanair es muy escaso. Hay que señalar que la cuota de mercado de Ryanair nunca ha pasado del [10-20] % de los pasajeros del aeropuerto de Montpellier y no ha dejado de disminuir desde 2012. Con esos pasajeros, los contratos de marketing de Ryanair –aun suponiendo que hubieran tenido el efecto alegado por Ryanair– no habrían podido aumentar la proporción de turistas internacionales más que en una parte pequeña de los pasajeros del aeropuerto.

(253) Además, según el estudio presentado por las autoridades francesas para demostrar que las entidades territoriales habían realizado un análisis económico de los beneficios económicos de la actuación de la APFTE ([144]), de los pasajeros aéreos que llegan a Languedoc-Rosellón, los pasajeros de Ryanair no eran los que tenían un efecto palanca más elevado en cuanto a gastos en la región ([145]).

([139]) Véanse los considerandos56, 59 y 60.
([140]) Véanse los considerandos 65 y siguientes.
([141]) Véase https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire, consultado el 1 de julio de 2019.
([142]) Véanse los considerandos (273) y siguientes.
([143]) Véase la nota a pie de página 56.
([144]) BIPE, «Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Rousillon», 4 de abril de 2013 (véase http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, consultado el 1 de julio de 2019).
([145]) Según la página 32 del Estudio, de 261 millones EUR de gastos realizados por los visitantes aéreos, los vuelos de Ryanair han generado en conjunto 28 millones de gastos (12 millones EUR de gastos, los pasajeros procedentes de Bruselas-Charleroi, 7 millones EUR de gastos, los pasajeros procedentes de Fráncfort-Hahn, 5 millones EUR de gastos, los pasajeros procedentes de Birmingham y 4 millones EUR de gastos, los pasajeros procedentes de Leeds-Bradford), frente a 80 millones EUR de gastos los pasajeros procedentes de París-Orly, 63 millones EUR de gastos los pasajeros procedentes de París-Roissy, 25 millones EUR de gastos los pasajeros procedentes de Londres-Gatwick (más 7 millones EUR de gastos los pasajeros procedentes de Londres-Luton).

(254) Las autoridades francesas tampoco han facilitado datos que demuestren que los pasajeros de Ryanair sean el mercado objetivo más interesante en cuanto a potencial de crecimiento futuro.

(255) Por último, la Comisión observa que, en materia de turismo y de viajes de negocios, la mayor parte de los clientes de Montpellier y sus alrededores es nacional y no internacional. El informe de actividad de 2017 de la Oficina de Turismo y de Congresos de Montpellier Méditerranée Métropole ([146]) pone de manifiesto que la mayor parte de los beneficios económicos para Montpellier Méditerranée Métropole procede de turistas nacionales: de 1 552 245 pernoctaciones en establecimientos hoteleros, la tasa de pernoctaciones de clientes extranjeros fue solamente del 23 %; de 682 528 pernoctaciones en residencias, la tasa de pernoctaciones de clientes extranjeros fue solamente del 10 %.

c) Las prestaciones de marketing de Ryanair tienen un impacto muy limitado para la APFTE

(256) Además, la Comisión observa que, incluso entre los servicios que podría ofrecer Ryanair/AMS, las decisiones de la APFTE al comprar prestaciones de marketing no se explican con una visión de promoción de la región.

(257) Los servicios de marketing en línea prestados por Ryanair/AMS sobre la base de los contratos de marketing celebrados con la APFTE consisten esencialmente en insertar mensajes y enlaces en la página correspondiente al destino de Montpellier del sitio internet de Ryanair y en insertar un enlace hacia el sitio internet designado por la APFTE en la página de inicio inglesa, alemana, neerlandesa y belga (en francés y en neerlandés) de ese mismo sitio internet.

(258) Ahora bien, la página correspondiente al destino Montpellier del sitio web de Ryanair va dirigida principalmente a personas que ya han decidido utilizar los servicios de transporte de Ryanair hacia Montpellier, o que podrían plantearse utilizarlos. En otras palabras, la información facilitada en el sitio web de Ryanair no es probable que atraiga a nuevos clientes.

(259) A este respecto, resulta ilustrativo que los acuerdos de marketing presentados por Ryanair y celebrados entre empresas privadas no pertenecientes al sector aeroportuario y AMS obtengan su valor de marketing de la posibilidad de vender productos o servicios turísticos a pasajeros que van a viajar con Ryanair. Se considera que estos viajeros potenciales pueden viajar a un aeropuerto de destino concreto, tras su consulta del sitio web de Ryanair (compra de billetes, consulta de vuelos disponibles, etc.) y, por ello, son el objetivo de mensajes publicitarios para incitarles a adquirir un producto o servicio en el aeropuerto de destino.

(260) El valor del marketing de Ryanair va, pues, dirigido a los clientes de Ryanair que ya han elegido su aeropuerto de destino, o cuyas consultas al sitio web de Ryanair indican que es probable que elijan un aeropuerto de destino concreto, con el fin de incitarles a adquirir un servicio turístico en el destino final. A este respecto, la Comisión no descarta que el marketing ofrecido por AMS en el sitio web de Ryanair tenga valor para algunas empresas interesadas en vender bienes o servicios a los clientes de Ryanair, como una empresa de alquiler de coches o una empresa regional de senderismo. No obstante, esta no es la situación en la que se encuentra una autoridad regional que debe, en primer lugar, conseguir que los turistas potenciales se interesen por la región. Por lo tanto, para la APFTE, la aportación de una campaña de marketing de este tipo es muy escasa, o nula.

d) Las prestaciones de marketing elegidas concretamente por la APFTE, de entre las prestaciones potenciales de Ryanair, tienen un impacto aún más limitado.

(261) Además, el contrato de servicios de marketing solo se refiere a las páginas de inicio inglesa, alemana, neerlandesa y belga (en francés y neerlandés) del sitio web de Ryanair. Esto es una indicación más de que las prestaciones de marketing están pensadas fundamentalmente para promover los servicios de Ryanair entre Montpellier y los destinos con los que Ryanair se ha comprometido a realizar una conexión y cuya zona de influencia se encuentra en Alemania, Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido.

([146]) Véanse las páginas 42 y 43 de dicho informe, basado en estadísticas del INSEE https://www.montpellier-tourisme.fr/Media/Files/Observatoire/Rapport-d-activite-2017 (consultada el 1 de julio de 2019).

(262) Ahora bien, la elección concreta de las prestaciones de marketing de AMS/Ryanair no se explica por ninguna consideración de desarrollo regional, si no es la intención de subvencionar los vuelos de Ryanair.

(263) La Comisión recuerda que, según sus Estatutos, la APFTE tiene por objeto «la promoción y el desarrollo del turismo, incluido el turismo de negocios, en la zona, mediante contratos de promoción, la compra de publicidad en internet y de prestaciones de marketing o cualquier otro soporte publicitario como la participación en ferias y salones, para atraer a una clientela internacional ([147])».

(264) Sin embargo, ni de los Estatutos de la APFTE ni de los análisis facilitados por las autoridades francesas o Ryanair se deduce que la APFTE deba dirigirse específicamente a los pasajeros de regiones del norte de Europa muy determinadas (Valonia, Renania-Palatinado, Yorkshire y las Midlands) de manera prioritaria y dejar de lado otros mercados similares, como las regiones vecinas mencionadas en el considerando 209.

(265) A este respecto, cabe señalar que Ryanair alega que los contratos de marketing contribuyen a forjar la marca «Montpellier» (*brand building*). Si el marketing de Ryanair tuviera un efecto sobre la *brand building* de la región de Montpellier más allá del sitio de Ryanair para los turistas potenciales, la APFTE habría podido utilizar el marketing en el sitio de Ryanair de manera más eficaz.

(266) En concreto, si las prestaciones de marketing pretendieran promover Montpellier y su región entre todos los turistas y viajeros de negocios que podrían interesarse por la región, independientemente de la posibilidad que tienen de llegar a Montpellier únicamente con los vuelos de Ryanair, es verosímil que la APFTE habría pedido que el enlace a un sitio de su elección se colocara en todas, o al menos en varias versiones lingüísticas de la página de inicio del sitio web de Ryanair, y no solo en las cuatro únicas versiones lingüísticas mencionadas, que corresponden a los destinos a los que vuela Ryanair desde Montpellier. En la página inicial de Ryanair hay, en efecto, más de 20 versiones lingüísticas distintas. Por ejemplo, habría sido posible incluir las versiones italiana, española y catalana del sitio de Ryanair, para así llegar a los turistas potenciales procedentes de Italia o España (la frontera española está situada a dos horas de Montpellier por carretera y existen vuelos directos entre Montpellier y estos dos países realizados por otras compañías aéreas) o incluir las versiones escandinavas del sitio de Ryanair (destinadas a los turistas de Escandinavia, que están conectados con el aeropuerto de Montpellier por vuelos directos efectuados por otras compañías aéreas). Los turistas españoles o italianos serán, sin embargo, clientes potenciales interesantes; según las estadísticas publicadas por Montpellier Tourisme para 2017, España es el primer país en cuanto a pernoctaciones de clientes extranjeros en establecimientos hoteleros y el segundo en cuanto a pernoctaciones de clientes extranjeros en residencias. En esta última categoría, los italianos ocupan la cuarta posición ([148]).

(267) Sin embargo, en este caso, la elección de los medios de marketing hace que solo los servicios de transporte aéreo de Ryanair hacia Montpellier se beneficien de las campañas de marketing financiadas por la APFTE. Estos elementos inducen a la Comisión a concluir que, contrariamente a lo que afirma Ryanair/AMS, los contratos de marketing firmados con Ryanair no contribuyen a forjar la marca «Montpellier».

e) Las campañas de marketing pasan por alto a los turistas a los que no afectan las operaciones aéreas de Ryanair

(268) Como se demuestra en el capítulo anterior, las campañas de marketing compradas por la APFTE no pueden llegar a la totalidad de la clientela de Ryanair. Por otra parte, del procedimiento de investigación formal se deduce, en concreto de la información facilitada por Ryanair, que la aportación de los servicios de marketing de AMS se limita al universo de Ryanair y, por tanto, atrae esencialmente clientes potenciales de Ryanair, y no llega a otros turistas potenciales que no corresponden con el perfil de Ryanair por su procedencia, su elección de medio de transporte o sus hábitos de consumo.

([147]) Artículo 3 de sus Estatutos.

([148]) Véanse las estadísticas publicadas en el sitio https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire (consultado el 1 de julio de 2019).

(269) Desde el punto de vista de objetivos geográficos, la Comisión recuerda que, en materia de turismo y de viajes de negocios, la mayor parte de los clientes de Montpellier y sus alrededores es nacional y no internacional ([149]). Además, los contratos de marketing celebrados con Ryanair/AMS, a los que se destina más del [60-70] % del presupuesto de la APFTE, pasan por alto a los turistas extranjeros que no proceden de Alemania, Bélgica o Gran Bretaña. Por ejemplo, los acuerdos pasan por alto a los turistas de España, Italia o los Estados Unidos, que –a la vista de las citadas estadísticas– contribuyen, sin embargo, de manera importante a los beneficios económicos para Montpellier Méditerranée Métropole ([150]). Por otra parte, incluso entre la clientela potencial procedente de Alemania, Gran Bretaña o Bélgica, centrarse en la regiones de Valonia, Renania-Palatinado, Yorkshire o Birmingham, dejando de lado otras regiones de Alemania, Gran Bretaña o Bélgica con un número de habitantes importante ([151]), no tiene una explicación lógica desde el punto de vista del desarrollo del turismo.

(270) Por otra parte, las campañas de marketing de Ryanair no van dirigidas a los turistas potenciales –nacionales e internacionales– que eligen otras compañías aéreas u otros medios de transporte, como el tren (Montpellier está conectada a la red de alta velocidad y existen conexiones por tren directas con París, Bruselas o España), el autobús o el coche. La propia Ryanair aporta varios indicios al respecto, que indican sobre todo que muchos clientes se dirigen directamente al sitio de Ryanair sin pasar por un motor de búsqueda. Además, Ryanair menciona la baja tasa de rebote de su sitio web, lo que significa que es probable que los visitantes de la página inicial del sitio web de Ryanair se queden en ese sitio y consulten otras páginas, en lugar de salir del sitio directamente. Esto implica que la mayoría de los visitantes del sitio web de Ryanair lo utiliza para comprar vuelos de Ryanair de forma determinada y no para inspirarse al buscar destinos posibles.

(271) Además, Ryanair atrae sobre todo a viajeros que buscan precios bajos, lo que deja de lado a una gran parte del turismo de lujo.

(2) Las campañas de marketing no tienen el efecto alegado por Ryanair

(272) Según la APFTE, las campañas de marketing de Ryanair/AMS servían para promocionar Montpellier y sus alrededores con el fin de aumentar los beneficios económicos para la región.

(273) Ryanair/AMS, por su parte, alega que los contratos de marketing no impactan principalmente en la tasa de ocupación, sino en la proporción de pasajeros visitantes de entre los pasajeros de Ryanair. Sin embargo, la Comisión no está convencida de este efecto de los contratos de marketing por los indicios siguientes.

(274) La Comisión recuerda que Ryanair explica la aportación de los contratos de marketing de la manera siguiente: el interés de celebrar un contrato de este tipo para un aeropuerto o una región sería, por una parte, aumentar la visibilidad del aeropuerto y el valor de su marca (Ryanair lo llama «brand building») y, por otra, más concretamente, aumentaría el porcentaje de pasajeros visitantes o entrantes procedentes del exterior (turistas o viajeros de negocios, frente a los pasajeros locales residentes en la región de Montpellier), ya que sus beneficios económicos para la región serían más interesantes.

(275) Con respecto al aumento del porcentaje de pasajeros visitantes, Ryanair precisa que los contratos de marketing contribuyen en menor medida al aumento de la tasa de ocupación («load factor») de un vuelo concreto, determinada principalmente por la gestión del rendimiento que realiza la propia Ryanair. En cambio, las campañas de marketing contribuyen sobre todo a aumentar el porcentaje de pasajeros visitantes de entre el número de pasajeros predeterminado por la gestión del rendimiento de Ryanair. En cuanto al impacto del marketing en la composición de los pasajeros, Ryanair alega que, por defecto, el porcentaje de pasajeros locales y de pasajeros visitantes sería más o menos igual en cada vuelo sin contrato de marketing. El aporte de una campaña de marketing a un aeropuerto o región o a una región en el sitio web de Ryanair consistiría entonces en aumentar este porcentaje de pasajeros visitantes.

([149]) Véase el considerando 255.

([150]) Según dicho informe, los 5 primeros puestos en cuanto a pernoctaciones en establecimientos hoteleros los ocupan: 1. España, 2. Gran Bretaña, 3. Alemania, 4. los Estados Unidos y 5. Bélgica y los 5 primeros puestos en cuanto a pernoctaciones en residencias, 1. Bélgica, 2. España, 3. Alemania, 4. Italia y 5. Gran Bretaña.

([151]) Véase también el considerando 209.

(276) No obstante, la Comisión recuerda que los citados indicios demuestran que la finalidad de los contratos de marketing celebrados con la APFTE no era la promoción del destino de Montpellier mediante campañas de marketing, sino –como se indica en los considerandos 189 y siguientes– retener a Ryanair en el aeropuerto de Montpellier. Esto implica que el efecto real de los contratos de marketing en términos de publicidad importaba poco a las partes contratantes, lo que explica que la APFTE eligiera a Ryanair/AMS aunque estaba escasamente justificado desde un punto de vista económico, como se demuestra en los considerandos 248 y siguientes.

(277) Aunque estos indicios son ya suficientes para poder concluir que la APFTE o sus miembros del sector público no tenían una necesidad real de los servicios de marketing de Ryanair/AMS ([152]), la Comisión, no obstante, desea mencionar los indicios que ha puesto de manifiesto el procedimiento de investigación formal en cuanto a los efectos concretos de los contratos de marketing, dado que Ryanair ha formulado observaciones sobre este punto.

(278) Efectivamente, el procedimiento de investigación formal ha puesto de manifiesto varios indicios, descritos en los capítulos siguientes, que demuestran que el efecto publicitario real de las campañas de marketing seguía siendo escaso.

a) La aportación concreta de las campañas de marketing para la región sigue siendo incierta

(279) En primer lugar, del procedimiento de investigación formal la Comisión concluye que, contrariamente a lo que afirman Ryanair y la APFTE, la aportación concreta de las campañas de marketing sigue siendo incierta.

(280) El procedimiento de investigación formal no ha confirmado que los clientes que buscaran realmente promover una región concreta por medios publicitarios y sin relación con el aeropuerto regional correspondiente habrían tenido interés en los servicios concretos prestados por Ryanair/AMS al precio que pagó la APFTE.

(281) Además, por lo que se refiere a las campañas de marketing compradas por la APFTE, la Comisión señala que no hay indicios cuantitativos de la aportación concreta de las mismas, así como la presencia de indicios a primera vista de que los contratos de marketing celebrados por la APFTE no tienen impacto sobre el porcentaje de turistas visitantes ni sobre la *brand building*.

b) No hay indicios cuantitativos de la aportación concreta de las campañas de marketing

(282) Como se menciona en el considerando 229, la Comisión señala que no existen elementos que puedan demostrar de manera cuantitativa el efecto alegado de los contratos de marketing celebrados por la APFTE con AMS/Ryanair.

(283) Ryanair insiste en que los acuerdos de marketing tuvieron un efecto positivo para la región de Montpellier, aunque solo fuera para su aeropuerto, por su efecto de aumentar el porcentaje de turistas visitantes, así como el *brand building* y sobre las decisiones futuras de pasajeros potenciales. Sin embargo, Ryanair alega que estos efectos no son cuantificables y, por tanto, no pueden ser demostrados con estadísticas.

(284) Por lo que se refiere al efecto principal de los contratos de marketing alegado por Ryanair, a saber, el aumento del porcentaje de turistas visitantes en el aeropuerto de Montpellier, Ryanair se limita a alegar que este efecto es un fenómeno conocido en el sector y un fenómeno evidente. A pesar de sus afirmaciones, Ryanair no ha aportado elementos concretos que permitan a la Comisión cuantificar el efecto positivo de sus campañas de marketing en el aeropuerto de Montpellier.

([152]) Véase la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y AMS/Comisión, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, apartado 258.

(285) En resumen, ni Ryanair ni las autoridades francesas han aportado elementos que permitan establecer que los contratos de marketing celebrados por la APFTE hayan tenido el efecto de aumentar el número de turistas internacionales en las conexiones que realizaba Ryanair a Montpellier.

(286) A este respecto, la Comisión señala que, aunque se trate de campañas de marketing en línea, Ryanair –incluso después de que se lo pidiera la Comisión– no ha podido aportar estadísticas ni indicadores de resultados que permitan medir el efecto de los contratos de marketing celebrados con la APFTE (por ejemplo, una comparación del porcentaje de turistas internacionales de destinos mediterráneos con contratos de marketing y sin ellos). Cabe recordar que, según Ryanair, AMS no facilita estadísticas a sus clientes que les permitan medir el rendimiento de su campaña de marketing en línea y, por tanto, evaluar la eficacia de dichas campañas ([153]).

c) Indicios a primera vista de que las campañas de marketing carecen de efecto

(287) Además, el procedimiento de investigación formal ha puesto de manifiesto varios indicios que muestran a primera vista que los contratos de marketing celebrados por la APFTE no tienen impacto ni sobre el porcentaje de turistas visitantes ni sobre el *brand building*.

(288) Ryanair parte del principio de que, sin contrato de marketing, el porcentaje de pasajeros procedentes de la región de Montpellier y de pasajeros visitantes estaría determinado de manera arbitraria por la gestión del rendimiento (*yield management* ([154])) de Ryanair, que no distingue entre pasajeros entrantes y salientes. La aportación del contrato de marketing sería, pues, el aumento del porcentaje de pasajeros visitantes de entre el número de pasajeros predeterminado por la gestión del rendimiento de Ryanair.

(289) Ahora bien, el argumento aducido por Ryanair no tiene en cuenta factores de localización que determinan el gran atractivo turístico de la región de Montpellier en relación con las regiones de Renania-Palatinado, Valonia, Yorkshire o las Midlands y su influencia en los flujos turísticos entre Montpellier y los aeropuertos de Fráncfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham y Bruselas-Charleroi. Montpellier está situada en una región mundialmente famosa desde hace ya décadas por sus atractivos turísticos, especialmente la costa mediterránea (87 km de litoral con numerosas playas de arena), sus montañas, sus viñedos, su patrimonio arquitectónico y cultural, su infraestructura turística, así como un clima suave en comparación con el norte de Europa. Incluso antes de que comenzaran las operaciones de Ryanair en el aeropuerto de Montpellier, los turistas extranjeros que visitaban la región de Montpellier, así como los propietarios extranjeros de segundas residencias en Hérault procedían principalmente del norte de Europa, sobre todo Bélgica, Suiza, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido ([155]). Además, el atractivo turístico de la región de Montpellier para los pasajeros procedentes de Renania-Palatinado, Valonia, Yorkshire o las Midlands es considerablemente más elevado que el atractivo de estas otras regiones para los pasajeros procedentes de Montpellier, sobre todo en verano. Ninguna de estas regiones, todas ellas en el norte de Europa, ofrece el número y la diversidad de atracciones turísticas, ni unas condiciones climáticas y geográficas comparables a la región de Montpellier. Por consiguiente, el flujo de pasajeros está, por naturaleza, más orientado hacia Montpellier que el flujo a partir de Montpellier hacia las otras regiones. Este flujo hacia Montpellier corresponde a una demanda que existía ya antes de que se celebraran los contratos de marketing. Esto indica que el porcentaje de turistas visitantes entre los pasajeros de los vuelos de Ryanair en el aeropuerto de Montpellier es, por ello, naturalmente más elevado que el porcentaje de pasajeros que salen de Montpellier y viajan a Fráncfort-Hahn, Bruselas-Charleroi, Leeds-Bradford o Birmingham –sobre todo en verano.

(290) Por otra parte, en cuanto al efecto sobre el porcentaje de turistas visitantes y sobre el *brand building*, Ryanair parece querer atribuir la aportación de su presencia como compañía aérea en un aeropuerto regional a los efectos alegados de un contrato de marketing que afecta a esta región, sin separar los vínculos concretos de causalidad. Ryanair ha expuesto argumentos y ha presentado documentos para demostrar la influencia positiva de su presencia en un aeropuerto sobre el desarrollo económico del mismo y de su *brand building*. Ahora bien, según esos datos, un posible aumento del número de turistas visitantes estaría motivado simplemente porque Ryanair realiza vuelos desde un aeropuerto regional. La Comisión señala que los argumentos aducidos por Ryanair a este respecto se

([153]) Véase también el considerando 235.
([154]) Véase la nota a pie de página 56.
([155]) Por ejemplo, según el artículo de Jean Riaucau «La Grande-Motte, une ville-station touristique» (Norois, 2000, Poitiers, t. 47, N.º 187, pp. 341 – 352), los turistas extranjeros que visitaron el centro turístico de la Grande-Motte, cerca de Montpellier, entre 1996 y 1999 eran mayoritariamente belgas, suizos, alemanes, neerlandeses y británicos. En 2006, cerca del 60 % de las segundas residencias en Hérault cuyos propietarios residían en el extranjero pertenecían a ciudadanos belgas, alemanes o británicos, una cifra total de aproximadamente 5 500 segundas residencias (Geneviéve Prady «Résidences secondaires : 30 000 propriétaires habitent à l'étranger», les cahiers Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon, N.º 32, diciembre de 2006).

refieren únicamente a los efectos de la presencia de Ryanair en un aeropuerto determinado. Pero estos argumentos no son pertinentes en cuanto a la aportación concreta de las campañas de marketing para la región. En cambio, la información facilitada por Ryanair sobre el efecto de su presencia en un aeropuerto regional parece indicar que un contrato de marketing no tendría un impacto adicional significativo en el porcentaje de turistas visitantes concretos ni sobre el *brand building*. Así, según parece, la elección del destino de un cliente de Ryanair depende en primer lugar de la oferta de vuelos directos de Ryanair, ya que esta compañía opera un modelo empresarial *punto a punto*, que se basa únicamente en rutas directas. En esas circunstancias, un contrato de marketing adicional no tendría un valor añadido significativo sobre el flujo de turistas visitantes.

(iii) *Las prestaciones de marketing benefician sobre todo a Ryanair, en el supuesto de que tengan un efecto*

(291) Como se ha indicado anteriormente, la Comisión tiene dudas sobre el efecto positivo de los contratos de marketing firmados con Ryanair para la APFTE y sus financiadores del sector público. En el supuesto de que los contratos de marketing tuvieran un efecto, el principal beneficiario sería Ryanair. Suponiendo que estas campañas de marketing incitaran a los clientes de Ryanair a comprar billetes de avión a Montpellier, este efecto beneficiaría en primer lugar a la compañía aérea Ryanair y correspondería a un esfuerzo de promoción de sus servicios que debería asumir ella misma.

(292) Aunque la Comisión duda del efecto concreto de los contratos de marketing firmados con Ryanair, su efecto potencial puede ser doble. En primer lugar, una acción de marketing puede permitir una mayor ocupación de los aviones y, en segundo lugar, puede contribuir a modificar el equilibrio entre pasajeros que visitan Montpellier y pasajeros que residen en la región de Montpellier.

(293) Por lo que se refiere a la mejora de la tasa de ocupación de los aviones, la Comisión señala que, según declaraciones públicas de Ryanair, la compañía sigue una estrategia de precios agresiva para conquistar el mercado ([156]). A través de su política de precios (*yield management*) ([157]), Ryanair puede conseguir sus objetivos de ocupación de los aviones.

(294) La gestión de la rentabilidad de Ryanair intenta incitar a sus clientes potenciales a elegir un destino específico al precio ideal para Ryanair. Un elemento fundamental de su gestión de la rentabilidad de Ryanair consiste en determinar el precio máximo que el pasajero estaría dispuesto a pagar por su billete de avión, asegurando al mismo tiempo una ocupación óptima del mismo con el fin de maximizar sus ingresos y conquistar el mercado europeo ([158]). En el caso de Ryanair, se observa una gran diferencia entre los precios en temporada alta y en temporada baja. Esto implica que los pasajeros que viajan en temporada alta dan más ganancias a Ryanair que los pasajeros que viajan en temporada baja.

(295) Por tanto, sobre todo en verano, cuando los flujos turísticos se dirigen naturalmente hacia el sur, especialmente a los destinos de playa más cálidos y soleados, a Ryanair le interesa recibir un máximo de pasajeros dispuestos a pagar un precio de temporada alta. A este respecto, cabe señalar que en el período de 2010 a 2019, en cada uno de los destinos en cuestión, el número de frecuencias en temporada de verano era más elevado que en temporada de invierno.

([156]) Véase, por ejemplo, el informe anual de Ryanair de 2011, p. 44: «When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See "Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares." Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited.». (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, consultado el 1 de julio de 2019). Véase también el informe anual de 2000, p. 7:

([157]) Véase la nota a pie de página 56.

([158]) Véase también la nota a pie de página 56.

(296) En el supuesto de que exista una campaña de marketing para una región determinada a la que vuele Ryanair, la promoción de destinos que permitan a Ryanair obtener un precio de temporada alta, también le interesaría, por tanto, a Ryanair, que se beneficiaría directamente de la campaña, si esta tuviera un impacto. Incluso sin contrato de marketing, a Ryanair le interesaría transportar a un elevado porcentaje de turistas que deseen visitar Montpellier y sus alrededores.

(297) Además, toda acción de marketing puede contribuir a atraer pasajeros a los que no habría convencido únicamente el precio, o que no habrían pensado viajar con Ryanair a Montpellier si no hubieran estado expuestos a una acción de marketing. Atraer pasajeros mediante acciones de marketing rebaja así la presión sobre Ryanair para atraer pasajeros únicamente con su política de precios para alcanzar sus objetivos de ocupación de los aviones.

(298) De esta forma, si las prestaciones de marketing vendidas a la APFTE tienen un efecto, este puede aumentar los ingresos y los beneficios de Ryanair, especialmente porque Ryanair tendrá que rebajar menos sus precios para llenar sus aviones, o la ocupación de estos será mayor.

(299) Puesto que las licitaciones de 2013 y 2017 dejan mucha libertad al licitador en cuanto a las características de las prestaciones de marketing propuestas, permitían a Ryanair/AMS elegir dichas prestaciones de forma que, ante todo, promovieran sus propios servicios de transporte aéreo a Montpellier en su sitio internet, sin que esa elección sea sancionada en la evaluación de la adjudicación de la licitación, dado que Ryanair podía cumplir la única condición imperativa: facilitar un enlace al sitio internet de la APFTE desde el sitio web de Ryanair.

(300) De los informes anuales de Ryanair y de otros documentos facilitados por Ryanair durante el procedimiento de investigación formal se deduce que Ryanair tiene gastos de marketing ([159]) que le permiten atraer a pasajeros y contribuir a cubrir sus costes fijos.

(301) Por lo que respecta al impacto de las acciones de marketing en el equilibrio entre visitantes y residentes, Ryanair no ha facilitado información sobre los beneficios por pasajero según esta tipología. No obstante, es difícil imaginar que una campaña de marketing que pueda aumentar el número de turistas no tenga ningún efecto positivo sobre la tasa de ocupación o el precio de los billetes, en cuyo caso Ryanair tendría una ventaja en cuanto a la ocupación de sus aviones y la rentabilidad de la ruta en cuestión.

(302) Por último, según los informes anuales de Ryanair, la empresa obtiene cada vez más beneficios de «ingresos anexos», lo que incluye, aparte de las ventas a bordo o los servicios suplementarios (por ejemplo, seguros), los ingresos procedentes de contratos de marketing celebrados con terceros, como socios hoteleros o empresas de alquiler de coches.

([159]) Véase, por ejemplo, el informe anual de Ryanair de 2000, p. 8, o el informe anual de 2011, p. 44.

(303) Aunque Ryanair alegue que está en condiciones de garantizar una tasa de ocupación constante, de sus informes anuales se desprende que, en el caso de nuevos destinos, la tasa de ocupación suele ser menos elevada ([160]), lo que explicaría la necesidad de realizar gastos de marketing suplementarios para compensar esas bajas tasas de ocupación.

(304) Además, la Comisión señala que en otros procedimientos de investigación formal en materia de ayudas estatales se ha puesto de manifiesto que, en otras ocasiones, Ryanair ha presionado a los aeropuertos regionales en caso de que la tasa de ocupación fuera insuficiente, concretamente instando a los gestores de los aeropuertos a aumentar su presupuesto de marketing para aumentar la tasa de ocupación o compensar las pérdidas causadas por una tasa de ocupación demasiado baja ([161]).

iv) *Conclusión sobre si la APFTE necesitaba realmente comprar los servicios de marketing de Ryanair/AMS*

(305) De los indicios citados, la Comisión concluye que ni la APFTE ni sus miembros del sector público tenían una necesidad real de los servicios de marketing adquiridos a Ryanair/AMS, cuya compra estaba destinada a justificar los pagos a Ryanair por sus operaciones de vuelo, dado que los servicios de marketing adquiridos no eran realmente adecuados para satisfacer los objetivos de política pública de la APFTE.

b) **Nada indica que los precios pagados por la APFTE correspondan a los precios de mercado**

(306) La Comisión recuerda que, si se establece que la APFTE no tenía una necesidad real de celebrar los contratos de marketing, eso es suficiente para determinar la existencia de una ventaja. En el presente asunto no procede, por tanto, determinar si el precio pagado por los contratos de marketing correspondía al precio de mercado, dado que los servicios prestados no reflejan un verdadero servicio de marketing, sino que corresponden más bien a una subvención de servicios de transporte aéreo.

(307) En cualquier caso, dado que Ryanair ha aducido estos argumentos en sus observaciones a la Decisión de incoación, la Comisión desearía señalar que el procedimiento de investigación formal no encontró indicios de que los precios pagados por la APFTE por los servicios de marketing de Ryanair/AMS correspondieran a precios de mercado.

(308) Según Ryanair, las prestaciones de marketing de AMS tenían un precio de mercado. Ryanair aduce los argumentos siguientes para respaldar su posición:

— el respeto de las reglas de adjudicación de contratos públicos garantizaba la conformidad de los precios de mercado;

— los precios de AMS estaban justificados por la popularidad del sitio web de Ryanair;

— los precios de AMS eran favorables en comparación con los de otros prestatarios de servicios de marketing y los servicios de AMS eran superiores a los de otros prestatarios de servicios de marketing;

— los precios de Ryanair son precios de mercado, como demuestra un análisis económico encargado por Ryanair a una empresa de análisis económico, comparando las tarifas de Ryanair con los precios de otros prestadores de servicios de marketing.

([160]) Véase, por ejemplo, el informe anual de Ryanair de 2011, p. 44: «When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See "Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares. Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited.». (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, consultado el 1 de julio de 2019). Véase también el informe anual de 2000, p. 9:

([161]) Decisión de la Comisión, de 23 de julio de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited y de Airport Marketing Services Limited (DO L 113 de 27.4.2016, p. 32), considerandos 102, 547 y 548.

(i) *No hay un análisis coste-beneficios, una comparación de precios, ni interés por minimizar los costes por parte de la APFTE*

(309) Como se indica en el considerando (230), la Comisión no dispone de indicios que demuestren que la APFTE haya llevado a cabo un análisis de coste-beneficios, una comparación de precios o haya demostrado interés por minimizar los costes de las campañas de marketing adquiridas a Ryanair/AMS.

(310) La Comisión señala que se convocaron licitaciones para los contratos de marketing de 2013 y de 2017, mientras que el contrato de 2010 y sus cláusulas adicionales y acuerdos de renovación sucesivos se celebraron sin licitación. Por tanto, para el contrato de 2010 en concreto, la APFTE no parece haber intentado minimizar el coste de la adquisición de prestaciones de marketing solicitadas.

(311) Además, como se indica en el considerando 225, una entidad que desee únicamente adquirir prestaciones de marketing para promover una zona dada no tendría ningún interés en incluir en los contratos celebrados con el prestador de estos servicios obligaciones relativas a la explotación de servicios de transporte aéreo. Tampoco tendría interés en incluir ese tipo de obligaciones en las licitaciones convocadas para la adquisición de servicios de marketing. Incluir este tipo de obligaciones en los contratos y licitaciones limita considerablemente, sin razón objetiva, el número de empresas capaces de prestar los servicios de marketing solicitados ([162]). Las obligaciones suplementarias relativas a los servicios de transporte aéreo pueden aumentar el precio del servicio de marketing con respecto a un contrato de marketing que no imponga tales obligaciones.

(ii) *El procedimiento de licitación no garantizaba un precio de mercado*

(312) Contrariamente a lo que afirma Ryanair, la Comisión concluye que, en las condiciones de este asunto, ni siquiera el procedimiento de licitación garantizaba un precio de mercado.

(313) En primer lugar, como se demuestra en los considerandos 186 y siguientes, la licitación se refería en realidad a la concesión de financiación pública. La Comisión recuerda que, en tal situación, un procedimiento de licitación no puede descartar una ventaja ([163]).

(314) En segundo lugar, de las circunstancias de la implementación y del procedimiento de las dos licitaciones, la Comisión concluye que no podían garantizar un precio de mercado, ya que se pensaron de manera que Ryanair/AMS resultara la candidata ideal y pudiera ganar a los demás candidatos ([164]). Efectivamente, en la licitación de 2013 no hubo ningún competidor que presentara una oferta para los lotes relativos a Ryanair. Sin una oferta competidora, es imposible determinar si la oferta de Ryanair/AMS correspondía a un precio de mercado. En cuanto a la licitación de 2017, la Comisión señala que la oferta competidora para los lotes relativos a Ryanair era exactamente […] EUR más elevada que la oferta de Ryanair para cada uno de los lotes, a pesar de que las prestaciones ofrecidas por Ryanair y por su competidor eran de naturaleza muy diferente. Por tanto, ni la licitación de 2013 ni la de 2017 sirven para resolver la cuestión del precio de mercado de los servicios que Ryanair/AMS prestaron a la APFTE.

(315) Además, la Comisión recuerda que en el momento de las licitaciones de 2013 y 2017, la Comisión ya había anunciado públicamente su intención de centrarse específicamente en los contratos de marketing celebrados directamente entre Ryanair/AMS y los aeropuertos regionales.

(316) Por último, Ryanair no ha podido citar ningún caso en el que Ryanair/AMS ganaran una licitación para un contrato de marketing en una región en la que no tuviera actividad aeronáutica, lo que hubiera permitido hacerse una idea más concreta del precio adecuado para el marketing regional en sentido propio del término ([165]).

(iii) *El valor de referencia facilitado por Ryanair no confirma la existencia de un precio de mercado*

(317) Además, Ryanair alega que los precios pagados por la APFTE por los servicios de Ryanair/AMS corresponden a los precios de mercado por esas prestaciones de marketing.

([162]) Véase también el considerando 96 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal.
([163]) Véase el considerando 89 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal.
([164]) Véase también el considerando 150 y siguientes.
([165]) El ejemplo citado por Ryanair no ha sido admitido por la Comisión, ya que se trataba de una licitación para marketing en una región en la que Ryanair estaba presente en dos aeropuertos.

(318) Ahora bien, del procedimiento de investigación formal, la Comisión concluye que los argumentos aducidos por Ryanair no pueden demostrar la existencia de un precio de mercado.

(319) Para respaldar su argumento, Ryanair presentó un estudio encargado a una empresa de análisis económico, que concluyó que los contratos de marketing de AMS estipulaban precios correspondientes a los precios de mercado comparándolos con los precios de otros prestadores de servicios de marketing en línea.

(320) No obstante, la Comisión no considera que este análisis sea pertinente para determinar si los pagos efectuados por la APFTE a Ryanair/AMS en concepto de marketing corresponden a un precio de mercado. En efecto, el estudio presentado por Ryanair compara únicamente los precios brutos que figuran en la lista de precios (*rate card*) de varios prestadores de servicios de marketing, sin tener en cuenta los descuentos concedidos para determinar los precios efectivos. Ahora bien, del procedimiento de investigación formal, la Comisión concluye que la concesión de rebajas sobre los precios brutos presentados en las listas de precios es una práctica de mercado corriente y los descuentos aplicados a los contratos de marketing pueden variar considerablemente de un contrato a otro –incluso para los servicios de una misma empresa. Por tanto, las rebajas no son un factor despreciable a la hora de comparar los precios de servicios de marketing y el estudio presentado por Ryanair debería haberlo tenido en cuenta.

(321) Por otra parte, el estudio presentado por Ryanair indica que no hay correlación directa entre el mero número de visitantes en un sitio web y el precio de un anuncio publicitario según el coste por mil impresiones («CPM») ([166]) en dicho sitio web. La Comisión recuerda que, desde una lógica de economía de mercado, el precio que un cliente está dispuesto a pagar por una prestación de marketing depende de la rentabilidad de la inversión esperada. Evidentemente, los prestadores comparados en el estudio presentado por Ryanair y su precio por CPM no son comparables sin tener en cuenta otros factores –que, sin embargo, se han pasado por alto en el estudio– como, en concreto, la disposición a la compra del visitante del sitio web. Sin embargo, el estudio presentado por Ryanair no aporta ningún elemento concreto que tenga en cuenta este factor. En efecto, el estudio compara sitios web de importes y tráficos muy diferentes y tiene por objetivo clientes también muy diferentes, cuya disposición a comprar e intención de comprar son más o menos pronunciadas. En la muestra elegida, algunos sitios web van dirigidos a clientes que desean comprar billetes de avión directamente, mientras que otros sitios web van dirigidos a clientes que están preparando su próximo viaje más en general.

(322) Por otra parte, la Comisión observa que los diferentes contratos de marketing bilaterales presentados por Ryanair a petición de la Comisión –cuyo contenido exacto es confidencial– tienen una duración, alcance e importes muy diferentes unos de otros. Por tanto, no hay transparencia de precios en este mercado.

(323) Además, la Comisión señala que el análisis de las ofertas presentadas para los lotes 4 y 5 de la licitación de 2017 muestra que la publicidad para la región en sitios web comparables en cuanto a servicios –como las compañías ferroviarias SNCF y RENFE– puede conseguirse a un precio mucho menos elevado.

(324) Por último, aun cuando fuera posible encontrar un valor de referencia por lo que se refiere a los contratos de marketing celebrados por la APFTE (extremo que la Comisión no ha podido confirmar en el procedimiento de investigación formal), ese valor de referencia no demostraría que la APFTE hubiera pagado un precio de mercado. Dado el verdadero motivo de la celebración de los contratos de marketing, demostrado con detalle en los considerandos 192 y siguientes, el valor de referencia solo serviría para demostrar que el importe de la ayuda pagada a Ryanair/AMS sobre la base de dichos contratos era suficiente para garantizar que Ryanair ofreciera rutas desde Montpellier.

7.1.3.5. Conclusión

(325) Habida cuenta de estos elementos, la Comisión considera que los contratos de marketing en cuestión otorgan una ventaja económica a Ryanair.

([166]) Según Ryanair, los precios de las campañas de marketing en el sitio web de Ryanair están basados en el CPM.

7.1.4. *Selectividad*

(326) Las medidas controvertidas son acuerdos bilaterales celebrados entre la APFTE y Ryanair/AMS, en condiciones que no son públicas ni están sujetas a las condiciones de compra habituales de la APFTE y aplicables a los competidores de Ryanair.

(327) Las autoridades francesas sostienen que la licitación de los contratos de 2013 y 2017 demuestra que no hubo selectividad, puesto que las licitaciones estaban abiertas a todas las compañías interesadas.

(328) Ryanair no ha aducido argumentos referentes a la selectividad exclusivamente de los contratos de marketing, sino únicamente en el supuesto de un análisis conjunto de los acuerdos de marketing y de los acuerdos de servicios aeroportuarios. En ese supuesto, Ryanair reprocha a la Comisión no haber investigado para determinar si otras compañías aéreas que desearan prestar servicio en el aeropuerto de Montpellier se habrían podido beneficiar de las mismas condiciones.

(329) Los contratos de marketing en cuestión son medidas individuales, dado que no han sido firmadas con arreglo a un régimen de ayudas a tenor del artículo 1, letra d), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, ([167]), es decir, «el dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales a las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, así como todo dispositivo con arreglo al cual pueda concederse ayuda, no vinculada a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado».

(330) El contrato de marketing de 2010 (así como su cláusula adicional y sus prórrogas) se celebró directamente con AMS sin licitación previa y sin basarse en una disposición que satisficiera los requisitos del artículo 1, letra d), del Reglamento (UE) 2015/1589.

(331) En efecto, el acta de la Asamblea General constituyente de la APFTE de 24 de junio de 2010 traduce la clara intención de mantener los acuerdos previos con AMS/Ryanair sin buscar otro proveedor para esos destinos y ese presupuesto y sin un régimen que regulara ese tipo de pagos.

(332) Por lo que se refiere a los contratos de marketing de 2013 y 2017, la Comisión no considera que el procedimiento de licitación tal como lo llevó a cabo la APFTE fuera suficiente para abrir realmente el mercado a otros prestadores.

(333) La Comisión recuerda que, entre la celebración de los contratos de marketing de 2010 y de 2013, la Comisión había adoptado las decisiones de incoación de los procedimientos de investigación formal, cerrados mediante decisiones finales negativas, relativos, entre otros, a los aeropuertos franceses de Nîmes, Pau y Angulema, que trataban también de los contratos de marketing celebrados por Ryanair/AMS. Por tanto, era evidente la intención de la Comisión de analizar la conformidad de tales contratos con las normas sobre ayudas estatales y la necesidad de que los agentes en cuestión cesaran en sus prácticas o, cuando menos, las disimularan.

(334) Según las actas de la APFTE, esta se sentía obligada a sacar a concurso los contratos de marketing de 2010 cuando expiraran a finales de 2013, habida cuenta de la normativa de la Unión relativa a la contratación pública. La APFTE también quería garantizar que Ryanair mantuviera «los flujos» –es decir, el tráfico turístico generado por las rutas aéreas operadas por Ryanair a Fráncfort-Hahn, Bruselas-Charleroi, Leeds-Bradford y Birmingham. Esto explica por qué las condiciones de la licitación estaban orientadas hacia las rutas aéreas en lugar de hacia las prestaciones de publicidad en línea ([168]).

([167]) Reglamento (UE) 2015/1589, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del TFUE (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

([168]) Véase el acta de la Junta de la APFTE de 4 de julio de 2013, p. 1: «[El presidente de la APFTE] declara que la asociación está obligada a convocar una licitación para los contratos de servicios de marketing en línea, ya que el contrato Airport Marketing Services celebrado en 2010 llega a su fin, y en la página 2: el contrato con la sociedad Airport Marketing Services llega a su fin, por lo que solo se licitarán los flujos afectados por el mismo, destino por destino.».

(335) Como se demuestra en los considerandos (63) y siguientes., y (202) siguientes., las licitaciones de 2013 y 2017 se concibieron de manera que favorecieran a los servicios ofrecidos por Ryanair/AMS, con el fin de poder continuar con los pagos a Ryanair y mantener así sus operaciones en el aeropuerto de Montpellier. Debido a la definición de las obligaciones de los destinos y regiones en cuestión, así como de los servicios de marketing que había que prestar obligatoriamente, ningún otro proveedor aparte de Ryanair –ni empresa de marketing ni compañía aérea– podía competir con ella en estas licitaciones.

(336) Efectivamente, en 2013 Ryanair era la única empresa que presentó una oferta para los lotes 1 a 4 de la licitación, referentes a destinos ya explotados por Ryanair. En cambio, Ryanair no presentó una oferta para el lote 5 (cuyo precio indicativo era muy inferior a los precios indicativos de los lotes 1 a 4), que no se refería a un destino explotado por Ryanair (otra compañía aérea ya realizaba vuelos a ese destino desde Montpellier).

(337) Por lo que se refiere a la licitación de 2017, la Comisión recuerda que, al término de esta licitación, la APFTE solo ejecutó los contratos con Ryanair referentes a los tres primeros lotes (cuyos precios indicativos eran muy superiores a los precios indicativos de los lotes 4 a 7) A la vista de este hecho, da la impresión de que los lotes suplementarios eran un montaje para hacer más creíble la elección de Ryanair como resultado de una licitación. Además, la oferta competidora de la de Ryanair para esos tres lotes –muy diferente en cuanto a los servicios de marketing que ofrecía– era exactamente […] EUR más elevada para cada lote, sin que la APFTE se preguntara sobre esta diferencia de precios constante. Por otra parte, la APFTE basó su decisión de elegir a Ryanair en el hecho de que su oferta de marketing se centraba más en la clientela deseada, sin que los servicios de marketing ofrecidos por Ryanair muestren ir dirigidas verdaderamente a una de las regiones mencionadas en la licitación (Valonia, Yorkshire y Renania-Palatinado). Vistos los servicios efectivamente prestados por Ryanair con arreglo a ese contrato de marketing, la especificidad regional se limita a insertar la publicidad en determinadas versiones lingüísticas o nacionales del sitio web de Ryanair [sitios inglés, alemán, neerlandés y belga (en francés y neerlandés)], lo que demuestra una orientación más nacional que regional.

(338) En estas circunstancias, la Comisión considera que las licitaciones de 2013 y 2017 no eran adecuadas ni estaban destinadas a garantizar una competencia equitativa entre Ryanair y otras empresas.

(339) De todo lo anterior, la Comisión concluye que los pliegos de condiciones de las licitaciones de 2013 y 2017 inclinaban *a priori* hacia Ryanair la elección del prestatario seleccionado y los criterios aplicados a la elección de la empresa seleccionada para los lotes 1 a 3 de la licitación estaban destinados a elegir únicamente a Ryanair.

(340) Así pues, la Comisión considera que los contratos de marketing de 2010, 2013 y 2017, así como sus cláusulas adicionales y prórrogas son medidas únicas, celebradas individualmente entre las partes, que imponen obligaciones contractuales específicas y que no se atienen a las tarifas públicas o predeterminadas de otro modo aplicadas por la APFTE. A Ryanair y AMS se les concedió una ventaja económica que no habrían obtenido en condiciones normales de mercado con arreglo a esos contratos de marketing. Según reiterada jurisprudencia, debe presumirse que las medidas individuales basándose en las cuales un beneficiario obtiene una ventaja a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, son selectivas ([169]).

(341) Por consiguiente, la Comisión concluye que la ventaja económica concedida a Ryanair por los contratos de marketing de 2010, 2013 y 2017 y sus respectivos acuerdos de renovación o prórroga es selectiva.

([169]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, apartados 60 y siguientes. Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 2016, Comisión/Bélgica, C-270/15P, ECLI:EU:C:2016:489, apartado 49. Véase también la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y Airport Marketing Services/Comisión, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, apartado 165 y siguientes y la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y Airport Marketing Services/Comisión, T-165/15, ECLI:EU:T:2018:953, apartado 402 y siguientes.

7.1.5. *Perjuicio para los intercambios comerciales entre Estados miembros y falseamiento de la competencia*

(342) Cuando una ayuda financiera concedida por un Estado miembro refuerza la posición de unas empresas respecto a otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios, estas últimas deben considerarse afectadas por la ayuda. Según reiterada jurisprudencia ([170]), para que una medida falsee la competencia basta que el beneficiario de la ayuda compita con otras empresas en mercados abiertos a la competencia.

(343) En el presente asunto, Ryanair compite con otras compañías aéreas en el mercado del transporte aéreo dentro de la UE, un mercado que se caracteriza por una intensa competencia entre las compañías aéreas. Al falsear la competencia entre compañías aéreas que operan en el mercado interior, los contratos en cuestión también pueden falsear los intercambios comerciales entre Estados miembros. Además, los argumentos aducidos por Ryanair en el marco de la determinación de una ventaja dejan suponer que los aeropuertos regionales de Gran Bretaña, España, Francia o Italia compiten por atraer a Ryanair mientras que, desde el punto de vista de Ryanair, estos aeropuertos son intercambiables ([171]). Por tanto, la concesión de ayudas para atraer a Ryanair a un aeropuerto regional concreto también puede falsear la competencia entre los aeropuertos dentro de la Unión Europea.

(344) La Comisión concluye de ello que los contratos en cuestión afectan a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falsean la competencia.

7.1.6. *Conclusión sobre la existencia de ayuda*

(345) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluye que las medidas en cuestión constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, en beneficio de Ryanair.

7.2. **Incompatibilidad de la ayuda con el mercado interior**

(346) Las autoridades francesas no han presentado un análisis de la compatibilidad con el mercado interior, ya que estiman que los pagos en cuestión no constituyen ayuda estatal. La Comisión, por su parte, no dispone de elementos que indiquen que las medidas controvertidas sean compatibles con el mercado interior. La única base de compatibilidad que podría contemplarse sería el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, interpretado por las Directrices de 2014 en lo que respecta a la ayuda a la puesta en marcha de compañías aéreas (sección 5.2.).

(347) A este respecto, cabe recordar que el contrato de marketing de 16 de septiembre de 2010, su cláusula adicional, las dos cartas de compromiso para la renovación del contrato de 2010 y los contratos de 22 de noviembre de 2013 se celebraron antes de la publicación de las Directrices de 2014. En cuanto a la compatibilidad de las ayudas concedidas antes de la entrada en vigor de las Directrices de aviación de 2014, el punto 174 de las Directrices de 2014 remite a las normas aplicables en el momento en que se concedió la ayuda, es decir, a 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 de 2005 ([172]) («las Directrices de 2005»). Por el contrario, al contrato de marketing de 19 de mayo de 2017 se aplican las Directrices de 2014.

(348) Las Directrices de 2005 y las Directrices de 2014 exponen de manera precisa los principios de compatibilidad establecidos por la jurisprudencia y la práctica anterior de toma de decisiones de la Comisión. Así, las ayudas de funcionamiento otorgadas a las compañías aéreas pueden ser declaradas compatibles por la Comisión siempre que contribuyan al desarrollo de aeropuertos pequeños mediante un aumento neto del tráfico en nuevas rutas, que la ayuda sea necesaria, en el sentido de que no se refiera a una ruta ya explotada por la misma compañía o por otra, o una ruta similar ([173]), que sea limitada en el tiempo y que la ruta para la que se concede la ayuda pueda llegar a ser rentable ([174]), que el importe esté vinculado al desarrollo neto del tráfico, que la ayuda se conceda de manera transparente y no discriminatoria, que no se combine con otros tipos de ayudas y que los importes abonados respeten el principio de proporcionalidad ([175]).

([170]) Sentencia del Tribunal General de 30 de abril de 1998, Het Vlaamse Gewest (Región Flamenca)/Comisión de las Comunidades Europeas, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([171]) Véase la versión no confidencial de las observaciones de Ryanair de 15 de enero de 2019: «Ryanair has a large choice of airports in Europe. Airports in the UK, Spain, France or Italy compete for Ryanair routes and capacity, and are substitutable from Ryanair's perspective. The similarities between the Airport and these other airports are significant enough to render them comparable for MEO test purposes.».

([172]) Comunicación de la Comisión - Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO C 312 de 9.12.2005, p. 1).

([173]) Véanse los puntos 71 a 75 y 79, letras b) y c), de las Directrices de 2005, así como los puntos 139, 140, 141 y 151 de las Directrices de 2014.

([174]) Véanse los puntos 79, letras b), d) e i), de las Directrices de 2005, y 147 de las Directrices de 2014.

([175]) Véanse los puntos 79, letras g) y h), y 80 de las Directrices de 2005, así como los puntos 101, 150, 152 y 153 de las Directrices de 2014.

(349) Ahora bien, en el presente asunto, ninguno de los contratos de marketing en cuestión reúne esas condiciones.

(350) Habida cuenta de cuanto antecede, la Comisión concluye que las ayudas estatales presentes en los contratos en cuestión son incompatibles con el mercado interior.

7.3. **Ilegalidad de la ayuda**

(351) En aplicación del artículo 108, apartado 3, del Tratado, «la Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. […]. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.».

(352) En el presente asunto, resulta que los contratos correspondientes se habían celebrado sin haber sido notificados a la Comisión.

(353) Ahora bien, la Comisión no ha encontrado una base jurídica que exima a Francia de la obligación de notificar esta ayuda.

(354) Por consiguiente, la Comisión considera que los pagos efectuados a Ryanair con arreglo a los contratos de marketing de 2010, 2013 y 2017, así como de sus prórrogas y cláusulas adicionales, constituyen ayudas concedidas infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

8. **RECUPERACIÓN**

(355) De conformidad con el TFUE, la Comisión es competente, cuando comprueba que una ayuda es incompatible con el mercado interior, para decidir que el Estado miembro en cuestión debe suprimirla o modificarla ([176]). Según reiterada jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión, la obligación de un Estado miembro de suprimir una ayuda que la Comisión considera incompatible con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación anterior ([177]).

(356) En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión han considerado que este objetivo se alcanza cuando el beneficiario ha devuelto los importes de ayudas incompatibles. A través de esa devolución, el beneficiario pierde la ventaja de que había disfrutado en el mercado interior respecto a sus competidores y queda restablecida la situación anterior a la concesión de la ayuda ([178]).

(357) De conformidad con dicha jurisprudencia, el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/1589 dispone que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda».

(358) Por consiguiente, dado que las medidas en cuestión se ejecutaron incumpliendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE y, además, son consideradas ayudas incompatibles, deben recuperarse en su totalidad, con el fin de restablecer la situación que existía en el mercado interior antes de su concesión. La recuperación debe cubrir el período desde el momento en que la ayuda se puso a disposición del beneficiario hasta su recuperación efectiva. El importe que debe recuperarse devengará intereses hasta el momento de su recuperación efectiva.

(359) La Comisión considera que las empresas Ryanair y AMS constituyen una única entidad económica ([179]). Por consiguiente, Ryanair y AMS serán responsables solidarias del reembolso de las ayudas abonadas por la APFTE a cada una de ellas.

(360) Sobre la base de la información de que dispone la Comisión en la fecha de adopción de la presente Decisión, las cantidades que deben recuperarse son las que la APFTE pagó efectivamente a Ryanair o a su filial AMS entre 2010 y 2019 en virtud de los contratos de marketing celebrados durante dicho período, que figuran en el Cuadro 4 (véase el considerando 82).

([176]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, apartado 13.
([177]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, apartado 66.
([178]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, apartados 64 y 65.
([179]) Véase el considerando 156.

9. **CONCLUSIONES**

(361) La Comisión constata que las autoridades francesas ejecutaron ilegalmente los contratos de marketing firmados entre la APFTE y Ryanair/AMS entre 2010 y 2018 infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Dado que los importes abonados a Ryanair/AMS en virtud de dichos contratos de marketing son ayudas incompatibles con el mercado interior, deben recuperarse en su totalidad, con el fin de restablecer la situación que existía en el mercado interior antes de su concesión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las medidas ejecutadas por Francia resultantes de los contratos de marketing celebrados entre la APFTE y Ryanair o su filial Airport Marketing Services entre 2010 y 2018 –es decir, el contrato de 16 de septiembre de 2010, los contratos de 22 de noviembre de 2013 y los contratos de 19 de mayo de 2017 (así como sus cláusulas adicionales y acuerdos de renovación) constituyen una ayuda estatal ilegal e incompatible con el mercado interior a favor de Ryanair y su filial Airport Marketing Services a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

Artículo 2

1. Francia procederá a recuperar de sus beneficiarios la ayuda contemplada en el artículo 1.

2. Las empresas Ryanair y Airport Marketing Services son consideradas como una misma entidad económica y son, por consiguiente, responsables solidarias del reembolso de la ayuda abonada por la APFTE a cada una de ellas.

3. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición del beneficiario hasta la de su recuperación efectiva.

4. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 794/2004 y el Reglamento (CE) n.º 271/2008 de la Comisión que modifica el Reglamento (CE) n.º 794/2004.

5. Francia cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda mencionada en el artículo 1 con efectos a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

Artículo 3

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 1 será inmediata y efectiva.

2. Francia garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

Artículo 4

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Francia presentará la siguiente información a la Comisión:

a) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse de los beneficiarios;

b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;

c) documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda.

2. Francia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que la recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 1 haya concluido. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados de los beneficiarios.

Artículo 5

La destinataria de la presente Decisión es la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 2 de agosto de 2019.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Miembro de la Comisión