DECISIÓN (UE) 2024/3021 DE LA COMISIÓN

de 9 de septiembre de 2024

relativa a las medidas de ayuda estatal SA.43260 (2018/C) aplicadas por Alemania en favor de Flughafen Frankfurt Hahn GmbH y Ryanair DAC

[notificada con el número C(2024) 6468]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

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

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) El 3 de noviembre de 2015, Deutsche Lufthansa AG (en lo sucesivo, «Lufthansa» o «denunciante») presentó una denuncia ante la Comisión en la que alegaba que Alemania había aplicado una serie de medidas que podían constituir ayuda estatal, en particular las introducidas por las autoridades regionales del Estado federado de Renania-Palatinado en beneficio de Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (en lo sucesivo, «FFHG»), el operador del aeropuerto de Fráncfort-Hahn, y de Ryanair DAC (en lo sucesivo, «Ryanair») en relación con sus operaciones en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

(2) Mediante carta de 26 de octubre de 2018, la Comisión informó a Alemania de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con respecto a determinadas medidas ([2]) (en lo sucesivo, «Decisión de incoación»). Alemania presentó observaciones sobre la Decisión de incoación el 5 de febrero de 2019.

(3) Mediante la publicación, el 13 de septiembre de 2019, de la Decisión de incoación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, la Comisión invitó a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre dicha medida.

(4) La Comisión recibió observaciones de las partes interesadas, a saber, de Lufthansa el 3 de julio de 2019, de Ryanair el 25 de octubre de 2019 y de FFHG el 31 de octubre de 2019.

(5) Mediante cartas de 15 de noviembre de 2021, de 15 de diciembre de 2021 y de 28 de marzo de 2024, Alemania comunicó datos adicionales a la Comisión. Lufthansa proporcionó información escrita adicional entre 2019 y 2023.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LAS MEDIDAS

2.1. Beneficiarios de las medidas

(6) Los beneficiarios de las medidas son FFHG y Ryanair.

([1]) DO C 310 de 13.9.2019, p. 5.
([2]) Decisión de la Comisión, de 26 de octubre de 2018, en el asunto SA.43260 (2015/FC) – Alemania — Presunta ayuda al aeropuerto de Fráncfort-Hahn y a Ryanair (DO C 310 de 13.9.2019, p. 5).

2.1.1. *FFHG*

(7) Como se describió en la Decisión de incoación (considerandos 13 y 14), el aeropuerto de Fráncfort-Hahn está situado en el Estado federado alemán de Renania-Palatinado, a unos 120 km al oeste de la ciudad de Fráncfort del Meno. Fue una base aérea militar estadounidense hasta 1992 y posteriormente se convirtió en un aeropuerto civil para el transporte tanto de pasajeros como de mercancías. El aeropuerto de Fráncfort-Hahn posee una licencia de explotación que le permite estar operativo veinticuatro horas al día, siete días a la semana.

(8) Flughafen Frankfurt Hahn GmbH se encarga de la explotación del aeropuerto de Fráncfort-Hahn. FFHG fue constituida en 2001. Inicialmente, Flughafen Frankfurt/Main GmbH (en lo sucesivo, «Fraport») era titular de la mayor parte de las participaciones en FFHG y el Estado federado de Renania-Palatinado era el socio minoritario. En enero de 2005, el Estado federado de Hesse también se convirtió en socio minoritario.

(9) Por lo tanto, de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2008, los socios de FFHG eran Fraport (con una participación del 65 %), el Estado federado de Renania-Palatinado (con una participación del 17,5 %) y el Estado federado de Hesse (con una participación del 17,5 %).

(10) Con efecto a partir del 1 de enero de 2009, el Estado federado de Renania-Palatinado se hizo con el control de FFHG al adquirir la participación de control del 65 % de Fraport. Tras esta adquisición, quedaron dos socios en FFHG, el Estado federado de Renania-Palatinado (con una participación del 82,5 %) y el Estado federado de Hesse (con una participación del 17,5 %).

(11) El 1 de marzo de 2017, el Estado federado de Renania-Palatinado firmó un contrato de compraventa de participaciones, que se completó el 9 de agosto de 2017, mediante el que vendía su participación del 82,5 % en FFHG a HNA Airport Group GmbH, una empresa del grupo empresarial chino HNA, que tiene actividad en todo el mundo (en lo sucesivo, «el grupo HNA»). El Estado federado de Hesse sigue siendo propietario de la participación del 17,5 % restante.

(12) FFHG solicitó que se le declarase insolvente en octubre de 2021.

(13) Como se explicaba en la Decisión de incoación (considerandos 15, 16 y 17), el tráfico de pasajeros del aeropuerto de Fráncfort-Hahn corresponde en su mayor parte a vuelos de bajo coste. En cuanto al transporte de pasajeros, la principal compañía aérea que opera en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn es Ryanair.

(14) Entre 1998 y 2007, el volumen de pasajeros en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn se incrementó de unos 39 000 a unos 4 millones de pasajeros al año. Entre 2007 y 2019, el tráfico de pasajeros fue disminuyendo gradualmente hasta 1,5 millones de pasajeros al año aproximadamente.

(15) Además de vuelos de pasajeros, también se realizan vuelos de transporte de mercancías con origen y destino en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn. En 2019, por dicho aeropuerto transitaron alrededor de 171 000 toneladas de mercancías transportadas por vía aérea. En 2011, el año de máxima afluencia, se transportaron alrededor de 286 000 toneladas.

2.1.2. *Ryanair*

(16) Ryanair es una compañía aérea de bajo coste irlandesa fundada en 1984. En 2019, Ryanair transportó aproximadamente a 142 millones de pasajeros y operó en más de 200 aeropuertos.

2.2. **Medidas impugnadas**

2.2.1. *Medidas relacionadas con FFHG*

2.2.1.1. La garantía concedida a FFHG por el Estado federado de Renania-Palatinado

(17) Según Alemania, Haitec AG (en lo sucesivo, «Haitec») ([3]), una empresa de mantenimiento de aeronaves fundada en 2008, decidió establecerse en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn con el fin de prestar servicios de mantenimiento de aeronaves con carácter más permanente en 2013 y, en particular, con el fin de ampliar su oferta de mantenimiento en el aeropuerto a aeronaves de mayor tamaño. Para ello, el 20 de diciembre de 2013, Haitec adquirió terrenos de FFHG por un valor aproximado de 7,7 millones EUR con el objetivo de construir sobre ellos un hangar de mantenimiento más grande. La construcción del hangar concluyó en el otoño de 2016. Haitec había invertido aproximadamente 40 millones EUR, una cantidad muy superior a la prevista inicialmente.

([3]) En la actualidad, HAITEC Aircraft Maintenance GmbH.

(18) En la última fase de negociación del contrato de compraventa de terrenos entre FFHG y Haitec, Haitec pidió que se incluyera un derecho de desistimiento en el contrato, que debía cubrirse con una garantía concedida por el Estado federado de Renania-Palatinado.

(19) En virtud de este derecho de desistimiento, durante un período aproximado de quince años (hasta el 31 de diciembre de 2028) Haitec podía rescindir el contrato de compraventa si se producía alguna de las tres circunstancias siguientes:

a) que FFHG o sus sucesores perdiesen la licencia de explotación del aeropuerto de Fráncfort-Hahn;

b) que cesara completamente la actividad en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn;

c) que FFHG se declarara insolvente y no hubiese ningún otro operador que diese continuidad a la explotación del aeropuerto.

(20) Si Haitec ejerce su derecho de desistimiento, tiene que devolver los terrenos a FFHG y tiene derecho a recibir el 80 % del precio de compra, un importe de 6,2 millones EUR. Habida cuenta de que en cualquiera de las tres circunstancias habilitadoras del desistimiento enumeradas en el considerando 19 sería muy improbable que FFHG pudiera hacer frente al pago de 6,2 millones EUR a Haitec, Haitec exigió una garantía para la devolución del precio pagado. Así pues, el 20 de febrero de 2014, el Estado federado de Renania-Palatinado concedió a Haitec una garantía (*Bürgschaftserklärung*) mediante la cual se comprometía a pagar 6,2 millones EUR a Haitec en caso de rescisión del contrato de compraventa en las circunstancias enumeradas en el considerando 19.

(21) Alemania explicó que para la constitución de dicha garantía, FFHG abona al Estado federado de Renania-Palatinado una prima del 2,56 % anual con respecto al importe garantizado (6,2 millones EUR). La prima de garantía fue determinada por [la consultora]. [La consultora] utilizó la herramienta RiskCalc de Moody's y estimó una calificación crediticia intrínseca de FFHG de […] para un año y […] para cinco años sobre la base de los estados financieros auditados en 2012 del aeropuerto. Basándose en dichos datos, [la consultora] estimó un rango del 1,51 al 2,56 % para las primas de garantía anuales conformes al mercado. FFHG y el Estado federado de Renania-Palatinado asumieron el límite superior del rango estimado y acordaron una prima de garantía anual del 2,56 % (en torno a los 158 000 EUR). Las condiciones de la garantía no contemplaban ningún ajuste en la prima de garantía.

2.2.1.2. La «doble venta» de una parcela de terreno por parte de FFHG

(22) En noviembre de 2014, FFHG recibió [de 10 a 25] millones EUR por una transacción inmobiliaria mediante la cual vendió dos terrenos, la parcela «campus» y la parcela «alojamiento» al Estado federado de Renania-Palatinado (en lo sucesivo, «el contrato de compraventa de 2014»). FFHG conservó un derecho de desistimiento del contrato de compraventa de 2014 en relación con la parcela «alojamiento». El contrato de compraventa de 2014 establecía que, en caso de que se ejerciera el derecho de desistimiento, el precio de venta debería basarse en una nueva tasación pericial. En el contexto de esta transacción inmobiliaria, el Estado federado de Renania-Palatinado creó veintinueve puestos de trabajo en la Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (en lo sucesivo «la LBB»), que se cubrieron fundamentalmente (aunque no exclusivamente) con empleados de FFHG. En la Decisión de incoación, la Comisión concluyó que el contrato de compraventa de 2014 se había celebrado al valor del mercado. Dicha conclusión se basó en una tasación pericial de la Comisión Pericial del Valode los Inmuebles de la zona de Osteifel-Hunsrück encargada por el Estado federado de Renania-Palatinado y completada con un informe de la Dirección de Estructuras y Aprobaciones del Norte (en lo sucesivo, «SGD Nord»).

(23) En 2015, FFHC convocó un procedimiento de licitación pública para la venta de la parcela de terreno «alojamiento». ADC Airport Harbour Investment GmbH (en lo sucesivo «ADC») presentó una oferta de 1,25 millones EUR.

(24) Posteriormente, el Estado federado de Renania-Palatinado inició el procedimiento de privatización del aeropuerto de Fráncfort-Hahn. La empresa adjudicataria, Shanghai Yiquian Trading Co. Ltd (en lo sucesivo, «SYT»), hizo una oferta que incluía las parcelas «campus» y «alojamiento». El Estado federado de Renania-Palatinado utilizó la oferta de ACD como valor representativo del precio de la parcela «alojamiento» y fijó el precio de dicha parcela en el contrato de privatización con SYT en 1,25 millones EUR. El contrato de privatización con SYT se cerró el 2 de junio de 2016. Con el fin de que el Estado federado de Renania-Palatinado pudiera transmitir conjuntamente las parcelas «campus» y «alojamiento» a SYT en el marco de la privatización de estas últimas, se había previsto que FFHG renunciase a su derecho de desistimiento recogido en el contrato de compraventa de 2014 con el Estado federado de Renania-Palatinado. Sin embargo, el 10 de junio de 2016 SYT no abonó el importe establecido en el contrato de privatización, por lo que el Estado federado de Renania-Palatinado ejerció su derecho a cancelar la venta a SYT el 6 de julio de 2016.

(25) El 6 de junio de 2016, FFHG ejerció su derecho de desistimiento del contrato de compraventa de 2014. El ejercicio de dicho derecho de desistimiento se hizo ante notario el 6 de julio de 2016. FFHG no abonó ninguna compensación a Renania-Palatinado por el ejercicio del derecho de desistimiento en relación con la parcela «alojamiento». Según Alemania, ello se debió a que la tasación pericial de la Comisión Pericial del Valode los Inmuebles de la zona de Osteifel-Hunsrück de 2014, completada con un informe de la SGD Nord, había concluido a efectos del contrato de compraventa de 2014 que los costes de demolición de los edificios de la parcela «alojamiento» (antiguos barracones del ejército) y la posterior rehabilitación del terreno serían superiores al valor del terreno, una vez concluidas dichas labores. El dictamen pericial excluyó la posibilidad de un valor de mercado negativo y, por consiguiente, fijó el valor de mercado de la parcela «alojamiento» en 0 EUR. FFHG vendió la parcela «alojamiento» por 1,25 millones EUR a ADC por conducto de un contrato de 6 de julio de 2016. El contrato consta de tres Partes, ADC, FFHG y el Estado federado de Renania-Palatinado, ya que no solo recogía la venta de la parcela «alojamiento» por parte de FFHG a ADC, sino también la venta de la parcela «campus» a ADC por parte del Estado federado de Renania-Palatinado.

(26) En la Decisión de incoación, la Comisión planteó dudas acerca de si el ejercicio del derecho de desistimiento por parte de FFHG en relación con la parcela «alojamiento» con respecto al Estado federado de Renania-Palatinado sin el pago de una compensación se había producido al valor del mercado (véanse los considerandos 184 a 189 de la Decisión de incoación), dado que Alemania no había aportado ninguna tasación del valor del terreno en el momento en que se ejerció el derecho de desistimiento, a pesar de que el contrato de compraventa de 2014 establecía que en caso de que se ejerciera el derecho de desistimiento, el precio de venta debería basarse en una nueva tasación pericial.

2.2.2. *Medidas relacionadas con Ryanair*

2.2.2.1. Ayudas a la comercialización para Ryanair

Contrato de comercialización de 2005

(27) El 4 de noviembre de 2005, el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair celebraron un contrato de comercialización (en lo sucesivo, «contrato de comercialización de 2005»), que surtió efecto hasta finales de 2016. El contrato fue celebrado por el Estado federado únicamente, con independencia de FFHG, que no fue parte en el contrato de comercialización. En el momento en que se celebró el contrato de comercialización, el Estado federado tan solo era titular del 17,5 % de las participaciones en FFHG, mientras que Fraport, que no está sujeta al control del Estado federado de Renania-Palatinado, era titular del 65 % de las participaciones.

(28) Se acordó que la financiación otorgada por el Estado federado a Ryanair en virtud del contrato de comercialización de 2005 se destinaría a actividades de comercialización y venta llevadas a cabo por Ryanair que fuesen beneficiosas para la promoción turística conjunta del Estado federado de Renania-Palatinado y de Ryanair (considerando 90 de la Decisión de incoación). Los pagos debían realizarse a Ryanair sobre la base de las facturas correspondientes a actividades promocionales en favor de los emplazamientos turísticos del Estado federado de Renania-Palatinado. Ryanair confeccionó un «concepto de comercialización» para la realización de dichas actividades de comercialización.

(29) En virtud del contrato de comercialización de 2005, el Estado federado adquirió de Ryanair i) enlaces en el sitio web de Ryanair a la oferta turística del Estado federado de Renania-Palatinado (artículo 1 del contrato de comercialización); ii) dos páginas de la revista de vuelo de Ryanair (artículo 2 del contrato de comercialización); iii) una campaña de prensa en beneficio del sector turístico del Estado federado (artículo 3 del contrato de comercialización). Con respecto a esta última, en el contrato se establece el importe por el que Ryanair debe adquirir espacio publicitario de terceros para los años 2006 a 2010 (de 160 000 EUR en 2006 hasta [400 000 a 500 000] EUR en 2009 y 2010).

(30) El contrato de comercialización de 2005 también contempla los pagos que debe realizar el Estado federado de Renania-Palatinado a Ryanair que —de conformidad con el artículo 7 del contrato— deben ser al menos un 50 % inferiores a los precios cobrados por Ryanair a otros clientes de servicios de comercialización en línea. Además, el artículo 9 del contrato de comercialización establece que Ryanair se compromete a tener un número determinado de aeronaves con base en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn ([4]), un número que está previsto que varíe a lo largo de

([4]) Tener una aeronave con base en un aeropuerto consiste en que la aeronave permanece en dicho aeropuerto durante la noche, lo que implica que la aeronave se utiliza para realizar varios vuelos desde dicho aeropuerto.

los años cubiertos por el contrato (tal y como se establece en el anexo del contrato), dado que las medidas de comercialización definidas en el contrato solamente resultan eficaces si se aumentan las cifras de turistas transportados a la región. Si Ryanair no tiene el número de aeronaves acordado con base en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn, el Estado federado de Renania-Palatinado tiene derecho a rescindir el contrato de comercialización con carácter inmediato.

(31) En el siguiente cuadro se muestran los pagos que debe abonar el Estado federado a Ryanair cada año en virtud del contrato de comercialización de 2005, así como el número de aeronaves que Ryanair se compromete a tener con base en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn por año:

Cuadro 1

Contrato de comercialización de 2005, pagos que debe abonar el Estado federado de Renania-Palatinado y número de aeronaves de Ryanair que deben tener su base en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

Año	Número de aeronaves que deben estacionarse en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn	Pago que debe abonar el Estado federado de Renania-Palatinado a Ryanair (EUR)
2006	8	[0-2 millones]
2007	10	[0-2 millones]
2008	12	[0-2 millones]
2009	14	[0-2 millones]
2010	16	[0-2 millones]
2011	17	[0-2 millones]
2012	18	[0-2 millones]
2013	18	[0-2 millones]
2014	18	[0-2 millones]
2015	18	[0-2 millones]
2016	18	[0-2 millones]

(32) Aparte de una visión general de los precios cobrados por diversos sitios web por las campañas publicitarias, Alemania no ha aportado ninguna evaluación *ex ante* detallada del contrato de comercialización de 2005 llevada a cabo por el Estado federado que demostrase que el contrato era conforme al mercado.

Contrato de comercialización de 2017

(33) El 20 de octubre de 2017, tras la venta de sus participaciones en FFHG al grupo HNA ([5]) en marzo de 2017, el Estado federado de Renania-Palatinado celebró un nuevo contrato de comercialización (denominado «contrato de campaña colaborativa», en lo sucesivo, «contrato de comercialización de 2017») con Ryanair. Dicho contrato comenzó a desplegar efectos el 1 de octubre de 2017 y tenía una duración máxima de cinco años. Dependiendo de las restricciones presupuestarias del Estado federado, este tenía derecho a rescindir el contrato con efecto a partir del 31 de diciembre de 2018 como muy pronto.

(34) El nuevo contrato establecía que el Estado federado debía realizar una serie de pagos de comercialización anuales a Ryanair, en principio, por un importe de 1,2 millones EUR al año. Para el período comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2017, se estableció un pago proporcional de 350 000 EUR; para 2018 se previó un importe adicional de 200 000 EUR máximo (siendo el importe total para 2018 de 1,4 millones EUR) si se efectuaba la correspondiente transferencia de fondos no utilizados previstos para el año 2017 de conformidad con las normas presupuestarias pertinentes del Estado federado.

(35) Las Partes acordaron definir una campaña de comercialización detallada y su valor con una periodicidad anual. El pago anual no sería superior a 1,2 millones EUR.

([5]) El grupo HNA era un conglomerado chino dedicado fundamentalmente a la aviación y el turismo.

(36) Durante la vigencia del contrato, Ryanair adquirió el compromiso de transportar como mínimo [de 100 000 a 200 000] pasajeros al año al aeropuerto de Fráncfort-Hahn, que pernoctarían como mínimo una noche en el Estado federado de Renania-Palatinado (en lo sucesivo, «los turistas aéreos»). Si se alcanzase una cifra de turistas aéreos inferior a [entre 100 000 y 200 000], no se abonaría ningún pago. Si se registrasen más de [100 000 a 200 000], pero menos de [100 000 a 200 000] turistas aéreos, solamente se abonaría el [...] % de 1,2 millones EUR.

(37) Además, el plan de la campaña de 2018 contemplaba medidas encaminadas a dar a conocer el destino de Renania-Palatinado, y aumentar su popularidad, a través de las redes sociales, la base de datos y los sitios web de Gestión de Relaciones con los Clientes de Ryanair, así como publicidad personalizada. Además, se planificó una campaña de comercialización detallada por un valor de [0 a 1,2 millones] EUR utilizando tanto canales de medios tradicionales como medios digitales muy específicos.

(38) Alemania alega que el contrato de comercialización de 2017 se celebró tras la privatización del aeropuerto de Fráncfort-Hahn y que las partes han actuado como operadores en una economía de mercado, respetando las condiciones del mercado aplicables a la celebración de dicho contrato de comercialización. Según Alemania, la decisión del Estado federado de Renania-Palatinado de celebrar el contrato de comercialización con Ryanair se basó en un estudio comparativo llevado a cabo por un experto independiente que concluyó que la propuesta de Ryanair era la más ventajosa económicamente en relación con los servicios de comercialización que buscaba el Estado federado. Aparte de dicho estudio comparativo, Alemania no ha proporcionado ninguna evaluación *ex ante* detallada del contrato de comercialización llevada a cabo por el Estado federado que demostrase que su comportamiento comercial era conforme y cumplía el principio del operador en una economía de mercado.

2.2.2.2. Contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair

(39) FFHG y Ryanair han celebrado una serie de contratos que establecen las condiciones económicas en las que opera Ryanair en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn. En la Decisión (UE) 2016/788 de la Comisión ([6]) (en lo sucesivo, «la Decisión Hahn I»), la Comisión concluyó que los contratos de servicios aeroportuarios entre FFHG y Ryanair de 2002 (en lo sucesivo, «contrato de servicios aeroportuarios de 2002») y 2005 (en lo sucesivo, «contrato de servicios aeroportuarios de 2005») cumplían el principio del operador en una economía de mercado y, por tanto, no constituían una ayuda estatal. Se estableció que el contrato de servicios aeroportuarios de 2002 desplegaría sus efectos, inicialmente, hasta el 13 de febrero de 2017, con la opción de prorrogarlo hasta el 13 de febrero de 2022, y el contrato de servicios aeroportuarios de 2005 desplegaría sus efectos, inicialmente, hasta 2027.

(40) Sin embargo, el 27 de marzo de 2013, FFHG y Ryanair celebraron un contrato accesorio (en lo sucesivo, «contrato accesorio de 2013» o «contrato accesorio de servicios aeroportuarios de 2013») que tenía una validez de tres años (de 2013 a 2016). Tal y como se establece en sus condiciones, el contrato accesorio de 2013 «resume todos los contratos celebrados previamente en relación con el transporte aéreo de pasajeros con origen y destino en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn y los reemplaza». Alemania no presentó ninguna evaluación del contrato accesorio de 2013 a la luz del principio del operador en una economía de mercado. El contrato accesorio de 2013 es un contrato accesorio del contrato estándar de asistencia en tierra aplicable en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn. No se aparta de la tarifa de tasas aeroportuarias sino que confirma su aplicabilidad. Actualiza las normas de asistencia en tierra aplicables a Ryanair en consonancia con los avances generales de la industria de la aviación.

(41) El contrato accesorio de 2013 se modificó en los términos que figuran a continuación el 8 de marzo de 2015, mediante una anotación en el contrato estándar de asistencia en tierra adjunta al contrato accesorio de 2013 (en lo sucesivo, «anotación de 2015» o «el contrato de servicios aeroportuarios de 2015»): a) prórroga del contrato accesorio de 2013 hasta el 31 de marzo de 2017, b) entrega de un vehículo con escalera de embarque / vehículo de mantenimiento a Ryanair, y c) entrega de espacio de oficinas administrativas y almacenamiento para piezas de repuesto a Ryanair. Alemania aclaró que la ayuda a la comercialización por un importe aproximado de 100 000 EUR para cada nueva ruta inaugurada con origen/destino en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn mencionada en el considerando 109 de la Decisión de incoación ya se incluía en el contrato con Ryanair de 2002. Alemania ha informado a la Comisión de que, en cualquier caso, no se ha concedido ninguna ayuda a la comercialización para nuevas rutas durante el período de validez de la anotación de 2015.

([6]) Decisión (UE) 2016/788 de la Comisión, de 1 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.32833 (11/C) (ex 11/NN) ejecutada por Alemania sobre disposiciones financieras para el aeropuerto de Fráncfort-Hahn aplicadas de 2009 a 2011 (DO L 134 de 24.5.2016, p. 1).

(42) El 8/9 de septiembre de 2016, FFHG y Ryanair celebraron un nuevo contrato a cinco años, que surtió efectos desde el 1 de abril de 2017 hasta el 31 de marzo de 2022. Este contrato adopta la forma de un contrato accesorio al contrato accesorio de 2013 (en lo sucesivo, «el contrato accesorio n.º 2, de 2016» o «el contrato de servicios aeroportuarios de 2016»). El contrato accesorio n.º 2, de 2016, que básicamente establece qué importe de las tasas aeroportuarias es aplicable en qué circunstancias, introduce una serie de modificaciones en el contrato accesorio de 2013 y reemplaza a la anotación de 2015.

(43) De acuerdo con Alemania, el contrato accesorio n.º 2, de 2016, tan solo modifica el contrato accesorio de 2013 y la anotación de 2015 en dos puntos:

a) la tasa aeroportuaria de [...] EUR por pasajero establecida en el contrato accesorio n.º 2, de 2016, es aplicable siempre que Ryanair transporte como mínimo a [...] pasajeros al año, mientras que previamente se aplicaba a partir de [...] pasajeros al año;

b) introduce un nuevo sistema de ayudas a la comercialización, en virtud del cual no se aplicarían tasas aeroportuarias a ningún pasajero por encima del volumen de pasajeros salientes del año anterior.

2.2.2.3. Ayuda para formación a Ryanair

(44) El denunciante sostiene —basándose en los informes anuales de Hahn Campus Management GmbH (en lo sucesivo, «HCM»), una filial al 100 % de FFHG— que HCM recibió de las autoridades del Estado federado de Renania-Palatinado 1,685 millones EUR en ayudas a la formación en el período 2001-2002 destinadas a la formación de personas desempleadas o personas en riesgo de desempleo. Además, HCM encargó a una empresa denominada a und o Gettmann Arbeitsmarkt- und Organisationsberatung (en lo sucesivo, «a und o Gettmann») la gestión del procedimiento administrativo, en particular, la recopilación de pruebas que confirmasen que los pagos se destinaban efectivamente a la impartición de la formación (*Verwendungsnachweise*).

(45) Según el denunciante, Ryanair ofreció servicios de formación a HCM en el marco de un programa de formación para tripulación de cabina y pilotos y percibió una remuneración por dichos servicios. En este contexto, el denunciante menciona una cantidad de 4 millones EUR. El denunciante también cita un artículo de prensa en el que una persona experta estimaba que aproximadamente entre el 80 y el 90 % de los pilotos y la tripulación de cabina que recibieron formación a través del programa de HCM fueron finalmente contratados por Ryanair. El denunciante sostiene que era bien sabido que los empleados de Ryanair tenían que costear los gastos asociados a su cualificación y que Ryanair no asumía los costes de la formación de su personal (ni de los pilotos ni de la tripulación de cabina). El denunciante cita en este sentido una declaración que figuraba en el sitio web de Ryanair en 2003 con respecto a la formación de la tripulación de cabina.

2.2.2.4. Financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento en beneficio de Ryanair.

(46) El denunciante sostiene que FFHG construyó un centro de formación valorado en 9 millones EUR para Ryanair en 2010. De contrato con el denunciante, dicho centro de formación consta de hasta dieciséis aulas formativas y setenta habitaciones y Ryanair lo utiliza para la formación de pilotos y miembros de la tripulación desde agosto de 2010.

(47) Por otra parte, el denunciante sostiene que FFHG construyó un hangar de mantenimiento en 2010 para arrendárselo a Ryanair, aunque el contrato de arrendamiento no cubría los costes de FFHG. Según el denunciante, el hangar de mantenimiento está diseñado para dos aeronaves Boeing 737-800, el tipo de aeronave que utiliza Ryanair. El denunciante también afirma que el hangar de mantenimiento se construyó expresamente a petición de Ryanair. En este sentido, el denunciante se refiere a diversos artículos de prensa que demuestran que Ryanair había mantenido negociaciones con varios aeropuertos en relación con la construcción de dichas instalaciones.

(48) El denunciante sostiene que para la construcción de dicho hangar, FFHG publicó la licitación de un contrato de concesión por un valor máximo de hasta 8 millones EUR. Sin embargo, el importe del contrato de concesión que FFHG suscribió finalmente con una empresa constructora para la construcción del hangar de mantenimiento ascendió a 17,46 millones EUR. Posteriormente, la empresa constructora arrendó el hangar de mantenimiento a FFHG por un período de treinta años. El denunciante afirma que FFHG adquirió la propiedad económica del hangar de mantenimiento en 2011 por 12,1 millones EUR y, a su vez, lo subarrendó a Ryanair hasta 2027 por un precio, inferior a su coste, de aproximadamente 8,3 millones EUR en total.

(49) El denunciante considera que la «concesión» no era verdaderamente una concesión, dado que la empresa constructora no explotó el hangar de mantenimiento con el fin de cubrir el coste de su inversión con las cuotas abonadas por los terceros usuarios. En lugar de ello, la empresa constructora se limitó a retroarrendárselo a FFHG por un período de treinta años con el fin de cubrir los costes de la inversión. Por tanto, el riesgo económico de la construcción del hangar de mantenimiento recayó *de facto* sobre FFHG. Además, dado que FFHG adquirió la propiedad económica del hangar de mantenimiento en 2011 por 12,1 millones EUR aproximadamente y Ryanair solamente tenía la obligación de pagar 8,3 millones EUR en concepto de alquiler hasta 2027, el alquiler no cubría el coste y, por consiguiente, representa una ventaja para Ryanair.

2.3. **Motivos para incoar el procedimiento**

(50) En la Decisión de incoación se planteó la cuestión de si las medidas que se indican a continuación implican ayuda estatal y podrían considerarse compatibles con el mercado interior:

a) Con respecto a las medidas que pueden constituir ayuda a FFHG:

1) la garantía concedida a FFHG por el Estado federado de Renania-Palatinado para la venta de terrenos a la empresa de mantenimiento de aeronaves Haitec, así como

2) la «doble venta» de una parcela de terreno por parte de FFHG.

b) Con respecto a las medidas que pueden constituir ayuda a Ryanair:

1) las ayudas a la formación para Ryanair;

2) la financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento;

3) los contratos de comercialización de 2005 y 2017 entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair;

4) los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair.

2.3.1. *La garantía concedida a FFHG por el Estado federado de Renania-Palatinado para la venta de terrenos a la empresa de mantenimiento de aeronaves Haitec*

(51) La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que la prima de garantía del 2,56 % constituye ayuda estatal para FFHG dado que no parecía reflejar un precio basado en el mercado y, por tanto, no parecía ajustarse al principio del operador en una economía de mercado (en lo sucesivo «el principio POPEM»). La Comisión consideró que era probable que [la consultora] hubiera subestimado el valor de referencia del mercado ([7]).

2.3.2. *La «doble venta» de una parcela de terreno por parte de FFHG*

(52) La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que las condiciones en las que FFHG ejerció su derecho de desistimiento en relación con la parcela «alojamiento» en 2016 no cumplían el principio POPEM. El ejercicio del derecho de desistimiento, sin ninguna compensación para el Estado federado de Renania-Palatinado, pese a que la parcela «alojamiento» se vendió a ADC por 1,25 millones un mes antes del desistimiento, indica de manera preliminar una ventaja económica ([8]).

(53) A falta de más información de Alemania, la Comisión manifestó dudas con respecto al hecho de si la ayuda sería compatible con el mercado interior de conformidad con los criterios establecidos en la sección 5.1.2 de las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas de 2014 (en lo sucesivo, «Directrices sobre aviación de 2014») ([9]) ([10]).

2.3.3. *Las ayudas a la formación para Ryanair*

(54) La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que las ayudas a la formación constituyen una ayuda Estatal a Ryanair incompatible con el mercado interior.

(55) Las observaciones preliminares de la Comisión se refirieron a los siguientes aspectos:

a) El hecho de que se concedieran fondos públicos con el fin de luchar contra el desempleo no hace que la actividad formativa en cuestión sea una actividad no económica.

([7]) Decisión de incoación, considerando 158.
([8]) Decisión de incoación, considerandos 186 a 188.
([9]) Comunicación de la Comisión titulada «Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas» (DO C 99 de 4.4.2014, p. 3).
([10]) Decisión de incoación, considerandos 326 a 330.

b) HCM parece ser una mera intermediaria entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair para la canalización de subvenciones concedidas por el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales, Familia y Sanidad a Ryanair.

c) No queda claro si a Ryanair se le pagó dos veces por impartir los servicios de formación, tal y como argumenta el denunciante, es decir, una vez por los alumnos, y una vez por el Estado federado de Renania-Palatinado; o si los presuntos pagos deben considerarse una compensación por los costes de formación que habría contraído normalmente Ryanair, en un contexto en el que parece haber contratado a la mayoría de las personas que recibieron la formación en cuestión.

d) A falta de más información de Alemania, la Comisión manifestó dudas con respecto a si la medida en cuestión podría considerarse ayuda a la formación con arreglo al artículo 31 del Reglamento General de Exención por Categorías (en lo sucesivo, «RGEC») ([11]) ([12]).

2.3.4. *La financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento*

(56) La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que la financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento constituye ayuda estatal para Ryanair. La Comisión concluyó con carácter preliminar que la financiación en cuestión confirió una ventaja económica a Ryanair, dado que el análisis de rentabilidad presentado por Alemania planteaba varias dudas ([13]).

2.3.5. *Los contratos de comercialización de 2005 y 2017 entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair*

(57) La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que ambos contratos de comercialización constituyen ayuda Estatal a Ryanair y son incompatibles con el mercado interior. La Comisión puso en duda que los contratos de comercialización fueran compatibles con el principio POPEM. La Comisión dudaba, en particular, que el Estado federado de Renania-Palatinado pudiera obtener algún beneficio de dichos contratos que un hipotético operador privado tendría en consideración al analizar si celebrar o no dichos contratos ([14]).

(58) Además, a la Comisión le preocupaba que el objetivo principal de los contratos no fuera la contratación de servicios de comercialización con vistas a promocionar el territorio de Renania-Palatinado sino más bien apoyar económicamente las operaciones de transporte aéreo de Ryanair desde y hacia el aeropuerto de Fráncfort-Hahn, con el fin de aumentar el tráfico aéreo de este.

2.3.6. *Los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair*

(59) La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que el Estado federado de Renania-Palatinado como socio mayoritario de FFHG intervino en la decisión de FFHG de celebrar dichos contratos, y manifestó dudas acerca de que un operador en una economía de mercado guiado por las perspectivas de rentabilidad y en la misma situación que FFHG hubiera celebrado el contrato accesorio de 2013, la anotación de 2015 y el contrato accesorio n.º 2, de 2016 ([15]).

(60) Con respecto al contrato accesorio n.º 2, de 2016, la Comisión dudaba que cumpliera el principio, en particular, teniendo en cuenta que las hipótesis en las que se basaba el estudio de PwC que invoca Alemania para demostrar que dicho comportamiento POPEM del Estado federado se ajustaba a las condiciones del mercado parecían demasiado optimistas ([16]).

([11]) Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).
([12]) Decisión de incoación, considerando 230.
([13]) Decisión de incoación, considerandos 264 a 267.
([14]) Decisión de incoación, considerandos 233 a 252.
([15]) Decisión de incoación, considerandos 277 a 291.
([16]) Decisión de incoación, considerandos 287 a 290.

3. OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS

3.1. Observaciones del denunciante

3.1.1. *Con respecto a las medidas relacionadas con FFHG*

3.1.1.1. La garantía concedida a FFHG por el Estado federado de Renania-Palatinado

(61) En sus observaciones a la Decisión de incoación, Lufthansa argumenta que la Comisión consideró erróneamente que cabía aplicar el principio POPEM.

(62) En primer lugar, Lufthansa argumenta que el Estado federado no actuó como un inversor privado, dado que ningún operador privado expediría dicha garantía en esa situación concreta. La garantía de pago se activaría si se interrumpieran las operaciones del aeropuerto antes de 2024. Lufthansa subraya este riesgo porque Ryanair no tenía ninguna obligación contractual de operar en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn y podría abandonarlo de un día para otro. Ryanair ya había amenazado con abandonar el aeropuerto en 2008.

(63) Subsidiariamente, Lufthansa argumenta que, incluso si se aplicase el principio POPEM, la prima de FFHG era demasiado baja y, por tanto, se confirió una ventaja a FFHG.

(64) Lufthansa cuestiona el enfoque adoptado por Alemania y la Comisión en la Decisión de incoación con respecto a la evaluación del nivel de la prima. En particular, Lufthansa cuestiona la conclusión de la Comisión de que el porcentaje ajustado a las condiciones del mercado sería del 3,10 %. Para llegar a esa conclusión se tendría que haber tratado a FFHG como un «prestatario», mientras que, en el presente asunto, la garantía cubriría el pago de una sanción a Haitec en lugar del reembolso de un préstamo. Por tanto, debe utilizarse como referencia la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización (en lo sucesivo, «Comunicación relativa a los tipos de referencia») ([17]), en cuyo caso la prima mínima ascendería al 7,98 %.

3.1.1.2. La «doble venta» de una parcela de terreno por parte de FFHG

(65) Lufthansa argumenta que los dictámenes periciales citados en la Decisión de incoación con respecto a la venta de los terrenos han sido formulados por entidades públicas. Lufthansa considera que estas no pueden considerarse expertos independientes. No obstante, esta observación se refiere al precio de venta inicial que figura en el contrato de compraventa de 2014 y no a las dudas planteadas acerca del ejercicio, por parte de FFHG, de su derecho de desistimiento de la compraventa concerniente a la parcela de terreno «alojamiento» en el contexto de su venta a ADC un mes más tarde. Lufthansa está de acuerdo con estas dudas y argumenta que esta última otorgó una ventaja a FFHG.

3.1.2. *Con respecto a las medidas relacionadas con Ryanair*

3.1.2.1. Los contratos de comercialización de 2005 y 2017 entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair

(66) El denunciante argumenta que no es habitual que una autoridad pública celebre un contrato de ese tipo. El único precedente guarda relación con el aeropuerto de Zweibrücken, donde, de hecho, se declaró que la ayuda era ilegal e incompatible.

(67) El denunciante observa que el contrato de comercialización solamente concierne al aeropuerto de Fráncfort-Hahn y no a todo el Estado federado de Renania-Palatinado.

(68) Según Lufthansa, cabe tener en cuenta, además, que el Estado federado de Renania-Palatinado pagó dos veces a Ryanair por los enlaces de internet, al menos para el año 2008: una vez de conformidad con el contrato de Zweibrücken y una vez de conformidad con el contrato de comercialización de 2005, objeto de evaluación en el presente asunto.

(69) El denunciante también rebate que Ryanair llevase realmente a cabo una campaña de prensa en beneficio del sector turístico del Estado federado. La estrategia de turismo de 2015, que estaba orientada a visitantes extranjeros, no debería considerarse al evaluar el contrato de comercialización de 2005.

([17]) Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización (DO C 14 de 19.1.2008, p. 6).

(70) Por otro lado, el denunciante cuestiona que se alcanzara el número de aeronaves que se acordó que se estacionarían en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn y alega que el Estado federado de Renania-Palatinado no rescindió el contrato pese al posible incumplimiento de este.

(71) Además, el denunciante sugiere que entre el 30 y el 50 % del presupuesto de comercialización del Estado federado de Renania-Palatinado se destinó a Ryanair, lo que constituye una discriminación a favor de Ryanair, sobre todo, teniendo en cuenta que Ryanair también recibió ayudas a la comercialización en el marco de los contratos de servicios aeroportuarios de 2005, 2015 y 2016, así como ayudas a la comercialización de otros aeropuertos.

3.1.2.2. Los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair

(72) El denunciante considera que los contratos de servicios son imputables al Estado dado que era probable que el Estado federado de Renania-Palatinado, en su condición de socio mayoritario de FFHG y miembro del consejo de administración, interviniera en la firma de los contratos.

(73) Además, un inversor privado en una situación similar habría tenido en cuenta el resultado económico principal del contrato, a saber, un déficit significativo, y no habría renovado el contrato. De acuerdo con la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-300/16 ([18]), se ha de estimar pertinente toda información que pudiera influir de forma apreciable en el proceso decisorio del inversor.

(74) Lufthansa alega además que FFHG tuvo conocimiento del dictamen pericial de 2012 de AT Kearney, que evaluó la rentabilidad, o la falta de esta, de FFHG. Basándose en las recomendaciones de ese dictamen pericial, FFHG contactó con Ryanair a comienzos de 2013 y pidió una subida de las tasas. Sin embargo, Ryanair tan solo accedió a realizar algunos cambios superficiales. Por consiguiente, FFHG no debería haber celebrado los contratos de servicios aeroportuarios de 2013 y 2015 si hubiese actuado como un inversor privado.

(75) En lo que respecta al contrato de servicios aeroportuarios de 2016, la situación concreta de FFHG como inversor fue distinta, en cierto modo, a la que tuvo respecto de los contratos de 2013 y 2015. Lufthansa alega que un inversor que actuara razonablemente no habría celebrado el contrato de servicios aeroportuarios de 2016 en la situación concreta de FFHG, dado que se celebró bajo presiones de Ryanair con motivo del posible cambio de propietario del aeropuerto dentro de un (cuarto) procedimiento de privatización en curso y conforme a unos términos incluso más beneficiosos que los del contrato de servicios aeroportuarios de 2005, lo que no había bastado para impedir que FFHG, en su conjunto, generara pérdidas significativas a lo largo de los años.

(76) Por otro lado, no existen parámetros económicos predecibles o incluso computables para asumir el criterio de inversor privado, debido fundamentalmente a que Ryanair no se comprometió a tener ningún volumen de actividad específico en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

(77) Lufthansa también señala que las actas de las sesiones parlamentarias locales, que trasladan información facilitada a los miembros del consejo de supervisión de FFHG, demuestran que los parámetros principales del contrato ya habían sido aprobados el 28 de julio de 2016 por la dirección de FFHG ante la presión de Ryanair. No obstante, el estudio de viabilidad de PwC tiene fecha de septiembre de 2016. Por tanto, Lufthansa considera que esto confirma las dudas manifestadas por la Comisión en la Decisión de incoación con respecto a que el estudio no se había realizado antes de la celebración del contrato de servicios aeroportuarios de 2016. Más bien, el objetivo del estudio era evitar que FFHG solicitara la declaración de insolvencia en pleno procedimiento de privatización.

(78) Por último, Lufthansa alega que el importe total de las ayudas en el marco de los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 asciende, como mínimo, a 70 millones EUR.

3.1.2.3. La ayuda para formación a Ryanair

(79) Lufthansa considera que Ryanair es beneficiaria de posibles ayudas a la formación dado que el Estado federado realizó los pagos a HCM con la intención de que se le transfirieran a Ryanair.

([18]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2017, Comisión Europea/Frucona Košice a.s., C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, apartado 60.

(80) El denunciante vincula las presuntas ayudas a la formación al contrato de comercialización de 2001 entre FFHG y Ryanair argumentando que están estrechamente relacionados en el tiempo.

(81) El denunciante cuestiona la afirmación de Alemania de que las presuntas ayudas a la formación no atañen a ninguna actividad económica. Lufthansa rebate que la ayuda para formación tenía por objeto ayudar a la cualificación de personas desempleadas o personas en riesgo de desempleo y que, por tanto, dichas actividades se enmarcaran en la política del mercado laboral como alegaba Alemania.

(82) El denunciante también alega que Ryanair no asumió los costes de formación de su personal.

(83) El denunciante utiliza varias fuentes para determinar el importe de las presuntas ayudas a la formación, en particular, los informes anuales de HCM. Afirma que los fondos estatales abonados para la formación de pilotos y tripulación de cabina de Ryanair ascendieron a 2,9 millones EUR aproximadamente, una cantidad, por tanto, muy superior a la estimada en la Decisión de incoación. En los informes anuales de HCM correspondientes a 2001 y 2002 queda claro que HCM recibió al menos 2 675 555,20 EUR del Estado federado de Renania-Palatinado, que, posteriormente y según el denunciante, transfirió a Ryanair. El denunciante afirma que una parte de la ayuda se abonó directamente a Ryanair para formación, que supuestamente Ryanair impartió directamente con su personal. Otra partida se destinó a la formación del personal de vuelo, que fue posteriormente contratado por Ryanair.

(84) Por otro lado, el denunciante argumenta que la presunta ayuda para formación es incompatible con el mercado interior. Considera que no se cumplen las condiciones para la exención de las presuntas ayudas a la formación recogidas en el artículo 31 del RGEC y, en ese sentido, critica, en primer lugar, la falta de transparencia de las ayudas, en segundo lugar, el hecho de que se haya superado el umbral de notificación y, en tercer lugar, que se incumplan las condiciones establecidas en el artículo 31, apartado 2, del RGEC porque el contenido de la formación presuntamente subvencionado consiste en normas obligatorias en materia de formación.

(85) Por último, el denunciante cuestiona la objeción de Alemania en relación con el plazo de conservación de la documentación comercial establecido en la legislación alemana (diez años). El denunciante había facilitado datos relacionados con las presuntas ayudas a la formación a la Comisión en una denuncia presentada en 2011. En la Decisión Hahn I se indica expresamente en sus considerandos 2 y 3 que la Comisión remitió dicha denuncia a Alemania el 18 de marzo de 2011. Por lo tanto, Alemania tuvo conocimiento de este asunto nueve años después del pago de los fondos, efectuado en 2002, y, por consiguiente, habría correspondido a HCM conservar y guardar la documentación pertinente. El denunciante añade que, en tal caso, cabría tener en cuenta que la documentación estaba a disposición de Alemania pero no se facilitó a la Comisión a petición de esta. Así pues, de conformidad con el artículo 15, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo ([19]), debe adoptarse la decisión basándose en la información disponible.

3.1.2.4. La financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento.

(86) Las observaciones formuladas por el denunciante con respecto a las circunstancias que rodean a la construcción del hangar de mantenimiento y a la escuela de pilotos y auxiliares de vuelo se refieren a sus escritos del 4 de marzo de 2011 y el 9 de junio de 2016. En particular, el denunciante observa que existían informes de prensa según los cuales la inversión de FFHG en las instalaciones para la formación de pilotos y personal ascendió a 9 millones EUR. Por otro lado, el denunciante se refiere a varios indicadores, tales como vínculos orgánicos al entonces consejo de supervisión de FFHG, que demuestran la imputabilidad de los contratos correspondientes al Estado.

(87) El denunciante afirma además que existían contratos complementarios relativos a las instalaciones para la formación de pilotos y auxiliares de vuelo que fueron construidas para Ryanair.

3.2. **Observaciones de Ryanair**

3.2.1. *Con respecto a las ayudas a la formación a Ryanair*

(88) Ryanair invoca el plazo de prescripción para la recuperación de la ayuda con arreglo al artículo 17 del Reglamento (UE) 2015/1589 y argumenta que, desde el último pago de la ayuda, en 2003, aquel ya ha vencido.

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

(89) Además, Ryanair señala que en Irlanda el plazo de prescripción es de seis años y que, por consiguiente, Ryanair no conserva necesariamente rastro documental de los contratos más allá de dicho plazo. Por tanto, Ryanair no puede basarse en ninguna información sobre la presunta medida de ayuda para defenderse ni para demostrar la ausencia de ayudas o su compatibilidad. Toda investigación al respecto constituiría por ende una vulneración de los derechos de defensa y del derecho a una buena administración de Ryanair. Por último, Ryanair argumenta que no fue el beneficiario de la ayuda estatal, sino que los beneficiarios fueron la consultora a und o Gettmann contratados por HCM. Existe una contradicción entre la conclusión de la Comisión de que HCM actuó como una «mera intermediaria» entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair y el hecho de que HCM financiara el 50 % de la formación con fondos propios.

3.2.2. *La financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento*.

(90) Con arreglo a la Decisión de incoación, Alemania facilitó un análisis de rentabilidad de los contratos en cuestión para demostrar que se respeta el principio POPEM que consiste en el cálculo del valor actual neto agregado de los flujos de tesorería atribuibles a los contratos. La Comisión ha criticado varios puntos de dicho análisis. La Comisión negó a Ryanair el acceso al expediente. Por tanto, Ryanair no puede formular observaciones sobre los puntos planteados por la Comisión contra el análisis de rentabilidad facilitado por Alemania.

3.2.3. *Los contratos de comercialización de 2005 y 2017 celebrados entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair*

(91) En primer lugar, Ryanair argumenta que existía una necesidad real de los servicios de comercialización. El aeropuerto de Fráncfort-Hahn y la región colindante al aeropuerto dependen de los ingresos generados por el turismo. Ahora es bastante habitual que las autoridades regionales lleven a cabo una parte de la promoción de su marca en sitios web y otros medios ofertados por las compañías aéreas. El hecho de que incluso grandes ciudades, como Roma y París, tengan que invertir por separado en publicidad internacional constata la necesidad aún mayor de las ciudades y regiones menos conocidas de invertir en la comercialización de su imagen y su marca.

(92) En segundo lugar, los servicios de comercialización prestados por Ryanair satisfacen las necesidades de comercialización de sus compradores. El propósito del Estado federado no era hacer publicidad de los vuelos de conexión de Ryanair con Londres-Stansted, Edimburgo, Newquay y Roma, sino que era, claramente, promocionar la región que rodea al aeropuerto de Fráncfort-Hahn por internet. Según Ryanair, la publicidad en su sitio web y la comercialización en revistas de vuelo permite dirigirse de forma óptima al público cautivo. El mercado de las compañías aéreas de bajo coste se caracteriza por la existencia de un grupo importante de pasajeros indecisos que buscan sugerencias de destinos en los sitios web de las compañías aéreas. En particular, los pasajeros que buscan ofertas de última hora solo tienen una ligera idea de su tipo de destino (por ejemplo, un destino soleado, una ciudad histórica, etc.) y hacen su elección basándose en el contenido de comercialización que se les muestra. El sitio web de Ryanair y sus otros medios promocionales destacan claramente en términos de valor para el anunciante y, en este sentido, no son en absoluto «comparables» a los de ninguna otra compañía aérea, y menos aún con el sitio web oficial de turismo de un gobierno local, que apenas registra visitas de personas extranjeras. Ryanair se refiere en particular al carácter único y atractivo de su sitio web.

(93) En tercer lugar, la referencia a las rutas en los contratos de 2005 y 2017 no tenía por objeto la promoción de Ryanair sino que más bien es el Estado federado el que necesita que Ryanair se comprometa en relación con un determinado número de vuelos y pasajeros porque la eficacia y la eficiencia de la publicidad de la región depende de su visibilidad, que, a su vez, depende del número de turistas potenciales que visiten el sitio web de Ryanair y del número de pasajeros de los vuelos de Ryanair expuestos a la comercialización durante el vuelo. De acuerdo con Ryanair, los compromisos en términos de números de vuelos y pasajeros son la mejor garantía de que se está dando la visibilidad adecuada a la comercialización realizada por Ryanair en nombre del Estado federado. Además, al Estado federado le interesa aumentar el porcentaje de pasajeros entrantes. Desde la perspectiva de una autoridad regional como el Estado federado, es mucho más probable que los viajeros de llegada a sus aeropuertos, que luego serán pasajeros de partida, generen ingresos no aeronáuticos para la región que los pasajeros locales que utilizan los aeropuertos para volar a destinos extranjeros. Es mucho más probable que los pasajeros extranjeros gasten dinero en los hoteles y restaurantes de la región, en recuerdos, productos y servicios locales, coches de alquiler, etc., y las atracciones regionales son, naturalmente, más interesantes para los pasajeros entrantes.

(94) Con carácter secundario, Ryanair argumenta que el Estado federado podría haber perseguido objetivos económicos con los contratos de comercialización. Incluso un socio con una participación del 17,5 % puede perseguir objetivos económicos. Incluso la participación no dominante, como la participación del Estado federado en FFHG antes de 2009, puede justificar un análisis conjunto con los contratos de servicios aeroportuarios desde un punto de vista jurídico. Fraport y el Estado federado de Hesse, los otros dos socios de FFHG, también eran una empresa pública y una entidad estatal, respectivamente. Dicho de otro modo, incluso antes de que el Estado federado de Renania-Palatinado adquiriera una participación del 82,5 % en FFHG el 1 de enero de 2009, tanto el signatario del contrato de comercialización de 2005 como los propietarios de FFHG representaban, en última instancia, al Estado. Por tanto, la conclusión de que no se puede considerar que el signatario del contrato y FFHG constituyen una única entidad económica no es imperativa. Como mínimo, la Comisión debe diferenciar entre el período comprendido entre el 4 de noviembre de 2005 (esto es, la firma del contrato de comercialización de 2005) y el 31 de diciembre de 2008, en el que el Estado federado era dueño del 17,5 % de FFHG, y el período comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 2 de agosto de 2017, en el que era dueño del 82,5 % de FFHG.

(95) Además, la consecución de un interés general por parte del Estado federado no exime de la consecución simultánea de intereses comerciales. El Estado federado podría haber actuado como propietario de una «cartera de marcas».

(96) Por otro lado, los precios de los servicios de comercialización se fijaron a su valor de mercado. El precio de los servicios de comercialización en los medios de Ryanair reflejaba la extraordinaria popularidad del sitio web de Ryanair. Según Ryanair, la práctica de la Comisión, en particular en los asuntos Marsella y Bratislava ([20]), respalda esta hipótesis. En el asunto Bratislava, la Comisión concluyó que también en el caso de que un aeropuerto no pague por servicios de comercialización adicionales en el sitio web de Ryanair sino que solo se mencione como uno de los destinos, no puede descartarse que el aeropuerto se beneficie en cierta manera de ello.

(97) Por último, Ryanair afirma que no se benefició de ninguna ventaja. Ryanair alega que la comercialización que hace de sus propios servicios es diferente en cuanto al contenido y es sensible al factor tiempo. Los servicios de comercialización de Ryanair son adquiridos por compradores públicos y privados por igual. No existe ninguna norma que establezca que los servicios de comercialización adquiridos por un cliente no deban beneficiar a otros.

3.2.4. *Los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 celebrados entre FFHG y Ryanair*

(98) Según Ryanair, la Decisión de incoación no presenta ningún análisis comparativo y solo aplica un análisis de rentabilidad a los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016, sin aportar razones que justificaran la exclusión del análisis comparativo. La Comisión debe comparar los contratos de Ryanair con aeropuertos públicos que supuestamente incluyan ayudas estatales con los que haya celebrado con aeropuertos privados y público-privados. La Comisión debe basarse, como punto de partida, en un enfoque comparativo y utilizar una solución basada en los costes solamente cuando no haya una referencia disponible, en coherencia con la jurisprudencia de la UE. A la luz de la sentencia Chronopost ([21]) y de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal ([22]), el análisis puede cambiarse por un análisis de la rentabilidad basado en los costes/los ingresos solamente en los casos en que no haya disponible un inversor privado comparable. Por tanto, la Comisión debe basarse en un análisis de la rentabilidad (basado en los costes y los ingresos) solo subsidiariamente.

(99) En lo que respecta a los contratos de servicios aeroportuarios de 2013 y 2015, la Comisión cometió un error jurídico al concluir que una posible reducción de la rentabilidad (que no fue el caso), que no una falta de rentabilidad, es suficiente para concluir que existe ayuda. El enfoque de la Comisión asume que un operador en una economía de mercado nunca aceptaría una reducción de los beneficios como resultado de una renegociación de los contratos por cualesquiera motivos. Si se confirmara este enfoque, la prueba del operador en una economía de mercado pasaría a ser un requisito para los ingresos constantes o en crecimiento. En tal caso se pasarían por alto las

([20]) Decisión (UE) 2016/1698 de la Comisión, de 20 de febrero de 2014, sobre las medidas SA.22932 (11/C) (ex NN 37/07) ejecutadas por Francia en favor del aeropuerto de Marsella-Provenza y de las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto (DO L 260 de 27.9.2016, p. 1); Decisión 2011/60/UE de la Comisión, de 27 de enero de 2010, en el asunto C 12/08 (ex NN 74/07) — Eslovaquia — Acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair (DO L 27 de 1.2.2011, p. 24), considerando 114.

([21]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 2003, Chronopost/UFEX, Asuntos acumulados C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P, ECLI:EU:C:2003:388, apartados 38, 39 y 40.

([22]) 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 (DO C 262 de 19.7.2016, p. 1), apartados 225 a 228.

circunstancias, frecuentes, en que un operador comercial puede aceptar que los beneficios sean más bajos. Por ejemplo, el efecto neto de una reducción de los precios aplicada como consecuencia de la entrada de un competidor en el mercado podría constituir un descenso de los beneficios, pero el operador puede haber demostrado un comportamiento orientado a la maximización de los beneficios. En el presente asunto, por ejemplo, habida cuenta de los cambios en las condiciones de los intercambios comerciales, podría haber tenido sentido que FFHG aceptara una reducción de la rentabilidad para preservar la explotación de las rutas poco productivas. Por ejemplo, en Alemania se introdujo un impuesto al pasajero aéreo de 8 EUR para en 2010 y una tasa de seguridad de 3,36 EUR (que posteriormente se subió a 4,4 EUR) en 2014. Parece que, en cada ocasión, las partes han esperado uno o dos años para decidir si mantener o revocar la medida habida cuenta de sus repercusiones adversas en el tráfico antes de considerar cualquier ajuste.

(100) Según Ryanair, al centrarse específicamente en el contrato accesorio de 2013 y en la anotación de 2015 y no reparar en el contexto más amplio del ajuste del contrato de servicios aeroportuarios de 2005, la Comisión ignoró el principio que establece que «al aplicar el criterio del inversor privado es necesario contemplar la transacción comercial en su conjunto [...]» ([23]).

(101) Además, un informe de diciembre de 2013 elaborado por la consultora empresarial Oxera y encargado por Ryanair demuestra que el contrato de servicios aeroportuarios de 2013 y el contrato de servicios aeroportuarios de 2015 eran rentables para el aeropuerto tanto de manera independiente como si el aeropuerto hubiera podido dar continuidad a un contrato de servicios aeroportuarios anterior, o renovarlo. Esto prueba con contundencia que ambos contratos se ajustan al principio POPEM.

(102) En lo que respecta al contrato de servicios aeroportuarios de 2016, Ryanair alega que fue rentable desde un punto de vista *ex ante*, tal y como demuestra el informe de Oxera.

(103) Por otro lado, Ryanair cuestiona que el contrato de servicios aeroportuarios de 2016 sea imputable al Estado e implique recursos estatales. El contrato fue firmado el 9 de septiembre de 2016, en un momento en que el Estado federado venía de un intento de venta fallido de FFHG y estaba interviniendo activamente en la venta de FFHG a otro comprador, y poco tiempo (cinco meses) antes de que el Estado federado firmara un contrato de compraventa de participaciones con HNA Airport Group GmbH el 1 de marzo de 2017. Teniendo en cuenta que la preparación de un contrato de compraventa de participaciones es un proceso de varios meses, se puede asumir que, cuando se firmó el contrato de servicios aeroportuarios de 2016, el Estado federado ya sabía que FFHG se vendería a HNA Airport Group GmbH y que el Estado federado no tenía que dar cumplimiento al contrato de servicios aeroportuarios de 2016. El contrato de servicios aeroportuarios de 2016 fue por tanto firmado por el Estado federado, pero en representación de HNA Airport Group GmbH. Dado que HNA Airport Group GmbH no es una entidad estatal, sus recursos financieros no son recursos estatales y el contrato tampoco era imputable al Estado.

3.3. **Observaciones de FFHG**

3.3.1. *Los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair*

(104) FFHG se refiere al informe de Oxera presentado por Ryanair y reitera que los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 se ajustan al principio POPEM.

(105) FFHG cuestiona las dudas planteadas por la Comisión en relación con las fechas y las hipótesis del estudio de PwC de 2016. En cuanto a las fechas, FFHG explica que se puso a disposición de FFHG un borrador de las previsiones de PwC antes de su versión definitiva y, por tanto, estas se tuvieron en cuenta antes de la celebración del contrato de servicios aeroportuarios de 2016. De contrato con el diseño del sistema de incentivos contemplado en el contrato (el denominado, «sistema de crecimiento»), no se aplicará ningún descuento a Ryanair en la tasa por pasajero si el número de pasajeros desciende o se mantiene igual que el año anterior. Por tanto, cabría suponer *ex ante* que el tráfico de pasajeros de Ryanair se incrementaría durante el período de validez del contrato de servicios aeroportuarios de 2016. El plan de negocio de FFHG para 2017 también esperaba un incremento [del 5 al 10 %] del número total de pasajeros entre 2016 y 2017. Por otro lado, en el informe de Oxera se abordaron las

([23]) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, apartado 59.

preocupaciones manifestadas por la Comisión con respecto a la falta de una evaluación de riesgos en el estudio de PwC, y lo mismo sucede con las preocupaciones de la Comisión con respecto al riesgo de que Ryanair podría haber cesado de forma inmediata toda su actividad en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn a partir de 2016. El cálculo recogido en el informe de Oxera se basa en una tasa de crecimiento anual del [3,5 al 4,0] %, que se corresponde con los resultados del sector en aquel momento. Si Ryanair hubiera podido beneficiarse del sistema de incentivos, el valor del contrato de servicios aeroportuarios de 2016 se habría incrementado de [20 a 25] millones EUR (en el escenario base) a [25 a 30] millones EUR.

3.3.2. *La financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento*.

(106) FFHG alega que la financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento se ajusta al principio POPEM. FFHG cuestiona las dudas de la Comisión con respecto a los aspectos metodológicos del análisis de rentabilidad que figuran en la Decisión de incoación.

(107) En primer lugar, el importe de depreciación ya se había excluido de los flujos de tesorería calculados por Alemania.

(108) En segundo lugar, el coste de inversión inicial de unos [100 000 a 200 000] EUR ya se había tenido en cuenta, e, incluso si no se hubiera tenido en cuenta (que no fue el caso), su adición seguiría arrojando un valor actual neto positivo.

(109) En tercer lugar, FFHG explica que las entradas de efectivo anuales cuestionadas en la Decisión de incoación se referían, en realidad, bien a los costes de recaudación anual y/o los costes accesorios fijos que constituyen salidas de efectivo y se calcularon debidamente en el análisis de rentabilidad, bien a los intereses, cuya exclusión del análisis de rentabilidad habría repercutido positivamente en el valor actual neto.

(110) En cuarto lugar, el tipo de actualización del [4,0 al 4,5] % que se cuestiona en la Decisión de incoación (considerando 266), por considerarlo muy reducido, era en realidad bastante conservador. Incluso suponiendo que se hubiera podido aplicar un tipo de actualización alternativo del [5 al 10] %, este habría repercutido positivamente, más que negativamente, en el valor actual neto debido al perfil de flujos de tesorería de estos contratos, dado que el pago especial del alquiler de Ryanair correspondiente a 2010 representaba una importante entrada de efectivo, de [0 a 5] millones EUR, y resultaría en una salida de efectivo muy reducida durante cada uno de los catorce años siguientes. FFHG concluye por ende que un incremento del tipo de actualización habría seguido llevando a la conclusión de que los contratos se ajustaban al principio POPEM.

4. **OBSERVACIONES DE ALEMANIA**

4.1. **Con respecto a las medidas con FFHG**

4.1.1. *La garantía concedida a FFHG por el Estado federado de Renania-Palatinado*

(111) Alemania niega la existencia de una ventaja económica y, de forma alternativa, se refiere al Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión ([24]).

(112) Con respecto a la ventaja económica, Alemania reitera que se cumplieron las condiciones acumulativas de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía ([25]) (en lo sucesivo, «la Comunicación sobre las garantías»). De hecho, Alemania argumenta que: a) el prestatario no se encontraba en una situación financiera difícil en el momento en que se celebró el contrato, b) el alcance de la garantía podía determinarse en el momento en que esta se concedió, y c) no cubría más del 80 % de la obligación. De acuerdo con Alemania, la Comisión no rebatió ninguna de estas dos primeras condiciones en la Decisión de incoación. La única duda manifestada por la Comisión en la Decisión de incoación parece referirse a la última de las condiciones acumulativas arriba indicadas, a saber, que FFHG pagó un precio basado en el mercado por la garantía. En este sentido, Alemania argumenta que el precio está basado en el mercado.

([24]) Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* (DO L 352 de 24.12.2013, p. 1).

([25]) Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DO C 155 de 20.6.2008, p. 10).

(113) En primer lugar, Alemania argumenta que el Estado federado carece de la experiencia necesaria para calcular la prima de garantía conforme al mercado y podría esperar, razonablemente, que los resultados de [la consultora] eran exactos. Alemania afirma que, en la práctica, no cabía esperar que el Estado federado cuestionara el informe de [la consultora], tampoco en términos de costes, sin plantear ninguna duda a FFHG con respecto a su exactitud y al hecho de que podía dar lugar a una ventaja, en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Alemania sostiene que no es necesario determinar si el cálculo de la Comisión es correcto o no, dado que el Estado federado ha recurrido a una tercera parte competente para determinar una prima de garantía que se ajusta a las primas del mercado y, por consiguiente, ha cumplido sus obligaciones con respecto a la legislación sobre ayudas estatales de la UE. El Estado federado señala que, en este asunto concreto, las partes habrían acordado una prima de garantía diferente si [la consultoría] hubiera llegado a otra conclusión. El Estado federado asume por ende que se creó una confianza legítima que la Comisión debe tener en cuenta.

(114) En segundo lugar, Alemania afirma que la garantía objeto de evaluación es una garantía de ejecución de un contrato (*Vertragserfüllungsbürgschaft*). De acuerdo con Alemania, este tipo de garantía conlleva un beneficio para el garante (es decir, el Estado federado) en caso de que se ejecute la garantía (*Bürgschaftsfall*), que debe tenerse en cuenta cuando se establece la prima de garantía. Una garantía de ejecución de un contrato debe evaluarse en función de criterios distintos a los de una garantía para garantizar un préstamo, ya que reduce el riesgo de impago para el garante. De hecho, Alemania explica que, en caso de impago por parte de FFHG, el Estado federado solamente abonaría el importe garantizado a Haitec previa devolución de los terrenos por parte de Haitec. Si se ejecutase la garantía, el Estado federado recibiría el bien inmueble, incluido el hangar de mantenimiento construido en él, sin deberle ninguna compensación a Haitec. Dicho hangar de mantenimiento podría utilizarse incluso si no se realizan vuelos y, como mínimo, mantendría, si no aumentaría, el valor del inmueble.

(115) Si no se hubiese ejecutado la garantía, en la medida en que el Estado federado hubiera seguido siendo socio de FFHG, el Estado federado también se habría beneficiado de la retransmisión del inmueble a FFHG porque dicha retransmisión habría incrementado el valor general de las participaciones de FFHG.

(116) Incluso después de la transmisión de las participaciones del Estado federado al inversor privado HNA, seguía existiendo un beneficio para el Estado federado, ya que FFHG tenía la obligación de transmitir el inmueble al Estado federado si se ejecutase la garantía ([26]). El hecho de que el inmueble, gracias al hangar de mantenimiento construido en él, tuviera valor reduciría el riesgo real de incumplimiento del Estado federado.

(117) La hipótesis de FFHG y del Estado federado, en el momento en que se acordó la garantía, de que la venta a Haitec conllevaría un aumento sostenible del valor de la parcela de terreno se confirmó retrospectivamente, ya que las inversiones de aproximadamente 40 millones EUR por parte de Haitec resultaron ser muy superiores a lo que se había previsto originalmente.

(118) Además, Alemania argumenta que incluso suponiendo que el cálculo de la prima de garantía llevado a cabo por la Comisión sea correcto y que la diferencia entre la prima determinada por [la consultora] (el 2,56 %) y la prima determinada por la Comisión (del 3,10 al 4,41 %) represente una ventaja económica para FFHG, esta ventaja solamente representa una diferencia de 0,54 puntos, esto es, una diferencia anual de 33 480 EUR. Después de tres años, el total de 100 440 EUR seguiría siendo considerablemente inferior al importe establecido en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1407/2013.

(119) Por último, Alemania no tiene conocimiento de la existencia de ninguna conexión entre la empresa matriz de Haitec (City Leasing Ltd) y Ryanair.

4.1.2. *La «doble venta» de una parcela de terreno por parte de FFHG*

(120) Alemania informa a la Comisión de que, al contrario de lo previsto en el contrato de compraventa de 2014 entre FFHG y el Estado federado de Renania-Palatinado, cuando FFHG ejerció su derecho de desistimiento no se había formulado ningún dictamen pericial. En lugar de ello, la transmisión de la parcela «alojamiento» se llevó a cabo por un valor de 0 EUR, que es el mismo precio que el de la compraventa inicial.

([26]) Contrato de compraventa de participaciones con HNA, punto 8.2(4).

(121) Alemania justifica esta decisión argumentando que no había ningún indicio de que los precios de la parcela «alojamiento» hubieran cambiado durante el período transcurrido entre el contrato de compraventa de 2014 y el ejercicio del derecho de desistimiento en 2016. Además, Alemania observa que la tasación pericial inicial de la Comisión Pericial del Valode los Inmuebles de la zona de Osteifel-Hunsrück encargado por el Estado federado de Renania-Palatinado y completada con un informe de la SDG Nord había arrojado un valor negativo significativo de dicha parcela (aproximadamente [de -5 a -2] millones EUR, basándose en una estimación del coste de la demolición de los edificios y la rehabilitación del terreno de [4 a 6] millones EUR y en un valor positivo de la venta del terreno, una vez demolidos los edificios y rehabilitado el terreno, de [1 a 4] millones EUR). Para reforzar su postura, Alemania solicitó una nueva valoración pericial a la Comisión Pericial del Valode los Inmuebles de la zona de Osteifel-Hunsrück después de que se le notificase la Decisión de incoación, con el fin de evaluar si, sobre la base de la información disponible en el momento en que se ejerció el derecho de desistimiento, el valor de mercado de la parcela «alojamiento» era realmente de 0 EUR. Dicha tasación confirma el análisis de Alemania. Alemania explica que el hecho de que ADC haya ofrecido un precio de venta más elevado puede deberse a la suposición de que la parcela «alojamiento» podría urbanizarse con éxito tras la privatización del aeropuerto. Esa expectativa subjetiva de un inversor privado (que no parece haberse confirmado, dado que el terreno aún no se ha utilizado) no puede poner en tela de juicio el análisis objetivo realizado por el Estado federado en el momento de la venta, confirmado por el dictamen pericial posterior.

4.2. **Con respecto a las medidas que pueden constituir ayuda a Ryanair**

4.2.1. *Los contratos de comercialización de 2005 y 2017 entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair*

(122) Alemania argumenta que el contrato de comercialización de 2005 es independiente de los servicios aeroportuarios prestados por FFHG y que los pagos realizados por el Estado federado de Renania-Palatinado a Ryanair corresponden a precios de mercado. Para ello, Alemania comparó los precios cobrados por Ryanair con los cobrados en otros sitios web por campañas publicitarias similares. Por otro lado, Alemania argumenta que el turismo es importante para la economía del Estado federado de Renania-Palatinado, y que la estrategia para el turismo formulada en 2015 hace especial hincapié en el mercado exterior y, por ello, la atracción de más turistas entrantes de otros países adquiere una importancia especial en la estrategia de comercialización del Estado federado de Renania-Palatinado. En este contexto, Alemania considera la publicidad en el sitio web de Ryanair más eficaz, debido a los usuarios internacionales que lo visitan.

(123) Desde el punto de vista de Alemania, los contratos de comercialización de 2005 y 2017 eran medidas de promoción turística, y no una promoción de Ryanair. Por tanto, los contratos de comercialización se diseñaron en consonancia con las condiciones del mercado, esto es, los pagos abonados por el Estado federado correspondían, en todo momento, a unos servicios de comercialización con valor añadido.

(124) Esos servicios concretos fueron prestados por Ryanair como servicios de comercialización independientes, al margen de las operaciones de vuelo realizadas en el Estado federado de Renania-Palatinado o cerca de este. Más concretamente, el objetivo era la promoción de Renania-Palatinado como un lugar turístico y aumentar el porcentaje de turistas que pernoctan al menos una noche en Renania-Palatinado entre los pasajeros de Ryanair que llegan a los aeropuertos comerciales situados en Renania-Palatinado (tráfico entrante) o cerca de dicho Estado federado. Además del aeropuerto de Fráncfort-Hahn, algunos de dichos aeropuertos son: Karlsruhe/Baden-Baden, Estrasburgo, Saarbrücken, Luxemburgo, Colonia-Bonn y Fráncfort-Main. El último contrato de comercialización se celebró en octubre de 2017, cuando ya había concluido la privatización del aeropuerto de Fráncfort-Hahn mediante la transmisión de las participaciones del Estado federado en el verano de 2017.

(125) Según Alemania, este enfoque general del Estado federado, en particular la inclusión de los distintos aeropuertos, también contradice la hipótesis de la Comisión (considerando 239 de la Decisión de incoación) de que las medidas de comercialización estaban destinadas, principalmente, a la promoción de los servicios aéreos de Ryanair con origen y destino en Renania-Palatinado. Esto se contradice con el hecho de que la mayor parte de los pasajeros transportados por Ryanair desde el aeropuerto de Fráncfort-Hahn son pasajeros salientes (el [75 a 80] % del tráfico de pasajeros de Fráncfort-Hahn es saliente, como demuestra un estudio realizado por Dornier Consulting presentado por Alemania). La suposición, por parte de la Comisión, de que el objetivo de promocionar el turismo «no se ha logrado» debe ser rechazada por ser meramente especulativa. La Comisión no ha comprendido que los contratos de comercialización no solo tenían por objeto aumentar los números de pasajeros. Alemania rechaza la conclusión preliminar de la Comisión de que los contratos comerciales de 2005 y 2017 conllevaban, de hecho, ayudas de funcionamiento para Ryanair. En particular, Alemania subraya que también podrían cumplirse las obligaciones de Ryanair derivadas del contrato de comercialización de 2017 si los turistas que habían viajado a otros aeropuertos situados fuera del Estado federado se trasladaban a Renania-Palatinado y pernoctaban allí.

(126) Se seleccionó a Ryanair como parte contratante por su alto grado de competencia en el ámbito de la comercialización basada en la localización y porque, como compañía aérea, Ryanair transporta a turistas a aeropuertos situados en el Estado federado o en las zonas colindantes desde varios aeropuertos. Desde un punto de vista realista, Ryanair era capaz de atraer a un gran número de visitantes al Estado federado, ya que opera en un gran número de aeropuertos situados en el Estado federado o en torno a este y había consolidado una amplia presencia en el mercado en el sector de la comercialización a lo largo de los años y era conocida por prestar unos servicios de comercialización efectivos.

(127) Alemania argumenta que los servicios de comercialización podían contratarse sin una licitación pública debido a que la legislación alemana en materia de contratación pública contemplaba una exención cuando, desde un punto de vista realista, solamente un operador (en este caso, Ryanair) es capaz de prestar los servicios. Además, dado que la contratación formaba parte de sus labores como ente público, a saber, la promoción del turismo y el desarrollo económico regional, el Estado federado de Renania-Palatinado actuó como un contratante público que buscaba cumplir un objetivo político.

(128) Por otro lado, FFHG no intervino en modo alguno en la celebración de los contratos de comercialización. Por tanto, la Comisión debe separar la estrategia de comercialización del desarrollo del aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

(129) Alemania también afirma que los precios de los servicios de comercialización eran conformes al mercado. A comienzos de 2017 se contrató a un experto externo e independiente con experiencia específica tanto en el sector del turismo como en el sector aeroportuario, quien estableció los precios de mercado de los servicios de comercialización mediante una evaluación comparativa y un estudio de mercado que demostraron que la oferta de Ryanair era la más ventajosa. El experto definió a continuación los distintos aspectos a tener en cuenta para que el contrato de comercialización de 2017 se ajustara a las condiciones del mercado, como una limitación de la duración a tres años como máximo y una supervisión independiente.

(130) Ryanair y el Estado federado de Renania-Palatinado acordaron que los pagos solamente se abonarían si el número de visitantes que pernoctaban durante el período pertinente estaba debidamente documentado con arreglo a metodologías y normas de mercado generalmente aceptadas. La supervisión del cumplimiento de los términos del contrato por parte de Ryanair se encargó a Coyne Research. Alemania explica que, entre el [] y el [] trimestre de [...], Ryanair ha aportado a Renania-Palatinado más de [...] pasajeros que pernoctaron allí (el [...] % a través del aeropuerto de Fráncfort-Hahn).

(131) Con motivo de la incoación, por parte de la Comisión, del procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del TFUE, el Estado federado de Renania-Palatinado rescindió el contrato el 31 de diciembre de 2018.

4.2.2. *La ayuda para formación a Ryanair*

(132) Alemania confirmó que Ryanair era el perceptor final de los pagos del Estado federado y que HCM solamente era un intermediario. Alemania formuló cuatro observaciones adicionales: en primer lugar, los pagos no constituyen ayuda estatal; en segundo lugar, el importe de la financiación que se alega que se ha otorgado a Ryanair según el denunciante no es correcto; en tercer lugar, Alemania no puede proporcionar la información solicitada por la Comisión en la Decisión de incoación; en cuarto lugar, el plazo de prescripción para una posible recuperación ya ha vencido.

(133) Con respecto al primer punto, Alemania argumenta que los pagos abonados a Ryanair por la ayuda para formación no constituyen ayuda estatal porque no guardan relación con una actividad económica, sino que se destinan a la financiación de medidas del ámbito de la política del mercado laboral. Por tanto, tienen que ver con el ejercicio de prerrogativas de poder público. La beneficiaria fue Ryanair porque Ryanair prestaba los servicios que hicieron posible que HCM, con la ayuda de a und o Gettmann, llevara a cabo las actividades, esto es, impartiera la formación.

(134) Con respecto al segundo punto, Alemania plantea tres observaciones. En primer lugar, la financiación solamente se otorgó con la correspondiente prueba de uso y la intensidad de la financiación se limitó al 50 %. En segundo lugar, ni Alemania ni el Estado federado tienen conocimiento de la alegación de Lufthansa de que el abogado del Estado federado confesó en una audiencia en el asunto T-492/15 ([27]) que el Estado había otorgado ayudas de funcionamiento ilegales a Ryanair, ni existe ninguna mención a dicha confesión en el acta de la audiencia judicial. Lufthansa podría haber accedido a los archivos de audio de la audiencia como pruebas de esta alegación, pero no lo hizo. En tercer lugar, Lufthansa deduce de los informes anuales de HCM que el Estado federado concedió una ayuda que ascendía, como mínimo, a 2,7 millones EUR. Las declaraciones de Lufthansa no son concluyentes y no existen indicios de que no se hiciera un uso adecuado de los fondos transferidos a HCM y no se destinasen a las medidas de política social previstas.

(135) Con respecto al tercer punto, Alemania reitera la dificultad de facilitar más información habida cuenta de que el período de archivo establecido en el Derecho alemán es de diez años y ha vencido. Por consiguiente, en lo que respecta a la consideración de la Comisión en la Decisión de incoación de que la medida en cuestión podría ser considerada ayuda a la formación en el sentido del RGEC, Alemania respondió que, dada la falta de información, el Estado federado no puede determinar si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 31 del RGEC. El Estado federado no sabe si las personas formadas dentro de dichos programas fueron contratadas por Ryanair una vez completada la formación y, en tal caso, en qué medida. Las autoridades alemanas no saben si Ryanair asume los costes de formación de sus distintas categorías de empleados, y en tal caso, en qué medida, ni cuándo pueden tener que asumir dichos costes los propios empleados (de manera proporcional).

(136) En relación con el cuarto punto, Alemania observa que la cuestión de si se cumplen las condiciones acumulativas para la existencia de ayuda estatal en el presente asunto no resulta pertinente, dado que, en cualquier caso, toda recuperación habría prescrito en un plazo de diez años tal y como establece el artículo 17 del Reglamento (UE) 2015/1589. De acuerdo con el artículo 17, apartado 2, de dicho Reglamento, el plazo se cuenta a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda, con lo cual, la fecha del último pago es decisiva. El último pago se efectuó a finales de 2003, por lo que el plazo de prescripción venció a finales de 2013. Alemania alega que la ayuda para formación fue examinada por primera vez en la solicitud de información de la Comisión de 13 de marzo de 2017. En aquel momento, el plazo de prescripción ya había vencido hacía más de tres años y, por tanto, no podía interrumpirse más.

4.2.3. *La financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento*.

(137) Alemania cuestiona la existencia de ayuda estatal alegando que la decisión de construir el hangar de mantenimiento y de financiar la escuela de pilotos y auxiliares de vuelo fue una decisión autónoma de la dirección de FFHG.

(138) Rechaza además la alegación del denunciante de que en el hangar de mantenimiento solamente se podía hacer el mantenimiento del tipo de aeronave principal utilizado por Ryanair en aquel momento (el Boeing 737). También se podían operar otras aeronaves de media distancia, como el Airbus A320. Alemania explicó que el hangar de mantenimiento se diseñó para que tuviera una vida útil a largo plazo de aproximadamente treinta años. Dado que el contrato con Ryanair abarca un período de quince años, a FFHG no le habría interesado diseñar un hangar de mantenimiento para uso exclusivo de Ryanair.

(139) Alemania argumenta que no existen pruebas que respalden la conclusión de que se otorgara una ventaja a Ryanair mediante la celebración de los contratos. FFHG llevó a cabo un exhaustivo estudio de viabilidad, que fue presentado al consejo de administración. La Comisión ha cuestionado algunas de las hipótesis de dicho estudio. Alemania no posee pruebas que sugieran que, en aquel momento, las hipótesis de la dirección fueran manifiestamente incorrectas desde la perspectiva *ex ante* pertinente.

(140) Además, Alemania señala que incluso si en el presente asunto se asumiera que, con arreglo a la legislación sobre ayudas estatales, se ha otorgado una ventaja a Ryanair y que la medida era imputable al Estado (que no lo fue), dicha ayuda a la inversión podría considerarse compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, del TFUE y con 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 ([28]) (en lo sucesivo, «Directrices de aviación de 2005») aplicables en aquel momento.

([27]) Deutsche Lufthansa AG/Comisión, audiencia de 9 de julio de 2018.
([28]) DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

(141) Por último, Alemania argumenta que la financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento sería compatible con el mercado interior. Según Alemania, la construcción del hangar de mantenimiento y de la escuela de pilotos y auxiliares de vuelo dio lugar a la creación de unos cincuenta puestos de trabajo cualificados. Alemania considera que la infraestructura construida era necesaria y apropiada para lograr el objetivo de desarrollo regional, como demuestra su óptima utilización, que también cumple las perspectivas a medio plazo.

4.2.4. *Los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair*

(142) Alemania mantiene su postura de que los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair no constituyen ayuda estatal. Además, Alemania subraya que, al contrario que la suposición de la Comisión en la Decisión de incoación (considerandos 108 y 109), la evaluación y el razonamiento de Alemania no han cambiado con el tiempo.

(143) La modificación y la adaptación de la base contractual durante un período aproximado de quince años es una práctica habitual en este sector. Ello se debe, por ejemplo, a los cambios en el marco regulador aplicable y, en particular, al hecho de que se introdujeron nuevas directrices de la Comisión sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas en dos ocasiones durante dicho período, con la consiguiente redefinición del funcionamiento de los aeropuertos regionales.

(144) Alemania duda que pudiera imputarse alguna ventaja al Estado. Alemania reitera que la entonces dirección de FFHG actuó de manera independiente, lo que quiere decir que dichos contratos fueron negociados de manera independiente con Ryanair. Más concretamente, dichos contratos no requerían la aprobación del consejo de supervisión (*Aufsichtsrat*), sino que podía celebrarlos legalmente la dirección.

(145) El hecho de que el Estado federado de Renania-Palatinado celebrara contratos de comercialización con Ryanair en 2005 y, posteriormente, en 2017 no sugiere que el Estado federado intentase mantener y promocionar las actividades de transporte aéreo de Ryanair en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

(146) Además, Alemania duda de que exista selectividad a la luz de la jurisprudencia reciente de los órganos jurisdiccionales de la Unión. Alemania afirma que el mero hecho de que se celebre un contrato bilateral no puede justificar, por sí mismo, la selectividad. En su sentencia en el asunto T-77/16, de 13 de diciembre de 2018 ([29]), el Tribunal General señaló que el mero hecho de que dichos contratos bilaterales se desvíen de los requisitos de tarificación u otros contratos bilaterales aplicables no da lugar a selectividad. En lugar de ello, la Comisión debe ser capaz de demostrar que las condiciones otorgadas a una compañía aérea difieren de las que se aplicarían a otras compañías aéreas. Alemania explica que los contratos de servicios aeroportuarios de 2013 y 2015 no establecen nuevas tasas aeroportuarias que se desvíen del baremo general de tasas aeroportuarias aplicable en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn. Al contrario, los contratos de servicios aeroportuarios de 2013 y 2015 constituyen una nueva prórroga de las condiciones vigentes durante un período de tres y cinco años, respectivamente.

(147) En opinión de Alemania, las tasas acordadas con Ryanair se ajustan al baremo general de tasas aeroportuarias aplicable en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn, que ha permanecido prácticamente inalterado desde 2006. La única diferencia entre el contrato accesorio n.º 2, de 2016, y el baremo general de tasas aeroportuarias aplicable en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn radica en que las tasas aeroportuarias de [...] EUR por pasajero saliente ya se aplican a partir de [...] pasajeros entrantes y salientes y no solo a partir de [...] pasajeros. Además, Alemania argumenta que cualquier otra compañía aérea que generase un volumen de pasajeros comparable podría haber utilizado el aeropuerto en condiciones comparables, no discriminatorias, esto es, podría haber celebrado un contrato similar con FFHG.

(148) Alemania argumenta que el contrato accesorio n.º 2, de 2016, también cumplía el principio del operador en una economía de mercado y presentó un análisis de rentabilidad incremental elaborado por PwC (en lo sucesivo, «estudio de PwC») a tal fin. En el considerando 287 de la Decisión de incoación se indicaba que el estudio había sido encargado como muy tarde dos días antes de la celebración del contrato accesorio n.º 2, de 2016. Alemania aclaró que el estudio de PwC se había estado elaborando y debatiendo con FFHG durante un largo período de tiempo y, por consiguiente, era plenamente conocido por la dirección de FFHG cuando se celebró el contrato. Alemania cuestiona por tanto que el estudio fuera encargado solo dos días antes de que se celebrara el contrato. De hecho, Alemania explica que PwC había apoyado el proceso de negociación desde el principio.

([29]) Sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y Airport Marketing Services/Comisión, T-77/16, EU:T:2018:947.

(149) Por otro lado, Alemania sostiene que no se otorgó ninguna ventaja a Ryanair mediante el contrato accesorio n.º 2, de 2016, y que la evaluación de PwC es correcta. En los dos años posteriores a la celebración del contrato, los volúmenes de pasajeros superaron los dos millones, es decir, en promedio, en torno a 2,28 millones, esto es, más del [7 al 10 %] con respecto a la previsión.

(150) En este contexto, Alemania también destaca el hecho de que el contrato accesorio de 2013 no contiene ninguna disposición que establezca que las tasas aeroportuarias de [...] EUR por pasajero sean aplicables a partir de [...] pasajeros entrantes y salientes. No era algo necesario dado que el contrato accesorio establece expresamente que en el contrato accesorio de 2013 no se incluyen los costes por pasajero aplicables a los pasajeros salientes. En lugar de ello, la base para la determinación de las tasas aeroportuarias para los pasajeros entrantes y salientes siempre ha sido el baremo de tasas aeroportuarias aplicable en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn, que se aplica a todos los usuarios de este aeropuerto por igual. Por tanto, las tasas acordadas con Ryanair se ajustaban al baremo de tasas aeroportuarias de 2012 aplicable en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn, que ha permanecido prácticamente inalterado desde 2006. Alemania señala que la Comisión ya ha constatado que la tarifa de tasas aeroportuarias de 2006 aplicable en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn no confería ninguna ventaja económica a los usuarios del aeropuerto ([30]).

(151) Por otro lado, el objetivo principal de la anotación de 2015 era prorrogar los contratos en vigor hasta el 31 de marzo de 2017 con el fin de garantizar la seguridad jurídica al comienzo del proceso de privatización. La anotación de 2015 incluye varios aspectos, algunos de los cuales no se regulaban previamente, tales como la ayuda de Ryanair en su búsqueda de capacidades para el hangar. Sin embargo, algunas disposiciones eran tan genéricas y poco específicas (por ejemplo, «cooperación en la búsqueda de instalaciones de hangaraje de bajo coste») que parece evidente que las partes estaban manifestando otras intenciones al respecto. No obstante, no dio lugar a obligaciones jurídicas con unas consecuencias monetarias cuantificables concretas que pudieran haber sido objeto de un análisis económico. Por el contrario, se habrían precisado aclaraciones contractuales adicionales, lo que no sucedió.

5. **EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS**

5.1. **Existencia de ayuda**

(152) 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.

(153) Los criterios previstos en el artículo 107, apartado 1, del TFUE son acumulativos. Por consiguiente, para que una medida constituya ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE han de cumplirse todas las condiciones siguientes. La ayuda económica debe ser otorgada por el Estado o mediante fondos estatales, favorecer a determinadas empresas o producciones, falsear o amenazar con falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

(154) En las secciones que figuran a continuación, la Comisión analizará si las medidas descritas en la sección 2 cumplen los criterios acumulativos y, por tanto, constituyen ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

5.1.1. *Con respecto a las medidas que pueden constituir ayuda a FFHG*

5.1.1.1. Garantía concedida a FFHG por el Estado federado de Renania-Palatinado

5.1.1.1.1. Concepto de empresa y de actividad económica

(155) La Comisión concluye, de conformidad con la Decisión de incoación, que FFHG es una empresa que lleva a cabo una actividad económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE (véanse los considerandos 148 y 149 de la Decisión de incoación).

([30]) Decisión (UE) 2016/789 de la Comisión, de 1 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.21121 (C 29/08) (ex NN 54/07) ejecutada por Alemania sobre la financiación del aeropuerto de Fráncfort-Hahn y las relaciones financieras entre el aeropuerto y Ryanair (DO L 134 de 24.5.2016, p. 46, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2016/789/oj), considerando 494.

5.1.1.1.2. Uso de recursos estatales e imputabilidad al Estado

(156) La Comisión considera, de acuerdo con la Decisión de incoación (véase el considerando 150), que la garantía es imputable al Estado y conlleva recursos estatales.

5.1.1.1.3. Ventaja económica

(157) En la Decisión de incoación no se llegó a ninguna conclusión en relación con la ventaja económica.

(158) La cuestión es si la garantía concedida a FFHG por el Estado federado, en particular el precio de la garantía acordado entre FFHG y el Estado federado, constituye una ventaja económica. Para ello, debe determinarse si la garantía cumple el principio del operador en una economía de mercado, esto es, debe evaluarse si, en circunstancias similares, un inversor privado de un tamaño comparable que opere en condiciones normales de una economía de mercado podría haber sido inducido a conceder la garantía en cuestión ([31]).

(159) En la sección 3 de la Comunicación de la Comisión de 2008 relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía ([32]) (en lo sucesivo, «Comunicación sobre las garantías») se establecen una serie de condiciones con el fin de facilitar la evaluación de si una garantía cumple el principio del operador en una economía de mercado y puede descartarse que exista una ventaja.

(160) Las condiciones acumulativas establecidas en el punto 3.2 de la Comunicación sobre las garantías que deben cumplirse para descartar la existencia de una ventaja económica son las siguientes: a) el beneficiario de la garantía no se encuentra en una situación financiera difícil, b) la garantía puede evaluarse adecuadamente en el momento de su concesión, c) la garantía no cubre más del 80 % del préstamo u otra obligación financiera pendiente, y d) se paga por la garantía un precio basado en el mercado.

(161) El Estado federado y FFHG acordaron una prima de garantía del 2,56 % basándose en una evaluación realizada por un consultor contratado para dicho fin ([33]). En su evaluación, el consultor contratado por las autoridades alemanas estimó en primer lugar la calificación intrínseca de FFHG con la herramienta RiskCalc de Moody's. Sobre la base de los estados financieros auditados de FFHG correspondientes a 2012, la calificación intrínseca se valoró en [...] para un año y [...] para cinco años ([34]). El consultor de las autoridades alemanas ajustó esta calificación intrínseca basándose en las características específicas contractuales de la garantía, y obtuvo una estimación de [...] (correspondiente a [...] en la escala de Standard & Poor's.

(162) En su Decisión de incoación, la Comisión manifestó dudas con respecto a las estimaciones de los consultores contratados por Alemania. Las dudas se referían al método aplicado, así como a la pertinencia de los datos utilizados para determinar la prima de garantía. Además, el denunciante manifestó dudas con respecto a la aplicabilidad del principio del operador en una economía de mercado.

(163) Por consiguiente, la Comisión evaluará si es aplicable el principio del operador en el mercado y, si lo es, si la prima de garantía del 2,56 % es conforme al mercado.

([31]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión («Tubemeuse»), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, apartado 29; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión («Alfa Romeo»), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, apartados 18 y 19; sentencia del Tribunal General de 30 de abril de 1998, Cityflyer Express/Comisión, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, apartado 51; sentencia del Tribunal General de 21 de enero de 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke y Lech-Stahlwerke/Comisión, asuntos acumulados T-129/95, T-2/96 y T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, apartado 104; sentencia del Tribunal General de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

([32]) DO C 155 de 20.6.2008, p. 10.

([33]) Considerando 21.

([34]) La estimación de la calificación de FFHG utilizando la herramienta RiskCalc de Moody's y los estados financieros no auditados correspondientes a 2012 es de […].

5.1.1.1.3.1. Sobre la aplicabilidad del principio POPEM

(164) La primera cuestión plantea si un operador privado podría haber adoptado, en principio, sobre la base de un análisis económico, el comportamiento del Estado federado de Renania-Palatinado. Esto presupone que la actividad en cuestión es una actividad económica y que un inversor privado emprendería, *a priori*, dicha actividad.

5.1.1.1.3.1.1. La celebración de un contrato de garantía es una actividad económica

(165) Según el Tribunal de Justicia, «la aplicabilidad del criterio de inversor privado depende en definitiva de que el Estado miembro interesado conceda una ventaja económica a una empresa que le pertenece, en su condición de accionista y no en la de poder público» ([35]). En el presente asunto, el Estado ha celebrado un contrato de garantía con Haitec en beneficio de FFHG. El contrato de garantía con Haitec, así como el contrato relativo a la prima de garantía con FFHG, se rige por el Derecho civil, en este caso, en el Derecho de garantías crediticias (*Kreditsicherungsrecht*) alemán. Por tanto, al celebrar este contrato, el Estado no actúo ejerciendo potestades soberanas sino que actuó como un operador privado. Ni Lufthansa ni el Gobierno alemán rebaten que la actividad en cuestión no constituye un ejercicio de prerrogativas de poder público y es, por tanto, una actividad económica.

5.1.1.1.3.1.2. Un operador privado podría haber participado en el contrato de garantía en cuestión.

(166) Según el Tribunal de Justicia, el examen para determinar si un operador privado habría ejercido dicha actividad económica debe interpretarse de manera amplia ([36]). Se considera que es compatible con el principio POPEM que el sector público aporte capital para garantizar la supervivencia temporal de una empresa, siempre que esta siga funcionando de forma rentable después de la reestructuración ([37]). Solamente puede dejar de considerarse que la inyección de capital adicional es compatible con el principio POPEM cuando la situación económica de la empresa a la que se inyecte el capital, junto con la situación del sector en cuestión, no muestre ningún indicio de mejora. Estos razonamientos también son aplicables a las primas de la garantía en el momento en que se establecen ([38]).

(167) Contrariamente a lo que se alega en las observaciones del denunciante, Alemania confirmó a la Comisión que Haitec no se encontraba en una situación financiera difícil. Por otro lado, la pregunta de si ningún otro inversor privado habría concedido, *de facto*, dicha garantía a Haitec en beneficio de FFHG en aquel momento resulta irrelevante. El único factor decisivo es si la actividad sigue siendo sostenible económicamente, de modo que un inversor *hipotético* pudiera plantearse dicha opción. El mero hecho de que FFHG estuviera legalmente obligada a mantener un negocio presuntamente deficitario con Ryanair (que no era el caso) no basta para catalogar la garantía entre el Estado federado y HAITEC de inviable desde el punto de vista comercial. Como ya se ha dicho, los déficits temporales no excluyen la aplicabilidad del principio POPEM siempre y cuando existan pruebas de una mejora sostenible a largo plazo. En el presente asunto, la información proporcionada por Haitec demuestra que sus inversiones de alrededor de 40 millones EUR en el hangar de mantenimiento eran considerablemente más elevadas de lo previsto inicialmente, lo que demuestra que la garantía tenía un efecto de incentivo económico que dio lugar al refuerzo sostenible de dicho emplazamiento y, por tanto, era razonable desde el punto de vista económico.

(168) Para evaluar si la actividad económica en cuestión habría sido llevada a cabo por un operador privado, también es necesario fijarse en el marco jurídico de la actividad económica propiamente dicha, en este caso, el contrato de garantía. Dicho de otro modo, para que el principio POPEM no fuera aplicable, el contrato de garantía tendría que haber sido poco lucrativo incluso en su concepción teórica. Como ya se ha dicho, la garantía se diseñó para tener un efecto económico positivo, y lo tuvo. Sin embargo, incluso en un hipotético escenario en el que el proyecto de

([35]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de junio de 2012, Comisión Europea/Électricité de France (EDF), C-124/10, ECLI:EU:C:2012:318, apartados 82 y siguientes.

([36]) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, Aéroports de Paris/Comisión, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, apartado 107.

([37]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, República Italiana/Comisión, C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, apartado 20: «A este respecto, es necesario precisar que, aun cuando el comportamiento del inversor privado, al que debe compararse la actuación del inversor público que persigue objetivos de política económica, no es necesariamente el del inversor ordinario que coloca capitales en función de su rentabilidad a un plazo más o menos corto, sí debe ser, por lo menos, el de un holding privado o un grupo privado de empresas que persigue una política estructural, global o sectorial, y se guía por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo».

([38]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, República Italiana/Comisión, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, apartados 23 y 24.

construcción fracasara por una de las circunstancias enumeradas en el considerando 19, el contrato de garantía se diseñó para que siguiera siendo lucrativo económicamente pese a las circunstancias descritas. De hecho, el contrato de garantía se formuló de tal manera que, en caso de reclamación de la garantía, el Estado federado solamente tendría que abonar la suma de la garantía de forma concurrente con la devolución del inmueble por parte de Haitec y, de conformidad con la sección C, punto 3, del artículo 8 del contrato, sin que FFHG tuviera la obligación de compensar ningún tipo de gasto a Haitec. Esto quiere decir que, en caso de reclamación de la garantía, FFHG recibiría una parcela de terreno, incluido el hangar construido en ella, sin compensar los gastos asociados a Haitec. Así pues, FFHG recibiría un inmueble de mayor valor y podría destinarlo a otros fines comerciales. El valor de las participaciones del Estado federado en FFHG se incrementaría a su vez. La Comisión también observa que después de la transmisión de las participaciones del Estado federado en FFHG a HNA en 2017, FFHG tenía la obligación de transmitir el bien inmueble, también el hangar construido en él, al Estado federado si se ejecutaba la garantía. Por lo tanto, un inversor privado podría haberse planteado emprender dicha actividad económica.

(169) La Comisión concluye que el principio POPEM es aplicable.

5.1.1.1.3.2. La conformidad de la prima de garantía con el mercado

(170) La segunda cuestión consiste en determinar si la prima de la garantía del 2,56 % se ajusta a las condiciones del mercado.

(171) La Comisión tenía las siguientes dudas ([39]). En primer lugar, para calcular el rendimiento de los bonos emitidos por empresas con una calificación [...] con un vencimiento de quince años, el «enfoque basado en los beneficios» toma el rendimiento de los bonos emitidos por dichas empresas con un vencimiento de diez años y añade el diferencial entre el rendimiento de los bonos del Estado alemán con un vencimiento de quince y diez años. Es previsible que el diferencial sea inferior al mismo diferencial de empresas con una calificación [...] debido a que los bonos del Estado alemán tienen una calificación muy elevada, AAA, (esto es, cuando la calidad de la calificación es tan elevada, el diferencial entre los rendimientos de los bonos con distintos vencimientos no es elevado en comparación con un diferencial similar de empresas con una calificación menor). En consecuencia, la Comisión concluyó que es probable que la estimación de la prima de garantía realizada por [la consultora] utilizando este método subestime el valor de referencia del mercado. En segundo lugar, se plantea la misma duda con respecto a la aplicación de un enfoque comparativo con los tipos CDS, que son unos indicadores del riesgo de crédito ampliamente conocidos. Los tipos CDS revelan que una prima de garantía apropiada para una empresa con la calificación intrínseca de [...] debe situarse en un rango del 3,10 al 4,41 %, dependiendo de si se incluye un ajuste por unas características contractuales específicas. La prima de garantía acordada del 2,56 % se sitúa por debajo del límite inferior de este rango. En tercer lugar, la Comisión observó que, aun aceptando todos los ajustes de la calificación propuestos por Alemania y asumiendo que FFHG tiene una calificación [...], la prima de garantía derivada de los tipos CDS (el 3,1 %) es mayor que el 2,56 % acordado por las partes. En términos generales, estos argumentos plantearon la duda de que la prima de garantía acordada puede ser demasiado baja en comparación con las condiciones de mercado para empresas con la misma calificación que FFHG.

(172) La observación de Alemania de que el Estado federado tenía derecho a recurrir a la experiencia de [la consultora] y de que la prima de garantía determinada por [la consultora] no podía cuestionarse *a posteriori* debe descartarse. Ello supondría que la competencia exclusiva de control de las ayudas estatales que tiene atribuida la Comisión podría eludirse mediante evaluaciones incorrectas de empresas de consultoría privadas o nacionales. La Comisión tenía por ende facultad para cuestionar los cálculos de [la consultora] con el fin de evaluar si había una ventaja económica o no.

(173) Del mismo modo, el argumento de Alemania de que la Comisión no tuvo en cuenta en sus cálculos el hecho de que la garantía en cuestión es una «garantía de ejecución de un contrato» y confería una ventaja económica al Estado federado de Renania-Palatinado que compensa la prima de garantía más reducida, no resulta pertinente para el cálculo del precio de mercado.

(174) Por el contrario, Lufthansa alegó que el valor de referencia equivocado es la prima de garantía obtenida a partir de los tipos CDS (3,1 %) porque la Comisión trató, erróneamente, a FFHG como un «prestatario».

([39]) Decisión de incoación, considerandos 154 a 159.

(175) Por otro lado, según Lufthansa, la prima de garantía debería haber ascendido al menos al 7,98 %, dando lugar a una ventaja del 5,42 %. Lufthansa argumenta que se debería haber tenido en cuenta la Comunicación relativa a los tipos de referencia, pero solo como referencia para el cálculo de la prima de garantía. Lufthansa alega que, verdaderamente, la situación económica de FFHG era tal que ningún otro inversor privado se habría planteado un contrato semejante y que habría que tener en cuenta este perfil de riesgo.

(176) La Comisión rechaza ambos argumentos. La Comisión estaba facultada para utilizar la Comunicación relativa a los tipos de referencia y, por consiguiente, evaluó a FFHG con una calificación [...], lo que, como ya se ha explicado (considerando 171) no representa una calificación alta, y se debe precisamente a la situación económica de FFHG.

(177) Por tanto, la Comisión concluye que la prima de la garantía no se ajustaba a las condiciones del mercado.

(178) Para concluir, la diferencia de precios entre el tipo mínimo conforme al mercado establecido por la Comisión (3,10 %) y el tipo real (2,56 %) para la garantía constituye una ventaja económica (0,54 %).

5.1.1.1.4. Selectividad

(179) El artículo 107, apartado 1, del TFUE prescribe que para que una medida pueda definirse como ayuda estatal, debe favorecer a «determinadas empresas o producciones». La garantía concedida a Haitec a un precio inferior al precio de mercado solamente favorece a FFHG como empresa y, por consiguiente, es selectiva.

5.1.1.1.5. Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio

(180) En la Decisión de incoación, la Comisión consideró que FFHG compite con otros operadores aeroportuarios de la Unión, al menos potencialmente, para atraer a compañías aéreas de la UE, en un contexto en el que estas tienen plena libertad para ofrecer servicios de transporte aéreo en todas las rutas interiores de la Unión, de conformidad con la legislación sobre transporte aéreo de la Unión. Por tanto, la ventaja económica señalada en la garantía al nivel de Haitec, con carácter preliminar, falsea la competencia y, al menos potencialmente, afecta al comercio entre los Estados miembros ([40]).

(181) Sin embargo, debe analizarse si la diferencia de 0,54 puntos, que constituye la ventaja económica, es una medida de ayuda que está exenta de la obligación de notificación prevista en el artículo 108, apartado 3, del TFUE, en virtud del artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1407/2013.

(182) En primer lugar, la prima de la garantía entra en el ámbito de aplicación del artículo 1 del Reglamento (UE) n.º 1407/2013.

(183) En segundo lugar, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento (UE) n.º 1407/2013, el importe total de las ayudas *de minimis* concedidas por un Estado miembro a una única empresa no excederá de 200 000 EUR durante cualquier período de tres ejercicios fiscales.

(184) Sin embargo, si, como el presente asunto, la medida en cuestión es una garantía, debe tenerse en cuenta el equivalente de subvención bruta conforme a lo establecido en el artículo 4, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1407/2013 y deben cumplirse otras condiciones específicas. De acuerdo con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1407/2013, dicho Reglamento solamente se aplica a las ayudas cuyo equivalente de subvención bruta pueda calcularse previamente con precisión («ayudas transparentes»). Tal y como se establece en el artículo 4, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1407/2013, las ayudas consistentes en garantías constituyen ayudas *de minimis* transparentes si, por una parte, la garantía por empresa cubre hasta el 80 % del préstamo subyacente y, por otra parte, el importe garantizado no excede de 1,5 millones EUR si la duración de la garantía es de cinco años o de 750 000 EUR si la duración de la garantía es de diez años. Al mismo tiempo, tal y como se establece en el artículo 4, apartado 6, letra a), del Reglamento (UE) n.º 1407/2013, debe garantizarse que el beneficiario de la ayuda no esté incurso en un procedimiento de insolvencia ni reúna los requisitos para que se incoe un procedimiento de insolvencia a petición de sus acreedores en virtud del Derecho interno.

([40]) Decisión de incoación, considerando 161.

(185) En el asunto actual, ni a FFHG ni a ninguna empresa vinculada a ella en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1407/2013 se les concedió ayuda estatal conforme a lo establecido en dicho Reglamento de la Comisión en los tres años anteriores a la concesión de la garantía. FFHG no estaba incurso en un procedimiento de insolvencia en aquel momento ni reunía los requisitos para la incoación de dicho procedimiento en el período en el que se concedió la ayuda. Alemania también confirmó que la garantía no excede del 80 % del contrato de compraventa. Por último, la diferencia de 0,54 puntos entre el porcentaje mínimo conforme al mercado establecido por la Comisión (el 3,10 %) y el tipo real (2,56 %) se convierte en un equivalente de subvención bruto anual de 33 480 EUR que, al cabo de tres años, equivale a un total de 100 440 EUR, muy por debajo del importe máximo establecido en el Reglamento (200 000 EUR).

(186) En conclusión, la ventaja otorgada a FFHG mediante la garantía cumple las condiciones del Reglamento (UE) n.º 1407/2013.

5.1.1.1.6. Conclusión

(187) De conformidad con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1407/2013, se considera que la medida no reúne todos los criterios del artículo 107, apartado 1, del TFUE y, por consiguiente, está exenta de la obligación de notificación establecida en el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

5.1.1.2. La «doble venta» de una parcela de terreno por parte de FFHG

(188) En lo que respecta al ejercicio del derecho de desistimiento, por parte de FFHG, de la venta de la parcela de terreno «alojamiento» al Estado federado de Renania-Palatinado, la Comisión considera apropiado comenzar el análisis por el único aspecto acerca del que había planteado dudas en la Decisión de incoación, a saber, si la restitución de la propiedad de la parcela «alojamiento» del Estado federado de Renania-Palatinado a FFHG se realizó al valor del mercado.

(189) En primer lugar, la Comisión lamenta que, contrariamente a lo que se había previsto en el contrato de compraventa de 2014, no se hubiera encargado ninguna tasación pericial cuando FFHG ejerció el derecho de desistimiento. A primera vista, esta circunstancia es un indicio de que la restitución de la propiedad podría no haberse realizado al valor del mercado.

(190) En lugar de ello, la devolución de la parcela «alojamiento» se realizó al mismo precio que el determinado por la Comisión Pericial del Valode los Inmuebles de la zona de Osteifel-Hunsrück para dicha parcela, completado con un informe de la SGD Nord, para el contrato de compraventa de 2014, esto es, 0 EUR.

(191) En segundo lugar, la Comisión observa que un mes después de que FFHG ejerciera su derecho de desistimiento, vendió la misma parcela de terreno por 1,25 millones EUR a ADC, un inversor privado, mediante un contrato de 6 de julio de 2016 entre ADC, FFHG y el Estado federado de Renania-Palatinado (considerando 25).

(192) En tercer lugar y como expuso Alemania en su comunicación de 26 de octubre de 2017, la Comisión observa que tras la firma de este contrato de compraventa hay una historia en la que han intervenido tanto FFHG como el Estado federado de Renania-Palatinado (considerandos 22 a 26).

(193) En el asunto Land Burgenland/Comisión, el Tribunal sostuvo que cuando un poder público procede a la venta de una empresa de su propiedad por medio de una licitación abierta, transparente e incondicional, puede presumirse que el precio de mercado equivale a la oferta más elevada, debiendo acreditarse, en primer lugar, que dicha oferta es vinculante y creíble, y, en segundo lugar, que no está justificado tomar en consideración factores económicos distintos del precio. En efecto, en tales circunstancias, no puede exigirse a la Comisión que para comprobar el precio de mercado recurra a otros medios, como los peritajes independientes ([41]).

([41]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2013, Land Burgenland y otros/Comisión, asuntos acumulados C-214/12 P, C-215/12 P y C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, apartados 94 y 95.

(194) En el presente asunto, el Estado federado de Renania-Palatinado sabía que FFHG había recibido una oferta, en el marco de una licitación pública, de 1,25 millones EUR por la parcela «alojamiento», dado que utilizó dicha oferta para establecer el precio de dicha parcela en el contrato de privatización con SYT. Por otro lado, el Estado federado de Renania-Palatinado también sabía, porque era parte en el contrato de compraventa celebrado entre el Estado federado de Renania-Palatinado, FFHG y ADC el 6 de julio de 2016, es decir, un mes después de que FFHG ejerciera su derecho de desistimiento, que, en dicho contrato, la parcela de terreno «alojamiento» tenía un valor de 1,25 millones EUR.

(195) Por estos motivos, al aceptar, sin contradecirlo, el hecho de que FFHG ejerciera su derecho de desistimiento sin designar a un experto para que estimara el valor de mercado de la parcela «alojamiento», el Estado federado de Renania-Palatinado no actuó de conformidad con el comportamiento de un operador en una economía de mercado. Un operador en una economía de mercado habría insistido en que se designara a un experto, que habría determinado el valor de la parcela. En consonancia con los principios establecidos en el considerando 193 y teniendo en cuenta la oferta presentada por ADC durante el procedimiento de licitación pública, el valor que el mercado estaba dispuesto a pagar en ese preciso momento por la parcela de terreno «alojamiento» ascendía a 1,25 millones EUR. El Estado federado tenía derecho a exigir este precio a FFHG por la parcela de terreno «alojamiento» como compensación.

(196) Por consiguiente, la Comisión concluye que el ejercicio del derecho de desistimiento a un precio de 0 EUR, en lugar de 1,25 millones EUR, ha redundado en una ventaja de 1,25 millones EUR para FFHG.

(197) Como se establece en la Decisión de incoación (considerandos 179, 180 y 190), las demás condiciones para determinar la existencia de ayuda estatal (empresa y actividad económica, uso de recursos estatales e imputabilidad al Estado, selectividad, falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio) se cumplen. Ni Alemania ni las partes interesadas lo han rebatido en sus observaciones.

(198) Por consiguiente, el ejercicio del derecho de desistimiento a 0 EUR, en lugar de 1,25 millones, constituye una ayuda estatal de 1,25 millones EUR para FFHG.

5.1.2. *Con respecto a las medidas que pueden constituir ayuda a Ryanair*

5.1.2.1. La ayuda para formación a Ryanair

5.1.2.1.1. Concepto de empresa y de actividad económica

(199) En la Decisión de incoación la Comisión consideró, con carácter preliminar, que Ryanair es una empresa y la impartición de formación constituye una actividad económica ([42]).

(200) Dado que Alemania mantiene su postura, esto es, que la ayuda para formación no constituye ayuda estatal porque representa un ejercicio de prerrogativas de poder público, es necesario que la Comisión trate los argumentos presentados por Alemania.

(201) Alemania afirmó que una medida encaminada a reducir el desempleo, como la medida objeto de evaluación, tiene un componente social, que redunda en el interés público. Sin embargo, independientemente de que esta medida pudiera enmarcarse en la obligación del Estado alemán de ser un «Estado social» (*Sozialstaatsprinzip*, establecida en el artículo 20, apartado 1, de la Ley Fundamental de Alemania) y, por tanto, constituir un ejercicio de prerrogativas de poder público conforme al ordenamiento jurídico alemán, los conceptos de «actividad económica» y «ejercicio de public authority» son conceptos autónomos del Derecho europeo sobre ayudas estatales y, por tanto, debe interpretarse en consecuencia. Puede considerarse que una entidad actúa ejerciendo la autoridad pública cuando la actividad en cuestión sea una tarea que forme parte de las funciones esenciales del Estado o esté relacionada con dichas funciones por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta ([43]). Como ya se ha afirmado en la Decisión de incoación ([44]), en el pasado ya se ha considerado que una medida para luchar contra el desempleo constituye un apoyo a la actividad económica y, por tanto, ayuda estatal ([45]).

([42]) Decisión de incoación, considerandos 205 a 208.
([43]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, apartados 22 y 23.
([44]) Decisión de incoación, considerando 207.
([45]) Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión, de 2 de julio de 2016, en el asunto de ayuda estatal SA.36671 (2013/N) – Suecia - Ayuda al empleo para la iniciación profesional destinada a trabajadores jóvenes (DO C 204 de 18.7.2013, p. 9).

(202) La Comisión evaluó si la ayuda para formación en cuestión, destinada a luchar contra el desempleo, podría considerarse un servicio social de interés general y, de ese modo, un «ejercicio de prerrogativas de poder público» de conformidad con el Derecho europeo sobre ayudas estatales. Sin embargo, los servicios sociales de interés general solamente se consideran «ejercicios de la autoridad pública» si se basan en el principio de solidaridad. Dado que la medida consta de varios pagos, no existe ningún sistema de contribuciones mutuas, y al mismo tiempo independientes, basadas en la afiliación. La medida tampoco está incluida en el sistema educativo nacional alemán.

(203) Por otro lado, las ayudas a la formación no redundan únicamente en el interés público sino también en el interés económico de Ryanair. Como a Ryanair se le ha adjudicado un contrato remunerado, Ryanair, ante todo, presta un servicio comercial ordinario para el que existe un mercado.

(204) Por último, parece que aunque el Estado haya examinado la formación impartida antes de la concesión de la financiación, no parece que haya habido ningún seguimiento permanente. Alemania tampoco parece haber determinado el contenido de la formación. Así pues, la ayuda para formación no constituye un ejercicio de prerrogativas de poder público.

(205) Si una medida no constituye un ejercicio de prerrogativas de poder público, el interés público es irrelevante para la evaluación de la existencia de ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(206) Por tanto, dado que Alemania no aportó ningún elemento nuevo que pudiera llevar a la Comisión a otra conclusión, la ayuda para formación atañe a una actividad económica.

5.1.2.1.2. Uso de recursos estatales e imputabilidad al Estado

(207) En las observaciones formuladas en la Decisión de incoación (véase el considerando 132), Alemania confirmó que Ryanair era el perceptor final de los pagos del Estado federado y que HCM solamente era un intermediario. Los argumentos en sentido contrario expuestos por Ryanair deben por tanto descartarse.

(208) El hecho de que Alemania, supuestamente, solo financiara el 50 % de los fondos abonados por HCM a Ryanair, como argumenta Ryanair, resulta irrelevante a los efectos de determinar si se han utilizado recursos estatales y si la ayuda para formación es imputable a Alemania, puesto que en el presente asunto solamente se está investigando la parte financiada por Alemania.

(209) Por tanto, la Comisión concluye que se utilizaron recursos estatales que son imputables a Alemania.

5.1.2.1.3. Ventaja económica

(210) Para concluir si Ryanair disfrutó o no de una ventaja como resultado de la ayuda para formación, se instó a Alemania y a las partes interesadas a proporcionar información acerca de si Ryanair asume normalmente los costes de formación en cuestión y acerca de la cuestión de si se le pagó dos veces (una vez los alumnos y otra HCM) por los costes de formación soportados en el marco de este programa.

(211) Según el Tribunal de Justicia, corresponde a la Comisión demostrar, en su Decisión, la existencia de ayuda estatal ([46]). Sin embargo, esta obligación debe apreciarse en función de la información de la que disponía la Comisión en el momento en que adoptó su Decisión ([47]). En efecto, «en términos generales, no cabe excluir la posibilidad de que la Comisión se base en un conjunto de circunstancias que puedan hacer detectar la existencia real de un programa de ayudas» ([48]). En el contexto de la apreciación global de una ventaja económica, la Comisión debe tener en cuenta todas las opciones razonablemente contempladas por el operador, cualquier información disponible y que pueda influir significativamente en su decisión y la evolución previsible en el momento de la adopción de la decisión de conceder una ventaja ([49]).

(212) Ni Alemania ni Ryanair proporcionaron información acerca de si Ryanair asume normalmente los costes de formación en cuestión ni sobre la cuestión de si se pagó dos veces a Ryanair o no. Alemania y Ryanair argumentaron que transcurridos seis años, con arreglo al Derecho irlandés, y diez años, con arreglo al Derecho alemán, ya no estaban obligados a conservar dicha información. No obstante, tras la presentación, por parte de Lufthansa, de una denuncia formal el 4 de marzo de 2011, que fue remitida a Alemania el 18 de marzo de 2011, la Comisión formuló a Alemania una serie de preguntas concretas relativas a los hechos que atañían a la ayuda para formación a las que Alemania respondió el 14 de junio de 2011. Una ley nacional sobre la conservación de registros no puede reducir la obligación de un Estado miembro o una parte interesada de cooperar con la Comisión. Incluso en ese caso, Alemania tuvo conocimiento de la posible consideración de la ayuda para formación como ayuda estatal en 2011, esto es, cuando, conforme a la legislación nacional, todavía tenía la obligación de conservar los documentos en sus archivos. En aquel momento estaba claro que, probablemente, la Comisión publicaría una Decisión sobre dicha medida. La responsabilidad de no conservar los documentos recae por ende sobre Alemania. Por consiguiente, la Comisión aprecia la existencia de ayuda basándose en la información que ha recibido.

(213) La alegación de Alemania de 2019 demuestra que, durante el período 2001-2003, el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales, Familia y Sanidad de Renania-Palatinado concedió financiación a HCM por valor de [1,5 a 2,0 millones] EUR.

(214) La alegación de Alemania de 2019 demuestra que HCM emitió al menos dos cheques, uno por 220 427,64 EUR y otro por 639 146,04 EUR, para Ryanair. Los importes de los cheques se cargaron a la cuenta de HCM el 17 de enero de 2003.

(215) Además, el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales, Familia y Sanidad de Renania-Palatinado pagó otros 680 627,94 EUR a HCM en 2003.

(216) Ni Alemania ni Ryanair han aportado ninguna prueba que demuestre que el precio de la formación impartida por Ryanair era conforme al mercado y se ajustaba a las necesidades del mercado.

(217) Por tanto, la Comisión considera que la ayuda para formación constituye una ventaja económica para Ryanair.

5.1.2.1.4. Selectividad

(218) Ni la observación formulada por Alemania ni las formuladas por las partes implicadas cuestionaron la selectividad de la medida. La Comisión mantiene por ende su conclusión preliminar de que toda ventaja económica derivada de la medida, que solamente beneficiase a Ryanair, sería selectiva en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

([46]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2022, Volotea e easyJet/Comisión, asuntos acumulados C-331/20 P y C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, apartado 111.

([47]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2022, Volotea e easyJet/Comisión, asuntos asimilados C-331/20 P y C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, apartado 112; véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, C-234/84, EU:C:1986:302, apartado 16, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, apartado 70.

([48]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 1994, República Federal de Alemania y Pleuger Worthington GmbH/Comisión, asuntos acumulados C-324/90 y C-342/90, ECLI:EU:C:1994:129, apartado 15.

([49]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2022, Volotea e easyJet/Comisión, asuntos acumulados C-331/20 P y C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, apartado 113.

5.1.2.1.5. Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio

(219) Tal y como se concluye en la Decisión de incoación y a falta de observaciones que cuestionen el falseamiento de la competencia y el efecto sobre el comercio, la Comisión considera que se cumple este criterio.

5.1.2.1.6. Conclusión

(220) La Comisión concluye que la ayuda para formación constituye ayuda estatal.

5.1.2.2. La financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento

5.1.2.2.1. Concepto de empresa y de actividad económica

(221) Ryanair constituye una empresa y la financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento constituye una actividad económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

5.1.2.2.2. Ventaja económica

(222) Tal y como se indica en el considerando 105 de la Decisión de incoación, Alemania proporcionó un análisis de rentabilidad de los contratos en cuestión para demostrar que cumplían el principio del operador en una economía de mercado. Este análisis consiste en calcular el valor actual neto agregado de los flujos de tesorería atribuibles a los contratos (esto es, hangar de mantenimiento, escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y alojamiento para los alumnos). Estos flujos de tesorería incluyen tanto ingresos, tales como alquileres de Ryanair y pagos por el uso de alojamiento, como costes, tales como los costes de mantenimiento. Las proyecciones de flujos de tesorería abarcan el período 2010-2024 y se descuentan a un tipo del [4,0 al 4,5] %. Sobre la base de estas hipótesis, el análisis muestra un valor actual neto positivo de [100 000 a 200 000] EUR, lo que significa que las entradas de efectivo actualizadas son superiores a las salidas de efectivo. Según Alemania, este resultado revela la rentabilidad de los contratos y sugiere que cumplen el principio del operador en una economía de mercado.

(223) El análisis de rentabilidad presentado por Alemania parecía presentar algunas deficiencias que se expusieron en la Decisión de incoación.

(224) En primer lugar, la Comisión consideró con carácter preliminar que las entradas de efectivo calculadas por Alemania incluían unos importes de depreciación de [40 000 a 50 000] EUR a [60 000 a 70 000] EUR al año que, en principio, no deben incluirse en el cálculo, dado que la depreciación es un concepto contable que no es aplicable a los flujos de efectivo reales. Si se excluyeran del cálculo los importes de la depreciación, el valor actual neto pasaría a ser negativo y se situaría en torno a los [– 500 000 a – 400 000] EUR.

(225) En segundo lugar, parecía que en el análisis no se había incluido ningún coste de inversión inicial para la transformación de las instalaciones en locales de habitación. Esto no parecía plausible porque Alemania había señalado que era necesario realizar una transformación de las instalaciones.

(226) En tercer lugar, el análisis incluía una entrada de efectivo de [1 000 a 10 000] EUR al año, cuyo carácter no estaba claro. Si se ajustasen los flujos de tesorería en consecuencia, el valor actual neto asociado a dichos contratos sería aún más negativo.

(227) Por último, la Comisión consideró, con carácter preliminar, que el tipo de actualización del [4,0 al 4,5] % no parecía estar justificado y parecía excesivamente reducido para el período de tiempo en que se firmaron estos contratos en 2009/2010.

(228) FFHG pudo aportar justificaciones relacionadas con dichas deficiencias y la Comisión las considera suficientes para invalidar el análisis preliminar de la Comisión recogido en la Decisión de incoación.

(229) En primer lugar, tras haber evaluado el análisis de rentabilidad presentado por Alemania, la Comisión concluye que el importe de depreciación ya se había excluido de los flujos de tesorería calculados por Alemania.

(230) En segundo lugar, la Comisión constata que el coste de inversión inicial de unos [100 000 a 200 000] EUR ya se había tenido en cuenta en el análisis de rentabilidad, y reconoce que incluso si no se hubiera tenido en cuenta (que no fue el caso), su adición seguiría arrojando un valor actual neto positivo.

(231) En tercer lugar, a la Comisión le convence la explicación de FFHG de que las entradas de efectivo anuales cuestionadas en la Decisión de incoación se referían, en realidad, a los costes de recaudación anual o a los costes accesorios fijos que constituyen salidas de efectivo y se calcularon debidamente en el análisis de rentabilidad.

(232) En cuarto lugar, la Comisión reconoce que incluso suponiendo que el tipo de actualización del [4,0 al 4,5] % que se cuestionaba en la Decisión de incoación (considerando 266) fuese demasiado reducido, un tipo de actualización más elevado habría repercutido positivamente (que no negativamente) en el valor actual neto debido a los perfiles de tesorería de estos contratos. La Comisión observa, efectivamente, que el pago por Ryanair de un alquiler especial correspondiente a 2010 representaba una importante entrada de efectivo de [0 a 5] millones EUR y resultó en una salida de efectivo muy reducida durante cada uno de los catorce años siguientes. La Comisión concluye que un incremento del tipo de actualización habría seguido llevando a la conclusión de que los contratos se ajustaban al principio POPEM.

(233) Sobre la base de las explicaciones adicionales expuestas, que ha verificado, la Comisión invalida la postura manifestada en la Decisión de incoación y concluye que no existe ninguna ventaja económica para Ryanair.

5.1.2.2.3. Conclusión

(234) La Comisión concluye que la financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento en beneficio de Ryanair no constituye ayuda estatal a Ryanair en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

5.1.2.3. Los contratos de comercialización de 2005 y 2017 entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair

5.1.2.3.1. Concepto de empresa y de actividad económica

(235) Ryanair, como compañía aérea, constituye una empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Tanto los servicios de comercialización como los servicios aéreos constituyen actividades económicas. Por tanto, se cumple el primer criterio del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

5.1.2.3.2. Uso de recursos estatales e imputabilidad al Estado

(236) Los contratos de comercialización fueron celebrados entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair. Los pagos de ayuda a la comercialización fueron financiados directamente con el presupuesto del Estado federado y, por tanto, con recursos estatales e imputables al Estado.

5.1.2.3.3. Ventaja económica

(237) Según reiterada jurisprudencia, para apreciar si una medida constituye una ayuda, procede determinar si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado ([50]).

(238) Es necesario analizar si el principio del operador en una economía de mercado es aplicable a los contratos en cuestión y, en tal caso, si se cumple.

5.1.2.3.3.1. Evaluación individual de los contratos de comercialización

(239) La primera cuestión plantea si los contratos de comercialización de 2005 y 2017 y los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 deben evaluarse individualmente o de manera conjunta. La segunda cuestión es si el Estado federado de Renania-Palatinado y FFHG, el operador del aeropuerto de Fráncfort-Hahn, deben considerarse una única entidad a los efectos de la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado.

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

(240) En relación con la primera cuestión, de acuerdo con Alemania, FFHG no intervino en modo alguno en la celebración de los contratos de comercialización. Concretamente, tras la privatización del aeropuerto de Fráncfort-Hahn en 2017, el Estado federado de Renania-Palatinado no tenía interés alguno en que FFHG interviniera en la celebración de los contratos de comercialización. El Estado federado de Renania-Palatinado, en su calidad de socio minoritario (17,5 %), tampoco tenía ningún control sobre FFHG en 2005 ni ningún interés en que FFHG interviniera en el contrato de comercialización. Las únicas partes contratantes eran el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair. Así pues, la estrategia de comercialización debe examinarse separadamente del desarrollo del aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

(241) Por otro lado, en lo que respecta a la segunda cuestión, la Comisión ya observó en la Decisión de incoación que ambos contratos de comercialización fueron celebrados por el Estado federado de Renania-Palatinado en un momento en que el Estado federado no tenía control sobre FFHG. De hecho, cuando se celebró el contrato de comercialización de 2005 con Ryanair, las autoridades del Estado federado de Renania-Palatinado solamente tenían una participación del 17,5 % en FFHG, y Fraport, una empresa en la que el Estado federado de Renania-Palatinado no tenía ninguna participación en aquellos momentos, era titular de la mayor parte de las participaciones de FFHG (el 65 %) ([51]). Cuando se celebró el contrato de comercialización de 2017 en octubre de ese año, el Estado federado de Renania-Palatinado tampoco tenía ningún control sobre FFHG dado que había vendido sus participaciones en la empresa a HNA Airport Group GmbH sobre la base de un contrato de compraventa de participaciones celebrado el 9 de agosto de 2017 y, por consiguiente, antes de que se celebrara el contrato de comercialización. Por tanto, no puede considerarse que el Estado federado de Renania-Palatinado sea un operador aeroportuario que constituya una única entidad económica con FFHG, en el marco de la aplicación de dicho principio. Esta situación difiere de la que dio lugar a la primera sentencia en el asunto aeropuerto de Charleroi ([52]). En dicho asunto, el aeropuerto era propiedad y dependía económicamente de Valonia, región que celebró el contrato contencioso con Ryanair, lo que significa que Valonia participaba en la actividad económica realizada por el aeropuerto y obtuvo una contraprestación económica por la concesión de las medidas.

(242) Ryanair argumenta que incluso la participación no dominante, como la participación del Estado federado en FFHG antes de 2009, puede justificar un análisis conjunto desde un punto de vista jurídico, ya que Fraport y el Estado federado de Hesse, los otros dos socios de FFHG, también eran una empresa pública y una entidad estatal, respectivamente. Por tanto, Ryanair afirma que antes de que el Estado federado de Renania-Palatinado adquiriera una participación del 82,5 % en FFHG el 1 de enero de 2009, tanto el signatario del contrato de comercialización de 2005 como los propietarios de FFHG eran, en última instancia, el Estado alemán.

(243) La Comisión rechaza este razonamiento por las razones que figuran a continuación: en primer lugar, como ya se ha señalado, el Estado federado de Renania-Palatinado no era titular de ninguna participación en Fraport. En segundo lugar, el Estado federado de Hesse y el Estado federado de Renania-Palatinado son dos entidades jurídicas públicas locales distintas (*Körperschaften des Öffentlichen Rechts*, esto es, *Gebietskörperschaften*) y, debido al sistema federal de Alemania, no están sujetas al control del Estado federal en lo que respecta a la celebración de contratos comerciales o de servicios aeroportuarios, dado que la inversión económica regional en un aeropuerto se inscribe en las competencias del Estado federado en ausencia de una competencia federal (artículo 30 y artículo 70, apartado 1, de la Ley Fundamental de Alemania). Por tanto, las participaciones de las que es titular el Estado federado de Hesse no pueden influir en las facultades que podría ejercer, como socio, el Estado federado de Renania-Palatinado sobre FFHG. Los beneficios económicos que obtiene el Estado federado de Hesse como socio tampoco benefician el Estado federado de Renania-Palatinado, dada la clara separación existente entre los presupuestos de las entidades jurídicas públicas. Por tanto, la Comisión tan solo evaluará si el Estado federado de Renania-Palatinado como entidad única actuó en calidad de inversor privado en una economía de mercado.

(244) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión evaluará los contratos de comercialización de forma individual y el principio del operador en el mercado únicamente con respecto al Estado federado de Renania-Palatinado.

([51]) Véase la Decisión Hahn I, considerandos 17 y sisuientes y 182. Cuando se celebró el contrato de comercialización de 2005, los principales socios de Fraport eran el Estado federado de Hesse (31,7 %), Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH —una empresa propiedad de la ciudad de Fráncfort del Meno— (20,3 %), la República Federal de Alemania (obligación canjeable; 6,6 %), Julius Bär Investment Management LLC (5,4 %) y Deutsche Lufthansa AG (4,95 %).

([52]) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, apartados 53 a 61.

(245) Dado que el Estado federado de Renania-Palatinado no puede considerarse el operador del aeropuerto de Fráncfort-Hahn a los efectos de la evaluación de los contratos de comercialización de 2005 y 2017, el método de los costes adicionales establecido en las Directrices sobre aviación de 2014 en relación con la aplicación del principio del operador en una economía de mercado a los contratos celebrados entre aeropuertos controlados por el Estado y compañías aéreas no es aplicable a los contratos de comercialización de 2005 y 2017.

5.1.2.3.3.2. Aplicabilidad del principio del operador en una economía de mercado

(246) Según Alemania, los pagos en cuestión no constituyen ayuda estatal porque las sumas abonadas por el Estado federado de Renania-Palatinado a Ryanair se ajustaban al precio de mercado de los servicios de comercialización prestados.

(247) En primer lugar, debe evaluarse si los contratos de comercialización constituyen un ejercicio de prerrogativas de poder público. Normalmente, estos contratos de comercialización se celebran entre dos entidades privadas, por ejemplo, un aeropuerto y una compañía aérea. Por lo que se refiere a la cuestión de la aplicabilidad del principio del operador 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 del Estado federado de Renania-Palatinado.

(248) Por tanto, cabe considerar el alcance del principio del operador en una economía de mercado en relación con el Estado federado de Renania-Palatinado.

(249) En virtud del apartado 77 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal, «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, entre otras cosas, quiere decir que no procede tener en cuenta consideraciones de interés público como el desarrollo regional.

(250) Los beneficios de los contratos de comercialización 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 ([53]). En el presente asunto, ni Alemania ni Ryanair han presentado pruebas que indiquen que, mediante la celebración de los contratos de comercialización, el Estado federado de Renania-Palatinado podría haber esperado obtener algún beneficio económico en su calidad de operador en una economía de mercado distinto del desarrollo turístico de la región.

(251) Así pues, es intrascendente con qué exhaustividad apreciara Alemania que Ryanair tenía un alto grado de competencia en el ámbito de la comercialización basada en la localización y que fuera la única compañía aérea que operara en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn que pudiera considerarse para la contratación de servicios de comercialización. Tampoco resulta trascendente si se seleccionó a Ryanair de conformidad con la legislación alemana en materia de contratación pública. La evaluación se limita a la cuestión de si los contratos de comercialización podían generar un beneficio económico distinto del desarrollo del turismo regional.

(252) Alemania no cuestionó que el Estado federado de Renania Palatinado no se beneficie de ningún aumento de los ingresos del operador del aeropuerto de Fráncfort-Hahn que pudiera derivarse de un aumento del tráfico. El Estado federado de Renania-Palatinado no explota el aeropuerto de Fráncfort-Hahn y era tan solo un socio minoritario (17,5 %) de dicho aeropuerto en el momento en que se celebró el contrato de comercialización de 2005 y ni siquiera era socio en el momento en que se celebró el contrato de comercialización de 2017, que son los únicos momentos que tienen trascendencia para la evaluación conforme al principio del operador en una economía de mercado. Alemania no ha presentado ninguna ganancia vinculada al aumento de los ingresos del aeropuerto de Fráncfort-Hahn que pudieran haber beneficiado al Estado federado de Renania-Palatinado por su calidad de socio del aeropuerto.

(253) Más bien al contrario, en sus observaciones a la Decisión de incoación, Alemania reiteró que debe considerarse que los contratos de comercialización facilitan la promoción del turismo junto con la accesibilidad, la conectividad y el desarrollo económico de la región, y que su finalidad no es la obtención de beneficios del funcionamiento del aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

([53]) Véase la Decisión (UE) 2020/1671, considerando 178.

(254) No se elaboró ningún plan de negocios para evaluar esos beneficios potenciales antes de que se tomaran las decisiones de firmar los contratos de comercialización con Ryanair.

(255) Los futuros ingresos derivados de las tarifas aeroportuarias y los ingresos de otro tipo percibidos por FFHG como resultado de las operaciones de transporte aéreo de Ryanair en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn no formaban parte de los ingresos que habría tenido en cuenta un hipotético operador en una economía de mercado guiado por las perspectivas de rentabilidad y en la misma situación que el Estado Federado de Renania-Palatinado al evaluar si celebrar los dos contratos de comercialización en cuestión. De hecho, cuando se celebró el contrato de comercialización de 2017, el Estado federado de Renania-Palatinado ya no era socio de FFHG. Cuando se celebró el contrato de comercialización de 2005, el Estado federado de Renania-Palatinado era un socio minoritario de FFHG. Aunque, en 2005, el Estado federado se hubiera beneficiado solo indirectamente del aumento de los beneficios generados por FFHG en dividendos o ganancias de capital, al ser un socio minoritario de FFHG, el Estado federado de Renania-Palatinado no habría tenido ningún interés en financiar plenamente unas medidas destinadas a aumentar el tráfico en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn sin una cofinanciación por parte de la propia FFHG o de su socio de control ni sin adquirir más participaciones de FFHG.

(256) Todos estos aspectos demuestran que en las decisiones de celebrar los contratos de comercialización no había ninguna vinculación económica con las participaciones en FFHG de las que era titular el Estado federado de Renania Palatinado ([54]). Alemania no lo puso en tela de juicio.

(257) En conclusión, los pagos del Estado federado a Ryanair sobre la base de los contratos de comercialización tienen la misma naturaleza que los pagos realizados a una compañía aérea por una entidad pública para la puesta en marcha o el mantenimiento de unos servicios de transporte aéreo en un aeropuerto determinado, con vistas a fomentar el desarrollo económico de la región en la que esté situado dicho aeropuerto. Si bien es una práctica que puede observarse habitualmente entre las entidades públicas encargadas del desarrollo económico de una región, se trata de una práctica incompatible con un operador en una economía de mercado guiado por consideraciones de rentabilidad. Así pues, la Comisión considera que el principio del operador en el mercado no es aplicable.

(258) Por lo tanto, el principio del operador en una economía de mercado no es aplicable a la celebración de los contratos de comercialización de 2005 y 2017 entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair dado que el Estado federado de Renania-Palatinado no obtuvo ningún beneficio derivado de ellos en su calidad de operador económico, sino más bien perseguía objetivos de políticos.

(259) Por último, la Comisión señala que se considera que una intervención no constituye una ventaja cuando una intervención estatal supone una contraprestación por servicios prestados por las empresas a las que se encomienda un servicio de interés económico general a efectos del cumplimiento de obligaciones de servicio público, si estas empresas no obtienen, en realidad, una ventaja económica y si dicha intervención no tiene por efecto situar a estas empresas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras ([55]). No obstante, en el presente asunto, Alemania no aportó ningún indicio que señalara que a Ryanair se le habían encomendado obligaciones de servicio público.

5.1.2.3.3.3. En aras de la exhaustividad: determinación de la ventaja conferida a Ryanair

(260) La conclusión de que el principio del operador en una economía de mercado no es aplicable a los contratos de comercialización basta para constatar que los pagos percibidos por Ryanair constituyen una ventaja para dicha compañía aérea.

([54]) Véase la Decisión (UE) 2020/1671 de la Comisión, considerando 178.

([55]) Véanse 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.

(261) En aras de la exhaustividad, con el fin de determinar la existencia de una ventaja para Ryanair si el principio del operador en una economía de mercado fuera aplicable a los contratos de comercialización, que no lo era, la Comisión ha examinado todas las circunstancias pertinentes del asunto, de conformidad con la Comunicación de la Comisión 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 ([56]).

(262) La cuestión fundamental de la apreciación, por parte de la Comisión, de la existencia de una ventaja conferida a Ryanair en ese escenario alternativo radica en si el Estado federado de Renania-Palatinado tenía una necesidad real de los servicios de comercialización contratados a Ryanair para cumplir su objetivo de política pública, a saber, la promoción del Estado federado de Renania-Palatinado.

(263) La alegación de Alemania y Ryanair de que el Estado federado de Renania-Palatinado contrató los servicios de Ryanair a precios de mercado puede rechazarse. La cuestión decisiva es si existió la necesidad real de dichos servicios. Por consiguiente, la Comisión no tratará el dictamen pericial externo relativo a la conformidad del precio con el mercado ni el sistema de seguimiento que se puso en marcha para hacer un seguimiento de la posible conformidad en el tiempo con el mercado del cumplimiento del contrato de comercialización.

(264) La Comisión evalúa si los contratos de comercialización se han celebrado con el fin de contratar unos servicios de comercialización reales o si el verdadero propósito de dichos contratos era conceder ayudas a Ryanair a cambio de que Ryanair prestara servicios aéreos desde el aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

5.1.2.3.3.3.1. La contratación de servicios de comercialización solo servía para justificar los pagos a Ryanair para retener a esta compañía en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

(265) Por las razones que se exponen a continuación, la Comisión llego a la conclusión de que la contratación de servicios de comercialización solo servía para justificar los pagos a Ryanair para retener a esta compañía en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn; aun cuando los servicios de comercialización tuvieran algún efecto de comercialización (que no lo tenían), no era la intención principal de los contratos, que deben verse más bien como subvenciones encubiertas, y los beneficios económicos del efecto de comercialización no repercutieron en el Estado federado de Renania-Palatinado.

- *El Estado federado de Renania-Palatinado no tenía verdadera intención de hacer publicidad de la región*

(266) Alemania rebate la consideración de la Comisión en la Decisión de incoación de que los contratos de comercialización no tenían por objeto hacer publicidad de la región. Alemania argumenta que la carga de la prueba de esta suposición recae sobre la Comisión. La Comisión discrepa. En la Decisión de incoación se ha establecido que, a primera vista, el propósito de los contratos de comercialización ha sido garantizar que Ryanair vuele al aeropuerto de Fráncfort-Hahn con una frecuencia determinada. Por tanto, correspondía a Alemania demostrar que, en realidad, el Estado federado de Renania-Palatinado ha adquirido unos servicios de comercialización reales.

(267) Por los siguientes motivos, sobre la base de las observaciones formuladas, la Comisión confirma la apreciación preliminar de la Decisión de incoación.

(268) En primer lugar, de las circunstancias en las que se estableció el contrato de comercialización se deduce que el Estado federado de Renania-Palatinado no tenía la intención de hacer publicidad de la región.

([56]) Véase la sentencia del Tribunal General de 14 de junio de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services/Comisión, T-79/21, ECLI:EU:T:2023:334, apartado 167: «Por lo que respecta a la crítica de los denunciantes referida a la base jurídica del criterio de la "necesidad real", es preciso recordar que la legalidad de una Decisión de la Comisión en la que se constate la existencia de una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE debe apreciarse principalmente a la luz de las normas objetivas del Tratado TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2014, Alemania/Comisión T-295/12, no publicada, EU:T:2014:675, apartado 181 y la jurisprudencia citada)».

(269) El Estado federado de Renania-Palatinado perseguía un interés de política económica al retener a Ryanair en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn. En los años 2001, 2002 y 2003, el Estado federado de Renania-Palatinado concedió a Ryanair ayudas para la impartición de formación de pilotos y auxiliares de vuelo (considerandos 199 a 220). Alemania argumentó que el aeropuerto de Fráncfort-Hahn era un empleador importante, adecuado para reducir el desempleo en la región de Fráncfort-Hahn.

(270) Por otro lado, en el segmento de los pasajeros, la competitividad del aeropuerto de Fráncfort-Hahn en relación con los aeropuertos cercanos dependía en gran medida de Ryanair. Debido a su ubicación geográfica, el aeropuerto de Fráncfort-Hahn no es tan accesible mediante transporte público desde la ciudad más cercana como, por ejemplo, los aeropuertos de Colonia-Bonn, Fráncfort del Meno o Estrasburgo, todos ellos con conexión ferroviaria directa. Fráncfort-Hahn resulta atractivo para los pasajeros debido fundamentalmente a los vuelos de bajo coste que ofrece. Por tanto, el aeropuerto dependía en gran medida de que Ryanair siguiera operando en el aeropuerto y ofreciendo tarifas de bajo coste.

(271) En segundo lugar, la Comisión no alcanza a comprender por qué el Estado federado de Renania-Palatinado trató de promocionar la región como un destino turístico mediante la inversión de un porcentaje considerable de su presupuesto de comercialización —Lufthansa, a quien Alemania no ha contradicho en ese punto, habla del 30 al 50 %— en los servicios de comercialización de una sola compañía aérea.

(272) Al Estado federado de Renania-Palatinado se puede acceder por varios medios de transporte, por ejemplo, en coche, en tren y en autobús. Debido a su ubicación geográfica, el medio más conveniente de acceder al aeropuerto o realizar un viaje desde este es el coche o el autobús. A los turistas no les resulta especialmente atractivo tener que alquilar un coche para llegar al destino turístico más cercano (aproximadamente una hora a Tréveris o Coblenza). Esto sugiere que el propio diseño del aeropuerto está más orientado a los pasajeros que vuelan desde el Estado federado de Renania-Palatinado hacia otro lugar. De hecho, según alegó Alemania, un estudio de Dornier Consulting constató que el [75 al 80] % del tráfico del aeropuerto era tráfico saliente, lo que quiere decir que la inmensa mayoría de los pasajeros de Ryanair en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn son pasajeros salientes. Esto sugiere que es más probable que la promoción de rutas con salida o destino en dicho aeropuerto mejore el turismo en otros lugares.

(273) Además, Alemania no profundizó en la hipótesis de Ryanair de que el Estado federado utilizó los servicios de comercialización de Ryanair como una cartera de marcas. Por lo tanto, esta hipótesis posterior de Ryanair no puede mantenerse.

(274) Así pues, la Comisión considera que el principal efecto y objetivo previsto de los contratos en cuestión para el Estado federado de Renania-Palatinado no era contratar servicios de comercialización con vistas a promocionar el territorio de Renania-Palatinado sino, más bien, apoyar económicamente las operaciones de transporte aéreo de Ryanair desde y hacia el aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

- *El objetivo eran las operaciones de vuelo de Ryanair y no los servicios de comercialización*

(275) Los servicios contratados por el Estado de Renania-Palatinado sobre la base de los contratos de comercialización constan de enlaces en el sitio web de Ryanair a la oferta turística del Estado federado de Renania-Palatinado ([57]), reorientación de los anuncios utilizando los datos recabados de los visitantes del sitio web de Ryanair ([58]), un emplazamiento publicitario de Renania-Palatinado en la página web y el blog de Ryanair ([59]), dos páginas en la revista de vuelo de Ryanair ([60]) y una campaña de prensa en beneficio del sector turístico de Renania-Palatinado ([61]). Básicamente, estos canales mediáticos están orientados a clientes (potenciales) de Ryanair y ni siquiera a todos ellos. Por ejemplo, el contrato de comercialización de 2017 solamente contempla un emplazamiento publicitario del destino Renania-Palatinado en las páginas de inicio de Ryanair en el Reino Unido, Irlanda e Italia —en el que se mencionan expresamente las conexiones con Londres-Stansted, Edimburgo, Newquay y Roma en este contexto—. Así pues, parece que más que promocionar el territorio de Renania-Palatinado como tal, los escasos servicios de comercialización prestados por Ryanair sobre la base de los contratos de comercialización de 2005 y 2017 —en particular, los anuncios limitados exclusivamente a las secciones de los sitios web de la compañía aérea asociadas a los destinos en cuestión— parecen promocionar, ante todo, las propias operaciones de transporte aéreo de Ryanair con origen y destino en Renania-Palatinado.

([57]) Véanse el artículo 1 del contrato de comercialización de 2005 y el anexo 1 del contrato de comercialización de 2017.
([58]) Véase el anexo 1 del contrato de comercialización de 2017.
([59]) Véase el anexo 1 del contrato de comercialización de 2017.
([60]) Artículo 2 del contrato de comercialización de 2005.
([61]) Artículo 3 del contrato de comercialización de 2005.

(276) La Comisión no rebate la alegación de Ryanair de que la comercialización en su sitio web podría persuadir eficazmente a los clientes para que compren un vuelo a Renania-Palatinado. Podría suceder que los visitantes experimenten, como argumenta Ryanair en sus observaciones sobre la Decisión de incoación «una transición fluida desde que ven un anuncio hasta que compran un billete en el mismo sitio web o, al revés, desde que compran un billete hasta que ven un anuncio relacionado con el destino, lo cual podría influir en la elección del destino de su próximo viaje».

(277) La clave está, como ya se ha explicado (considerando 275), en que los servicios de comercialización de Ryanair están orientados específicamente a quienes ya han decidido visitar el sitio web de Ryanair, lo que puede producirse, como ya ha declarado la propia Ryanair, durante la compra de un billete de avión, es decir, normalmente personas que ya son clientas de Ryanair. Por tanto, esta característica es otra muestra de que los servicios de comercialización no se concibieron para promocionar la región en general, ni tuvieron ese efecto, sino más bien para promocionar, concretamente, los servicios de transporte aéreo con destino el aeropuerto de Fráncfort-Hahn ofertados por Ryanair.

(278) Además, ambos contratos de comercialización contienen compromisos específicos adquiridos por Ryanair en relación con la prestación de servicios aéreos (tener un número determinado de aeronaves con base en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn en virtud del contrato de comercialización de 2005 y transportar a un número determinado de pasajeros al año en virtud del contrato de comercialización de 2017). Una entidad interesada únicamente en la contratación de servicios de comercialización no tendría ningún interés en incluir la imposición de obligaciones al prestador de los servicios de comercialización en relación con sus operaciones de transporte en los contratos de formalización de dicha contratación. La existencia de dichas obligaciones en los contratos de servicios de comercialización implica, *de facto*, que Ryanair percibe una remuneración, por conducto de los pagos por comercialización efectuados por el Estado federado de Renania-Palatinado, por sus operaciones de transporte aéreo con origen y destino en el aeropuerto Fráncfort-Hahn.

- *El objetivo es Ryanair y no un prestador de servicios de comercialización en línea cualquiera*

(279) La publicidad en la revista de vuelo de Ryanair estaba dirigida tan solo a un grupo reducido de posibles viajeros, a saber, los que utilizaban los servicios de dicha compañía aérea. Los turistas objetivo de Ryanair no son la principal clientela interesada en el turismo en el Estado federado de Renania-Palatinado. Al Estado federado de Renania-Palatinado se puede acceder por varios medios de transporte, por ejemplo, en coche, en tren y en autobús. Esta contradicción sugiere que el Estado federado de Renania-Palatinado no tenía realmente la intención de promocionar el turismo al celebrar los contratos comerciales con Ryanair.

(280) Los servicios de comercialización han beneficiado a Ryanair más de lo que han promocionado el Estado federado de Renania-Palatinado y sus alrededores. Los servicios de comercialización prestados por Ryanair no podían promocionar el Estado federado de Renania-Palatinado y sus alrededores eficazmente y, por tanto, la elección de Ryanair no estaba suficientemente justificada en términos económicos. Los servicios de comercialización de Ryanair no tenían el efecto alegado; y, aun cuando los contratos en cuestión tuvieran algún efecto, beneficiaban a Ryanair más que ninguna otra parte.

(281) Como se ya se ha indicado, la Comisión duda de que los contratos de comercialización celebrados con Ryanair tuvieran un efecto positivo para el Estado federado. Suponiendo que estas campañas de comercialización incitaran a los clientes de Ryanair a comprar billetes de avión a Renania-Palatinado, 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.

(282) En la Decisión *Montpellier*, la Comisión concluyó que a través de su política de precios (gestión de la rentabilidad), Ryanair puede conseguir sus objetivos de ocupación de los aviones. 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 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 ([62]). 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.

(283) La promoción de destinos que permitan a Ryanair obtener un precio de temporada alta, también le interesaría, por tanto, a Ryanair. Por tanto, si la campaña de comercialización tiene un impacto, beneficiará directamente a Ryanair.

([62]) Véase la Decisión (UE) 2020/1671, considerando 294.

(284) Además, toda campaña de comercialización puede contribuir a atraer pasajeros a los que no habría convencido únicamente el precio, o que no habrían pensado viajar con Ryanair a Renania-Palatinado si no hubieran estado expuestos a una campaña de comercialización. Atraer pasajeros mediante campañas de comercialización rebaja así la presión sobre Ryanair para atraer pasajeros únicamente con su política de precios para alcanzar sus objetivos de ocupación de los aviones.

5.1.2.3.3.3.2. Práctica de Ryanair observada en otros asuntos

(285) La Comisión señala también que la utilización de contratos de comercialización como justificación para realizar pagos a Ryanair para retenerla en un aeropuerto regional concreto tiene precedentes. En particular, 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 servicios de comercialización adicionales, amenazando con dejar de explotar la ruta si no había un aumento puntual de la contribución financiera ([63]). Por lo que se refiere al aeropuerto de Altenburg-Nobitz, el procedimiento de investigación formal de la Comisión en el asunto SA.26500 ([64]) 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 comercialización para el horario de verano de 2011, Ryanair puso fin a sus actividades en el aeropuerto en marzo de 2011 ([65]). Más recientemente, en el asunto SA.47867, relativo al aeropuerto de Montpellier ([66]), la Comisión consideró que los contratos de comercialización con una asociación local eran subvenciones camufladas para promocionar las rutas aéreas de Ryanair. El Tribunal General reconoció posteriormente que esta conclusión era correcta ([67]).

5.1.2.3.3.3.3. En aras de la exhaustividad: conclusión sobre la ventaja conferida a Ryanair

(286) De los indicios citados, la Comisión concluye que la contratación de los servicios de comercialización por parte del Estado federado de Renania-Palatinado a Ryanair se limita a justificar los pagos abonados a Ryanair por sus operaciones de vuelo, pero no aporta ningún beneficio económico al Estado federado de Renania-Palatinado en su calidad de operador económico y no se corresponde con una verdadera contratación de servicios para la promoción del turismo. Por tanto, los contratos de comercialización de 2005 y 2017 confirieron una ventaja económica a Ryanair también por ese motivo.

5.1.2.3.4. Selectividad

(287) Los contratos de comercialización se firmaron con Ryanair tras negociaciones individuales y, además, según la información de que dispone la Comisión, sin ninguna licitación pública previa. Por tanto, toda ventaja económica que conllevasen dichos contratos sería selectiva ([68]).

5.1.2.3.5. Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio

(288) Dado que las compañías aéreas compiten entre ellas en el comercio interior de la Unión y Ryanair es una compañía aérea activa en toda la Unión, la Comisión considera, con carácter preliminar, que toda ventaja económica que conlleven los contratos en cuestión puede falsear la competencia y afectar al comercio interior de la Unión.

([63]) Véase la 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), considerandos 102, 547 y 548.

([64]) 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).

([65]) 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.

([66]) Véase la Decisión (UE) 2020/1671 de la Comisión, considerando 245.

([67]) Véase la sentencia del Tribunal General de 14 de junio de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services/Comisión, T-79/21, EU:T:2023:334, apartados 161 a 310.

([68]) Véanse el apartado 126 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal y la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, asunto C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, apartados 60 y siguientes.

5.1.2.3.6. Conclusión

(289) La Comisión concluye que los contratos de comercialización en cuestión constituyen ayuda estatal para Ryanair en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

5.1.2.4. Los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair

(290) En lo que respecta a los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair, la Comisión estima oportuno iniciar su evaluación con la aplicación del principio del operador en la economía de mercado para evaluar si los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair conferían una ventaja a Ryanair.

(291) En ese sentido, es importante recordar que antes de la celebración de dichos contratos, la relación entre Ryanair y el aeropuerto se regía por los contratos de servicios aeroportuarios de 2002 y 2005. En lo que respecta a dichos contratos, en la Decisión Hahn I, la Comisión concluyó que cumplían el principio del operador en una economía de mercado y, por tanto, no constituían ayuda estatal.

(292) Además, es importante recordar que las tasas aeroportuarias abonadas por Ryanair en virtud de los contratos de servicios aeroportuarios de 2013 y 2015 corresponden a las tasas aeroportuarias que se incluyen en el baremo general de tasas aeroportuarias aplicable en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn. Las tarifas generales de tasas de 2002 y 2006 fueron evaluadas por la Comisión en la Decisión Hahn I y la Comisión concluyó que no constituían ayuda estatal.

(293) Se estableció que el contrato de servicios aeroportuarios de 2002 desplegaría sus efectos, inicialmente, hasta el 13 de febrero de 2017, con la opción de prorrogarlo hasta el 13 de febrero de 2022, y el contrato de servicios aeroportuarios de 2005 desplegaría sus efectos, inicialmente, hasta 2027.

(294) Por tanto, los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 deben evaluarse con respecto a esa referencia, puesto que Ryanair tenía derecho, en principio, a seguir operando en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn sobre la base de las condiciones conformes al mercado acordadas con FFHG en los contratos de servicios aeroportuarios de 2002 y 2005 hasta 2022 y 2027, respectivamente. Siempre que los posteriores contratos de servicios aeroportuarios concuerden simplemente con los contratos existentes (los contratos de servicios aeroportuarios de 2002 y 2005), que normalmente se seguirían aplicando, las posiciones económicas de Ryanair y FFHG no se ven modificadas por la celebración de los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016.

5.1.2.4.1. El contrato accesorio de 2013

(295) El contrato accesorio de 2013 es un contrato accesorio del contrato estándar de asistencia en tierra. Como subrayan Alemania y Ryanair en sus observaciones a la Decisión de incoación, el contrato accesorio de 2013 no se aparta del baremo de tasas aeroportuarias, sino que confirma su aplicabilidad y simplemente actualiza las normas de asistencia en tierra aplicables a Ryanair en consonancia con los avances generales del sector de la aviación.

(296) Dado que el contrato accesorio de 2013 no modifica sustancialmente las normas aplicables previamente, y dado que las normas aplicables previamente cumplen el principio del operador en una economía de mercado (como determinó la Comisión en la Decisión Hahn I), la Comisión concluye que el contrato accesorio de 2013 no confiere ninguna ventaja a Ryanair y, por tanto, no constituye ayuda estatal.

5.1.2.4.2. La anotación de 2015

(297) Como se describe en el considerando 41, la anotación de 2015 prorroga el contrato accesorio de 2013 por un período de tres años, hasta 2017. Además, incluye modificaciones relativas al suministro de un vehículo con escalera de embarque/vehículo de mantenimiento y al suministro de espacio de oficinas administrativas y almacenamiento para piezas de repuesto.

(298) El mero suministro de un vehículo con escalera de embarque/vehículo de mantenimiento y de espacio de oficinas administrativas y almacenamiento para piezas de repuesto no va más allá de un gesto comercial hacia el principal cliente del aeropuerto. No pueden alterar la conclusión de la Comisión en la Decisión Hahn I de que los pagos abonados por Ryanair a FFHG por los servicios aeroportuarios cumplen el principio del operador en una economía de mercado.

(299) Dado que la anotación de 2015 no modifica sustancialmente las normas aplicables previamente, y dado que las normas aplicables previamente cumplen el principio del operador en una economía de mercado, la Comisión concluye que la anotación de 2015 no confiere ninguna ventaja a Ryanair y, por tanto, no constituye ayuda estatal.

5.1.2.4.3. El contrato accesorio n.º 2, de 2016

(300) El contrato accesorio n.º 2, de 2016 contiene dos modificaciones relacionadas con las tasas aeroportuarias que debe pagar Ryanair: a) se aplica una tasa aeroportuaria reducida de [...] por pasajero a partir de [...] pasajeros al año. Anteriormente, sobre la base de la tarifa general de tasas de 2006, se aplicaba únicamente a partir de [...] pasajeros al año y b) un nuevo sistema de ayudas a la comercialización, en virtud del cual no se aplicarán tasas aeroportuarias a ningún pasajero por encima del número de pasajeros salientes del año anterior. El contrato tenía validez hasta el 31 de marzo de 2022.

(301) Alemania ha respondido a las dudas planteadas por la Comisión en la Decisión de incoación y reiteradas por Lufthansa en su alegación relativa a la fecha del estudio de PwC. En particular, en consonancia con las explicaciones facilitadas por FFHG en sus observaciones a la Decisión de incoación, Alemania ha aclarado que el estudio de PwC no fue encargado dos días antes de la celebración del contrato sino que se había estado elaborando y debatiendo con FFHG durante un período de tiempo más amplio, y, por consiguiente, sus conclusiones eran conocidas por la dirección de FFHG cuando se celebró el contrato.

(302) La Comisión también debe corregir la conclusión preliminar recogida en la Decisión de incoación (considerando 288) de que el escenario comparativo sería un descenso progresivo del número de pasajeros de Ryanair durante los años siguientes.

(303) Como detalló Alemania, el contexto de la celebración de la carta accesoria n.º 2, de 2016, era la privatización prevista del aeropuerto. Ryanair insistió en obtener un contrato de servicios aeroportuarios a cinco años y amenazó con que, de lo contrario, abandonaría el aeropuerto. Sobre la base de la información transmitida por Alemania, la Comisión constata que el aeropuerto debió dar credibilidad a dicha amenaza. De hecho, la credibilidad de la amenaza la confirman tanto Lufthansa, que invoca en varias ocasiones el hecho de que Ryanair podría abandonar el aeropuerto fácilmente, como el informe de Oxera presentado por Ryanair. Contrariamente a lo que había considerado la Comisión en la Decisión de incoación (considerando 288), la suposición expuesta en el estudio de PwC de que, en el escenario comparativo, Ryanair cesaría de forma inmediata toda su actividad en FFHG a partir de 2016 se considera, por tanto, realista.

(304) Alemania también aclaró que las previsiones de costes e ingresos a las que se hace referencia en el estudio de PwC eran conocidas por FFHG antes de la firma del contrato y que FFHG las utilizó cuando estaba evaluando la celebración del contrato.

(305) El estudio de PwC asume que, en el escenario de referencia, FFHG podría esperar que Ryanair transportase un número constante de pasajeros de [2 a 3] millones al año de 2017 hasta 2021. En la Decisión de incoación (considerando 287), la Comisión consideró que ese escenario era bastante optimista. Sin embargo, esas hipótesis se basaron en los documentos de planificación internos de FFHG, que se pusieron a disposición de PwC, como se confirmó en las formulaciones de Alemania sobre la Decisión de incoación. Por tanto, a falta de indicaciones en sentido contrario, la Comisión acepta dichos escenarios.

(306) El estudio de PwC compara un escenario en el que Ryanair permanece en el aeropuerto con el escenario en el que Ryanair abandona el aeropuerto. Concluye que el contrato de Ryanair genera un flujo de tesorería libre anual de [4 a 5 millones] EUR en 2017, que se va incrementando gradualmente hasta llegar a los [4,5 a 5,5 millones] en 2021. Pese a determinadas deficiencias en el estudio, en particular la falta de una variación de los números de pasajeros de Ryanair en controles de sensibilidad, la Comisión considera, en última instancia, que un operador en una economía de mercado podría haber basado su decisión en tal estudio.

(307) Ese estudio demostraba que el contrato accesorio n.º 2, de 2016 presentaba un valor en capital de [20 a 25] millones EUR, que es el resultado de sumar los flujos de tesorería libres y descontarles [del 5 al 10] % al año.

(308) Este resultado tampoco se pone en tela de juicio en el dictamen pericial de AT Kearny, que tenía una finalidad distinta. En él se analiza la rentabilidad de FFHG en su conjunto. Sin embargo, la cuestión pertinente en cuanto a la aplicación del principio del operador en una economía de mercado al contrato accesorio n.º 2, de 2016, es si, de no existir dicho contrato, FFHG se encontraría en una situación menos favorable. Y así es, porque tendría entre [4 a 5] y [4,5 a 5,5] millones EUR menos de flujo de tesorería libre al año.

(309) Por dichos motivos, la Comisión concluye que el contrato accesorio n.º 2, de 2016, se ajusta a la prueba del operador en una economía de mercado. El contrato accesorio n.º 2, de 2016, por tanto, no confiere una ventaja a Ryanair y no constituye ayuda estatal.

5.2. **Compatibilidad de la ayuda**

(310) En esta sección, la Comisión evaluará la compatibilidad de las medidas que se ha concluido que constituyen ayuda estatal:

a) ayuda estatal a FFHG como resultado del ejercicio del derecho de desistimiento, en 2016, respecto de la parcela «alojamiento» del contrato de compraventa de terrenos de 2014;

b) ayudas a la formación para Ryanair;

c) ayudas a la comercialización para Ryanair.

5.2.1. *Con respecto a la medida de ayuda a FFHG*

(311) La única medida dirigida a FFHG objeto de investigación sobre la que la Comisión concluye que constituye ayuda es la «doble venta» de una parcela de terreno por parte de FFHG (considerando 200).

(312) La Comisión expuso en la Decisión de incoación (considerandos 326 a 330) las razones por las que, si el ejercicio del derecho de desistimiento por parte de FFHG a un precio de 0 EUR constituye ayuda estatal, tiene dudas acerca de su compatibilidad con el mercado interior, y recordó que la carga de la prueba para demostrar la compatibilidad recae sobre Alemania.

(313) Alemania no ha invocado ningún motivo de compatibilidad de la ayuda, sino que, en su argumentación, se ha limitado a alegar que esta medida no conlleva ninguna ayuda para FFHG.

(314) Por tanto, la Comisión concluye que la ayuda de 1,25 millones EUR para la venta de la parcela de terreno «alojamiento» es incompatible con el mercado interior. Alemania debe proceder a recuperarla de su beneficiario.

5.2.2. *Con respecto a las medidas de ayuda a Ryanair*

5.2.2.1. Las ayudas a la formación para Ryanair

(315) En primer lugar, debe examinarse si las ayudas a la formación cumplen las condiciones de una exención por categorías y, de no ser así, si se cumple la condición establecida en el artículo 107, apartados 2 y 3, del TFUE.

5.2.2.1.1. Reglamento general de exención por categorías

(316) En la Decisión de incoación, la Comisión consideró, con carácter preliminar, que las ayudas a la formación podrían cumplir la condición establecida en el artículo 31 del RGEC, si bien se requería información adicional para formarse una opinión definitiva. Sin embargo, pese a la solicitud de información adicional por parte de la Comisión, ni Alemania ni las partes interesadas la remitieron.

(317) Alemania y Ryanair argumentaron que no podían proporcionar más documentación porque su obligación de conservar la documentación solicitada había vencido con arreglo a la legislación nacional aplicable.

(318) El Tribunal de Justicia ha declarado que corresponde al Estado miembro invocar posibles motivos de compatibilidad y demostrar que se cumplen las condiciones de compatibilidad ([69]). Los Estados miembros y las partes interesadas son conocedores del plazo de prescripción de diez años que establece el artículo 17 del Reglamento (UE) 2015/1589. Por tanto no pueden invocar un período de prescripción nacional supuestamente más corto que rija su obligación de conservar la documentación para eludir dicha carga probatoria.

(319) La Comisión no posee información acerca de los costes exactos financiados por las ayudas a la formación y, por tanto, no puede evaluar si dichos costes eran subvencionables con arreglo al RGEC. Con arreglo al artículo 31, apartado 3, del RGEC, los costes subvencionables habrían sido a) los costes de personal de los formadores, correspondientes a las horas en que estos participen en la formación; b) los costes de funcionamiento en que incurran los formadores y los beneficiarios de la formación, directamente relacionados con el proyecto de formación; c) los costes de servicios de asesoramiento relacionados con el proyecto de formación; d) los costes de personal de los beneficiarios de la formación y los costes indirectos generales por las horas en las que los beneficiarios participen en la formación.

(320) Además, Alemania no ha proporcionado información relativa a la naturaleza y el contenido de la formación que permitiera a la Comisión determinar que la formación, o parte de esta, no era del tipo de formación que imparten las empresas para cumplir normas nacionales obligatorias en materia de formación (artículo 31, apartado 2, del RGEC).

(321) Alemania tampoco ha suministrado información que demuestre que se ha respetado la intensidad máxima de la ayuda establecida en el artículo 31, apartado 4, del RGEC.

(322) A falta de dicha información, la Comisión considera que Alemania no ha demostrado que las ayudas a la formación cumplen las condiciones establecidas en el artículo 31 del RGEC.

5.2.2.1.2. Artículo 107, apartado 2, del TFUE

(323) La Comisión no puede declarar las ayudas a la formación compatibles con arreglo al artículo 107, apartado 2, del TFUE porque las ayudas no tienen carácter social en el sentido estricto del artículo 107, apartado 2, letra a) del TFUE, no se destinan a reparar un perjuicio causado por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional [artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE], ni se conceden con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania [artículo 107, apartado 2, letra c), del TFUE].

5.2.2.1.3. Artículo 107, apartado 3, del TFUE

(324) Según la jurisprudencia del Tribunal, la Comisión está obligada a ejercer su facultad de apreciación para evaluar si una medida de ayuda estatal incumple las condiciones establecidas en el RGEC con arreglo a lo establecido en el artículo 107, apartado 3, del TFUE. Al hacerlo, puede beneficiarse de la experiencia adquirida en asuntos anteriores, tal y como se resume en los criterios enunciados en el RGEC ([70]), así como en la Comunicación de la Comisión ([71]) por la que se establecen los criterios para el análisis de compatibilidad de ayudas estatales de formación sujetas a notificación individual (en lo sucesivo, «la Comunicación»), a partir de 2009.

([69]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1993, Italia/Comisión, C-364/90 P, ECLI:EU:C:1993:157, apartado 20.

([70]) Véase la sentencia del Tribunal General de 14 de julio de 2011, Freistaat Sachsen (Alemania)/Comisión Europea, T-357/02 RENV, ECLI:EU:T:2011:376, apartados 42 a 48.

([71]) Comunicación de la Comisión — Criterios para el análisis de compatibilidad de ayudas estatales de formación sujetas a notificación individual (DO C 188 de 11.8.2009, p. 1), apartado 3: «Esta guía pretende lograr que la argumentación de la Comisión sea transparente y crear previsibilidad y seguridad. En virtud del artículo 6, apartado 1, letra g), del Reglamento (CE) n.º 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías)[…]. Cualquier ayuda a la formación individual, concedida *ad hoc* o sobre la base de un sistema, estará sujeta a esta guía cuando su equivalente de subvención sea de más de 2 millones de euros por proyecto de formación.».

(325) Las exenciones con arreglo al artículo 107, apartado 3, letras a), b) y d) no son aplicables en el presente asunto ([72]).

(326) Para poder ser compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, la ayuda estatal debe cumplir dos condiciones, la primera de las cuales establece que debe estar destinada a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, y, la segunda, que no debe alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común ([73]).

(327) Con carácter preliminar, la Comisión señala que ha adoptado, en 2009, la Comunicación. Cuando la Comisión adopta directrices, está vinculada, en principio, a dichas directrices a efectos del ejercicio de su facultad de apreciación. Sin embargo, cuando los Estados miembros esgrimen motivos concretos por los que la Comisión debe apartarse de sus directrices, la Comisión tiene la obligación de analizar dichos argumentos y ejercer su facultad de discreción teniéndolos en cuenta ([74]).

(328) En el presente asunto, la ayuda se ha concedido antes de la adopción de la Comunicación. Alemania y las partes interesadas no han formulado observaciones específicas sobre el cumplimiento de la ayuda con lo establecido en la Comunicación. Por estos motivos, la Comisión considera oportuno basar su evaluación directamente en el artículo 107, apartado 3, letra c) del TFUE, inspirándose en los principios establecidos en la Comunicación.

(329) En primer lugar, la ayuda debe estar destinada a facilitar el desarrollo de una actividad económica. Alemania afirmó que las ayudas a la formación se basan en una política del mercado laboral del Estado federado de Renania-Palatinado. Las ayudas están destinadas a la cualificación de las personas con el fin de que puedan acceder al mercado laboral, en particular en el sector del transporte aéreo. Por un lado, la formación de empleados potenciales es una inversión en el desarrollo económico del sector del transporte aéreo. Por otro lado, el aumento del empleo en la región repercute directamente en la economía de la región, ya que afecta al consumo y a la inversión. Por tanto, se cumple la primera condición.

(330) En segundo lugar, las ayudas a la formación no deben modificar las condiciones en las que se desarrolla el comercio de modo que se cause un daño a los intereses comunitarios.

(331) Con arreglo a los apartados 9, 10, 12 y 16 de la Comunicación, se presupone que las ayudas a la formación no alteran las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común cuando: a) hay una deficiencia del mercado que justifica las ayudas, b) las ayudas no son el único instrumento político de que disponen los Estados miembros para estimular la formación, c) las ayudas a la formación tienen un efecto incentivador, y d) las ayudas son proporcionadas.

(332) La Comunicación establece que, en primer lugar, las ayudas a la formación solamente deben otorgarse si hay una deficiencia del mercado. En esta evaluación deben tenerse en cuenta la naturaleza de la formación, así como la transferencia de las cualificaciones adquiridas en la formación. Cuanto más genérica sea la formación, y más transferibles las cualificaciones, mayor es la probabilidad de que la formación genere efectos externos positivos. Por otro lado, la inclusión de ciertas categorías de trabajadores desfavorecidos o con discapacidad aumenta los efectos externos positivos de la formación.

([72]) El artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE se refiere a ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo. Esta exención se refiere únicamente a aquellas regiones cuya situación económica sea extremadamente desfavorable en relación con la UE en su conjunto, que no es la situación de Renania-Palatinado.
El artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE se refiere a las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro. Una política del mercado laboral limitada a la región de Renania-Palatinado no es un proyecto importante de interés común europeo.
Por último, las ayudas no se destinan a promover la cultura y la conservación del patrimonio en virtud del artículo 107,apartado 3, letra d) del TFUE.

([73]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2020, República de Austria/Comisión y otros, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, apartados 18, 19 y 20.

([74]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, apartados 37 a 41.

(333) Las ayudas formaban parte de una política del mercado laboral que consistía en los programas «Cualificación de pilotos para el puesto de comandante o copiloto en la cabina de vuelo 2001/2002», «Cualificación de la tripulación de cabina 2001/2002», «Cualificación de pilotos para un puesto de comandante o copiloto en la cabina de vuelo 2002/2003» y «Cualificación de la tripulación de cabina 2002/2003».

(334) La naturaleza de la formación es bastante especifica. La formación permite a los alumnos trabajar solo como miembros de la tripulación de cabina o como comandantes o copilotos. En lo que respecta a la transferencia de las cualificaciones adquiridas, la formación solamente la impartió Ryanair y ni Alemania ni Ryanair han aportado ninguna prueba para rebatir que entre el 80 y el 90 % del personal en cuestión fue contratado por Ryanair después de la formación, como alegó el denunciante. Puede deducirse que las cualificaciones adquiridas en la formación resultan transferibles a la hora de trabajar para otras compañías aéreas, de modo que incluso si esta alegación del denunciante fuera correcta, el personal podría optar por no permanecer con Ryanair. No obstante, se desconoce si la formación se certificó, de modo que otras compañías aéreas pudieran contratar a una persona que hubiera recibido esta formación. Alemania únicamente indicó que la formación en cuestión estaba dirigida a personas desempleadas y personas en riesgo de desempleo. No concretó si la formación estaba orientada a trabajadores desfavorecidos o con discapacidad que no habrían tenido una oportunidad similar en el mercado laboral.

(335) Sobre la base de la información que figura en el expediente, las compañías aéreas aplican políticas distintas en cuanto a si pagan o no la formación de los pilotos y los auxiliares de vuelo (como es el caso de las compañías aéreas «tradicionales»), o en cuanto a si las personas candidatas a los puestos tienen que pagarse su formación. Pero, normalmente, en ambos modelos el mercado proporciona la formación y no es necesario que intervenga el Estado o que el Estado financie la formación.

(336) Por dichos motivos, la Comisión considera que Alemania no ha demostrado que exista una deficiencia del mercado y concluye que, en general, el mercado ofrece la formación en cuestión, sin que sea necesario que intervenga el Estado mediante la concesión de ayudas a la formación.

(337) En todo caso, para demostrar la necesidad y el efecto incentivador de las ayudas, debe demostrarse que, en comparación con una situación sin la ayuda, la formación ofrecida por la empresa en cuestión era mejor en términos cuantitativos, cualitativos, de alcance o de participantes específicos. La Comisión no recibió ninguna información relativa al efecto que tuvo la formación en el desempleo de la región, ni sobre la situación económica general en Renania-Palatinado. Alemania no presentó ningún análisis comparativo de los niveles de actividad que se registrarían con y sin la ayuda. De hecho, Alemania no pudo demostrar que las personas que realizaron la formación fueran contratadas posteriormente. Por tanto, la Comisión desconoce si la formación de tripulantes de cabina o comandante de vuelo era necesaria para reducir el desempleo. Alemania no ha demostrado el modo en que las ayudas a la formación han servido de incentivo para que el sector de las compañías aéreas contrate más personal. Por tanto, la Comisión no puede apreciar la necesidad ni el efecto incentivador de las ayudas a la formación.

(338) Para ser proporcionadas, las ayudas deben limitarse a la cuantía mínima necesaria para alcanzar el objetivo deseado. Dado que ya se ha determinado que no hay pruebas de que hubiera una deficiencia del mercado y que, como resultado de ello, no se precisan medidas políticas para promocionar la formación, que la ayuda no era necesaria y que no tenía ningún efecto incentivador, no es necesario evaluar si la cuantía de la ayuda se mantuvo al mínimo necesario para alcanzar el objetivo de la ayuda. Las ayudas a la formación no son, por lo tanto, compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, interpretado a la luz de los criterios establecidos en la Comunicación.

(339) Así pues, las ayudas a la formación para Ryanair eran ayudas estatales incompatibles.

5.2.2.2. Los contratos de comercialización de 2005 y 2017 entre el Estado federado de Renania-Palatinado y Ryanair

(340) Los contratos de comercialización constituyen una ayuda de funcionamiento para Ryanair y mitigan los costes de funcionamiento que normalmente debe asumir para operar vuelos con origen y destino en el aeropuerto de Fráncfort-Hahn.

(341) Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde al Estado miembro aducir posibles razones de compatibilidad con el mercado interior y demostrar que se cumplen las condiciones de dicha compatibilidad ([75]).

(342) Alemania no considera que los contratos de comercialización de 2005 y 2017 con Ryanair constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE y, por tanto, no ha presentado ningún argumento relacionado con la compatibilidad de estos contratos con el mercado interior.

(343) La compatibilidad de la ayuda debe evaluarse en el momento en que se concede ([76]). En el caso del contrato de comercialización de 2005, fue el 4 de noviembre de 2005, es decir, antes de la entrada en vigor, el 9 de diciembre de 2005, de las Directrices sobre aviación de 2005. En el caso del contrato de 2017, fue el 20 de octubre de 2017. Las Directrices sobre aviación de 2014 son aplicables al contrato de comercialización de 2017.

(344) En lo que respecta al contrato de comercialización de 2005, la Comisión sigue el mismo enfoque que en decisiones anteriores en las que ha tenido que evaluar la compatibilidad de las ayudas concedidas antes de la entrada en vigor de las actuales Directrices sobre aviación de 2014 y de las Directrices sobre aviación de 2005 ([77]).

(345) Antes de las Directrices sobre aviación de 2005, la Comisión había adoptado las Directrices sobre aviación de 1994 ([78]). Sin embargo, las Directrices sobre aviación de 1994 no establecían expresamente las condiciones de compatibilidad de las ayudas de funcionamiento destinadas a la promoción del tráfico aéreo de los aeropuertos regionales. En consonancia con el enfoque adoptado en Decisiones anteriores, la Comisión debe evaluar por tanto la compatibilidad de las ayudas en cuestión directamente sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

(346) A este respecto, procede señalar que la evaluación de la Comisión de este tipo de ayudas estatales se ha ido perfeccionando a lo largo del tiempo pero ha mantenido ciertos puntos invariables. Estos aspectos se desprenden de los principios generales de la compatibilidad de las ayudas a tenor de la mencionada disposición del TFUE.

(347) Por consiguiente, en su Decisión relativa al *aeropuerto de Mánchester*, de junio de 1999 ([79]), la Comisión consideró compatibles con las normas sobre ayudas estatales unas reducciones de las tasas aeroportuarias concedidas de manera no discriminatoria y limitadas en el tiempo como medidas para fomentar nuevas rutas.

(348) Posteriormente, en su Decisión de febrero de 2004 relativa al aeropuerto de Charleroi ([80]), la Comisión explicó que «las ayudas operativas al lanzamiento de nuevas rutas aéreas o al aumento de determinadas frecuencias pueden ser un instrumento necesario para el desarrollo de los aeropuertos regionales pequeños. Estos pueden así convencer a las empresas interesadas de que asuman los riesgos de invertir en nuevas rutas. No obstante,

([75]) Véase la sentencia del Tribunal de 28 de abril de 1993, Italia/Comisión, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, apartado 20.

([76]) Véanse el considerando 85 de las Directrices sobre aviación de 2005 y el considerando 174 de las Directrices sobre aviación de 2014.

([77]) Véanse, por ejemplo, la Decisión (UE) 2015/1227 de la Comisión, de 23 de julio de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.22614 (C 53/07) ejecutada por Francia en favor de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services y Transavia (DO L 201 de 30.7.2015, p. 109, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1227/oj), considerandos 452 a 470; y la Decisión (UE) 2016/633, considerandos 511 a 531.

([78]) Comunicación de la Comisión - Comunicación sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo EEE a las ayudas estatales en el sector de la aviación (DO C 350 de 10.12.1994, p. 5).

([79]) Véase la Decisión de la Comisión, de 14 de junio de 1999, en el asunto de la ayuda estatal NN 109/98 Reino Unido, aeropuerto de Mánchester (DO C 65 de 13.3.2004, p. 5).

([80]) Decisión 2004/393/CE de la Comisión, de 12 de febrero de 2004, relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi (DO L 137 de 30.4.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/393/oj) (en lo sucesivo, «la Decisión Charleroi»). Esta Decisión fue anulada por la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto Ryanair/Comisión, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585. Sin embargo, pone de manifiesto la evolución de la evaluación por la Comisión de las ayudas en cuestión.

para poder declarar esas ayudas compatibles de acuerdo con la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado, hay que determinar si son necesarias y proporcionadas en relación con el objetivo buscado y si no afectan al comercio de forma contraria al interés común.». La Comisión determinó entonces algunas condiciones para poder declarar compatibles esas ayudas de funcionamiento, en particular ([81]):

a) La ayuda debe contribuir al objetivo de interés comunitario de desarrollar un aeropuerto regional mediante un aumento neto del tráfico en nuevas rutas ([82]).

b) La ayuda debe ser necesaria, en el sentido de que no se refiere a una ruta ya explotada por la misma compañía aérea, por otra compañía, o a una ruta similar ([83]).

c) La ayuda debe tener un efecto incentivador, en el sentido de que debe contribuir al desarrollo de una actividad que, después de un período determinado, pueda llegar a ser rentable, lo que implica que la duración de la ayuda sea limitada ([84]).

d) La ayuda debe ser proporcionada, es decir, el importe debe vincularse al incremento neto del tráfico ([85]).

e) La ayuda debe haberse concedido de manera transparente y no discriminatoria, y no debe combinarse con otros tipos de ayudas.

(349) En las Directrices sobre aviación de 2005 y en las de 2014, estas condiciones de compatibilidad con el mercado interior se definieron con mayor precisión, pero no es menos cierto que las ayudas de funcionamiento otorgadas a las compañías aéreas pueden ser declaradas compatibles por la Comisión siempre que contribuyan al desarrollo de aeropuertos de pequeño tamaño mediante un aumento neto del tráfico de pasajeros 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 compañía o a una ruta similar, que sea limitada en el tiempo y que la ruta para la que se concede la ayuda pueda llegar a ser rentable, que el importe esté vinculado al desarrollo neto del tráfico de pasajeros y que la ayuda se conceda de manera transparente y no discriminatoria, y que no se combine con otros tipos de ayudas ([86]).

(350) En conclusión, la Comisión considera que, en el presente asunto, procede evaluar la compatibilidad de los contratos de comercialización de 2005 a la luz de los principios generales anteriormente mencionados.

(351) La compatibilidad del contrato de comercialización de 2017 debe evaluarse sobre la base de las Directrices sobre aviación de 2014, que también reflejan dichos principios generales. De conformidad con los considerandos 138 a 155 de las Directrices sobre aviación de 2014, la ayuda de puesta en marcha otorgada a compañías aéreas debe cumplir las siguientes condiciones:

a) contribución a un objetivo bien definido de interés común, es decir, incremento de la movilidad de los ciudadanos de la Unión o facilitación del desarrollo regional de regiones remotas;

b) necesidad de intervención del Estado;

c) idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político;

d) existencia de efecto incentivador;

e) proporcionalidad del importe de la ayuda;

f) evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio;

g) los requisitos relativos a la transparencia, no acumulación de las ayudas y no discriminación que se derivan de los considerandos 133, 159, 161, 162 y 163 de las Directrices sobre aviación de 2014.

([81]) La Comisión ha realizado una apreciación similar en otros asuntos recientes. Véanse, por ejemplo, la Decisión (UE) 2015/1227, considerandos 452 a 470 y la Decisión (UE) 2016/633, considerandos 511 a 531.
([82]) Véanse los considerandos 283 a 297 de la Decisión Charleroi.
([83]) Véanse los considerandos 288 a 309 de la Decisión Charleroi.
([84]) Véanse los considerandos 311 a 317 de la Decisión Charleroi.
([85]) Véanse los considerandos 318 a 325 de la Decisión Charleroi.
([86]) Véanse la Decisión (UE) 2015/1227, considerando 457, y la Decisión (UE) 2016/633, considerando 516.

(352) Ni Alemania ni Ryanair informaron de cómo contribuirían las ayudas de funcionamiento otorgadas a Ryanair por conducto de los contratos de comercialización de 2005 y 2017 a un objetivo bien definido de interés común. La Comisión ha refutado más arriba (considerandos 266 a 288) el argumento de que la intención del Estado federado era promocionar el turismo o el desarrollo económico en la región.

(353) En todo caso, incluso si con la contratación de los servicios de contratación se persiguiera un objetivo de interés común, que no era el caso, ni Alemania ni Ryanair han formulado ningún argumento que demuestre que la ayuda concedida por conducto de los contratos de comercialización de 2005 y 2017 cumple los demás requisitos expuestos más arriba.

(354) Por tanto, la Comisión concluye que ni Alemania ni Ryanair han demostrado que existiera una necesidad de la intervención del Estado ni que la ayuda a Ryanair fuera apropiada para impulsar el desarrollo económico de la región. Alemania y Ryanair tampoco demostraron que el importe de la ayuda era proporcionado y pudo evitar los efectos negativos indebidos en la competencia y el comercio. Por último, ni Alemania ni Ryanair han demostrado el cumplimiento de los requisitos relativos a la transparencia, no acumulación de las ayudas y no discriminación recogidos en las Directrices sobre aviación de 2014.

(355) La ayuda otorgada por conducto de los contratos de comercialización de 2005 y 2017 constituye por ende ayuda estatal ilegal e incompatible.

6. **RECUPERACIÓN**

(356) Con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y a la jurisprudencia reiterada de los órganos jurisdiccionales de la Unión, cuando la Comisión considera que una ayuda es incompatible con el mercado interior, está facultada para decidir que el Estado miembro de que se trate debe suprimirla o modificarla ([87]). Los órganos jurisdiccionales de la Unión también han declarado en varias ocasiones que la obligación de los Estados miembros de suprimir una ayuda que la Comisión ha declarado incompatible con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación anterior ([88]).

(357) En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión han determinado que este objetivo se logra cuando el beneficiario ha devuelto los importes concedidos a través de una ayuda ilegal, eliminándose de tal modo la ventaja de que había disfrutado en comparación con sus competidores en el mercado interior, y se ha restablecido la situación existente antes de que se abonara la ayuda ([89]).

(358) En consonancia con la jurisprudencia, el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/1589 establece que «[c]uando 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».

(359) Así pues, dado que la ayuda estatal a FFHG como resultado del ejercicio del derecho de desistimiento, en 2016, respecto de la parcela «alojamiento» del contrato de compraventa de terrenos de 2014, así como las ayudas a la formación y los contratos de comercialización de 2005 y 2017 celebrados con Ryanair no se ajustaron a lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE, y deben considerarse ayudas ilegales e incompatibles, deberán recuperarse con miras a restablecer la situación existente en el mercado interior antes de su concesión. La recuperación abarcará el período comprendido entre la fecha en que las ayudas se pusieron a disposición de los beneficiarios y la recuperación efectiva. Las cantidades objeto de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que la ayuda estatal se puso a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva.

(360) De conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/1589 «las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas estarán sujetas a un plazo de prescripción de diez años» y de conformidad con la primera frase del apartado 2, «[e]l plazo de prescripción se contará a partir de la fecha en que la ayuda ilegal se haya concedido al beneficiario, bien como ayuda individual, bien en virtud de un régimen de ayudas».

([87]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, apartado 13.
([88]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, apartado 66.
([89]) 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.

(361) En lo que respecta a las ayudas a la formación para Ryanair, Alemania indicó que a HCM se le concedieron 1 880 197,11 EUR de 2001 a 2003. Alemania presentó pruebas de al menos dos pagos mediante cheque de 220 427,64 EUR y 639 146,04 EUR a Ryanair a través de a und o Gettman. Estos pagos se efectuaron desde la cuenta de HCM el 17 de enero de 2003. Según Alemania, la ayuda se pagó íntegramente antes del fin de 2003. Por tanto, la Comisión considera que la ayuda se concedió en 2003.

(362) El artículo 17, apartado 2, del Reglamento (UE) 2015/1589 establece lo siguiente: «Cualquier acción emprendida por la Comisión o por un Estado miembro a petición de la Comisión y que esté relacionada con la ayuda ilegal interrumpirá el plazo de prescripción. Tras cada interrupción, el plazo comenzará a contarse desde el principio. El plazo de prescripción quedará suspendido mientras la decisión de la Comisión sea objeto de un procedimiento pendiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.».

(363) La notificación, por parte de la Comisión, a un Estado miembro de que se ha presentado una denuncia constituye un acto que interrumpe el plazo de prescripción contemplado en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento (UE) 2015/1589.

(364) De hecho, Lufthansa presentó una denuncia formal el 4 de marzo de 2011 y esta se remitió a Alemania el 18 de marzo de 2011. Durante el transcurso de la evaluación de dicha denuncia, la Comisión formuló preguntas concretas sobre los hechos que atañían a las ayudas a la formación a las que Alemania respondió el 14 de junio de 2011.

(365) Con esta actuación de 2011, el plazo de prescripción quedó interrumpido en el sentido del artículo 17, apartado 2, del Reglamento (UE) 2015/1589, con la consecuencia de que la recuperación de la ayuda concedida en 2003 no ha prescrito.

7. **CONCLUSIÓN**

(366) La Comisión concluye que la garantía concedida a FFHG por el Estado federado de Renania-Palatinado constituye ayuda *de minimis* y, por tanto, está exenta de notificación previa. La Comisión también concluye que los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair y la financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento en beneficio de Ryanair cumplen el principio del operador en una economía de mercado y no constituyen ayuda estatal.

(367) La Comisión concluye que Alemania ha aplicado ilegalmente las siguientes medidas en contravención del artículo 108, apartado 3, del TFUE, y que dichas medidas no pueden declararse compatibles con el mercado interior, por lo que Alemania deberá recuperar la ayuda estatal incompatible con intereses:

a) ayuda estatal a FFHG como resultado del ejercicio del derecho de desistimiento, en 2016, respecto de la parcela «alojamiento» del contrato de compraventa de terrenos de 2014;

b) ayudas a la formación en beneficio de Ryanair;

c) ayuda estatal a Ryanair en virtud de los contratos de comercialización de 2005 y 2017.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Los contratos de servicios aeroportuarios de 2013, 2015 y 2016 entre FFHG y Ryanair, así como la financiación de una escuela de pilotos y auxiliares de vuelo y un hangar de mantenimiento en beneficio de Ryanair propiciados por Alemania no constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La garantía concedida a FFHG por el Estado federado de Renania-Palatinado y aplicada por Alemania está exenta de notificación previa de acuerdo con el artículo 108, apartado 3, del TFUE porque constituye ayuda *de minimis*.

Artículo 2

Las siguientes medidas, aplicadas ilegalmente por Alemania en contravención del artículo 108, apartado 3, del TFUE en beneficio de FFHG y Ryanair, son incompatibles con el mercado interior:

a) ayuda estatal por un importe de 1,25 millones EUR concedida a FFHG en 2016 como resultado del ejercicio del derecho de desistimiento, en 2016, respecto de la parcela «alojamiento» del contrato de compraventa de terrenos de 2014;

b) ayuda estatal por importes de 220 427,64 EUR, 639 146,04 EUR y 680 627,93 EUR concedida a Ryanair para la financiación de formación;

c) ayuda estatal concedida a Ryanair en virtud del contrato de comercialización de 2005 entre 2005 y 2016 por un importe de 11,2 millones EUR (véase el desglose anual en el cuadro 1) y, en virtud del contrato de comercialización de 2017, por un importe que todavía deben determinar las autoridades alemanas (350 000 EUR en 2017 y hasta 1,2 millones EUR cada uno de los años posteriores).

Artículo 3

1. Alemania deberá recuperar de los beneficiarios la ayuda mencionada en el artículo 2.

2. Las cantidades objeto de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva.

3. Los intereses se calcularán según el método de interés compuesto contemplado en el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión ([90]).

Artículo 4

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 2 será inmediata y efectiva.

2. Alemania garantizará el cumplimiento de la presente Decisión en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

([90]) Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2015/1589, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj).

Artículo 5

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

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. Alemania mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas que adopte para el cumplimiento de la presente Decisión hasta que se haya completado la recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 2. 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 6

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

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 30 del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, la Comisión podrá publicar los importes de las ayudas y de los intereses recuperados en cumplimiento de la presente Decisión.

En el supuesto de que la presente Decisión contenga información confidencial que no deba publicarse, le ruego informe de ello a la Comisión en un plazo de quince días hábiles a partir de la fecha de recepción de la presente. Si la Comisión no recibe una solicitud motivada al efecto en el plazo indicado, se considerará que se acepta la publicación del texto íntegro de la Decisión. Dicha solicitud, en la que se precisará la información afectada, deberá ser enviada por medios electrónicos a la siguiente dirección:

Comisión Europea
Dirección General de Competencia
Registro de Ayudas Estatales
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Hecho en Bruselas, el 9 de septiembre de 2024.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Vicepresidenta Ejecutiva