

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas**

(2014/C 99/03)

ÍNDICE

1.	Introducción: Política de ayudas estatales en el sector de la aviación	3
2.	Ámbito de aplicación y definiciones	7
2.1.	Ámbito de aplicación	7
2.2.	Definiciones	8
3.	Presencia de ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado	10
3.1.	Concepto de empresa y de actividad económica	10
3.2.	Uso de recursos estatales e imputabilidad al Estado	12
3.3.	Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio	13
3.4.	Financiación pública de los aeropuertos y aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado	13
3.5.	Relaciones financieras entre aeropuertos y compañías aéreas	14
3.5.1.	Comparación con el precio de mercado	14
3.5.2.	Análisis previo de rentabilidad	15
4.	Financiación pública de los servicios de interés económico general	16
4.1.	Definición de servicio de interés económico general en los sectores de los aeropuertos y el transporte aéreo ..	17
4.2.	Compatibilidad de la ayuda en forma de compensación por servicio público	18
5.	Compatibilidad de la ayuda con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado	18
5.1.	Ayudas a los aeropuertos	19
5.1.1.	Ayudas a la inversión otorgadas a aeropuertos	19
5.1.2.	Ayudas de funcionamiento a los aeropuertos	23
5.2.	Ayuda de puesta en marcha otorgada a compañías aéreas	26
6.	Ayudas de carácter social con arreglo al artículo 107, apartado 2, letra a), del Tratado	27
7.	Acumulación	28
8.	Disposiciones finales	28
8.1.	Informes anuales	28
8.2.	Transparencia	28
8.3.	Supervisión	28
8.4.	Evaluación	29
8.5.	Medidas apropiadas	29
8.6.	Aplicación	29
8.7.	Revisión	30

1. INTRODUCCIÓN: POLÍTICA DE AYUDAS ESTATALES EN EL SECTOR DE LA AVIACIÓN

1. Al unir a personas y regiones, el transporte aéreo desempeña un papel fundamental en la integración y la competitividad de la Unión Europea, así como en su interacción con el mundo. El transporte aéreo contribuye significativamente a la economía de la Unión, con más de 15 millones de movimientos comerciales y 822 millones de pasajeros transportados anualmente desde aeropuertos de la Unión y hacia ellos en 2011, 150 compañías aéreas de vuelos regulares, una red de más de 460 aeropuertos y 60 prestadores de servicios de navegación aérea⁽¹⁾. La Unión ocupa una posición de centro mundial de la aviación, lo que supone que las

(1) Fuentes: Eurostat, Asociación de Compañías Aéreas Europeas, Asociación de Transporte Aéreo Internacional.

compañías aéreas y los aeropuertos contribuyen cada año por sí solos con más de 140 000 millones EUR al producto interior bruto de la Unión. El sector de la aviación da empleo aproximadamente a 2,3 millones de personas en la Unión ⁽²⁾.

2. La Estrategia Europa 2020 ⁽³⁾ pone de relieve la importancia de la infraestructura de transportes como parte de la estrategia de crecimiento sostenible de la Unión para el próximo decenio. En particular, la Comisión ha puesto de relieve en su libro blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único de transporte» ⁽⁴⁾ que la internalización de externalidades, la eliminación de subvenciones injustificadas y el ejercicio de una competencia libre y sin falseamiento son parte esencial de la armonización de las opciones del mercado con las necesidades de la sostenibilidad. La susodicha «Hoja de ruta» también resalta la importancia de un uso eficiente de los recursos. En la práctica, el transporte debe utilizar una energía más limpia y en menor cantidad, explotar mejor una infraestructura moderna y reducir su impacto negativo sobre el medio ambiente, especialmente en lo que respecta a recursos naturales clave como el agua, la tierra y los ecosistemas.

3. La paulatina realización del mercado interior ha llevado a eliminar todas las restricciones comerciales a las compañías aéreas que vuelan en la Unión, tales como las limitaciones en determinadas rutas o el número de vuelos y la fijación de tarifas. Desde la liberalización del transporte aéreo en 1997 ⁽⁵⁾, el sector se ha expandido como nunca, contribuyendo al crecimiento económico y a la creación de empleo. Esto también ha permitido la aparición de compañías de bajo coste, con un modelo nuevo de gestión basado en un corto lapso de inmovilización del avión en tierra entre vuelos y un uso de la flota muy eficiente. Esta evolución ha generado un fuerte aumento del tráfico, y el de bajo coste lo ha hecho a un ritmo acelerado desde 2005. En 2012, y por primera vez, la cuota de mercado de las compañías de bajo coste (44,8 %) superó a la de las compañías tradicionales (42,4 %). Esta tendencia continuó en 2013 (45,94 % y 40,42 %, respectivamente).

4. Aunque los aeropuertos de la Unión siguen siendo predominantemente de titularidad y gestión públicas ⁽⁶⁾, están experimentando un aumento de la participación de empresas privadas. En el último decenio se han creado nuevos mercados a través de la privatización parcial de algunos aeropuertos, así como de la competencia por la gestión de los aeropuertos de propiedad pública, incluidos los regionales.

5. Los aeropuertos de menor tamaño tienen la mayor proporción de propiedad pública ⁽⁷⁾ y a menudo financian sus operaciones con ayudas públicas. Los precios que aplican dichos aeropuertos tienden a no estar determinados por consideraciones relacionadas con el mercado, en particular por unas sólidas perspectivas de rentabilidad previas, sino esencialmente por consideraciones de tipo local o regional. En las actuales circunstancias del mercado, las perspectivas de rentabilidad de los aeropuertos explotados desde una óptica comercial siguen también dependiendo ⁽⁸⁾, en gran medida, del caudal de tráfico, y los que registran un nivel inferior a 1 millón de pasajeros anuales suelen tener dificultades para cubrir sus gastos de funcionamiento. En consecuencia, la gran mayoría de los aeropuertos regionales son subvencionados de forma recurrente por las autoridades públicas.

⁽²⁾ Estudio sobre los efectos de la introducción del mercado común de la aviación de la UE en el empleo y las condiciones laborales en el sector del transporte aéreo en el período 1997-2010. Steer Davies Gleave para la Comisión Europea, DG MOVE, informe final de agosto de 2012.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» COM(2010) 2020 final de 3 de marzo de 2010.

⁽⁴⁾ Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible, COM(2011) 144.

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) n° 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (DO L 240 de 24.8.1992, p. 1), Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, (DO L 240 de 24.8.1992, p. 8), y Reglamento (CEE) n° 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, (DO L 240 de 24.8.1992, p. 15).

⁽⁶⁾ Según Airport Council International Europe, el 77 % de los aeropuertos eran de propiedad totalmente pública en 2010, mientras que el 9 % eran de propiedad totalmente privada (véase Airport Council International Europe: The Ownership of Europe's Airports 2010 - La propiedad de los aeropuertos de Europa 2010).

⁽⁷⁾ Esto se demuestra por el hecho de que aunque en 2010 los aeropuertos de propiedad pública suponían el 77 % del total de aeropuertos, solo representaban un 52 % del tráfico total de pasajeros.

⁽⁸⁾ Como puso de manifiesto en el año 2002 el «Study on Competition between airports and the application of State aid rules» (Estudio sobre la competencia entre aeropuertos y aplicación de las normas sobre ayudas estatales) - Universidad de Cranfield, junio de 2002, confirmado posteriormente por informes sectoriales.

6. Algunas regiones todavía sufren de una escasa accesibilidad desde el resto de la Unión y los principales centros de distribución de tráfico aéreo se enfrentan a un aumento de los niveles de congestión⁽⁹⁾. Al mismo tiempo, la densidad de los aeropuertos regionales en algunas zonas de la Unión ha ocasionado un importante exceso de capacidad de la infraestructura aeroportuaria con relación a la demanda de pasajeros y a las necesidades de las compañías aéreas.

7. El sistema de tarificación de la mayoría de los aeropuertos de la Unión se ha concebido tradicionalmente como un régimen de tasas aeroportuarias basadas en el número de pasajeros y el peso de la aeronave⁽¹⁰⁾ y que se publica. Sin embargo, la evolución del mercado y la estrecha cooperación entre aeropuertos y compañías aéreas han ampliado el abanico a una amplia variedad de prácticas comerciales, como los contratos a largo plazo con tarifas diferenciadas y, a veces, al pago por los aeropuertos o las autoridades locales de importantes incentivos y ayudas a la comercialización en favor de las compañías aéreas. En particular, fondos públicos destinados a apoyar operaciones aeroportuarias podrían haber sido canalizados hacia las compañías aéreas con el fin de atraer más tráfico comercial, falseando con ello los mercados del transporte aéreo⁽¹¹⁾.

8. En su Comunicación sobre la modernización de las ayudas estatales⁽¹²⁾, la Comisión observa que la política de ayudas estatales debe centrarse en facilitar ayuda bien diseñada destinada a cubrir deficiencias del mercado y objetivos de interés común de la Unión y en evitar el derroche de recursos públicos. Por supuesto, las ayudas estatales pueden, en determinadas condiciones, corregir deficiencias del mercado, contribuyendo así a su correcto funcionamiento e incrementando la competitividad. Además, cuando los mercados ofrecen resultados eficientes, pero considerados insatisfactorios desde el punto de vista de la política de cohesión, las ayudas estatales pueden utilizarse para conseguir un resultado más equitativo y conveniente. Sin embargo, las ayudas estatales pueden tener efectos negativos, como el falseamiento de la competencia entre empresas, y afectar al comercio entre Estados miembros de forma contraria a los intereses comunes de la Unión. Por tanto, el control de las ayudas estatales en los sectores aeroportuario y del transporte aéreo debe promover el uso apropiado de los recursos públicos en políticas orientadas al crecimiento, limitando al mismo tiempo el falseamiento de la competencia que pueda perjudicar a la igualdad de condiciones en el mercado interior, en particular al evitar la duplicación de aeropuertos no rentables en la misma zona de influencia y la generación de un exceso de capacidad.

9. La aplicación de las normas sobre ayudas estatales a los sectores aeroportuario y del transporte aéreo forma parte de los esfuerzos de la Comisión para mejorar la competitividad y el potencial de crecimiento de ambos sectores de la Unión⁽¹³⁾. La igualdad de condiciones entre las compañías aéreas y los aeropuertos de la Unión es de vital importancia para la consecución de estos objetivos y para el mercado interior en su conjunto. Al mismo tiempo, los aeropuertos regionales pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo local y en la accesibilidad de determinadas regiones, en particular en el contexto de las previsiones positivas sobre el tráfico aéreo en la Unión.

10. Como parte del plan general para crear un espacio aéreo único de la Unión, y teniendo en cuenta la evolución del mercado, la Comisión adoptó en 2005 las Directrices sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales⁽¹⁴⁾ («Directrices de aviación de 2005»). Esas Directrices especificaban en qué condiciones podían declararse compatibles con el mercado interior determinadas categorías de ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas. Dichas Directrices completaban las Directrices de aviación de 1994⁽¹⁵⁾, que contenían principalmente disposiciones relacionadas con la reestructuración de las compañías de bandera y las ayudas sociales en beneficio de los ciudadanos de la Unión.

⁽⁹⁾ Para 2030 se prevé que 13 aeropuertos de la Unión operarán a plena capacidad 8 horas al día todos los días del año; en 2007 tan solo 5 operaban con esa capacidad o se aproximaban a ella permanentemente (véase la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Política aeroportuaria de la Unión Europea - resolver los problemas de capacidad y de calidad para promover el crecimiento, la conectividad y la movilidad sostenible», de 1 de diciembre de 2011, COM(2011) 823; «Comunicación sobre la política aeroportuaria de la Unión Europea»).

⁽¹⁰⁾ Como demuestra la política de la Organización de Aviación Civil Internacional sobre las tasas aeroportuarias y los servicios de navegación (doc. 9082), documento revisado por última vez en abril de 2012.

⁽¹¹⁾ En especial, cuando la ayuda se determina sobre la base de cálculos a posteriori (cubriendo cualquier déficit que pudiera producirse), los aeropuertos pueden no estar muy motivados para contener sus costes y cobrar tasas de un nivel suficiente para cubrir dichos costes.

⁽¹²⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la modernización de las ayudas estatales en la UE, (SAM), COM(2012) 209 final.

⁽¹³⁾ Véase la Comunicación de 2011 sobre la política aeroportuaria de la Unión Europea.

⁽¹⁴⁾ Comunicación de la Comisión - Directrices sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO C 312 de 9.12.2005, p. 1).

⁽¹⁵⁾ 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).

11. Las presentes Directrices tienen en cuenta la nueva situación económica y jurídica relacionada con la financiación pública de aeropuertos y compañías aéreas y especifican las condiciones en que dicha financiación pública puede constituir ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, cuando constituye ayuda estatal, en qué condiciones puede declararse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado. La evaluación de la Comisión se basa en su experiencia y práctica de toma de decisiones, así como en su análisis de las actuales condiciones de mercado en los sectores aeroportuario y del transporte aéreo; por consiguiente, no afecta a su enfoque relativo a otras infraestructuras o sectores. En particular, la Comisión considera que el mero hecho de que un gestor de aeropuertos reciba o haya recibido ayuda estatal no implica automáticamente que sus compañías aéreas clientes también sean beneficiarias de la ayuda. Si las condiciones ofrecidas a una compañía aérea en un aeropuerto determinado las hubiera ofrecido un gestor de aeropuertos con ánimo de lucro, no podría considerarse que la compañía aérea recibe una ventaja a efectos de las normas sobre ayudas estatales.

12. Cuando el apoyo público constituye una ayuda estatal, la Comisión considera que, en determinadas condiciones, pueden justificarse ciertas categorías de ayudas a los aeropuertos regionales y a las compañías aéreas que utilizan dichos aeropuertos, en particular para desarrollar nuevos servicios y contribuir a la accesibilidad local y al desarrollo económico. Sin embargo, deben tomarse en consideración los falseamientos de la competencia en todos los mercados afectados y solo puede aceptarse la ayuda estatal que sea proporcionada y necesaria para contribuir a un objetivo de interés común.

13. En este contexto, hay que destacar que la ayuda de funcionamiento constituye, en principio, una forma de ayuda que falsea gravemente la competencia y solo puede autorizarse en circunstancias excepcionales. La Comisión considera que los aeropuertos y las compañías aéreas deben asumir en principio sus gastos de funcionamiento. No obstante, la transición gradual hacia una nueva realidad del mercado, según lo descrito en los puntos 3 a 7, explica que los aeropuertos regionales hayan recibido ayudas de funcionamiento generalizadas, otorgadas por las autoridades públicas antes de la adopción de las presentes Directrices. En este contexto, durante un período transitorio, y con el fin de permitir al sector de la aviación adaptarse a la nueva situación del mercado, podrían justificarse algunas categorías de ayudas de funcionamiento a los aeropuertos en determinadas condiciones. Según se explica en el punto 5, en las actuales circunstancias del mercado, los datos disponibles y el consenso del sector apuntan a un vínculo entre la situación financiera de un aeropuerto y sus niveles de tráfico, siendo normalmente las necesidades de financiación proporcionalmente superiores para los aeropuertos de menor tamaño. A la luz de su contribución al desarrollo económico y a la cohesión territorial en la Unión, debe darse tiempo a los gestores de los aeropuertos regionales más pequeños para adaptarse a las nuevas circunstancias del mercado, por ejemplo aumentando progresivamente las tasas aeroportuarias a las compañías aéreas, introduciendo medidas de racionalización, diferenciando sus modelos de negocio o atrayendo nuevas compañías aéreas y clientes para colmar su capacidad no utilizada.

14. Al final del período transitorio, deberán dejar de otorgarse ayudas de funcionamiento a los aeropuertos, que deberán financiar sus operaciones con cargo a sus recursos propios. Aunque los aeropuertos pequeños podrían seguir recibiendo pagos con el fin de compensar los gastos no cubiertos derivados de la prestación de servicios de interés económico general o para permitir la conectividad de todas las regiones con necesidades especiales, los cambios en el mercado estimulados por dichas directrices deberían permitir cubrir en mayor medida las pérdidas operativas, como en cualquier otro sector.

15. El desarrollo de nuevo tráfico aéreo debe, en principio, basarse en un estudio de rentabilidad bien fundamentado. Sin embargo, sin incentivos adecuados, las compañías aéreas no siempre están dispuestas a correr el riesgo de abrir nuevas rutas desde pequeños aeropuertos con respecto a los cuales se carece de experiencia. Por ello, y bajo ciertas condiciones, podrían otorgarse ayudas de puesta en marcha a compañías aéreas durante incluso después del período transitorio, si ello les ofrece los incentivos necesarios para crear nuevas rutas desde aeropuertos regionales, incrementa la movilidad de los ciudadanos de la Unión al establecer puntos de acceso para los vuelos en la Unión y estimula el desarrollo regional. Puesto que las regiones periféricas se ven penalizadas por su mala accesibilidad, la ayuda de puesta en marcha para rutas desde dichas regiones queda sujeta a unos criterios de compatibilidad más flexibles.

16. Así pues, la asignación de capacidad aeroportuaria a las compañías aéreas debería aumentar progresivamente su eficacia (es decir, orientarse a la demanda), y la necesidad de financiación pública de los aeropuertos debería disminuir a medida que se generaliza la inversión privada. Si puede establecerse una verdadera necesidad de transporte y externalidades positivas para una región, las ayudas a la inversión para los aeropuertos deberían, no obstante, seguir siendo aceptadas después del período transitorio, garantizando unas intensidades máximas de ayuda en condiciones equitativas en toda la Unión.

17. En este contexto, las presentes Directrices introducen un nuevo enfoque para evaluar la compatibilidad de la ayuda a los aeropuertos:

- a) Mientras que las Directrices de aviación de 2005 dejaron abierta la cuestión de las ayudas a la inversión, las presentes Directrices revisadas definen las intensidades máximas de ayuda permitidas en función del tamaño del aeropuerto.
- b) No obstante, en el caso de los grandes aeropuertos con un volumen superior a 5 millones de pasajeros anuales, las ayudas a la inversión no serán, en principio, compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, salvo en circunstancias muy excepcionales, como el traslado de un aeropuerto existente, en las que la necesidad de que el Estado intervenga se caracteriza por una clara deficiencia del mercado, teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales, la magnitud de la inversión y el escaso falseamiento de la competencia.
- c) Las intensidades máximas de ayuda permitidas para la ayuda de inversión se incrementan hasta un 20 % para aeropuertos situados en regiones remotas.
- d) Durante un período transitorio de 10 años, las ayudas de funcionamiento a los aeropuertos regionales podrán ser declaradas compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado; sin embargo, con respecto a los aeropuertos con un tráfico inferior a 700 000 pasajeros anuales, la Comisión reevaluará, tras un período de 4 años, las perspectivas de rentabilidad de esta categoría de aeropuertos con el fin de evaluar si deberían establecerse normas especiales para apreciar la compatibilidad con el mercado interior de la ayuda de funcionamiento en favor de dichos aeropuertos.

18. Además, las condiciones de compatibilidad de las ayudas de puesta en marcha a las compañías aéreas se han racionalizado y adaptado a la reciente evolución de los mercados.

19. La Comisión aplicará un enfoque equilibrado, neutral con respecto a los distintos modelos de negocio de los aeropuertos y las compañías aéreas y que tiene en cuenta las perspectivas de crecimiento del tráfico aéreo, la necesidad de desarrollo regional y la accesibilidad y la contribución positiva del modelo de compañías de bajo coste para el desarrollo de algunos aeropuertos regionales. Pero, al mismo tiempo, un avance progresivo hacia un enfoque orientado al mercado es sin duda pertinente; excepto en casos debidamente justificados y limitados, los aeropuertos deben ser capaces de cubrir sus costes de funcionamiento y cualquier inversión pública debería utilizarse para financiar la construcción de aeropuertos viables que cubran las demandas de las compañías aéreas y los pasajeros; debe evitarse el falseamiento de la competencia entre aeropuertos y entre compañías aéreas, así como la duplicación de aeropuertos no rentables. Este enfoque equilibrado tiene que ser transparente, fácil de entender y sencillo de aplicar.

20. Las presentes Directrices se entienden sin perjuicio del deber de los Estados miembros de respetar el Derecho de la Unión. En especial, con el fin de evitar que la inversión produzca daños al medio ambiente, los Estados miembros deberán también garantizar el respeto de la legislación medioambiental, incluyendo la necesidad de efectuar una evaluación del impacto medioambiental cuando sea apropiado y de contar con todos los permisos necesarios.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

2.1. Ámbito de aplicación

21. Los principios establecidos en las presentes Directrices son aplicables a las ayudas estatales a los aeropuertos y a las compañías aéreas⁽¹⁶⁾. Se aplicarán de conformidad con el Tratado y el Derecho derivado adoptado de conformidad con el Tratado así como con otras directrices de la Unión sobre ayudas estatales⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Los principios establecidos en las presentes Directrices no serán aplicables a las ayudas a la prestación de servicios de asistencia en tierra, independientemente de que sean prestados por el propio aeropuerto, por una compañía aérea o por un prestador de dichos servicios a terceras partes; esta ayuda será evaluada sobre la base de las normas generales aplicables. Con arreglo a la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DO L 272 de 25.10.1996, p. 36) o a cualquier otra legislación posterior en la materia, los aeropuertos que prestan asistencia en tierra deben llevar por separado la contabilidad de sus actividades de asistencia en tierra y de sus otras actividades. Además, el aeropuerto no deberá subvencionar sus actividades de asistencia en tierra con ingresos derivados de sus actividades de aeropuerto. Las presentes Directrices tampoco se aplican a empresas que, aunque operen en un aeropuerto, se dediquen a actividades no aeronáuticas.

⁽¹⁷⁾ En especial, pero no exclusivamente, el Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO L 293 de 31.10.2008, p. 3); la Directiva 96/67/CE, la Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias (DO L 70 de 14.3.2009, p. 11); y cualquier otra legislación posterior relativa a tasas aeroportuarias.

22. Algunos aeropuertos y compañías aéreas están especializados en el transporte de mercancías. La Comisión no cuenta todavía con suficiente experiencia en la evaluación de la compatibilidad de la ayuda a los aeropuertos y las compañías aéreas especializados en el transporte de mercancías para resumir su práctica en forma de criterios específicos de compatibilidad. Para estas categorías de empresas, la Comisión aplicará los principios comunes de compatibilidad establecidos en la sección 5 mediante un análisis de cada caso concreto.

23. La Comisión no aplicará los principios establecidos en las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013⁽¹⁸⁾ y para el período 2014-2020⁽¹⁹⁾ o cualesquiera futuras Directrices sobre ayudas regionales a las ayudas estatales otorgadas a infraestructuras aeroportuarias.

24. Las presentes Directrices sustituyen a las Directrices de aviación de 1994 y de 2005.

2.2. Definiciones

25. A efectos de las presentes Directrices, se entenderá por

- 1) «Ayuda»: cualquier medida que cumpla todos los criterios establecidos en el artículo 107, apartado 1, del Tratado.
- 2) «Intensidad de ayuda»: importe total de la ayuda expresada como porcentaje de los costes subvencionables; ambas cifras se entenderán expresadas como valor actualizado neto en el momento de concesión de la ayuda y sin deducción de impuestos u otras cargas.
- 3) «Compañía aérea»: compañía aérea que posea una licencia de explotación válida expedida por un Estado miembro o por un Estado de la Zona Europea Común de Aviación en virtud del Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽²⁰⁾.
- 4) «Tasa aeroportuaria»: todo precio o exacción percibido en favor del aeropuerto y a cargo de los usuarios del aeropuerto, abonado por el uso de las instalaciones y los servicios prestados exclusivamente por el aeropuerto y relacionados con el aterrizaje, el despegue, la iluminación y el estacionamiento de aeronaves, así como por el tratamiento de los pasajeros y las mercancías, incluidos los gravámenes o tasas abonados por servicios de asistencia en tierra y por la utilización de infraestructura centralizada de asistencia en tierra.
- 5) «Infraestructura aeroportuaria»: infraestructura y equipamientos destinados a la prestación de servicios aeroportuarios por el aeropuerto a compañías aéreas y a los diversos prestadores de servicios; en ella se incluyen pistas, terminales, plataformas, pistas de rodadura, infraestructura centralizada de asistencia en tierra y cualesquiera otras instalaciones destinadas a apoyar directamente los servicios aeroportuarios, aunque excluyendo la infraestructura y los equipos necesarios en primera instancia para el desarrollo de actividades no aeronáuticas, como aparcamientos para automóviles, tiendas y restaurantes.
- 6) «Aeropuerto»: entidad o grupo de entidades que ejercen la actividad económica de prestación de servicios aeroportuarios a las compañías aéreas.
- 7) «Ingresos del aeropuerto»: ingresos procedentes de las tasas aeroportuarias, netos del apoyo a la comercialización o de cualquier incentivo ofrecido por el aeropuerto a las compañías aéreas, teniendo en cuenta los ingresos procedentes de actividades no aeronáuticas (sin ningún tipo de apoyo público), con exclusión de cualquier ayuda pública; y compensación por tareas que sean competencia de los poderes públicos, o servicios de interés económico general.
- 8) «Servicios aeroportuarios»: servicios prestados a las compañías aéreas por un aeropuerto o por cualquiera de sus filiales con objeto de gestionar el movimiento de las aeronaves desde el aterrizaje hasta el despegue, así como de los pasajeros y de las mercancías, con el fin de que las compañías aéreas puedan prestar servicios de transporte aéreo; incluida la prestación de servicios de asistencia en tierra y de infraestructura centralizada de asistencia en tierra.
- 9) «Tráfico medio anual de pasajeros»: cifra determinada sobre la base del tráfico de pasajeros, tanto entrante como saliente, durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se notifique la ayuda, o a aquel en que se otorgue en el caso de las ayudas no notificadas.
- 10) «Costes de capital»: depreciación de los costes de inversión subvencionables en infraestructuras y equipamientos aeroportuarios, incluidos los costes de financiación subyacentes.

⁽¹⁸⁾ Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 (DO C 54 de 4.3.2006, p. 13).

⁽¹⁹⁾ Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (DO C 209 de 23.7.2013, p. 1).

⁽²⁰⁾ Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

- 11) «Déficit de financiación de los costes de capital»: valor actualizado neto de la diferencia entre los flujos de caja positivos y negativos (incluidos los costes de inversión) durante la duración de la inversión en activos fijos.
- 12) «Zona de influencia de un aeropuerto»: representa las fronteras de un mercado geográfico y se establece normalmente en torno a los 100 kilómetros o los 60 minutos de desplazamiento en automóvil, autobús, ferrocarril o tren de alta velocidad; no obstante, la zona de influencia de un aeropuerto determinado podrá ser diferente y habrá de tener en cuenta la especificidad de cada aeropuerto. El tamaño y la forma de la zona de influencia varían de un aeropuerto a otro y dependen de diversas características del aeropuerto, como su modelo de negocio, su ubicación y los destinos con los que opera.
- 13) «Costes de financiación»: costes relacionados con la deuda y la financiación de los costes subvencionables de la inversión; en otras palabras, los costes de financiación tienen en cuenta la proporción del total de la remuneración de intereses y capital propio que corresponde a la financiación de los costes subvencionables de la inversión, excluyendo la financiación del capital de explotación, las inversiones en actividades no aeronáuticas u otros proyectos de inversión.
- 14) «Fecha de concesión de la ayuda»: fecha en que el Estado miembro adoptó un compromiso jurídicamente vinculante de otorgar la ayuda que puede ser alegado ante los tribunales nacionales.
- 15) «Costes de inversión subvencionables»: costes relativos a inversiones en las infraestructuras de un aeropuerto, incluidos los gastos de planificación, pero excluyendo los costes de las actividades no aeronáuticas, los costes de inversión en infraestructuras y equipamientos para los servicios de asistencia en tierra, los costes ordinarios de mantenimiento y los costes correspondientes a tareas que sean competencia de las autoridades públicas.
- 16) «Servicios de asistencia en tierra»: servicios prestados a los usuarios de los aeropuertos, tal como se describen en el anexo de la Directiva 96/67/CE y en cualquier legislación posterior relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos.
- 17) «Tren de alta velocidad»: tren capaz de alcanzar velocidades superiores a 200 km/h.
- 18) «Ayuda a la inversión»: ayuda para financiar activos fijos, en concreto para cubrir el déficit de financiación de los costes de capital.
- 19) «Valor actualizado neto»: diferencia entre los valores positivos y negativos de los flujos de caja durante el período de vida útil de la inversión, actualizada a su valor actual utilizando el coste de capital, es decir, el tipo normal de rendimiento del capital aplicado por la empresa en otros proyectos de inversión de naturaleza similar o, en caso de no estar disponible, el coste de capital de la empresa en su conjunto, o los rendimientos esperados comúnmente observados en el sector aeroportuario.
- 20) «Actividades no aeronáuticas»: servicios comerciales a las compañías aéreas o a otros usuarios del aeropuerto, tales como servicios complementarios a los pasajeros, transitarios u otros proveedores de servicios, alquiler de oficinas y tiendas, aparcamientos y hoteles.
- 21) «Ayuda de funcionamiento»: ayuda para cubrir el «déficit de financiación de los costes de funcionamiento», ya sea en forma de ayuda inicial o en forma de pagos periódicos para cubrir los costes de funcionamiento previstos (pagos periódicos de importes fijos).
- 22) «Costes de funcionamiento»: costes subyacentes de un aeropuerto con respecto a la prestación de los servicios aeroportuarios, incluyendo categorías de costes tales como los de personal, servicios contratados, comunicaciones, residuos, energía, mantenimiento, alquileres y administración, pero excluyendo los costes de capital, las ayudas a la comercialización o cualquier otro incentivo otorgado a las compañías aéreas por el aeropuerto, y los costes que correspondan a los poderes públicos.
- 23) «Déficit de financiación de los costes de funcionamiento»: pérdidas de explotación de un aeropuerto durante un período considerado, descontadas a su valor actualizado utilizando el coste del capital, es decir, el déficit (en términos de valor actualizado neto) entre los ingresos y los costes de funcionamiento del aeropuerto.
- 24) «Región ultraperiférica»: regiones citadas en el artículo 349 del Tratado⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ En la actualidad: Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Reunión, San Martín, Mayotte, las Azores, Madeira y las Islas Canarias. En virtud de la Decisión 2010/718/UE del Consejo Europeo, de 29 de octubre de 2010, por la que se modifica el estatuto respecto de la Unión Europea de la isla de San Bartolomé (DO L 325 de 9.12.2010, p. 4), a partir del 1 de enero de 2012 San Bartolomé dejó de ser una región ultraperiférica para ser un país o territorio de ultramar con arreglo a lo dispuesto en la cuarta parte del Tratado. En virtud de la Decisión 2012/419/UE del Consejo Europeo, de 11 de julio de 2012, por la que se modifica el estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea (DO L 204 de 31.7.2012, p. 131), a partir del 1 de enero de 2014 Mayotte dejó de ser un país o territorio de ultramar para ser una región ultraperiférica.

- 25) «Margen de beneficio razonable»: tipo de rendimiento del capital, por ejemplo calculado como el tipo de rendimiento interno que la empresa espera conseguir normalmente por inversiones con un grado de riesgo similar.
- 26) «Aeropuerto regional»: aeropuerto con un volumen anual de tráfico de hasta 3 millones de pasajeros.
- 27) «Región remota»: regiones ultraperiféricas, Malta, Chipre, Ceuta, Melilla, islas que forman parte del territorio de un Estado miembro, y regiones poco pobladas.
- 28) «Región poco poblada»: regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por kilómetro cuadrado o regiones NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado (con arreglo a los datos de Eurostat sobre densidad de población).
- 29) «Comienzo de las obras»: comienzo de las obras de construcción a las que se destina la inversión o primer compromiso firme de pedido de equipamiento u otro compromiso que haga irreversible la inversión, de ellos el que se produzca primero, pero excluyendo trabajos preparatorios tales como la obtención de licencias y la realización de estudios preliminares de viabilidad.

3. PRESENCIA DE AYUDA ESTATAL A TENOR DEL ARTÍCULO 107, APARTADO 1, DEL TRATADO

3.1. Concepto de empresa y de actividad económica

26. Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado, las normas sobre ayudas estatales solo son aplicables en el caso de que el beneficiario sea una «empresa». El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha definido reiteradamente a las empresas como entidades que ejercen una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico o de propiedad y de su modo de financiación⁽²²⁾. Cualquier actividad consistente en ofrecer bienes y servicios en un determinado mercado constituye una actividad económica⁽²³⁾. La naturaleza económica de una actividad como tal no depende de si la actividad genera beneficios⁽²⁴⁾.

27. Actualmente está claro que la actividad de las compañías aéreas que consiste en prestar servicios de transporte a pasajeros o empresas constituye una actividad económica. No obstante, las Directrices de aviación de 1994 todavía reflejaban el enfoque de que «la construcción o ampliación de proyectos de infraestructura (como aeropuertos, autopistas, puentes, etc.) constituye una medida general de política económica que escapa al control de la Comisión en virtud de las reglas del Tratado sobre las ayudas estatales». En su sentencia «Aéroports de Paris»⁽²⁵⁾, el Tribunal de Justicia de la Unión dictaminó en contra de esta visión y estableció que el funcionamiento de un aeropuerto consistente en la prestación de servicios aeroportuarios a las compañías aéreas y a los distintos prestadores de servicios también constituye una actividad económica. En su sentencia en el asunto «Flughafen Leipzig-Halle»⁽²⁶⁾, el Tribunal General aclaró que el funcionamiento de un aeropuerto es una actividad económica, de la que la construcción de la infraestructura aeroportuaria forma parte inseparable.

28. En lo que respecta a medidas de financiación acordadas en el pasado, el desarrollo progresivo de las fuerzas del mercado en el sector aeroportuario⁽²⁷⁾ no permite determinar una fecha precisa a partir de la cual el funcionamiento de un aeropuerto debería haber sido considerado sin duda una actividad económica. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión ha reconocido la evolución de la naturaleza de las actividades aeroportuarias. En su sentencia «Flughafen Leipzig-Halle», el Tribunal General dictaminó que, desde el año 2000, no podía excluirse la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la financiación de las infraestructuras aeroportuarias⁽²⁸⁾. Por consiguiente, desde la fecha de la sentencia «Aéroports de Paris» (12 de diciembre de 2000), debe considerarse que la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias están dentro del ámbito del control de las ayudas estatales.

⁽²²⁾ Véase la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO C 8 de 11.1.2012, p. 4), parte 2.1, y la jurisprudencia asociada, en particular los asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Pavlov y otros, Rec. 2000, p. I-6451.

⁽²³⁾ Asunto 118/85, Comisión/Italia, Rec. 1987, p. 2599, apartado 7; asunto C-35/96, Comisión/Italia, Rec. 1998, p. I-3851, apartado 36; Pavlov y otros, apartado 75.

⁽²⁴⁾ Asuntos acumulados 209/78 a 215/78 y 218/78, Van Landewyck, Rec. 1980, p. 3125, apartado 88; asunto C-244/94 FFSA y otros, Rec. 1995, p. I-4013, apartado 21; y asunto C-49/07, MOTOE, Rec. 2008, p. I-4863, apartados 27 y 28.

⁽²⁵⁾ Asunto T-128/98, Aéroports de Paris/Comisión, Rec. 2000, p. II-3929, confirmada por asunto C-82/01, Rec. 2002, p. I-9297, apartados 75-79.

⁽²⁶⁾ Asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Comisión («sentencia Flughafen Leipzig-Halle»), Rec. 2011, p. II-1311, en particular apartados 93 y 94; confirmado por el asunto C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión, 2012, todavía no comunicado.

⁽²⁷⁾ Véase el punto 3 y la sentencia Flughafen Leipzig-Halle, apartado 105.

⁽²⁸⁾ Véase la sentencia Flughafen Leipzig-Halle, apartado 106.

29. Por el contrario, debido a la incertidumbre existente antes de la sentencia «Aéroports de Paris», las autoridades públicas podían considerar legítimamente que la financiación de las infraestructuras aeroportuarias no constituía ayuda estatal y que, por lo tanto, no era necesario notificar a la Comisión dichas medidas. De ello se desprende que la Comisión no puede cuestionar ahora, basándose en las normas sobre ayudas estatales, las medidas de financiación acordadas⁽²⁹⁾ antes de la sentencia «Aéroports de Paris»⁽³⁰⁾.

30. En todo caso, las medidas adoptadas antes de que se desarrollara cualquier competencia en el sector aeroportuario no constituían ayuda estatal cuando se otorgaron, pero podrían considerarse como ayudas existentes con arreglo al artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo⁽³¹⁾ en caso de que se cumplieran las condiciones del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

31. La entidad o grupo de entidades que realizan la actividad económica de prestación de servicios aeroportuarios a las compañías aéreas, es decir, de prestar asistencia a las aeronaves desde el aterrizaje hasta el despegue, así como a los pasajeros y a las mercancías, con objeto de permitir a las compañías aéreas prestar servicios de transporte aéreo⁽³²⁾, se denominará «aeropuerto»⁽³³⁾. Un aeropuerto ofrece una gama de servicios («servicios aeroportuarios») a las compañías aéreas, a cambio de un pago («tasas aeroportuarias»). El alcance exacto de los servicios prestados por los aeropuertos, al igual que la consideración de dichos gravámenes como «tasas» o «impuestos», varía dependiendo del país de la Unión, pero en cualquier caso la prestación de servicios a las compañías aéreas a cambio de tasas aeroportuarias constituye una actividad económica en todos los Estados miembros.

32. El marco legal y reglamentario de la propiedad y la gestión de los aeropuertos varía de un aeropuerto a otro en la Unión. En particular, los aeropuertos regionales son gestionados a menudo en estrecha colaboración con los poderes públicos. A este respecto, el Tribunal ha establecido que puede considerarse que varias entidades realizan juntas una actividad económica, constituyendo con ello una unidad económica, en unas condiciones concretas⁽³⁴⁾. En el ámbito de la aviación, la Comisión considera que una implicación significativa en la estrategia comercial de un aeropuerto, por ejemplo a través de la celebración directa de acuerdos con las compañías aéreas o la fijación de tasas aeroportuarias, constituye un claro indicio de que la entidad pertinente ejerce de hecho, sola o conjuntamente, la actividad económica de explotación del aeropuerto⁽³⁵⁾.

33. Además de los servicios aeroportuarios, un gestor de aeropuertos también puede ofrecer otros servicios comerciales a las compañías aéreas o a otros usuarios del aeropuerto, como servicios complementarios a los pasajeros, los transitarios u otros prestadores de servicios (por ejemplo, a través del alquiler de locales a gestores de tiendas y restaurantes, operadores de estacionamientos, etc.). Estas actividades económicas se denominarán conjuntamente «actividades no aeronáuticas».

34. Sin embargo, no todas las actividades de un aeropuerto son necesariamente de carácter económico⁽³⁶⁾. Puesto que la clasificación de una entidad como empresa se relaciona siempre con una actividad específica, es necesario distinguir entre las actividades de un aeropuerto determinado y establecer en qué medida son de carácter económico. Si un aeropuerto realiza actividades económicas y no económicas, se considerará como empresa únicamente en lo referente a las primeras.

⁽²⁹⁾ El criterio relevante para la fecha en que se considera que se ha otorgado una posible ayuda es la fecha del acto jurídicamente vinculante por el cual los poderes públicos se comprometen a otorgarla a su beneficiario. Véase el asunto T-358/94, Air France/Comisión, Rec. 1996, p. II-2109, apartado 79; el asunto T-109/01, Fleuren Compost BV/Comisión, Rec. 2004, p. II-127, apartado 74; los asuntos acumulados T-362/05 y T-363/05, Nuova Agricast/Comisión, Rec. 2008, p. II-297, apartado 80; y los asuntos acumulados T-427/04 y T-17/05, Francia y France Télécom/Comisión, Rec. 2009, p. II-4315, apartado 321.

⁽³⁰⁾ Decisión C 38/2008 de 3.10.2012 sobre la terminal 2 del aeropuerto de Munich (DO L 319 de 29.11.2013, p. 8), apartados 74 a 81.

⁽³¹⁾ Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

⁽³²⁾ Véase la Directiva 2009/12/CE, considerando 1.

⁽³³⁾ El aeropuerto podrá ser o no la misma entidad propietaria del aeropuerto.

⁽³⁴⁾ De forma general, el ejercicio en común de una actividad económica se evalúa analizando la existencia de vínculos funcionales, económicos y orgánicos entre las entidades. Véanse, por ejemplo, los asuntos C-480/09 P AceaElectrabel Produzione SpA/Comisión, Rec. 2010, p. I-13355, apartados 47 a 55, y C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA y otros, Rec. 2006, p. I-289, apartado 112.

⁽³⁵⁾ Asunto T-196/04, Ryanair Ltd/Comisión, Rec. 2008, p. II-03643 (sentencia «Charleroi»), apartado 88.

⁽³⁶⁾ Sentencia Flughafen Leipzig-Halle, apartado 98.

35. Como destaca el Tribunal, las actividades que incumben normalmente al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público no son de carácter económico ni entran en el ámbito de aplicación de la normativa sobre ayudas estatales⁽³⁷⁾. En un aeropuerto, las actividades como el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, los bomberos y las necesarias para proteger a la aviación civil contra actos de interferencia ilícita, así como las inversiones en la infraestructura y los equipos necesarios para efectuar esas actividades se consideran en general de carácter no económico⁽³⁸⁾.

36. La financiación pública de dichas actividades no económicas no constituye una ayuda estatal, pero deberá limitarse estrictamente a la compensación de los costes que generan y no podrá utilizarse para financiar otras actividades⁽³⁹⁾. Cualquier posible exceso de compensación por parte de las autoridades públicas de los costes en que se incurra en relación con actividades no económicas podría constituir una ayuda estatal. Por otra parte, cuando un aeropuerto realiza, actividades no económicas, junto con sus actividades económicas, debe llevar por separado la contabilidad de costes con el fin de evitar cualquier transferencia de fondos públicos entre actividades económicas y no económicas.

37. La financiación pública de dichas actividades no económicas no deberá dar lugar a una discriminación indebida entre aeropuertos. De hecho, es jurisprudencia reiterada que existe una ventaja cuando los poderes públicos eximen a las empresas de los costes inherentes a sus actividades económicas⁽⁴⁰⁾. Por consiguiente, si que es normal que en un determinado ordenamiento jurídico los aeropuertos civiles tengan que asumir sus costes de funcionamiento, mientras que otros aeropuertos civiles no tienen que asumirlos, estos podrían estar gozando de una ventaja, independientemente de si dichos costes se refieren o no a una actividad, que en general se considera de naturaleza no económica.

3.2. Uso de recursos estatales e imputabilidad al Estado

38. La transferencia de recursos del Estado puede adoptar muchas formas, como subvenciones directas, deducciones fiscales⁽⁴¹⁾, préstamos bonificados o condiciones financieras preferentes de otro tipo. También habrá uso de recursos estatales si el Estado confiere un beneficio en especie o en forma de servicios subvencionados⁽⁴²⁾, tales como servicios aeroportuarios. Los recursos estatales pueden ser empleados⁽⁴³⁾ en los niveles nacional, regional o local. Del mismo modo, la financiación con cargo a fondos de la Unión equivale a la utilización de recursos estatales cuando dichos fondos se asignan a discreción del Estado miembro⁽⁴⁴⁾.

39. El Tribunal de Justicia también ha fallado que aunque el Estado puede controlar una empresa pública y ejercer una influencia dominante sobre sus operaciones, no puede presumirse automáticamente el ejercicio efectivo de ese control en un caso concreto⁽⁴⁵⁾. Por tanto, debe evaluarse de nuevo si las medidas aplicadas por las empresas públicas son imputables al Estado. El Tribunal indicó que la imputabilidad al Estado de una medida adoptada por una empresa pública puede deducirse de un conjunto de indicios derivados de las circunstancias del asunto y del contexto en el que se adoptó la medida⁽⁴⁶⁾.

⁽³⁷⁾ Asunto C-118/85, Comisión/Italia, apartados 7 y 8, y asunto C-30/87 Bodson/Pompes funèbres des régions liberées, Rec. 1988, p. I-2479, apartado 18.

⁽³⁸⁾ Véanse, en especial, los asuntos C-364/92, SAT/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43, apartado 30, y C-113/07 P Selex Sistemi Integrati/Comisión, Rec. 2009, p. I-2207, apartado 71.

⁽³⁹⁾ Asunto C-343/95, Cali & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, Rec. 1997, p. I-1547. Decisión de la Comisión N 309/2002, de 19 de marzo de 2003: Seguridad aérea. Compensación de los costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 (DO C 148 de 25.6.2003, p. 7). Decisión de la Comisión N 438/2002, de 16 de octubre de 2002: Subvenciones a las regiones portuarias para la ejecución de misiones correspondientes a los poderes públicos (DO C 284 de 21.11.2002, p. 2).

⁽⁴⁰⁾ Véase, entre otros, el asunto C-172/03 Wolfgang Heise/Finanzamt Innsbruck, Rec. 2005, p. I-1627, apartado 36, y la jurisprudencia citada en dicha sentencia.

⁽⁴¹⁾ Véase la Decisión N 324/2006 de 24 de octubre de 2006 - Francia, Ayuda para el fletamento de un ATR 72-500 por Air Caraïbes (DO C 300 de 9.12.2006, p. 10).

⁽⁴²⁾ Véase el asunto C-126/01, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO SA, Rec. 2003, p. I-13769, apartado 29.

⁽⁴³⁾ Los recursos de una empresa pública constituyen recursos estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado porque los poderes públicos controlan esos recursos. Véase el asunto C-482/99, Francia/Comisión, Rec. 2002, p. I-4397 («sentencia Stardust Marine»).

⁽⁴⁴⁾ El Tribunal ha confirmado que siempre que los medios financieros permanezcan en todo momento bajo control público y estén, por lo tanto, disponibles para las autoridades nacionales competentes, ello es suficiente para que sean considerados como ayuda estatal. Véase el asunto C-83/98 P Francia/Ladbroke Racing Ltd y Comisión, Rec. 2000, p. I-3271, apartado 50.

⁽⁴⁵⁾ Véase sentencia Stardust Marine, apartado 52.

⁽⁴⁶⁾ Véase sentencia Stardust Marine, apartados 55 y 56.

40. Así pues, los recursos de aeropuerto público constituyen recursos públicos. Por consiguiente, un aeropuerto público puede otorgar ayudas a una compañía aérea que utilice el aeropuerto cuando la decisión de conceder la medida sea imputable al Estado y se cumplan las demás condiciones del artículo 107, apartado 1, del Tratado. El Tribunal también ha dictaminado que el hecho de que una medida sea otorgada directamente por el Estado o por organismos públicos o privados creados o designados por el mismo para administrar la medida resulta irrelevante para su consideración o no como ayuda estatal⁽⁴⁷⁾.

3.3. Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio

41. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal, la ayuda financiera falsea la competencia en la medida en que refuerza la posición de una empresa con respecto a otras⁽⁴⁸⁾.

42. En general, cuando una ventaja otorgada por un Estado miembro refuerza la posición de una empresa en relación con otras empresas competidoras en un determinado mercado de la Unión, el comercio entre Estados miembros debe considerarse afectado por dicha ventaja⁽⁴⁹⁾.

43. La competencia entre aeropuertos puede valorarse según los criterios que utilizan las compañías aéreas para optar entre ellos, en especial comparando factores como la naturaleza de los servicios aeroportuarios prestados y su clientela, la población o la actividad económica, la congestión y los accesos terrestres, así como el nivel de las tasas y las condiciones comerciales generales por el uso de las infraestructuras y servicios. El nivel de las tasas es un aspecto significativo, en la medida en que la financiación pública otorgada a un aeropuerto puede utilizarse para mantenerlas a un nivel artificialmente bajo con el fin de atraer a compañías aéreas y puede dar lugar a un falseamiento importante de la competencia.

44. La Comisión señala, además, que los aeropuertos compiten por la gestión de infraestructuras aeroportuarias, incluidos los aeropuertos locales y regionales. La financiación pública de un aeropuerto puede, pues, falsear la competencia en los mercados de explotación de infraestructuras aeroportuarias. Por otra parte, la financiación pública otorgada a aeropuertos y compañías aéreas puede falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales de los mercados del transporte aéreo en toda la Unión. Por último, la competencia intermodal también puede verse afectada por la financiación pública de aeropuertos o compañías aéreas.

45. El Tribunal de Justicia sostuvo en la sentencia *Altmark*⁽⁵⁰⁾ que incluso la financiación pública otorgada a una empresa que presta únicamente servicios de transporte local o regional puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, puesto que la prestación de servicios de transporte por dicha empresa puede de este modo ser mantenida o incrementada, con el resultado de que empresas establecidas en otros Estados miembros tendrían menos posibilidades de prestar sus servicios de transporte. Incluso el hecho de que el importe de una ayuda sea pequeño o de que la empresa beneficiaria de la financiación pública tenga un tamaño relativamente modesto no excluye la posibilidad de que se vea afectado el comercio entre Estados miembros. Por lo tanto, la financiación pública de los aeropuertos o de las compañías aéreas que operen servicios en esos aeropuertos puede afectar al comercio entre Estados miembros.

3.4. Financiación pública de los aeropuertos y aplicación del principio del operador privado en una economía de mercado

46. El Tratado dispone en su artículo 345 que no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros. Así pues, los Estados miembros pueden ser propietarios de empresas o dirigirlas, así como adquirir acciones u otras participaciones en empresas públicas o privadas.

47. Por consiguiente, en las presentes Directrices no se hace distinción entre los diversos tipos de beneficiarios ni por su forma jurídica ni por su pertenencia al sector público o privado, y toda referencia a compañías aéreas y aeropuertos o a empresas gestoras de los mismos engloba a cualquier tipo de entidad jurídica.

48. A fin de evaluar si una empresa se ha beneficiado de una ventaja económica, es de aplicación la denominada «prueba del operador privado en una economía de mercado» (en lo sucesivo denominada «POPEM»). Esta prueba debe basarse en la información disponible y en la evolución previsible en el momento en que se otorgó la financiación pública, y no en análisis basados en una situación posterior⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁷⁾ Asunto C-78/76, *Steinike & Weinlig/Alemania*, Rec. 1977, p. I-595, apartado 21.

⁽⁴⁸⁾ Asunto C-310/99, *Italia/Comisión*, Rec. 2002, p. I-2289, apartado 65.

⁽⁴⁹⁾ Asunto C-280/00 *Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* («sentencia *Altmark*»), Rec. 2003, p. I-7747.

⁽⁵⁰⁾ Véase la sentencia *Altmark*, apartados 77 a 82.

⁽⁵¹⁾ Sentencia *Stardust Marine*, apartado 71. Asunto C-124/10P *Comisión Europea/EDF*, Rec. 2012, todavía no publicado, apartados 84, 85 y 105.

49. Por consiguiente, cuando un aeropuerto se beneficia de financiación pública, la Comisión estudiará si dicha financiación constituye una ayuda evaluando si, en circunstancias similares, un operador privado, teniendo en cuenta las posibilidades de obtener una rentabilidad y excluyendo todas las consideraciones sociales, de política regional y sectorial⁽⁵²⁾, habría otorgado la misma financiación. La financiación pública otorgada en circunstancias que corresponden a las condiciones normales de mercado no se considera ayuda estatal⁽⁵³⁾.

50. El Tribunal ha dictaminado también que el comportamiento de un inversor público puede compararse con el de un inversor privado guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo⁽⁵⁴⁾, a lo largo de la vida útil de la inversión. Estas consideraciones son especialmente pertinentes en los casos de inversiones en infraestructuras, que a menudo conllevan grandes recursos financieros y solo dejan ver sus frutos muchos años más tarde. Toda evaluación de la rentabilidad del aeropuerto deberá tener en cuenta los ingresos del aeropuerto.

51. Así pues, por lo que se refiere a la financiación pública de los aeropuertos, el análisis de la conformidad con la POPEM debe basarse en sólidas perspectivas previas de rentabilidad para la entidad que otorga la financiación⁽⁵⁵⁾. Las previsiones de tráfico utilizadas para tal fin deben ser realistas y estar sujetas a un análisis de sensibilidad razonable. La falta de un plan de negocio constituye un indicio de que la POPEM podría no ser superada⁽⁵⁶⁾. A falta de un plan de negocio, los Estados miembros pueden ofrecer análisis o documentos internos de los poderes públicos o del aeropuerto en los que se indique claramente que un análisis realizado antes de la concesión de la financiación pública demuestra que se supera la POPEM.

52. Los aeropuertos pueden desempeñar un importante papel de fomento del desarrollo o la accesibilidad locales. Sin embargo, las consideraciones de carácter regional o políticas no pueden tenerse en cuenta a efectos de la POPEM⁽⁵⁷⁾. No obstante, en determinadas condiciones, estas consideraciones se pueden tener en cuenta al evaluar la compatibilidad de la ayuda.

3.5. Relaciones financieras entre aeropuertos y compañías aéreas

53. Cuando un aeropuerto tiene a su disposición recursos públicos, pueden excluirse, en principio, las ayudas a una compañía aérea que utilice el aeropuerto cuando la relación entre el aeropuerto y la compañía supere la POPEM. Este es normalmente el caso si:

- a) el precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponde con el precio de mercado (véase la sección 3.5.1), o
- b) mediante un análisis previo, puede demostrarse que el acuerdo entre la compañía aérea y el aeropuerto se traducirá en un incremento positivo de los beneficios del aeropuerto (véase la sección 3.5.2).

3.5.1. Comparación con el precio de mercado

54. Un planteamiento para la evaluación de la presencia de ayuda a las compañías aéreas consiste en establecer si el precio cobrado por un aeropuerto a una compañía aérea determinada se corresponde con el precio de mercado. Puede encontrarse una referencia adecuada en los precios de mercado disponibles y pertinentes, teniendo en cuenta los elementos que se establecen en el punto 60.

55. La determinación de una referencia exige en primer lugar que pueda seleccionarse un número suficiente de aeropuertos comparables que ofrezcan servicios comparables en condiciones normales de mercado.

56. A este respecto, la Comisión señala que, por el momento, la gran mayoría de los aeropuertos de la Unión gozan de financiación pública para cubrir sus inversiones y sus costes de funcionamiento. La mayoría de ellos solo pueden permanecer en el mercado con ayudas públicas.

⁽⁵²⁾ Asuntos T-129/95, T-2/96 y T-97/96 *Neue Maxhütte Stahlwerke y Lech-Stahlwerke/Comisión*, Rec. 1999, p. II-17, apartado 120. Véase también el asunto C-40/85, *Bélgica/Comisión*, Rec. 1986, p. 2321, apartado 13.

⁽⁵³⁾ Sentencia *Stardust Marine*, apartado 69. Véase también el asunto C-303/88 *Italia/Comisión*, Rec. 1991, p. I-1433, apartado 20.

⁽⁵⁴⁾ Asunto C-305/89, *Italia/Comisión* («sentencia Alfa Romeo»), Rec. 1991, p. I-1603, apartado 20. Asunto T-228/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Comisión*, Rec. 2003, p. II-435, apartados 250 a 270.

⁽⁵⁵⁾ Véase la Decisión de la Comisión en el asunto C 25/2007 – *Finlandia – Aeropuerto de Tampere-Pirkkala y Ryanair* (DO L 309 de 19.11.2013, p. 27).

⁽⁵⁶⁾ Asunto C-124/10 P *Comisión Europea/EDF*, aún no publicado, apartados 84, 85 y 105.

⁽⁵⁷⁾ Asuntos T-129/95, T-2/96 y T-97/96 *Neue Maxhütte Stahlwerke y Lech-Stahlwerke/Comisión*, Rec. 1999, p. II-17, apartado 120. Véase también el asunto C-40/85, *Bélgica/Comisión*, Rec. 1986, p. 2321, apartado 13.

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

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

59. En estas circunstancias, la Comisión tiene serias dudas de que ahora mismo pueda determinarse un parámetro de referencia adecuado para establecer un precio real de mercado para los servicios prestados por los aeropuertos. Esta situación puede cambiar o evolucionar en el futuro, en especial una vez que las normas sobre ayudas estatales se apliquen plenamente a la financiación pública de los aeropuertos.

60. En cualquier caso, la Comisión considera que una evaluación comparativa debe realizarse cotejando las tasas aeroportuarias, netas de cualquier beneficio otorgado a la compañía aérea (como apoyo a la comercialización, descuentos o cualquier otro incentivo) en un número suficiente de «aeropuertos comparables» adecuados, cuyos gestores se comporten como operadores en una economía de mercado. En particular, deben utilizarse los siguientes indicadores:

- a) volumen de tráfico;
- b) tipo de tráfico (destino de negocios, de ocio o emisor de pasajeros), importancia relativa de las mercancías e importancia relativa de los ingresos derivados de actividades no aeronáuticas del aeropuerto;
- c) tipo y nivel de los servicios aeroportuarios prestados;
- d) proximidad del aeropuerto a una gran ciudad;
- e) número de habitantes en la zona de influencia del aeropuerto;
- f) prosperidad del área circundante (PIB per cápita);
- g) diferentes zonas geográficas de las que podrían atraer pasajeros.

3.5.2. Análisis previo de rentabilidad

61. Actualmente la Comisión considera que un análisis previo de las perspectivas adicionales de rentabilidad es el criterio más pertinente para evaluar los acuerdos concluidos por los aeropuertos con las diferentes compañías aéreas.

62. A este respecto, la Comisión considera que la diferenciación de precios es una práctica comercial normal, siempre que se la legislación de competencia y sectorial pertinente⁽⁵⁸⁾. No obstante, estas políticas de diferenciación de precios deben estar justificadas desde el punto de vista comercial para que superen la POPEM⁽⁵⁹⁾.

63. La Comisión considera que los acuerdos concluidos entre las compañías aéreas y un aeropuerto puede considerarse que superan la POPEM cuando contribuyen a incrementar, desde un punto de vista previo, la rentabilidad del aeropuerto. Al concluir el acuerdo con una compañía aérea el aeropuerto deberá demostrar que cuando concluye un acuerdo con una compañía aérea (por ejemplo, un contrato individual o un plan general de tasas aeroportuarias) podrá cubrir todos los costes derivados de dicho acuerdo, durante la vigencia del mismo, con un margen de beneficios razonable⁽⁶⁰⁾ y sobre la base de unas buenas perspectivas a medio plazo⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁸⁾ Entre las disposiciones pertinentes figuran los artículos 101 y 102 del Tratado y la Directiva 2009/12/CE.

⁽⁵⁹⁾ Véase la Decisión de la Comisión en el asunto C 12/2008 - Eslovaquia - Acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair (DO L 27 de 1.2.2011, p. 24) y Decisión de la Comisión en el asunto C 25/2007 - Finlandia - Aeropuerto de Tampere-Pirkkala y Ryanair (DO L 309 de 19.11.2013, p. 27).

⁽⁶⁰⁾ Un margen de beneficios razonable es un tipo de rendimiento sobre el capital, por ejemplo medido como una tasa interna de rentabilidad («TIR») sobre los flujos de tesorería previstos derivados de la medida o del acuerdo con la compañía aérea.

⁽⁶¹⁾ Ello no excluye prever que los beneficios futuros, durante la vigencia de los acuerdos, puedan compensar las pérdidas iniciales.

64. Para valorar si un acuerdo concluido por un aeropuerto con una compañía aérea supera la POPEM, deben tenerse en cuenta los ingresos procedentes de las actividades no aeronáuticas relacionadas con las actividades de la compañía aérea, junto con las tasas aeroportuarias, netas de cualquier descuento, apoyo en materia de comercialización o sistemas de incentivos⁽⁶²⁾. Asimismo, deben tenerse en cuenta todos los costes adicionales contraídos por el aeropuerto en relación con las actividades de la compañía aérea en el aeropuerto⁽⁶³⁾. Estos costes adicionales deben abarcar todas las categorías de gastos o inversiones, como los relativos al personal o los equipos suplementarios, o los costes de inversión inducidos por la presencia de la compañía aérea en el aeropuerto. Por ejemplo, si el aeropuerto necesita ampliarse o construir una nueva terminal u otras instalaciones principalmente para adecuarse a las necesidades de una compañía aérea específica, estos costes deben ser tenidos en cuenta al calcular los costes adicionales. Por el contrario, los costes que el aeropuerto debe soportar de todos modos, independientemente del acuerdo con la compañía aérea, no deben tenerse en cuenta al realizar la POPEM.

65. Cuando un operador aeroportuario se ha beneficiado de ayudas compatibles, la ventaja resultante de dichas ayudas no se transfiere a una compañía aérea⁽⁶⁴⁾ concreta si se cumplen las siguientes condiciones: la infraestructura está abierta a todas las compañías aéreas⁽⁶⁵⁾ (esto incluye las infraestructuras que es más probable que sean utilizadas por determinadas categorías de compañías, como las de bajo coste o las de vuelos chárter) y no se dedica a una compañía aérea concreta; y las compañías aéreas pagan tarifas que cubran al menos el coste adicional, tal como se define en el punto 64. Además, la Comisión considera que en tales condiciones, incluso si hubiera habido ayuda estatal a las compañías aéreas, dicha ayuda sería en cualquier caso compatible con el mercado interior por los mismos motivos que justifican la compatibilidad de la ayuda a nivel del aeropuerto. Cuando un operador aeroportuario se ha beneficiado de ayudas a la inversión incompatibles, la ventaja resultante de dichas ayudas no se transfiere a una compañía aérea concreta si se cumplen las siguientes condiciones: la infraestructura está abierta a todas las compañías aéreas y no se dedica a una compañía aérea concreta; y las compañías aéreas pagan tarifas que cubran al menos el coste adicional, tal como se define en el punto 64. La Comisión considera que en tales condiciones no puede excluirse una ventaja sectorial para el sector del transporte aéreo o para otros usuarios, pero ello no debería dar lugar a la recuperación en detrimento de determinadas compañías aéreas o usuarios.

66. Al evaluar los acuerdos entre aeropuertos y compañías aéreas, la Comisión también evaluará el grado en que el régimen objeto de evaluación pueda considerarse parte de la ejecución de una estrategia general del aeropuerto que conduzca a la rentabilidad, al menos a largo plazo.

4. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

67. En algunos casos, las autoridades públicas podrán definir algunas actividades económicas realizadas por los aeropuertos o compañías aéreas como servicios de interés económico general («SIEG») en el sentido del artículo 106, apartado 2, del Tratado y de la jurisprudencia *Altmark*⁽⁶⁶⁾, y prever una compensación por la prestación de tales servicios.

⁽⁶²⁾ También se tendrá en cuenta cualquier apoyo público, como, por ejemplo, los acuerdos de comercialización concluidos directamente entre los poderes públicos y la compañía aérea destinados a compensar parte de los costes que normalmente corren a cargo del aeropuerto en relación con los acuerdos con las compañías aéreas. Ello con independencia de que esta ayuda se otorgue directamente a la compañía aérea o se canalice a través del aeropuerto u otra entidad.

⁽⁶³⁾ Sentencia *Charleroi*, apartado 59.

⁽⁶⁴⁾ Esto se aplica igualmente a los otros usuarios del aeropuerto.

⁽⁶⁵⁾ Véanse, en especial, los asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08 *Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Comisión*, Rec. 2011, p. II-1311, apartado 109.

⁽⁶⁶⁾ Véase la sentencia *Altmark*, apartados 86 a 93. La financiación con fondos públicos de un SIEG no conlleva una ventaja selectiva con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado si se cumplen las cuatro condiciones siguientes: a) al beneficiario de un mecanismo de financiación pública de un SIEG se le debe haber encomendado formalmente la prestación y ejecución de un SIEG, cuyas obligaciones deben estar claramente definidas; b) los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente; c) la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución del SIEG, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable relativo a la ejecución de estas obligaciones; d) cuando no se elija al beneficiario mediante un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación otorgada debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media bien gestionada habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.

68. En estos casos, la Comunicación de la Comisión relativa a los SIEG⁽⁶⁷⁾ y el Reglamento (UE) n° 360/2012 de la Comisión⁽⁶⁸⁾ ofrecen orientaciones sobre las condiciones en las que la financiación pública de un SIEG constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Las ayudas en forma de compensación por servicio público se evaluarán de conformidad con la Decisión 2012/21/UE⁽⁶⁹⁾ de la Comisión y el marco SIEG⁽⁷⁰⁾. Estos cuatro documentos conforman el denominado «paquete SIEG», también aplicable a la compensación otorgada a los aeropuertos y compañías aéreas. Lo que se expone a continuación solo muestra la aplicación de algunos de los principios establecidos en el paquete SIEG teniendo en cuenta determinadas características sectoriales.

4.1. Definición de servicio de interés económico general en los sectores de los aeropuertos y el transporte aéreo

69. El primer criterio Altmark exige una definición clara de las tareas que constituyen un servicio de interés económico general. Este requisito coincide con el del artículo 106, apartado 2, del Tratado⁽⁷¹⁾. Según la jurisprudencia⁽⁷²⁾, las empresas encargadas de la gestión de un SIEG deben haber recibido dicha misión mediante un acto de los poderes públicos. La Comisión también ha aclarado⁽⁷³⁾ que, para que una actividad sea considerada un SIEG, debe presentar características especiales en comparación con las actividades económicas ordinarias y que el objetivo de interés general perseguido por las autoridades públicas no puede ser simplemente el de desarrollar determinadas actividades económicas o zonas económicas en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado⁽⁷⁴⁾.

70. Por lo que se refiere a los servicios de transporte aéreo, las obligaciones de servicio público solo pueden imponerse con arreglo a las condiciones del Reglamento (CE) n° 1008/2008⁽⁷⁵⁾. En particular, dichas obligaciones solo pueden imponerse con respecto a una ruta o grupo de rutas específicas⁽⁷⁶⁾, y no con respecto a alguna ruta genérica procedente de un aeropuerto, ciudad o región determinados. Además, las obligaciones de servicio público solo pueden ser impuestas con respecto a una ruta para cubrir necesidades de transporte que no pueden ser cubiertas adecuadamente por una ruta aérea existente o por otros modos de transporte⁽⁷⁷⁾.

71. En este sentido, debe subrayarse que el respeto de los requisitos sustantivos y de procedimiento del Reglamento (CE) n° 1008/2008 no soslaya la necesidad de que los Estados miembros afectados evalúen el cumplimiento del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

72. Con respecto a los aeropuertos, la Comisión considera que es posible, en casos claramente justificados, que la gestión general de un aeropuerto se considere un SIEG. A la vista de los principios expuestos en el punto 69, la Comisión considera que solo puede ser así si una parte de la zona a la que potencialmente puede dar servicio el aeropuerto, sin el aeropuerto se encontraría aislada del resto de la Unión, hasta el punto de poner en peligro su desarrollo económico y social. Esta evaluación debería tener debidamente en cuenta otros modos de transporte y, en particular, los servicios de trenes de alta velocidad o las conexiones marítimas por transbordador. En tales casos, los poderes públicos podrán imponer una obligación de servicio público a un aeropuerto para garantizar que permanece abierto al tráfico comercial. La Comisión señala que determinados aeropuertos desempeñan un papel importante desde el punto de vista de las conexiones regionales de regiones asiladas, remotas o periféricas de la Unión. Esta situación puede darse especialmente en las regiones ultraperiféricas, así como en islas de otras zonas de la Unión. Previo examen del caso particular y dependiendo de las características de cada aeropuerto y de la región a la que sirve, podría estar justificado definir obligaciones de SIEG para esos aeropuertos.

⁽⁶⁷⁾ Véase la nota 22.

⁽⁶⁸⁾ Reglamento (UE) n° 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (DO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

⁽⁶⁹⁾ Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público otorgadas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3).

⁽⁷⁰⁾ Comunicación de la Comisión. Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011) (DO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

⁽⁷¹⁾ Asunto T-289/03 British United Provident Association Ltd (BUPA)/Comisión, Rec. 2008, p. II-81, apartados 171 y 224.

⁽⁷²⁾ Véanse los asuntos acumulados T-204/97 y T-270/97 EPAC, Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA/Comisión, Rec. 2000, p. II-2267, apartado 126; y asunto T-17/02, Fred Olsen SA/Comisión, Rec. 2005, p. II-2031, apartados 186 y 188-189.

⁽⁷³⁾ Véase la Comunicación SIEG, apartado 45.

⁽⁷⁴⁾ Véase la Decisión N 381/04, - Francia, Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques, (DORSAL) (DO C 162 de 2.7.2005, p. 5).

⁽⁷⁵⁾ Artículos 16, 17 y 18.

⁽⁷⁶⁾ Tanto el origen como el destino de la ruta deben estar claros; véase el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1008/2008.

⁽⁷⁷⁾ En particular, la Comisión considera que sería difícil justificar obligaciones de servicio público en una ruta de un aeropuerto si ya existen servicios similares en términos de tiempo de transporte, frecuencias, nivel y calidad del servicio en otro aeropuerto que da servicio a la misma zona de influencia.

73. A la vista de los requisitos específicos de las obligaciones de servicio público para los servicios de transporte aéreo⁽⁷⁸⁾ y de la liberalización completa de los mercados del transporte aéreo, la Comisión considera que el ámbito de aplicación de las obligaciones de servicio público impuestas a los aeropuertos no deben incluir el desarrollo de servicios de transporte aéreo comercial.

4.2. Compatibilidad de la ayuda en forma de compensación por servicio público

74. Si no se cumple uno de los criterios acumulativos de la sentencia Altmark, la compensación por servicio público ofrece una ventaja económica a su beneficiario y podría constituir ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Esta ayuda estatal puede considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Tratado, si se cumplen todos criterios de compatibilidad desarrollados para la aplicación de dicha disposición.

75. Las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público están exentas del requisito de notificación que establece el artículo 108, apartado 3, del Tratado si se cumplen los requisitos establecidos en la Decisión 2012/21/UE. Dicha Decisión cubre la compensación por servicio público otorgada a:

- a) aeropuertos en los que el tráfico medio anual no supere los 200 000 pasajeros⁽⁷⁹⁾ durante la vigencia del compromiso de prestar el SIEG,
- b) compañías aéreas en lo que respecta a enlaces aéreos a islas en las que el tráfico medio anual no supere los 300 000 pasajeros⁽⁸⁰⁾.

76. Las ayudas estatales que no estén cubiertas por la Decisión 2012/21/UE pueden declararse compatibles con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Tratado, si se cumplen las condiciones del Marco SIEG. Sin embargo, hay que señalar que para una evaluación con arreglo tanto a la Decisión 2012/21/UE como al Marco SIEG, se aplicarán las consideraciones de los puntos 69 a 73 de las presentes Directrices sobre la definición de las obligaciones de servicio público impuestas a los aeropuertos o a las compañías aéreas.

5. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA CON ARREGLO AL ARTÍCULO 107, APARTADO 3, LETRA C), DEL TRATADO

77. Si la financiación pública otorgada a los aeropuertos o compañías aéreas constituye una ayuda, esta puede considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, siempre que cumpla los criterios de compatibilidad para los aeropuertos mencionados en la sección 5.1 de las presentes Directrices y, para las compañías aéreas mencionadas en la sección 5.2. Las ayudas estatales otorgadas a las compañías aéreas que disminuyen progresivamente la rentabilidad del aeropuerto (véanse los puntos 63 y 64 de las presentes Directrices), se considerarán incompatibles con el mercado interior con arreglo al Artículo 107, apartado 1, del Tratado, a menos que se cumplan las condiciones de compatibilidad de las ayudas de puesta en marcha establecidas en la sección 5.2 de las presentes Directrices.

78. Para evaluar si una medida de ayuda estatal puede ser considerada compatible con el mercado interior con arreglo al Artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, generalmente la Comisión analiza si su concepción garantiza que su impacto positivo en pro de un objetivo de interés común sobrepasa sus potenciales efectos negativos para el comercio y la competencia.

79. La Comunicación sobre modernización de las ayudas estatales instaba a la identificación y definición de los principios comunes aplicables a la evaluación de la compatibilidad de todas las medidas de ayuda adoptadas por la Comisión. A tal efecto, se considerará que una medida de ayuda es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, del Tratado solo si cumple las siguientes condiciones acumulativas:

- a) contribución a un objetivo de interés común claramente definido: la medida de ayuda estatal debe tener un objetivo de interés común con arreglo al artículo 107, apartado 3, del Tratado;
- b) necesidad de intervención del Estado: la medida de ayuda estatal debe adoptarse para hacer frente a una situación en la que pueda suponer una mejora importante que el mercado no pueda lograr por sí mismo, por ejemplo, poniendo remedio a una deficiencia del mercado o para hacer frente a un problema de equidad o cohesión;
- c) pertinencia de la medida de ayuda: la medida de ayuda debe ser un instrumento adecuado para alcanzar el objetivo de interés común;

⁽⁷⁸⁾ Véase el punto 70 y el Reglamento (CE) n° 1008/2008, considerando 12, y artículos 16 a 18.

⁽⁷⁹⁾ Este límite se refiere a trayectos, es decir, que un pasajero que vuele desde el aeropuerto y luego regrese al mismo se contabiliza dos veces. Si el aeropuerto forma parte de un grupo de aeropuertos, el volumen de pasajeros se establecerá sobre la base de cada aeropuerto individual.

⁽⁸⁰⁾ Este límite se refiere a trayectos, es decir, que un pasajero que vuele desde la isla y luego regrese a la misma se contabiliza dos veces. Se aplica a rutas individuales entre un aeropuerto de la isla y un aeropuerto del continente.

- d) efecto incentivador: la ayuda debe modificar el comportamiento de las empresas afectadas de tal forma que emprendan actividades adicionales que no desarrollarían sin la ayuda o que emprenderían de una forma restringida o diferente o en otro lugar;
- e) proporcionalidad de la ayuda (ayuda limitada al mínimo): el importe de la ayuda debe limitarse al mínimo necesario para inducir una inversión o actividad adicional en la zona afectada;
- f) evitación de efectos negativos indebidos en la competencia y el comercio entre Estados miembros: los efectos negativos de la ayuda deben ser suficientemente limitados, de tal forma que el balance general de la medida sea positivo;
- g) transparencia de la ayuda: los Estados miembros, la Comisión, los operadores económicos y las personas interesadas deben tener un acceso fácil a todos los actos relevantes y a la información pertinente sobre la ayuda otorgada, como se subraya en la sección 8.2.

80. Por lo que respecta a las ayudas estatales en el sector de la aviación, la Comisión considera que se respetan los principios comunes cuando se otorga ayuda estatal a aeropuertos o compañías aéreas respetando todas las condiciones expuestas en las secciones 5.1 y 5.2. Por ello, el cumplimiento de dichas condiciones implica la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

81. Sin embargo, si un aspecto inseparable de una medida de ayuda estatal y las condiciones asociadas (incluido su método de financiación cuando dicho método forma parte integrante de la medida de ayuda estatal) implican una violación de la legislación de la Unión, la ayuda no puede declararse compatible con el mercado interior⁽⁸¹⁾.

82. Además, al evaluar la compatibilidad de una ayuda estatal con el mercado interior, la Comisión tendrá en cuenta cualquier procedimiento relativo a la infracción de los artículos 101 o 102 del Tratado que pueda referirse a la empresa beneficiaria de la ayuda y que pueda ser pertinente para su evaluación con arreglo al artículo 107, apartado 3, del Tratado⁽⁸²⁾.

5.1. Ayudas a los aeropuertos

5.1.1. Ayudas a la inversión otorgadas a aeropuertos

83. Las ayudas a la inversión otorgadas a aeropuertos, tanto en forma de ayudas individuales como de ayudas correspondientes a un régimen, se considerarán compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, siempre que se cumplan las condiciones acumulativas del punto 79 tal y como se explica en los puntos 84 a 108:

a) Contribución a objetivos bien definidos de interés común

84. Se considerará que las ayudas a la inversión otorgadas a los aeropuertos contribuyen a la consecución de un objetivo de interés común, si:

- a) incrementan la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones al establecer puntos de acceso a vuelos dentro de la Unión; o
- b) ayudan a aliviar la congestión del transporte aéreo en los principales aeropuertos de la Unión; o
- c) facilitan el desarrollo regional.

85. No obstante, la duplicación de aeropuertos no rentables o la creación de nueva capacidad no utilizada no contribuye a un objetivo de interés común. Si un proyecto de inversión está dirigido fundamentalmente a la creación de nuevas capacidades aeroportuarias, la nueva infraestructura debe satisfacer, a medio plazo, la demanda prevista de las compañías aéreas, los pasajeros y los expedidores de carga en la zona de influencia del aeropuerto. Toda inversión que no tenga perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, o que debilite las perspectivas a medio plazo de uso de la infraestructura existente en la zona de influencia, no puede considerarse que sirve a un objetivo de interés común.

⁽⁸¹⁾ Véase, por ejemplo, asunto C-156/98, Alemania/Comisión, Rec. 2000, p. I-6857, apartado 78, y asunto C-333/07 Régie Networks/Rhone Alpes Bourgogne, Rec. 2008, p. I-10807, apartados 94-116.

⁽⁸²⁾ Véase el asunto C-225/91, Matra/Comisión, Rec. 1993, p. I-3203, apartado 42.

86. En consecuencia, la Comisión tendrá dudas en cuanto a las perspectivas a medio plazo del uso de la infraestructura aeroportuaria de un aeropuerto situado en la zona de influencia de un aeropuerto existente cuando este no funcione a plena o casi plena capacidad. Las perspectivas de uso a medio plazo deben demostrarse sobre la base de unas previsiones sólidas de crecimiento del tráfico de pasajeros y de mercancías incorporadas en un plan empresarial previo y deben identificar el probable impacto de la inversión en el uso de infraestructura existente, como otro aeropuerto u otros modos de transporte, en particular las conexiones ferroviarias de alta velocidad.

b) Necesidad de intervención estatal

87. Con el fin de evaluar si la ayuda estatal es efectiva para alcanzar el objetivo de interés común, primero es necesario identificar el problema. La ayuda estatal debe ir dirigida a situaciones en las que pueda aportar una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo.

88. Los aeropuertos de menor tamaño a menudo se enfrentan a condiciones menos favorables a la hora de desarrollar sus servicios y de atraer financiación privada para sus inversiones en infraestructuras que las aplicables a los grandes aeropuertos de la Unión. Por estas razones, en las actuales condiciones de mercado, los aeropuertos más pequeños pueden tener dificultades a la hora de garantizar la financiación de sus inversiones sin financiación pública.

89. La necesidad de financiación pública para financiar las infraestructuras variará, por lo elevado de los costes fijos⁽⁸³⁾, en función del tamaño del aeropuerto, y normalmente será mayor en el caso de los aeropuertos más pequeños. La Comisión considera que, en las actuales condiciones de mercado, pueden establecerse las siguientes categorías de aeropuertos⁽⁸⁴⁾ y sus relativas viabilidades financieras:

- a) los aeropuertos con hasta 200 000 pasajeros anuales podrían no estar en condiciones de cubrir en gran medida sus costes de capital;
- b) los aeropuertos con un tráfico anual de entre 200 000 y 1 millón de pasajeros normalmente no son capaces de cubrir en gran medida sus costes de capital;
- c) en general, los aeropuertos con un tráfico anual de 1 a 3 millones de pasajeros deben poder cubrir en mayor medida sus costes de capital;
- d) los aeropuertos con un tráfico anual de más de 3 y hasta 5 millones de pasajeros deberían, en principio, poder cubrir en gran medida todos sus costes (incluidos los de funcionamiento y de capital), pero en determinadas circunstancias específicas podrían necesitar apoyo público para la financiación parcial de sus costes de capital;
- e) los aeropuertos con un tráfico anual superior a 5 millones de pasajeros normalmente son rentables y pueden cubrir todos sus costes, salvo en el caso de circunstancias muy excepcionales.

c) Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político

90. Los Estados miembros deberán demostrar que la medida de ayuda es un instrumento político adecuado para lograr el objetivo previsto o resolver los problemas que la ayuda debería abordar. Una medida de ayuda no se considerará compatible con el mercado interior si otros instrumentos políticos o de ayuda menos falseadores permiten alcanzar el mismo objetivo.

91. Los Estados miembros tienen diferentes opciones en lo que se refiere al uso de los diferentes instrumentos políticos y formas de ayuda. En general, cuando un Estado miembro se ha planteado otras opciones, y la utilización de un instrumento selectivo como las ayudas estatales en forma de subvención directa se ha comparado con formas de apoyo menos falseadoras de la competencia, como préstamos, garantías o anticipos reembolsables, se considera que las medidas correspondientes constituyen un instrumento apropiado.

92. Siempre que sea posible, se invita a los Estados miembros a concebir regímenes nacionales que reflejen los principios más importantes subyacentes a la financiación pública y a indicar las principales características de la financiación pública prevista de los aeropuertos. Los regímenes marco garantizan la coherencia en el uso de los fondos públicos, reducen la carga administrativa sobre las autoridades de rango inferior que otorgan las ayudas y aceleran la aplicación de las medidas de ayuda individuales. Además, se invita a los Estados miembros a ofrecer una orientación clara para la aplicación de la financiación de la ayuda estatal a los aeropuertos regionales.

⁽⁸³⁾ Entre el 70 y el 90 % de los costes de los aeropuertos son fijos.

⁽⁸⁴⁾ A efectos de las presentes Directrices, las categorías de aeropuertos se basan en los datos disponibles sobre el sector.

d) Existencia de efecto incentivador

93. Las obras relativas a una inversión individual solo podrán iniciarse tras la presentación de una solicitud a la autoridad que otorga la ayuda. Si las obras comienzan antes de presentar dicha solicitud, toda ayuda otorgada en relación con la inversión individual no se considerará compatible con el mercado interior.

94. Un proyecto de inversión en un aeropuerto puede ser económicamente atractivo por sí mismo. Por ello, hay que comprobar si la inversión no se habría realizado o no se habría realizado en igual medida sin ayuda estatal. Si esto se confirma, la Comisión considerará que la medida de ayuda tiene un efecto incentivador.

95. El efecto incentivador se determina mediante un análisis comparativo de los niveles de actividad que se registrarían con y sin la ayuda.

96. En caso de que no se conozca un análisis comparativo, puede asumirse que existe efecto incentivador cuando exista un déficit de financiación del coste de capital, es decir, cuando, sobre la base de un plan de negocio previo pueda demostrarse que existe una diferencia entre los flujos de caja positivos y negativos (incluidos los costes de inversión en activos fijos) a lo largo de la duración de la inversión en términos⁽⁸⁵⁾ de valor actualizado neto).

e) Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo)

97. El importe máximo admisible de la ayuda estatal se expresa como un porcentaje de los costes subvencionables (la intensidad máxima de la ayuda). Los costes subvencionables son los relativos a inversiones en infraestructuras aeroportuarias, incluidos los gastos de planificación, infraestructura de servicios en tierra (cintas distribuidoras de equipajes, etc.) y equipamiento del aeropuerto. Los costes de inversión relacionados con actividades no aeronáuticas (en particular, aparcamientos, hoteles, restaurantes y oficinas) no son subvencionables⁽⁸⁶⁾.

98. Los costes de inversión relativos a la prestación de servicios de asistencia en tierra (como autobuses, vehículos, etc.) no son subvencionables, en la medida en que no formen parte de la infraestructura de servicios de asistencia en tierra⁽⁸⁷⁾.

99. Para que sean proporcionales, la ayuda a la inversión a los aeropuertos debe limitarse a los costes extraordinarios (netos de ingresos extraordinarios) resultantes de la ejecución del proyecto o actividad asistida, en vez de a los costes del proyecto o actividad que el beneficiario habría ejecutado en la situación comparativa, es decir, si no hubiera recibido la ayuda. En caso de que no exista una situación comparativa específica, el importe proporcional de la ayuda estatal no deberá superar el déficit de financiación del proyecto de inversión (denominado «déficit de financiación del coste de capital»), que se determina, sobre la base de un plan de negocio previo, como el valor actual neto de la diferencia entre los flujos de caja positivos y negativos (incluidos los gastos de inversión) a lo largo de la duración de la inversión. En el caso de las ayudas a la inversión, el plan de negocio deberá cubrir el período de utilización económica del activo.

100. Como el déficit de financiación variará en función del tamaño del aeropuerto y normalmente es mayor para aeropuertos pequeños, la Comisión utilizará una gama de intensidades de ayuda máximas admisibles para garantizar la proporcionalidad general. La intensidad de ayuda no podrá superar la intensidad de ayuda máxima admisible a la inversión y, en cualquier caso, no superará el déficit de financiación real del proyecto de inversión.

101. El siguiente cuadro resume la intensidad de ayuda máxima admisible en función del tamaño del aeropuerto, en función del número anual de pasajeros⁽⁸⁸⁾:

Tamaño del aeropuerto en función del tráfico medio anual de pasajeros	Intensidad máxima de las ayudas a la inversión
>3-5 millones	hasta el 25 %
1-3 millones	hasta el 50 %
< 1 millón	hasta el 75 %

⁽⁸⁵⁾ Esto no excluye prever que los beneficios futuros puedan compensar las pérdidas iniciales.

⁽⁸⁶⁾ La financiación de estas actividades no está cubierta por las presentes Directrices, ya que no tienen carácter de transporte y, por tanto, se evaluarán sobre la base de las normas sectoriales y generales pertinentes.

⁽⁸⁷⁾ Las presentes Directrices no serán aplicables a las ayudas a la prestación de servicios de asistencia en tierra, independientemente de que sean prestados por el propio aeropuerto, por una compañía aérea o por un prestador de servicios de asistencia en tierra a terceras partes; esta ayuda será evaluada sobre la base de las normas generales aplicables.

⁽⁸⁸⁾ Tráfico medio anual de pasajeros durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se notifique o se otorgue la ayuda en el caso de las ayudas no notificadas. En el caso de un aeropuerto de nueva construcción, deberá utilizarse el tráfico medio anual de pasajeros previsto durante los dos ejercicios financieros posteriores al comienzo de la explotación del tráfico de pasajeros. Estas cifras se refieren a trayectos, es decir, que un pasajero que vuela desde el aeropuerto y luego regrese al mismo se contabiliza dos veces; se aplica a rutas individuales. En caso de que un aeropuerto forme parte de un grupo de aeropuertos, el volumen de pasajeros se establecerá sobre la base de cada aeropuerto individual.

102. Las intensidades de ayuda máximas para las ayudas a la inversión para la financiación de las infraestructuras aeroportuarias podrá incrementarse hasta en un 20 % para aeropuertos situados en regiones remotas, con independencia de su tamaño.

103. Los aeropuertos con un volumen de tráfico medio anual inferior a 1 millón de pasajeros deben aportar un 25 %, como mínimo, a la financiación de los costes totales de inversión subvencionables. No obstante, los proyectos de inversión en determinados aeropuertos con un tráfico medio inferior a 1 millón de pasajeros anuales situados en regiones periféricas de la Unión pueden dar lugar a un déficit de financiación superior a las intensidades de ayuda máximas. Tras una evaluación caso por caso y en función de las características particulares de cada aeropuerto, del proyecto de inversión y de la región servida, una intensidad superior al 75 % podrá estar justificada en circunstancias excepcionales en el caso de aeropuertos con un tráfico inferior a 1 millón de pasajeros anuales.

104. Con el fin de tener en cuenta las circunstancias específicas en relación con el traslado de un aeropuerto existente y el cese de las actividades aeroportuarias en un emplazamiento existente, la Comisión evaluará, en especial, la proporcionalidad, necesidad e intensidad máxima de la ayuda estatal otorgada sobre la base de una evaluación del déficit de financiación o la hipótesis de contraste de cada caso específico, con independencia del tráfico medio de pasajeros del aeropuerto.

105. Adicionalmente, en circunstancias muy excepcionales caracterizadas por una clara deficiencia del mercado y teniendo en cuenta la magnitud de la inversión, la imposibilidad de financiar la inversión recurriendo a los mercados de capitales, un muy alto nivel de externalidades positivas y los falseamientos de la competencia, los aeropuertos con un tráfico medio de más de 5 millones de pasajeros anuales podrán recibir ayudas para la financiación de infraestructuras aeroportuarias. Sin embargo, en dichos casos la Comisión siempre procederá a una evaluación en profundidad, en particular con respecto a la proporcionalidad, la necesidad y la intensidad máxima de la ayuda estatal otorgada sobre la base del análisis del déficit de financiación o la hipótesis de contraste en cada caso específico, con independencia del tráfico medio de pasajeros del aeropuerto.

f) Evitación de efectos negativos indebidos para la competencia y el comercio

106. En particular, la duplicación de aeropuertos no rentables o la creación de capacidad adicional no utilizada en la zona de influencia de una infraestructura existente podría tener efectos falseadores. Por ello, la Comisión planteará, en principio, objeciones con respecto a la compatibilidad de la inversión en infraestructura aeroportuaria situada en la zona de influencia de un aeropuerto existente⁽⁸⁹⁾ en caso de que este no opere a plena capacidad o casi a plena capacidad.

107. Además, con el fin de impedir los efectos negativos de la ayuda que pueden darse cuando los aeropuertos tienen que hacer frente a restricciones presupuestarias menores⁽⁹⁰⁾, las ayudas a la inversión a aeropuertos con un tráfico de hasta 5 millones de pasajeros podrán otorgarse bien como importe inicial para cubrir los costes de inversión subvencionables fijos o por tramos anuales para compensar el déficit de financiación de los costes de capital resultante del plan de negocio del aeropuerto.

108. Con el fin de limitar cualquier posible falseamiento, incluida cualquier inversión a la que se otorgue ayuda, el aeropuerto deberá estar abierto a todos los usuarios potenciales y no estará destinado a un usuario específico. En caso de una limitación física de la capacidad, la asignación deberá hacerse sobre la base de criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios.

Requisitos de notificación de los regímenes de ayuda y medidas de ayuda individuales

109. Se invita a los Estados miembros a notificar los regímenes de ayudas a la inversión para aeropuertos con un tráfico medio anual inferior a 3 millones de pasajeros.

110. Al evaluar un régimen de ayudas, se considerarán cumplidas las condiciones relativas a la necesidad de la ayuda, el efecto incentivador y la proporcionalidad si el Estado miembro se ha comprometido a otorgar ayudas individuales en virtud del régimen autorizado solo una vez que haya verificado que se cumplen las condiciones acumulativas de la presente sección.

111. Por su mayor riesgo de falseamiento de la competencia, deberán notificarse siempre de manera individual las siguientes medidas de ayuda:

- a) ayuda a la inversión para aeropuertos con un tráfico medio anual de más de 3 millones de pasajeros;
- b) ayuda a la inversión que sobrepasen el 75 % de la intensidad a aeropuertos con un tráfico medio anual inferior a 1 millón de pasajeros, excepto en el caso de aeropuertos situados en regiones remotas;
- c) ayuda a la inversión otorgada para el traslado de aeropuertos;

⁽⁸⁹⁾ Véase la sección 5.1.1.a).

⁽⁹⁰⁾ En caso de que la ayuda se determine sobre la base de cálculos a posteriori (cubriendo cualquier déficit que pudiera producirse), los aeropuertos pueden no estar muy motivados para contener sus costes y cobrar tasas de un nivel suficiente para cubrir dichos costes.

- d) ayuda a la inversión para financiar aeropuertos mixtos de pasajeros y mercancías por el que pasen más de 200 000 toneladas de mercancías durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se notifique la ayuda;
- e) ayuda a la inversión destinada a la creación de un nuevo aeropuerto de pasajeros (incluida la reconversión de un aeródromo existente en un aeropuerto de pasajeros);
- f) ayuda a la inversión destinada a la creación o desarrollo de un aeropuerto situado a menos de 100 kilómetros de distancia o 60 minutos de tiempo de desplazamiento en automóvil, autobús, ferrocarril o tren de alta velocidad de un aeropuerto existente.

5.1.2. Ayudas de funcionamiento a los aeropuertos

112. Las ayudas de funcionamiento otorgadas a los aeropuertos, tanto las individuales como las otorgadas con arreglo a un régimen, se considerarán compatibles con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, durante un período transitorio de 10 años a partir del 4 de abril de 2014, siempre que se cumplan los criterios acumulativos del punto 79 tal y como se explica en los puntos 113 a 134:

a) Contribución a un objetivo bien definido de interés común

113. Como se explica en el punto 13, con el fin de dar a los aeropuertos tiempo para ajustarse a las nuevas realidades del mercado y de evitar perturbaciones en el tráfico aéreo y las conexiones de las regiones, la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos puede contribuir a conseguir un objetivo de interés común durante un período transitorio de 10 años, siempre que:

- a) incremente la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones al establecer puntos de acceso para los vuelos en el interior de la Unión; o
- b) contribuya a combatir la congestión del tráfico aéreo en los mayores centros de distribución de tráfico aéreo de la Unión; o
- c) facilite el desarrollo regional.

114. No obstante, la duplicación de aeropuertos deficitarios no contribuye a un objetivo de interés común. Cuando un aeropuerto está situado en la misma zona de influencia que otro aeropuerto con exceso de capacidad, el plan de negocio, basado en unas previsiones adecuadas sobre el tráfico de pasajeros y mercancías, deberá analizar el posible efecto en el tráfico del otro aeropuerto situado en dicha zona de influencia.

115. En consecuencia, la Comisión planteará dudas con respecto a las perspectivas de que un aeropuerto deficitario pueda llegar a cubrir la totalidad de sus costes al finalizar el período transitorio, en caso de que otro aeropuerto esté situado en la misma zona de influencia.

b) Necesidad de intervención del Estado

116. Con el fin de evaluar si la ayuda estatal es efectiva para alcanzar el objetivo de interés común, es necesario diagnosticar el problema. La ayuda estatal debe ir dirigida a situaciones en las que pueda aportar una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo.

117. Los aeropuertos de menor tamaño frecuentemente se enfrentan a condiciones menos favorables a la hora de desarrollar sus servicios y de atraer financiación privada para sus inversiones en infraestructuras que las aplicables a los grandes aeropuertos de la Unión. Por estas razones, en las actuales condiciones de mercado, los aeropuertos más pequeños pueden tener dificultades a la hora de financiar sus inversiones sin fondos públicos.

118. En las actuales condiciones del mercado, la necesidad de financiación pública para las infraestructuras variará, por lo elevado de los costes fijos, en función del tamaño del aeropuerto, y normalmente será mayor en el caso de los aeropuertos más pequeños. La Comisión considera que, en las actuales condiciones del mercado, pueden establecerse las siguientes categorías de aeropuertos y sus relativas viabilidades financieras:

- a) los aeropuertos con hasta 200 000 pasajeros anuales podrían no estar en condiciones de cubrir en gran medida sus costes de funcionamiento;
- b) los aeropuertos con un tráfico de entre 200 000 y 700 000 pasajeros normalmente podrían no ser capaces de cubrir una parte sustancial de sus costes de funcionamiento;
- c) en general, los aeropuertos con un tráfico anual de entre 700 000 y 1 millón de pasajeros deberían poder cubrir en mayor medida sus costes de funcionamiento;

- d) los aeropuertos con un tráfico anual de entre 1 y 3 millones de pasajeros deberían, en principio, poder cubrir la mayor parte de sus costes de funcionamiento;
- e) los aeropuertos con un tráfico anual superior a 3 millones de pasajeros normalmente son rentables y deberían poder cubrir sus costes de funcionamiento.

119. Por ello, la Comisión considera que para poder recibir ayuda de funcionamiento, el tráfico anual del aeropuerto no deberá superar los 3 millones de pasajeros⁽⁹¹⁾.

c) Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político

120. Los Estados miembros deberán demostrar que la medida de ayuda es un instrumento político adecuado para lograr el objetivo previsto o resolver los problemas que la ayuda debería abordar. Una medida de ayuda no se considerará compatible con el mercado interior si otros instrumentos políticos o de ayuda menos falseadores permiten alcanzar el mismo objetivo⁽⁹²⁾.

121. Con el fin de incentivar adecuadamente una gestión eficiente de un aeropuerto, el importe de la ayuda deberá, en principio, establecerse previamente como un importe total fijo que cubrirá el déficit de financiación esperado de los costes de funcionamiento (determinado sobre la base de un plan de negocios previo) durante un período transitorio de hasta 10 años. Por estas razones, no se considerará compatible con el mercado interior, en principio, ningún incremento posterior del importe de la ayuda. Los Estados miembros deberán desembolsar el importe total fijo mediante un pago único o a plazos, por ejemplo, con una cadencia anual.

122. En circunstancias excepcionales, cuando la evolución futura de los costes y los ingresos esté rodeada de un alto grado de incertidumbre y los poderes públicos se enfrenten a importantes asimetrías de información, los poderes públicos podrán calcular el importe máximo de la ayuda de funcionamiento compatible en función de un modelo basado en el déficit inicial de financiación de los costes de funcionamiento al comienzo del período transitorio. El déficit inicial de financiación de los costes de funcionamiento es la media de los déficits de financiación de los costes de funcionamiento (es decir, el importe de los costes de funcionamiento no cubiertos por los ingresos) durante los 5 años que preceden a la fecha de comienzo del período transitorio (es decir, 2009 a 2013).

123. Se invita a los Estados miembros a que, siempre que sea posible, establezcan regímenes nacionales que reflejen los grandes principios subyacentes a la financiación pública y que indiquen las principales características de la financiación pública prevista de los aeropuertos. Los regímenes marco garantizan la coherencia en el uso de los fondos públicos, reducen la carga administrativa sobre las autoridades de rango inferior que otorgan la ayuda y aceleran la ejecución de las medidas individuales de ayuda. Además, se invita a los Estados miembros a dar orientaciones claras para la aplicación de la financiación estatal destinada a los aeropuertos regionales y las compañías aéreas que los utilicen.

d) Existencia de efecto incentivador

124. La ayuda de funcionamiento tiene un efecto incentivador si es plausible que, a falta de dicha ayuda y teniendo en cuenta la posible presencia de ayuda a la inversión y el nivel de tráfico, el nivel de actividad económica del aeropuerto se vería significativamente reducido.

e) Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario)

125. Con el fin de que sea proporcional, la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos deberá limitarse al mínimo necesario para el desarrollo de la actividad ayudada.

126. El plan de negocio del aeropuerto deberá fijar como objetivo la plena cobertura de los costes de funcionamiento al final del período transitorio. Los parámetros básicos de este plan de negocio formarán parte integral de la evaluación de compatibilidad de la Comisión.

127. La forma de cubrir plenamente los costes operativos será diferente para cada aeropuerto, dependiendo de su déficit inicial de financiación de los costes de funcionamiento al comienzo del período transitorio. El período transitorio comenzará a contar desde el 4 de abril de 2014.

⁽⁹¹⁾ Tráfico medio anual de pasajeros durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se notifique o se otorgue la ayuda en el caso de las ayudas no notificadas. En el caso de un aeropuerto de nueva construcción, deberá utilizarse el tráfico medio anual de pasajeros previsto durante los dos ejercicios financieros posteriores al comienzo de la explotación del tráfico de pasajeros. Estas cifras se refieren a trayectos, es decir, que un pasajero que vuela desde el aeropuerto y luego regrese al mismo se contabiliza dos veces; se aplica a rutas individuales. En caso de que un aeropuerto forme parte de un grupo de aeropuertos, el volumen de pasajeros se establecerá sobre la base de cada aeropuerto individual.

⁽⁹²⁾ Véase, asimismo, el apartado 91.

128. En cualquier caso, el importe de ayuda máxima admisible durante la totalidad del período transitorio se limitará al 50 % del déficit de financiación durante un período de 10 años⁽⁹³⁾. Por ejemplo, si la media anual del déficit de financiación de un aeropuerto determinado durante el período 2009-2013 asciende a 1 millón de euros, el importe máximo de la ayuda de funcionamiento que el aeropuerto podría recibir previamente como importe total fijo sería de 5 millones de euros en 10 años (50 % x 1 millón x 10). Ninguna otra ayuda de funcionamiento será considerada compatible para dicho aeropuerto.

129. En un plazo de 10 años desde el comienzo del período transitorio, a más tardar, todos los aeropuertos deberán haber alcanzado la cobertura plena de sus costes de funcionamiento y a partir de ese momento ninguna ayuda de funcionamiento a los aeropuertos se considerará compatible con el mercado interior, con excepción de la ayuda de funcionamiento otorgada de conformidad con las normas horizontales aplicables a las ayudas estatales, como las aplicables a la financiación de los SIEG.

130. En las actuales condiciones del mercado, los aeropuertos con un tráfico anual de hasta 700 000 pasajeros pueden tener crecientes dificultades para alcanzar la plena cobertura de costes durante el período transitorio de 10 años. Por este motivo, el importe de la ayuda máxima autorizada para dichos aeropuertos será del 80 % del déficit inicial de financiación de los costes de funcionamiento durante un período de 5 años a partir de la fecha de comienzo del período transitorio. Por ejemplo, si la media anual del déficit de financiación de un pequeño aeropuerto en el período 2009-2013 asciende a 1 millón de euros, el importe máximo de la ayuda de funcionamiento que podrá recibir como importe total previo sería de 4 millones de euros durante 5 años (80 % x 1 millón x 5). La Comisión reevaluará la necesidad de un trato específico continuado y las perspectivas futuras de plena cobertura de los costes de funcionamiento para esta categoría de aeropuertos, en particular por lo que se refiere al cambio de las condiciones del mercado y las perspectivas de rentabilidad.

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

131. Al evaluar la compatibilidad de la ayuda de funcionamiento, la Comisión tendrá en cuenta los falseamientos de la competencia y los efectos en el comercio. Cuando un aeropuerto está situado en la misma zona de influencia que otro aeropuerto con exceso de capacidad, el plan de negocio, basado en unas previsiones adecuadas sobre el tráfico de pasajeros y mercancías, deberá analizar el posible efecto en el tráfico de los otros aeropuertos situados en dicha zona de influencia.

132. La ayuda de funcionamiento para un aeropuerto situado en la misma zona de influencia solo se considerará compatible con el mercado interior cuando el Estado miembro demuestre que todos los aeropuertos de la misma zona de influencia podrán llegar a cubrir la totalidad de sus costes al finalizar el período transitorio.

133. Con el fin de limitar al máximo los falseamientos de la competencia, el aeropuerto deberá estar abierto a todos los usuarios potenciales y no estar destinado a un usuario específico. En caso de que exista una limitación física de la capacidad, esta se distribuirá con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios.

134. Además, para limitar los efectos negativos para la competencia y el comercio, la Comisión aprobará las ayudas de funcionamiento a los aeropuertos durante un período transitorio de 10 años a partir del 4 de abril de 2014. La Comisión reevaluará la situación de los aeropuertos con un tráfico anual de hasta 700 000 pasajeros 4 años después del comienzo del período transitorio.

Requisitos de notificación de los regímenes de ayuda y medidas de ayuda individuales

135. Se invita a los Estados miembros a notificar los regímenes nacionales de ayuda de funcionamiento para la financiación de los aeropuertos, en vez de las medidas de ayuda individuales otorgadas a cada aeropuerto. La finalidad de esta disposición es reducir la carga administrativa tanto para las autoridades de los Estados miembros como para la Comisión.

136. Por su mayor riesgo de falseamiento de la competencia, deberán notificarse siempre de manera individual las siguientes medidas de ayuda:

- a) ayudas de funcionamiento por las que se financie un aeropuerto mixto de pasajeros y mercancías por el que pasen más de 200 000 toneladas de carga durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se notifiquen las ayudas;
- b) ayudas de funcionamiento a un aeropuerto si existen otros aeropuertos a menos de 100 kilómetros de distancia o 60 minutos de tiempo de desplazamiento en automóvil, autobús, ferrocarril o tren de alta velocidad.

Ayuda otorgada antes del comienzo del período transitorio

⁽⁹³⁾ El 50 % de la intensidad de ayuda corresponde al déficit de financiación durante 10 años para un aeropuerto que, comenzando con la cobertura de los costes de explotación inicial al comienzo del período transitorio, logre la plena cobertura de costes a los 10 años.

137. La ayuda de funcionamiento otorgada antes del comienzo del período transitorio (incluida la desembolsada antes del 4 de abril de 2014) podrá ser declarada compatible por la totalidad de los costes de funcionamiento no cubiertos siempre que se cumplan las condiciones previstas en las letras a) a f) de la sección 5.1.2, excepto los puntos 115, 119, 121, 122, 123, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133 y 134. En particular, a la hora de evaluar la compatibilidad de la ayuda de funcionamiento otorgada antes del 4 de abril de 2014, la Comisión tendrá en cuenta los falseamientos de la competencia.

5.2. Ayuda de puesta en marcha otorgada a compañías aéreas

138. Como se explica en el punto 15, la ayuda estatal otorgada a compañías aéreas para la puesta en marcha de una nueva ruta con el objetivo de aumentar las conexiones de una región se considerará compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, si se cumplen las condiciones acumulativas del punto 79 tal y como se explica en los puntos 139 a 153.

a) Contribución a un objetivo bien definido de interés común:

139. Las ayudas de puesta en marcha otorgadas a compañías aéreas se considerará que contribuyen a la consecución de un objetivo de interés común, si:

- a) incrementan la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones mediante la apertura de nuevas rutas; o
- b) facilitan el desarrollo regional de regiones remotas.

140. Cuando una conexión que será explotada por la nueva ruta aérea ya esté siendo explotada por un servicio ferroviario de alta velocidad comparable o por otro aeropuerto situado en la misma zona de influencia en condiciones comparables, especialmente en lo tocante a la duración del trayecto, no podrá considerarse que contribuye a un objetivo bien definido de interés común.

b) Necesidad de intervención estatal

141. Las condiciones a las que se enfrentan los aeropuertos más pequeños a la hora de desarrollar sus servicios son frecuentemente menos favorables que las de los principales aeropuertos de la Unión. Además, las compañías aéreas no están siempre dispuestas a correr el riesgo de abrir nuevas rutas desde aeropuertos desconocidos y que no han sido probados, y puede que carezcan de incentivos adecuados para hacerlo.

142. Sobre esta base, la ayuda de puesta en funcionamiento solo se considerará compatible para rutas que conecten un aeropuerto con menos de 3 millones de pasajeros anuales⁽⁹⁴⁾ con otro aeropuerto situado en la Zona Europea Común de Aviación⁽⁹⁵⁾.

143. Las ayudas de puesta en marcha para rutas que conecten un aeropuerto situado en una región remota con otro aeropuerto (situado o no en la Zona Europea Común de Aviación) serán compatibles independientemente del volumen de tráfico de los aeropuertos de que se trate.

144. Las ayudas de puesta en marcha para rutas entre aeropuertos con un tráfico anual⁽⁹⁶⁾ de entre 3 y 5 millones de pasajeros no situados en regiones remotas solo se considerarán compatibles con el mercado interior en casos excepcionales debidamente justificados.

145. Las ayudas de puesta en marcha para rutas de un aeropuerto con más de 5 millones de pasajeros anuales no situado en regiones remotas no se considerarán compatibles con el mercado interior.

c) Idoneidad de las ayudas estatales como instrumento político

146. Los Estados miembros deberán demostrar que la ayuda es adecuada para lograr el objetivo previsto o para solucionar los problemas planteados. Una medida de ayuda no se considerará compatible con el mercado interior si existen otros instrumentos políticos o de ayuda menos falseadores que permitan alcanzar el mismo objetivo⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹⁴⁾ Tráfico medio anual de pasajeros durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se notifique o se otorgue la ayuda en el caso de las ayudas no notificadas. En el caso de un aeropuerto de nueva construcción, deberá utilizarse el tráfico medio anual de pasajeros previsto durante los dos ejercicios financieros posteriores al comienzo de la explotación del tráfico de pasajeros. Estas cifras se refieren a trayectos, es decir, que un pasajero que vuele desde el aeropuerto y luego regrese al mismo se contabiliza dos veces; se aplica a rutas individuales.

⁽⁹⁵⁾ Decisión 2006/682/CE del Consejo de los representantes de los Estados miembros de la Unión Europea reunidos en el seno del Consejo sobre la firma y aplicación provisional del Acuerdo Multilateral entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, la República de Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, la República de Bulgaria, la República de Croacia, la República de Islandia, la República de Montenegro, el Reino de Noruega, Rumanía, la República de Serbia y la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, sobre la creación de una Zona Europea Común de Aviación (ZECA) (DO L 285 de 16.10.2006, p. 1).

⁽⁹⁶⁾ Véase también la nota 94.

⁽⁹⁷⁾ Véase también la nota 91.

147. Un plan de negocio previo redactado por la compañía aérea debe establecer que la ruta que reciba la ayuda tiene perspectivas de ser rentable para la compañía aérea sin financiación pública transcurridos 3 años. En caso de que no exista un plan de negocio para una ruta, la compañía aérea deberá comprometerse irrevocablemente con el aeropuerto a operar la ruta durante un período como mínimo equivalente al período para el cual recibió la ayuda de puesta en marcha.

d) Existencia de efecto incentivador

148. Las ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas tienen un efecto incentivador si es probable que, a falta de la ayuda, el nivel de actividad económica de la compañía en el aeropuerto afectado se redujese significativamente, por ejemplo, no poniéndose en marcha la nueva ruta.

149. La nueva ruta solo podrá establecerse después de la presentación de la solicitud de ayuda por parte de la autoridad que otorga la ayuda. Si la nueva ruta se pone en marcha antes de presentar dicha solicitud, toda ayuda otorgada relativa a dicha ayuda no se considerará compatible con el mercado interior.

e) Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario)

150. La ayuda de puesta en marcha podrá cubrir hasta el 50 % de las tasas aeroportuarias aplicables a una ruta durante un período máximo de 3 años. Los costes subvencionables serán los de las tasas aeroportuarias de la ruta.

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

151. Con el fin de evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio, cuando una conexión (por ejemplo, entre dos ciudades) que será explotada por la nueva ruta aérea ya esté siendo explotada por un servicio ferroviario de alta velocidad comparable o por otro aeropuerto situado en la misma zona de influencia en condiciones comparables, especialmente en lo tocante a la duración del trayecto, no podrá considerarse que dicha ruta contribuye a un objetivo bien definido de interés común.

152. Todo poder público que prevea otorgar ayudas a la puesta en marcha de una compañía aérea para una nueva ruta, incluso a través de un aeropuerto, deberá hacer público su proyecto con antelación y publicidad suficientes para permitir a todas las compañías aéreas interesadas proponer sus servicios.

153. Las ayudas a la puesta en marcha no podrán sumarse a otros tipos de ayuda estatal a la explotación de una ruta.

Requisitos de notificación de los regímenes de ayuda y las medidas de ayuda individual

154. Se invita encarecidamente a los Estados miembros a notificar los regímenes nacionales de ayuda a la puesta en marcha de compañías aéreas, en lugar de las medidas de ayuda individuales para cada aeropuerto. La finalidad de esta disposición es reducir la carga administrativa tanto para las autoridades de los Estados miembros como para la Comisión.

155. Por su mayor riesgo de falseamiento de la competencia, las ayudas de puesta en marcha a los aeropuertos no situados en regiones remotas con un tráfico medio anual superior a 3 millones de pasajeros siempre deberán ser notificadas individualmente.

6. AYUDAS DE CARÁCTER SOCIAL CON ARREGLO AL ARTÍCULO 107, APARTADO 2, LETRA A), DEL TRATADO

156. Las ayudas de carácter social en el caso de los servicios de transporte aéreo se considerarán compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 2, letra a), del Tratado, siempre que se cumplan las siguientes condiciones acumulativas⁽⁹⁸⁾:

- a) la ayuda deberá beneficiar efectivamente a los consumidores finales;
- b) la ayuda deberá tener un carácter social, es decir que solo deberá cubrir en principio a determinadas categorías de pasajeros que viajan en una ruta (por ejemplo, pasajeros con necesidades especiales como niños, personas con discapacidad, personas con bajos ingresos, estudiantes, personas mayores, etc). No obstante, si se trata de un enlace con zonas remotas como regiones ultraperiféricas, islas y zonas poco pobladas, la ayuda podrá cubrir a la totalidad de la población de la región.

⁽⁹⁸⁾ Véase, por ejemplo, en lo referente a la evaluación de las ayudas de carácter social a consumidores individuales, la Decisión de la Comisión de 16 de mayo de 2006, N 169/2006 – Reino Unido – Ayuda de carácter social respecto a los servicios aéreos en los Highlands e Islas de Escocia (DO C 272 de 9.11.2006, p. 10); Decisión de la Comisión de 11.12.2007, N 471/2007 – Portugal – Auxílios sociais aos passageiros residentes na Região Autónoma da Madeira e aos estudantes, nas ligações aéreas entre o Continente e a Madeira (DO C 46 de 19.2.2008, p. 2); y Decisión de la Comisión de 5 de enero de 2011, N 426/2010 – Francia – Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans la Région Réunion (DO C 71 de 5.3.2011, p. 5).

c) la ayuda deberá ser otorgada sin discriminación en cuanto al origen de los servicios, es decir, sean cuales sean las compañías aéreas que operen los servicios.

157. Se invita encarecidamente a los Estados miembros a notificar los regímenes nacionales de ayudas de carácter social en vez de las medidas de ayuda individuales.

7. ACUMULACIÓN

158. Las intensidades de ayuda máximas aplicables con arreglo a las presentes Directrices se aplicarán con independencia de que la ayuda se financie íntegramente con recursos del Estado o sea financiado en parte por la Unión.

159. Las ayudas autorizadas con arreglo a las presentes Directrices no podrán acumularse con otras ayudas estatales, ayudas *de minimis* u otras formas de financiación de la Unión, si esa combinación da como resultado una intensidad de ayuda superior a la contemplada en las presentes Directrices.

8. DISPOSICIONES FINALES

8.1. Informes anuales

160. De conformidad con el Reglamento (CE) n° 659/1999 y con el Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión⁽⁹⁹⁾, los Estados miembros deberán presentar informes anuales a la Comisión. Los informes anuales se publicarán en el sitio internet de la Comisión.

8.2. Transparencia

161. A juicio de la Comisión, se necesitan medidas suplementarias con objeto de mejorar la transparencia de las ayudas estatales en la Unión. En particular, deberán adoptarse medidas para garantizar que los Estados miembros, los operadores económicos, las personas interesadas y la Comisión tengan fácil acceso al texto completo de todos los regímenes de ayuda aplicables en el sector de la aviación y a la información pertinente en relación con las medidas de ayuda individuales otorgadas.

162. Los Estados miembros publicarán en un sitio internet central único, a nivel nacional o regional, la siguiente información sobre las medidas de ayuda estatal:

a) texto completo del régimen de ayuda aprobado o de la decisión individual de concesión de la ayuda y sus disposiciones de aplicación,

b) identidad del poder que otorga la ayuda,

c) nombre de los beneficiarios individuales, forma e importe de la ayuda otorgada a cada beneficiario, la fecha de la concesión, tipo de empresa (PYME o gran empresa), la región en la que está situado el beneficiario (nivel NUTS II) y principal sector económico en el que el beneficiario desarrolla sus actividades (a nivel de grupo NACE). Este requisito no será obligatorio para las ayudas inferiores a 200 000 euros.

163. Dicha información deberá publicarse tras la adopción de la decisión de otorgar la ayuda, deberá conservarse como mínimo durante 10 años y ser accesible para las personas interesadas sin restricciones⁽¹⁰⁰⁾.

8.3. Supervisión

164. Los Estados miembros deberán encargarse de que se conserven registros detallados en relación con todas las medidas que supongan la concesión de ayudas estatales con arreglo a las presentes Directrices. Estos registros deberán contener toda la información necesaria para determinar el cumplimiento de las condiciones de compatibilidad y, en especial las relacionadas, en su caso, con los costes subvencionables y la intensidad de ayuda máxima permitida. Estos registros se conservarán durante 10 años a partir de la fecha de concesión de las ayudas y se facilitarán a la Comisión a petición de esta.

165. Para que la Comisión pueda hacer un seguimiento de los avances en la reducción progresiva de la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos y su efecto sobre la competencia, los Estados miembros deberán presentar informes periódicos (anuales) sobre los avances hacia la plena cobertura de los costes de funcionamiento de cada aeropuerto beneficiario de ayuda de funcionamiento. En algunos casos, podrá designarse un administrador encargado de la supervisión para garantizar el cumplimiento de las condiciones y obligaciones en las que se basa la autorización de la ayuda.

⁽⁹⁹⁾ Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

⁽¹⁰⁰⁾ Esta información deberá actualizarse regularmente (por ejemplo, semestralmente) y estar disponible en formato abierto.

8.4. Evaluación

166. Para garantizar en mayor medida que los falseamientos de la competencia y el comercio son limitados, la Comisión podrá exigir que determinados regímenes tengan una duración limitada y que sean evaluados. Las evaluaciones deberán llevarse a cabo, en particular, en el caso de regímenes en los que el potencial de falseamiento sea especialmente elevado, es decir los regímenes que podrían restringir significativamente la competencia si su aplicación no se revisa a su debido tiempo.

167. Habida cuenta de sus objetivos y a fin de no suponer una carga desproporcionada para los Estados miembros más pequeños y para las medidas de ayuda de menor importe, este requisito solo se aplicará a los regímenes de ayuda de gran presupuesto que presenten características innovadoras o cuando se prevean cambios importantes del mercado, tecnológicos o normativos. La evaluación deberá ser efectuada por un perito independiente del organismo que otorga la ayuda, utilizando una metodología común⁽¹⁰¹⁾ y deberá hacerse pública.

168. La evaluación deberá presentarse a la Comisión a su debido tiempo a fin de que se pueda estudiar la posible prórroga del régimen de ayuda y, en cualquier caso, en el momento de la expiración del régimen. El alcance y la metodología precisos de la evaluación que se debe realizar se definirán en la decisión por la que se aprueba el régimen de ayudas. Toda medida de ayuda con un objetivo similar deberá tener en cuenta los resultados de esta evaluación.

8.5. Medidas apropiadas

169. Cuando proceda, los Estados miembros modificarán sus regímenes de ayuda para conformarlos a las presentes Directrices a más tardar en un plazo de 12 meses después del 4 de abril de 2014.

170. Se invita a los Estados miembros a manifestar su acuerdo incondicional explícito con las presentes Directrices en un plazo de 2 meses a partir del 4 de abril de 2014. A falta de respuesta, la Comisión entenderá que el Estado miembro no está de acuerdo con las medidas propuestas.

8.6. Aplicación

171. Los principios recogidos en las presentes Directrices se aplicarán a partir del 4 de abril de 2014. Las presentes Directrices sustituirán a las Directrices de aviación de 1994 y de 2005 a partir de dicha fecha.

172. A la luz de la evolución del sector de la aviación, y en particular de su liberalización, la Comisión considera que las disposiciones de su Comunicación sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales⁽¹⁰²⁾ no deben aplicarse a los casos pendientes de ayudas de funcionamiento ilegales destinadas a los aeropuertos con anterioridad al 4 de abril de 2014. En lugar de ello, la Comisión aplicará los principios establecidos en las presentes Directrices a todos los casos de ayudas de funcionamiento (notificaciones pendientes y ayudas ilegales no notificadas) destinadas a aeropuertos, aunque la ayuda haya sido otorgada antes del 4 de abril de 2014 y del comienzo del período transitorio.

173. Por lo que se refiere a la ayuda a la inversión para los aeropuertos, la Comisión aplicará los principios establecidos en las presentes Directrices a todas las medidas de ayuda notificadas sobre las que tenga que pronunciarse a partir del 4 de abril de 2014, incluso cuando los proyectos de ayuda se hayan notificado con anterioridad a esa fecha. De conformidad con la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales, la Comisión aplicará a la ayuda ilegal a la inversión en aeropuertos las normas en vigor en el momento de concesión de la ayuda. Por consiguiente, los principios establecidos en las presentes Directrices no se aplicarán en el caso de ayudas ilegales a la inversión en aeropuertos otorgadas antes del 4 de abril de 2014.

174. Por lo que se refiere a la ayuda a la puesta en marcha para compañías aéreas, la Comisión aplicará los principios establecidos en las presentes Directrices a todas las medidas de ayuda notificadas sobre las que tenga que pronunciarse a partir del 4 de abril de 2014, incluso cuando los proyectos de ayuda se hayan notificado con anterioridad a esa fecha. De conformidad con la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales, la Comisión aplicará a la ayuda ilegal a la puesta en marcha de compañías aéreas las normas en vigor en el momento de concesión de la ayuda. Por consiguiente, los principios establecidos en las presentes Directrices no se aplicarán en el caso de ayudas ilegales a la puesta en marcha de compañías aéreas otorgadas antes del 4 de abril de 2014.

⁽¹⁰¹⁾ Dicha metodología común podrá ser facilitada por la Comisión.

⁽¹⁰²⁾ Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales (DO C 119 de 22.5.2002, p. 22).

8.7. Revisión

175. La Comisión realizará una evaluación de las presentes Directrices en cualquier momento y, a más tardar, 6 años después del 4 de abril de 2014. La evaluación se basará en información fehaciente y en los resultados de amplias consultas efectuadas por la Comisión sobre la base de los datos facilitados por los Estados miembros y las partes interesadas. La Comisión reevaluará la situación de aeropuertos con un tráfico anual de hasta 700 000 pasajeros con el fin de determinar, de cara al futuro, la necesidad de mantener normas específicas sobre compatibilidad de las ayudas de funcionamiento en favor de esta categoría de aeropuertos a la luz de las futuras perspectivas para la plena cobertura de los costes de funcionamiento, en particular por lo que se refiere al cambio de las condiciones del mercado y las perspectivas de rentabilidad.

176. Tras consultar a los Estados miembros, la Comisión podrá sustituir o complementar las presentes Directrices sobre la base de consideraciones importantes de la política de competencia o de la política de transportes.

ANEXO

Resumen de las condiciones de compatibilidad

Cuadro 1

Sinopsis de las condiciones de compatibilidad de las ayudas a aeropuertos

Condiciones de compatibilidad	Ayudas a la inversión al aeropuerto	Ayudas de funcionamiento al aeropuerto
a) Contribución a un objetivo bien definido de interés común:	<ul style="list-style-type: none"> — Incrementar la movilidad estableciendo puntos de acceso a vuelos intraeuropeos — Combatir la congestión en los principales centros de distribución de tráfico aéreo — Facilitar el desarrollo regional. <p>La duplicación de aeropuertos y la capacidad no utilizada a falta de perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo no contribuyen a objetivos bien definidos de interés común.</p>	
b) Necesidad de la intervención estatal	<p>< 3 millones de pasajeros</p> <p>>3-5 millones de pasajeros en determinadas circunstancias específicas</p> <p>>5 millones de pasajeros solo en circunstancias muy excepcionales</p>	< 3 millones de pasajeros
c) Idoneidad de la medida de ayuda	La medida de ayuda propuesta debe ser un instrumento político adecuado para dar respuesta al objetivo de interés común	
	Estudio de instrumentos de ayuda menos distorsionadores (garantías, préstamos bonificados, etc.)	Previa como cantidad fija que cubra el déficit de financiación previsto de los costes de funcionamiento (determinados sobre la base de un plan de negocio previo) durante un período transitorio de hasta 10 años.
d) Efecto incentivador	Presente, si la inversión no se hubiera realizado o con un alcance diferente (análisis comparativo o de déficit de financiación sobre la base de un plan de negocios previo)	Presente, si en su ausencia el nivel de actividad económica del aeropuerto se viera significativamente reducido
e) Proporcionalidad de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario)		
<i>Costes subvencionables</i>	Costes relativos a las inversiones en infraestructura y equipamiento aeroportuarios, con excepción de los costes de inversión en actividades no aeronáuticas	Déficit de financiación de funcionamiento del aeropuerto
<i>Intensidad máxima permisible de la ayuda</i>	<p>>3-5 millones hasta el 25 %</p> <p>1-3 millones hasta el 50 %</p> <p>< 1 millón hasta el 75 %</p>	<p>Durante el periodo transitorio: 50 % de la media del déficit de financiación de funcionamiento inicial calculado como media de los 5 años anteriores al periodo de transición (2009-2013)</p> <p>Tras un periodo transitorio de diez años: no se autoriza la ayuda de funcionamiento (excepto si se concede según las normas horizontales)</p>

Condiciones de compatibilidad	Ayudas a la inversión al aeropuerto	Ayudas de funcionamiento al aeropuerto
<i>Excepciones:</i>	<p>Para aeropuertos situados en regiones remotas (independientemente de su tamaño) las intensidades máximas de ayuda a la inversión para financiar infraestructuras aeroportuarias podrán incrementarse hasta el 20 %</p> <p>Para aeropuertos <1 millón de pasajeros anuales situados en una región periférica: la intensidad podrá superar el 75 % en circunstancias excepcionales sujetas a una evaluación caso por caso</p> <p>En caso de deslocalización: la proporcionalidad, necesidad e intensidad máxima de la ayuda se evaluarán independientemente del tráfico medio</p> <p>Para aeropuertos con más de 5 millones de pasajeros anuales: solo en circunstancias muy excepcionales, caracterizadas por un claro déficit del mercado y teniendo en cuenta la magnitud de la inversión y el falseamiento de la competencia</p>	<p>Para aeropuertos <700 000 pasajeros anuales: 80 % de la media del déficit de financiación de funcionamiento inicial para 5 años tras el inicio del periodo de transición</p>
f) Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros	<p>Abierto a todos los usuarios potenciales y no limitado a un usuario específico</p> <p>Aeropuertos <5 millones de pasajeros anuales: importe inicial fijo o tramos anuales para compensar el déficit de financiación de los costes de capital resultantes del plan comercial del aeropuerto</p>	<p>Evaluación de la distorsión de la competencia y efecto sobre el comercio</p> <p>Abierto a todos los usuarios potenciales y no limitado a un usuario específico</p> <p>Aeropuertos <700 000 pasajeros anuales: reevaluado a los cuatro años de iniciado el periodo de transición</p>
Requisitos de notificación de los regímenes de ayuda y de medidas de ayuda individuales	<p>Regímenes de ayuda:</p> <ul style="list-style-type: none"> — aeropuertos < 3 millones de pasajeros anuales <p>Notificaciones individuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> — aeropuertos > 3 millones de pasajeros anuales — ayuda a la inversión a un aeropuerto < 1 millón de pasajeros anuales que supere el 75 % de intensidad de la ayuda — ayuda de inversión concedida para la deslocalización de aeropuertos — aeropuertos mixtos pasajeros/mercancías > 700 000 toneladas de mercancías durante dos ejercicios económicos precedentes al año de notificación — creación de un nuevo aeropuerto de pasajeros (incluida la conversión de un campo de aviación existente) — creación o desarrollo de un aeropuerto situado en un radio de 100 kilómetros o 60 minutos de desplazamiento de un aeropuerto existente 	<p>Regímenes de ayuda:</p> <ul style="list-style-type: none"> — aeropuertos < 3 millones de pasajeros anuales <p>Notificaciones individuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> — aeropuertos mixtos pasajeros/mercancías > 200 000 toneladas de mercancías durante dos ejercicios económicos precedentes al año de notificación — ayuda de funcionamiento a un aeropuerto situado en un radio de 100 kilómetros o 60 minutos de desplazamiento de un aeropuerto existente

Cuadro 2

Sinopsis de las condiciones de compatibilidad de la ayuda de puesta en marcha a compañías aéreas

Condiciones de compatibilidad	Ayuda de puesta en marcha a compañías aéreas
a) Contribución a un objetivo bien definido de interés común	<ul style="list-style-type: none"> — Incrementar la movilidad estableciendo puntos de acceso a vuelos dentro de la UE — Facilitar el desarrollo regional. <p>No duplicar una conexión comparable existente cubierta por un servicio de tren de alta velocidad o por otro aeropuerto de la misma zona de influencia en condiciones comparables</p>
b) Necesidad de la intervención estatal	<ul style="list-style-type: none"> — Aeropuertos < 3 millones de pasajeros anuales — Aeropuertos situados en regiones remotas independientemente de su tamaño — Aeropuertos entre > 3-5 millones de pasajeros anuales solo en circunstancias excepcionales — Sin ayuda de puesta en marcha para los enlaces de aeropuertos por encima de 5 millones de pasajeros anuales
c) Idoneidad de la medida de ayuda	<ul style="list-style-type: none"> — No subvencionable si la ruta ya está cubierta por un servicio de tren de alta velocidad o por otro aeropuerto de la misma zona de influencia en condiciones comparables — Plan de negocio previo que demuestre la rentabilidad de la ruta como mínimo después de tres años o compromiso irrevocable de la compañía aérea de explotar la ruta como mínimo un periodo equivalente al periodo durante el cual recibió la ayuda de puesta en marcha
d) Efecto incentivador	<p>Presente, si a falta de ayuda, el nivel de actividad económica de la compañía aérea en el aeropuerto de que se trate se redujera de forma importante (por ejemplo, la nueva ruta no se habría puesto en marcha).</p> <p>La nueva ruta o el nuevo calendario solo puede ponerse en marcha tras presentar el formulario de solicitud de ayuda de la autoridad otorgante.</p>
e) Proporcionalidad de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario)	
— <i>Costes subvencionables</i>	Tasas aeroportuarias respecto a una ruta
— <i>Intensidad máxima permisible de la ayuda</i>	50 % por un periodo máximo de 3 años
f) Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros	<ul style="list-style-type: none"> — Las autoridades públicas deben hacer público su proyecto con antelación para permitir a todas las compañías aéreas interesadas ofrecer sus servicios — Sin acumulación con otros tipos de ayuda estatal para la explotación de una ruta
Requisitos de notificación de los regímenes de ayuda y de medidas de ayuda individuales	<p>Regímenes de ayuda:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Aeropuertos <3 millones de pasajeros anuales y aeropuertos situados en regiones remotas <p>Notificaciones individuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Aeropuertos >3 millones de pasajeros anuales, excepto los aeropuertos situados en regiones remotas

Cuadro 3**Ayuda social***Condiciones de compatibilidad*

- a) En beneficio efectivo de los consumidores finales
 b) De carácter social

Que cubra solo determinadas categorías de pasajeros (p.ej. con necesidades particulares como niños, personas con discapacidad, personas con bajos ingresos, estudiantes, personas mayores, etc.)

Excepto: cuando la ruta enlace regiones remotas (p.ej. regiones ultraperiféricas, islas, zonas escasamente pobladas), la ayuda podrá abarcar a toda la población de una región

- c) Sin discriminación por el origen de la compañía aérea que realice los servicios

*Cuadro 4***Compatibilidad de la ayuda en forma de compensación por servicio público**

Tamaño del aeropuerto en función del tráfico medio (pasajeros anuales)	Régimen jurídico aplicable.	Obligación de notificación
Gestores de aeropuertos en aeropuertos < 200 000 pasajeros anuales durante la vigencia de la situación de SIEG Compañías aéreas en lo que respecta a enlaces aéreos a islas en las que el tráfico <700 000 pasajeros anuales.	Artículo 106, apartado 2, del Tratado Decisión 2012/21/UE	Exentos de la obligación de notificación
Aeropuertos por encima de 200 000 pasajeros anuales durante la vigencia de la situación de SIEG	Artículo 106, apartado 2, del Tratado Marco SIEG	Notificación necesaria