



A.D. MDLXII

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI**

**SCUOLA DOTTORALE IN DIRITTO ED ECONOMIA DEI SISTEMI PRODUTTIVI**

**XXXVII CICLO**

**A.A. 2013/2014**

# **Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos**

**Direttore:**

**Chiar.mo Prof. MICHELE M. COMENALE PINTO**

**Tutor:**

**Chiar.mo Prof. MICHELE M. COMENALE PINTO**

**Dottorando:**

**DOTT. ARMANDO V. CASAL FREIRÍA**

## ÍNDICE:

### **CAPÍTULO I: Introducción y aspectos generales.**

1. Introducción.	1
2. Objetivos e hipótesis de la investigación.	1
3. Metodología y terminología empleada.	3

### **CAPÍTULO II: Los aeropuertos secundarios europeos y su gestión.**

1. Introducción.	5
2. La gestión aeroportuaria.	7
2.1. Del aeródromo al gestor aeroportuario.	7
2.2. Definición de aeropuerto y gestor aeroportuario.	11
2.3. La gestión aeroportuaria: Concepto.	15
2.3.1. Aeropuertos de gestión centralizada o integrada.	16
2.3.2. Modelos de gestión individualizada.	17
2.4. Las actividades del gestor aeroportuario.	19
2.4.1. Actividades económicas.	20
2.4.1.1. Actividades de suministro de la infraestructura.	20
2.4.1.2. Prestación de los servicios aeroportuarios que lleva aparejado el transporte aéreo.	21
2.4.1.3. Actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto.	22
2.4.2. Actividades no económicas: prerrogativas de poder público.	23
2.4.3. Según el ámbito de actuación o al sujeto que van dirigidas.	24
2.4.3.1. Lado aire ( <i>airside</i> ).	24
2.4.3.2. Lado tierra ( <i>landside</i> ).	25
3. Consecuencias de la liberalización del sector aeronáutico y los aeropuertos.	25
3.1. Los aeropuertos y las antiguas compañías aéreas de bandera.	25
3.2. El proceso de liberalización aérea.	27
3.3. La aparición de las compañías aéreas de bajo coste.	31
3.3.1. Modelo organizativo <i>low cost</i> : reducción del total de los costes fijos.	32
3.4. Los aeropuertos regionales o secundarios.	35
3.4.1. Los grandes aeropuertos europeos como cuellos de botella ( <i>bottle neck</i> ).	36
3.4.1.1. Las compañías aéreas y los grandes <i>hubs</i> .	37
3.4.1.2. La problemática de las infraestructuras limitadas y escasas.	39
3.4.2. La importancia de los aeropuertos secundarios.	40
3.4.2.1. Interés comunitario.	41
3.4.2.2. Las compañías aéreas de bajo coste y los aeropuertos regionales.	42
3.4.2.3. Ventajas y desventajas para el aeropuerto regional.	44

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos.

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

### **CAPÍTULO III: Régimen jurídico de las ayudas estatales, el transporte aéreo y su normativa europea.**

1. Introducción.	47
2. Normativa de referencia.	49
3. Noción de ayuda y tipos de ayudas estatales.	51
4. Análisis de las ayudas estatales (artículo 107.1 TFUE).	56
4.1. Debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales.	57
4.1.1. Principio de neutralidad e igualdad de empresas públicas y privadas.	58
4.1.2. La noción de Estado.	59
4.1.3. El concepto de fondos estatales.	61
4.1.4. Otorgada por los Estados o mediante fondos estatales.	63
4.1.5. Participación comunitaria.	66
4.2. Debe conferir una ventaja a su beneficiario favoreciendo a determinadas empresas o producciones.	67
4.2.1. El concepto de empresa y actividad económica.	67
4.2.2. Principio de selectividad o especificidad.	74
4.2.3. El carácter objetivo de la ventaja.	78
4.2.4. Principio de un inversor privado en una economía de mercado.	81
4.3. La intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia.	90
4.3.1. El mercado de referencia o mercado relevante.	94
4.3.1.1. Mercado geográfico de referencia.	95
4.3.1.2. Mercado de producto de referencia.	95
4.3.2. Las ayudas <i>de minimis</i> .	96
5. La compatibilidad de la ayuda (artículos 107.2,3 TFUE).	97
5.1. Ayudas compatibles con el mercado interior.	97
5.1.1. Ayudas de carácter social.	98
5.1.2. Ayudas por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional.	99
5.1.3. Ayudas por la reunificación de Alemania.	100
5.2. Compatibilidad con el mercado interno.	100
5.2.1. Requisitos « <i>ex ante</i> » de compatibilidad.	102
5.2.1.1. Contribución a un objetivo de interés común claramente definido.	102
5.2.1.2. Necesidad de intervención del Estado.	102
5.2.1.3. Pertinencia de la medida de ayuda.	103
5.2.1.4. Efecto incentivador.	103
5.2.1.5. Proporcionalidad de la ayuda (ayuda limitada al mínimo).	103
5.2.1.6. Evitación de efectos negativos indebidos en la competencia y el comercio entre Estados miembros.	105
5.2.1.7. Transparencia de la ayuda.	105
5.2.1.8. Contexto comunitario.	106
5.3. Tipos de ayudas compatibles.	106

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos.

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

5.3.1. Ayudas horizontales.	107
5.3.2. Ayudas sectoriales.	108
5.3.3. Ayudas regionales.	109
5.3.4. Servicios económicos de interés general.	110
5.3.5. Resto de ayudas.	110
6. Marco jurídico de ayudas estatales al transporte aéreo.	111
6.1. Evolución de la normativa comunitaria en materia de ayudas estatales al transporte aéreo: reconocimiento en el Tratado.	112
6.2. Las Directrices de 1994.	115
6.2.1. Tipos de ayudas estatales.	116
6.2.2. Las medidas estatales a las compañías aéreas.	116
6.2.3. Las medidas estatales a los aeropuertos.	117
6.3. Las Directrices de 2005.	118
6.4. Las Directrices de 2014.	120
<b>CAPÍTULO IV: Ayudas de funcionamiento concedidas a los aeropuertos europeos.</b>	
1. Introducción.	122
2. Evolución de este tipo de ayudas.	123
3. Existencia de ayuda estatal de funcionamiento aeroportuario.	127
3.1. Concepto de ayudas de funcionamiento de aeropuertos.	127
3.2. Actividad económica y noción de empresa.	129
3.2.1. Actividades económicas aeroportuarias.	130
3.2.2. Actividades no económicas aeroportuarias.	133
3.3. Recursos estatales e imputación al Estado.	135
3.4. Ventaja económica.	138
3.5. Principio del operador privado en una economía de mercado (PIPEM).	138
3.6. Principio de selectividad.	141
3.7. La intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia.	142
3.7.1. La competencia y los aeropuertos.	144
3.7.1.1. Competencia entre aeropuertos.	144
3.7.1.2. Competencia entre gestores aeroportuarios.	147
3.8. Ayudas indirectas otorgadas al gestor del aeropuerto.	148
4. Compatibilidad con el mercado interno.	148
4.1. Contribución a objetivos bien definidos de interés común.	149
4.2. Necesidad de intervención del Estado.	150
4.3. Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político.	152
4.4. Existencia de efecto incentivador.	152
4.5. Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario).	153

4.6. Evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio.	153
4.7. Transparencia.	154
4.8. Acumulación.	154
5. Las ayudas <i>de minimis</i> .	155
6. Directrices sobre ayudas de salvamento y reestructuración.	155
7. Conclusiones del Capítulo.	156
<b>CAPÍTULO V: La actividad de gestión aeroportuaria como un servicio de interés económico general.</b>	159
1. Introducción.	160
2. Noción de servicios de interés económico general.	163
2.1. Concepto de servicios de interés económico general.	163
2.2. Características de los servicios de interés económico general.	165
2.2.1. Son actividades económicas.	165
2.2.2. Son actividades esenciales.	165
2.2.3. Su definición, en principio, corresponde a los Estados miembros.	166
2.2.4. Limitados al Derecho y jurisprudencia europeos.	167
2.2.5. Su prestación está sujeta a obligaciones específicas de servicio público.	168
2.2.6. Es desarrollada, en general, por el sector público.	170
2.2.7. Puede suponer la acumulación de un gran poder de mercado.	171
2.3. Otros conceptos de interés.	171
3. Evolución de los SIEG en el sector aeroportuario.	172
3.1. Los aeropuertos como proveedores de SIEG.	172
3.2. Evolución normativa de la gestión aeroportuaria como servicio de interés económico general.	173
3.2.1. El Derecho originario (El Tratado).	173
3.2.2. Reglamento n. 2408/92.	177
3.2.3. Directrices de 1994.	179
3.2.4. Primer «Paquete» SIEG: «paquete <i>Altmark</i> » o «paquete <i>Monti-Kroes</i> ».	179
3.2.5. Las Directrices de 2005.	186
3.2.6. Reglamento n. 1008/2008.	187
3.2.7. Segundo «paquete» SIEG: «II paquete <i>Altmark</i> » o «paquete <i>Almunia</i> ».	188
3.2.8. Directrices de 2014.	190
4. Financiación pública de la actividad de gestión aeroportuaria como un servicio de interés económico general.	191
4.1. Los criterios <i>Altmark</i> : existencia de ayuda estatal.	191
4.1.1. Primer criterio: La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público, las cuales han de estar claramente definidas.	192
4.1.2. Segundo criterio: Los parámetros para el cálculo de la compensación tienen que establecerse previamente de forma objetiva y transparente.	197

4.1.3. Tercer criterio: La compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.	199
4.1.3.1. Beneficio razonable.	200
4.1.4. Cuarto requisito: Cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado conforme a un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios al menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse basándose en un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada de medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.	201
4.2. Ayuda estatal compatible como compensación SIEG.	206
4.2.1. Decisión (2012/21/UE).	207
4.2.1.1. Requisito inicial.	207
4.2.1.2. Requisitos secundarios.	207
4.2.2 Marco SIEG de 2012.	209
4.2.2.1. Requisitos.	210
4.2.3. Reglamento n. 360/2012 <i>de minimis</i> .	212
5. Conclusiones del Capítulo.	212

## **CAPÍTULO VI: Ayudas a la inversión de infraestructuras aeroportuarias.**

1. Introducción.	214
2. Evolución normativa de las ayudas a la inversión.	215
2.1. Periodo anterior a la publicación de las Directrices de 1994.	216
2.2. Las Directrices de 1994.	217
2.3. El periodo anterior a la publicación de las Directrices de 2005.	218
2.3.1. Asunto «aeropuerto de Manchester».	218
2.3.2. Asunto « <i>aéroports de Paris</i> ».	219
2.3.3. Asunto «sistema aeroportuario piamontés».	220
2.3.4. Asunto «aeropuertos regionales alemanes».	220
2.3.5. Asunto «aeropuerto de Amberes».	221
2.4. Las Directrices de 2005.	222
2.5. Periodo posterior a las Directrices de 2005.	223
2.5.1. Asunto «aeropuerto de Leipzig/Halle».	224
2.5.2. Asunto «aeropuerto de Múnich».	225
2.6. Directrices de 2014.	226
3. Noción de ayuda a la inversión y naturaleza de las infraestructuras aeroportuarias.	227
4. Análisis de las ayudas a la inversión otorgadas a aeropuertos.	228

4.1. Actividad económica y noción de empresa.	229
4.2. Prueba del operador privado en una economía de mercado.	230
4.3. La intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia.	231
5. Compatibilidad de la ayuda a la inversión con el mercado interno.	232
5.1. Contribución a objetivos bien definidos de interés común.	232
5.1.1. Objetivos de interés común.	233
5.1.1.1. Objetivos que facilitan el desarrollo regional.	233
5.1.1.2. Objetivos de conectividad y accesibilidad.	234
5.1.1.3. La descongestión aeroportuaria.	235
5.1.1.4. Seguridad y viabilidad aérea.	236
5.1.1.5. No contribución a un objetivo de interés común. La infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de infraestructuras existentes.	237
5.2. Necesidad de intervención estatal.	240
5.3. Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político.	242
5.4. Existencia de un efecto incentivador.	243
5.5. Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo).	244
5.5.1. Análisis de las Decisiones de la Comisión.	245
5.5.1.1. Aeropuertos con menos de 1 millón de pasajeros anuales.	247
5.5.1.2. Aeropuertos con un volumen de pasajeros anuales entre 5 y 1 millones.	247
5.5.1.3. Aeropuertos con más de 5 millones de pasajeros anuales.	248
5.5.1.4. Aeropuertos situados en regiones remotas.	248
5.6. Evitación de efectos negativos indebidos para la competencia y el comercio.	249
5.6.1. La existencia de otros aeropuertos en la zona de influencia del aeropuerto.	249
5.6.1.1. Práctica decisonal de la Comisión.	251
5.6.2. Acceso a la infraestructura de todo posible usuario en condiciones de igualdad y no discriminación.	254
5.6.3. Los requisitos de notificación.	254
5.7. Ayudas notificadas sin resolver anteriores a abril de 2014.	255
6. Conclusiones del capítulo.	256
<b>CAPÍTULO VII: Ayudas estatales otorgadas por los aeropuertos a sus usuarios.</b>	
1. Introducción.	258
2. Las ayudas estatales a las compañías aéreas.	259
2.1. Las ayudas estatales de funcionamiento a los usuarios aeroportuarios y su ámbito de aplicación.	260
2.2. Evolución normativa.	261
2.2.1. Directrices de 1994.	261
2.2.2. Período anterior a las Directrices de 2005.	264
2.2.2.1. Asunto «aeropuerto de Manchester».	264

2.2.2.2. Asunto «aeropuerto de Charleroi».	266
2.2.2.3. Asunto «Intermed, S.L.».	268
2.2.3. Directrices de 2005.	269
2.2.4. Directrices de 2014.	271
2.3. Los aeropuertos como concesionarios de ayudas estatales.	272
2.3.1. Requisitos de la noción de ayuda estatal.	274
2.3.2. Principio del inversor privado en una economía de mercado.	276
2.3.2.1. El precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponde con el precio de mercado.	277
2.3.2.2. Mediante un análisis previo de rentabilidad.	278
2.4. Ayudas estatales específicas.	278
2.4.1. Las tasas aeroportuarias.	278
2.4.1.1. El régimen jurídico de las tasas aeroportuarias.	279
2.4.1.2. Las tasas aeroportuarias y las ayudas estatales.	281
2.4.2. Las ayudas en forma de garantía estatal.	284
2.4.3. Acuerdos de comercialización entre el aeropuerto y las compañías aéreas.	286
2.4.4. Los descuentos de las tarifas de los servicios de asistencia en tierra.	287
3. Las ayudas a la puesta en marcha de nuevas rutas.	289
3.1. Justificación de las ayudas a la puesta en marcha.	289
3.2. Criterios de compatibilidad de ayuda anteriores a las Directrices de 2014.	291
3.2.1. Criterios de compatibilidad de ayuda anteriores a las Directrices de 2005.	291
3.2.2. Criterios de compatibilidad de ayuda con arreglo a las Directrices de 2005.	293
3.3. Criterios de compatibilidad con arreglo a las Directrices de 2014.	296
3.3.1. Contribución a un objetivo bien definido de interés común.	296
3.3.2. Necesidad de intervención estatal.	297
3.3.3. Idoneidad de las ayudas estatales como instrumento político.	298
3.3.4. Existencia de efecto incentivador.	300
3.3.5. Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario).	300
3.3.6. Evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio.	302
3.3.7. Ausencias.	303
4. Relaciones financieras entre aeropuertos y compañías aéreas.	303
4.1. La práctica de la Comisión.	304
5. Conclusiones del Capítulo.	305
<b>CAPÍTULO VIII: Conclusiones finales.</b>	
1. Las ayudas de funcionamiento y a la inversión de aeropuertos.	306
2. Ayudas a la puesta en marcha.	314
3. Comentarios finales.	316
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	318



# **CAPÍTULO I:** **INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS GENERALES.**

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Objetivos e hipótesis de la investigación. – 3. Metodología y terminología empleada.

## **1. INTRODUCCIÓN.**

La importancia del tema elegido reside en la trascendencia que el transporte aéreo, más precisamente el aeroportuario, tiene en el desarrollo económico y social de la Unión Europea. El papel de este medio de transporte y de sus infraestructuras es crucial para el alcance por parte de la Unión Europea de los objetivos establecidos en sus Tratados concernientes a la accesibilidad y conexión territorial, así como al desarrollo de las regiones más desfavorecidas.

Ligado a lo anterior, la Unión, que aspira a un mercado abierto plenamente a la competencia, es consciente de la dificultad que supone alcanzar dichos objetivos sin la intervención pública y por tal motivo pone sus empeños en sus prerrogativas en materia de competencia con el afán de realizar un óptimo control de las ayudas de Estado y, de este modo, no verse falseado el mercado interno.

Este trabajo se centra principalmente en aquellos aeropuertos susceptibles de recibir ayudas públicas por las dificultades que presentan para alcanzar una rentabilidad suficiente que les permitan la sobrevivencia económica. Se está hablando de los aeropuertos secundarios y/o regionales que poseen un poder de mercado muy restringido con respecto a sus usuarios. Por ello, el grado con el que pretenden explotar sus infraestructuras es limitado al poseer un bajo volumen de tráfico de pasajeros así como una capacidad baja, circunstancias que le impide establecer precios altos a sus usuarios.

## **2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.**

Este trabajo de investigación pretende dar respuesta a la problemática que la normativa sobre ayudas estatales ha venido suscitando en relación con los aeropuertos

Europeos, en especial, con los secundarios o regionales. En efecto, el sector aeroportuario desde el inicio de la liberalización del transporte aéreo – hace ya más de tres décadas – hasta nuestros días, ha sufrido una indiscutible y significativa mutación. Se trata de un cambio drástico de filosofía: es el paso de unas infraestructuras básicas orientadas a un fin concreto – facilitar el transporte aéreo – a unas infraestructuras que buscan objetivos de rentabilidad más que aquel originario. Es innegable afirmar que las nuevas corrientes económicas liberales, impulsadas particularmente por los países anglosajones (USA y Gran Bretaña), son las principales causantes de esta mudanza de perspectiva.

La normativa sobre ayudas estatales en materia de aeropuertos ha adquirido una perspectiva europea, en especial por la búsqueda de las autoridades comunitarias de crear un mercado único. Sin embargo, pese a la publicación reciente de las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas (en adelante, «Directrices de 2014») <sup>(1)</sup>, notables interrogantes quedan sin resolver. En especial, en lo relativo a la futura práctica de la Comisión Europea (en adelante, «Comisión») a la hora de aplicar los nuevos criterios de compatibilidad de las ayudas en los aeropuertos.

El objetivo del presente trabajo es exponer la problemática de las ayudas estatales de forma general – siempre desde una perspectiva comunitaria – con el propósito de dar respuesta de manera individual a las incógnitas derivadas de la aplicación de la normativa europea en materia de ayudas estatales en el sector del transporte aéreo, teniendo presente las múltiples estructuras de mercado aeroportuario existentes en el seno de la Unión.

En concreto, se trata de, por un lado, aportar a la comunidad científica jurídica un riguroso análisis de la evolución de la legislación en materia de ayudas estatales a los aeropuertos y compañías aéreas de conformidad con los artículos 107.1 y 107.3 del TFUE, tomando como fundamento la evolución del sector aeroportuario y aéreo, la práctica decisonal desarrollada por la Comisión Europea durante los últimos años, así como la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia europeos. Y, por otro lado, se ambiciona esclarecer la futura *praxis* decisonal de la Comisión prácticamente ausente por la reciente publicación de sus Directrices con una mirada crítica a la misma.

---

<sup>(1)</sup> DOUE C 99 de 4 de abril de 2014, 3.

La hipótesis de este trabajo consiste en demostrar que, ante la presencia de ciertos aeropuertos cuya reducida capacidad y volumen de pasajeros y demás ingresos no les permiten alcanzar su umbral de rentabilidad y, por consiguiente, necesitan de recursos públicos para sufragar sus gastos e inversiones, la normativa sobre ayudas estatales no debe serles de aplicación, por tratarse de servicios de interés económico general. Además, se pretende comprobar si la nueva normativa sobre ayudas a la puesta en marcha favorece a los aeropuertos en un futuro o simplemente los perjudican.

Habida cuenta de lo anterior, esta tesis se divide en siete capítulos acompañados de una conclusión de los puntos más interesantes y novedosos del trabajo. El primero trata sobre la evolución del sector aeroportuario europeo regional en general. El segundo presenta la problemática de las ayudas estatales, con un análisis de los criterios de noción de ayuda y las excepciones de compatibilidad. El tercero expone el marco jurídico de las ayudas estatales al sector aéreo, con un resumen de los principales textos normativos en la materia (Directrices). El cuarto y el quinto, se centran en las ayudas de funcionamiento a los aeropuertos, si bien el quinto está exclusivamente dirigido a la gestión aeroportuaria como servicio de interés económico general. El sexto y séptimo plantean las ayudas a la inversión aeroportuaria y las ayudas a las compañías aéreas.

### **3. METODOLOGÍA Y TERMINOLOGÍA EMPLEADA.**

La metodología empleada ha consistido, en primer lugar, en un estudio desde una perspectiva histórica del sector aeroportuario europeo de las distintas realidades aeroportuarias con el propósito de entender el comportamiento de los Estados miembros frente a la posibilidad de utilizar las ayudas estatales como un instrumento de financiación de sus aeropuertos. Ello ha requerido conocer la evolución del sector aéreo y aeronáutico desde la liberalización del primero. Cabe señalar a este respecto que para realizar este trabajo se han tenido presente las diversas realidades aeroportuarias europeas. Así, en el análisis realizado en este trabajo se muestra la tendencia general del sector aeroportuario en la mayor parte de los Estados miembros: a saber, titularidad de la infraestructura en manos de los poderes públicos y plena liberalización de la actividad de gestión (empresa independiente).

En segundo lugar, se ha realizado un análisis jurídico teórico de la legislación vigente y principios básicos del Derecho europeo que emana de las instituciones de la Unión, así como de la jurisprudencia europea en relación con la materia de las ayudas estatales, en particular con aquella relacionada con esta tesis, el sector aéreo.

Por último y en tercer lugar, todo análisis teórico debe estar acompañado de uno práctico. Por ello, una revisión de todas las ayudas estatales y Decisiones de la Comisión relacionadas con los aeropuertos europeos han sido tenidas en cuenta en el desarrollo de esta tesis. De este modo, se busca conocer la práctica existente de la Comisión en relación con las ayudas estatales en los aeropuertos europeos e interpretar, ante la ausencia de una *praxis* actual por la reciente publicación de las nuevas Directrices, cómo será la nueva aplicación de los criterios de compatibilidad impuestos en éstas.

Para finalizar este apartado, un breve apunte sobre la terminología empleada a lo largo del texto. Una alternancia entre términos anglosajones y castellanos es llevada a cabo a lo largo del todo trabajo, sustancialmente por el carácter globalizador que presume el Derecho aeronáutico. Igualmente, otro aspecto a destacar es la intercalación de la expresión «europea» y «comunitaria» con el objeto de referirse a las normas, principios, conceptos, etc. que emanan de la Unión Europea, siendo indistinto el uso de uno y del otro.

A lo largo de todo el trabajo se juega con los términos aeropuerto secundario o aeropuerto regional. Realmente nos referimos con ambos calificativos a aquellos aeropuertos con menos de tres millones de pasajeros anuales, coincidiendo con la definición otorgada por las Directrices de 2014. Por lo tanto, aquellos entre 3 y 5 millones, no entran en esta categoría como sí acontecía en las Directrices de 2005.

# CAPÍTULO II: LOS AEROPUERTOS SECUNDARIOS EUROPEOS Y SU GESTIÓN.

**SUMARIO:** 1. Introducción. — 2. La gestión aeroportuaria. — 2.1. Del aeródromo al gestor aeroportuario. — 2.2. Definición de aeropuerto y gestor aeroportuario. — 2.3. La gestión aeroportuaria: Concepto. — 2.3.1. Aeropuertos de gestión centralizada o integrada. — 2.3.2. Modelos de gestión individualizada. — 2.4. Las actividades del gestor aeroportuario. — 2.4.1. Actividades económicas. — 2.4.1.1. Actividades de suministro de la infraestructura. — 2.4.1.2. Prestación de los servicios aeroportuarios que lleva aparejado el transporte aéreo. — 2.4.1.3. Actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto. — 2.4.2. Actividades no económicas: prerrogativas de poder público. — 2.4.3. Según el ámbito de actuación o al sujeto que van dirigidas. — 2.4.3.1. Lado aire (*airside*). — 2.4.3.2. Lado tierra (*landside*). — 3. Consecuencias de la liberalización del sector aeronáutico y los aeropuertos. — 3.1. Los aeropuertos y las antiguas compañías aéreas de bandera. — 3.2. El proceso de liberalización aérea. — 3.3. La aparición de las compañías aéreas de bajo coste. — 3.3.1. Modelo organizativo *low cost*: reducción del total de los costes fijos. — 3.4. Los aeropuertos regionales o secundarios. — 3.4.1. Los grandes aeropuertos europeos como cuellos de botella (*bottle neck*). — 3.4.1.1. Las compañías aéreas y los grandes *hubs*. — 3.4.1.2. La problemática de las infraestructuras limitadas y escasas. — 3.4.2. La importancia de los aeropuertos secundarios. — 3.4.2.1. Interés comunitario. — 3.4.2.2. Las compañías aéreas de bajo coste y los aeropuertos regionales. — 3.4.2.3. Ventajas y desventajas para el aeropuerto regional.

**OBJETIVO:** En el presente Capítulo se pretende describir la actual situación de los aeropuertos regionales en Europa. La primera parte, se centrará en la nueva figura surgida, el gestor aeroportuario, describiendo su funcionamiento y sus actividades dentro del sector aeronáutico. En una segunda, se expondrán aquellos hechos de la liberalización del sector aeronáutico que han provocado el cambio de la perspectiva antigua y dando paso a la actual.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Los aeropuertos se encuentran plenamente ligados al transporte aéreo <sup>(2)</sup>. Sin una infraestructura mínima en la que poder aterrizar, despegar o simplemente estacionar los aeroplanos, no podría desarrollarse el transporte aéreo en ninguna parte del mundo. Los aeropuertos conectan, como indica la Comisión, «*las compañías aéreas y los pasajeros y los clientes de los servicios de transporte de mercancías*» <sup>(3)</sup>. Existe, pues, un

---

<sup>(2)</sup> A. AMBROSINI, *Istituzioni di diritto aeronautico*, Roma, 1939, 90 ss.; A. BAUZA ARAUJO, *Tratado de derecho aeronáutico*, I, Montevideo, 1976, 65, 265 ss.; P. COGLIOLO, S. CACOPARDO, *Manuale di diritto aeronautico*, Florencia, 1937, 9; L. CARTOU, *Droit aérien*, París, 1963, 203 ss.; G. LODIGIANI, *Il regime giuridico degli aeroporti e il diritto internazionale*, en *Dir. aereo*, 1967, 1; F. N. VIDELA ESCALADA, *Derecho aeronáutico*, I, Buenos Aires, 1969, 389 ss.

<sup>(3)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 1 de diciembre de 2012, *Política aeroportuaria de la*

imperecedero vínculo entre ambos sectores por tratarse el aeropuerto de una estructura básica para el Estado miembro en que se encuentra y, por ello, se le ha otorgado desde sus inicios la concepción de servicio público.

El sector aeroportuario entra en la esfera de aquellas industrias conocidas como «en red» («*network industries*») (<sup>4</sup>), caracterizadas por sus grandes infraestructuras. Su modelo económico propio es el monopolio natural (<sup>5</sup>), esquema que se identifica por ser una única empresa la que adquiere el control de dicha infraestructura (<sup>6</sup>).

A pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades europeas en liberalizar plenamente el sector aeroportuario en busca, en general, de la máxima eficiencia y rentabilidad de las infraestructuras (tanto a nivel de infraestructuras como a nivel de gestión), las peculiaridades propias del mismo endurecen la generación de competencia en ambos niveles y, por tal razón, prácticamente se mantienen en manos de los poderes públicos, sobre todo la titularidad de las instalaciones (<sup>7</sup>). De hecho, la entrada de nuevos operadores privados, por ser un mercado liberalizado, es muy improbable y en algunos casos cuando lo han intentado en Europa han fracasado, como ha sido el caso del de Ciudad Real (<sup>8</sup>).

---

*Unión Europea - resolver los problemas de capacidad y de calidad para promover el crecimiento, la conectividad y la movilidad sostenible* [COM(2011) 823 final], 1.

(<sup>4</sup>) Para un amplio estudio del tema, ver J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, *Sobre infraestructuras en red y competencia entre redes*, 2001, 197; R. CABALLERO SÁNCHEZ, *El papel central de las infraestructuras en red en la liberalización de servicios públicos económicos*, en *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 1, 2002; R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, Madrid, 2003; A. LÓPEZ BASAGUREN, *Las infraestructuras de red en la UE las Redes Transeuropeas de transportes y de energía*, en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n. 63, 2006, 212.

(<sup>5</sup>) G. ROMANELLI, *Il vigente sistema normativo aeroportuale italiano nel rapporto con la disciplina antitrust*, en *Il nuovo ruolo dell'aeroporto. L'attività dell'Unione europea, del legislatore italiano, dell'autorità garante, della concorrenza e del mercato* (Atti del Convegno Venecia 14-15 ottobre, dirigido por G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, F. Bonanome, Milán, 1995, 3; M. V. PETIT LAVALL, *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Valencia, 2000, 141 ss.; E. ILLICA MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali*, en *Il diritto del mercato del trasporto*, dirigido por S. Zuranelli, Padua, 2008, 372; F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Nápoles, 2011, 8.

(<sup>6</sup>) Las principales características de un monopolio natural son: a) forman economías de escala y alcance; b) mercado con fuertes barreras de entrada; c) sus costes marginales prácticamente nulos. Para un amplio estudio, vid. P. A. SAMUELSON, W. D. NORDHAUS, *Economía*, USA, 1990.

(<sup>7</sup>) Comunicación de la Comisión (2014/C 99/03), *Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas* (DOUE C 99 de 4 de abril de 2014, 3) (en adelante, «Directrices de 2014»), nota 7, la que afirma que «en 2010 los aeropuertos de propiedad pública suponían el 77 % del total de aeropuertos, solo representaban un 52 % del tráfico total de pasajeros».

(<sup>8</sup>) Para una amplia información del caso de este aeropuerto, ver la página web no oficial <http://www.ciudadrealairport.es>.

No obstante, el entorpecimiento de la libre competencia a este nivel propietario, ha permitido promover aquella de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra y demás actividades *no aviation* del aeropuerto, permitiendo el acceso a sus instalaciones a terceros privados a fin de que desarrollen sus actividades normales de explotación.

## **2. LA GESTIÓN AEROPORTUARIA.**

La originaria perspectiva pública que caracterizaba al sector aeroportuario ha ido desvinculándose del mismo por la aparición de las políticas liberales surgidas en los EEUU en los años 70 y consolidadas en los ochenta junto con Gran Bretaña. Tal ha sido el efecto creado que los iniciales modelos de gestión y propiedad de los aeropuertos han sido cuestionados dando lugar a unos nuevos donde los intereses públicos se mezclan con los privados.

### **2.1. Del aeródromo al gestor aeroportuario.**

La originaria función pública de los aeropuertos (<sup>9</sup>) consistía en una estructura funcional a la navegación aérea que debía proporcionar accesibilidad y organización territorial en beneficio de los ciudadanos, así como se encontraba ligada a la defensa nacional. Únicamente el Estado central intervenía en estas actividades de gestión y explotación aeroportuarias y, por este motivo, la competencia en este mercado era inexistente (monopolio).

La evolución de los aeropuertos, así como el papel que desempeñan en el sector aeronáutico, se encuentran caracterizados por dos hechos relevantes unidos a las nuevas ideologías liberales impulsadas por la autoridades europeas e internacionales (<sup>10</sup>): la

---

(<sup>9</sup>) Para una visión del régimen jurídico anterior, ver. G. PESCATORE, *Sul concetto di aeroporto «statale» e privato*, en *Riv. dir. nav.*, vol. I, 1968, 133; D. GAETA, *Il regime giuridico degli aerodromi*, en *Trasporti*, n. 2, 1974, 55; D. DOMINICI, *La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo*, Milán, 1982; M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Padua, 1984; G. ROMANELLI, M. RAGUZZI, *Aerodromo*, en *Dig. disc. priv., sez. comm.*, I, 1987, 85; S. RICCIO, *Aerodromi (e aeroporti)*, en *Enc. giur.*, I, Roma, 1993; R. DOGANIS, *La empresa aeroportuaria*, Madrid, 1995; D. MAFFEO, *Normativa antitrust e responsabilità del gestore aeroportuale*, en *Gli operatori aeroportuali competenze e responsabilità* (Atti del Convegno di Modena, 9 maggio 1996), dirigido por G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, 1996, 35 ss.; G. SIRIANNI, *Gli aeroporti*, en *Trattato di diritto amministrativo*, dirigido por S. Cassese, Tomo III, 2003, 2565; F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, cit., 5 ss.

(<sup>10</sup>) Puede indicarse como fecha de este cambio el año 1967 en el que se celebra la conferencia «*Conference on Airports and Route Air Navigation Facilities*» de la ICAO. En la citada conferencia se

liberalización de los servicios aeroportuarios, consecuencia directa de la liberalización del transporte aéreo, y el proceso de privatización globalizador. Se trata del paso de una perspectiva estática a una abierta y dinámica; de una mera infraestructura de transporte aéreo a una verdadera realidad empresarial <sup>(11)</sup>. Esto es, los aeropuertos interiorizan las estrategias de naturaleza económica derivadas de las nuevas políticas liberales y se adaptan a la nueva perspectiva comercial emergente y, como cualquier empresa, persiguen objetivos de rentabilidad ofreciendo servicios aeroportuarios – tanto nuevos como antiguos – a sus usuarios a cambio del pago de tarifas al mismo tiempo que conservan sus objetivos iniciales de accesibilidad y organización territorial <sup>(12)</sup>.

A fin de ajustarse al nuevo contexto, el sector aeroportuario europeo sufre una disociación interna de sus originarias actividades públicas: unas, con un «posible» <sup>(13)</sup> carácter comercial, adquieren un acentuado plano económico; y otras, ligadas al Estado con una sustancial relevancia pública o naturaleza administrativa (como son los sistemas de navegación aérea, la seguridad o los vinculados al ejercicio de las funciones propias de soberanía), se mantienen en la esfera del mismo, no mutando su originaria naturaleza.

---

postuló el principio consistente en que los costes deben recaer sobre el usuario del servicio y no sobre el aeropuerto. Desde este momento, cada vez más, los aeropuertos cobrarán por el uso de sus infraestructuras. Para un amplio estudio, ver G. RINALDI BACCELLI, *La collaboration internazionale en matière aeroportuaire*, Montreal-París, 1979, 59; G. FINNISON, *Airports and Route Facilities: International Cost Recovery Policies and their Applicability in the Framework of New Forms of Infrastructure Provision*, en *Annals Air & Space Law*, 1994-II, 283. Este principio, es hoy día defendido por la ICAO, como muestra su Documento sobre la materia de tasas aeroportuarias ICAO 9082 (*ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*). Bien es cierto que el artículo 15, segundo párrafo del Convenio de Chicago adelantaba lo anterior al establecer que los derechos aeroportuarios impuestos por un Estado contratante a sus aeronaves no debería discriminar aeronaves de otros Estados contratantes.

<sup>(11)</sup> Para un amplio estudio, ver M. M. COMENALE PINTO, *Il problema del finanziamento degli aeroporti nella prospettiva europea*, en *Alada en Cabo Verde XXXVI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, dirigido por M. O. Folchi, Buenos Aires, 2013, 109.

<sup>(12)</sup> Para un amplio estudio de la evolución aeroportuaria, J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Valencia, 2001; F. SALERNO, *L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani*, en *Dir. trasp.*, 2003, 515 ss.; M. SEBASTIANI, *Liberalizzazione e privatizzazione delle gestioni aeroportuali: Aspetti istituzionale e conflitti fra obiettivi*, en *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, dirigido por M. M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala, Milán, 2005, 133; A. BORDONI, *Dagli imperi dei cieli agli imperi degli scali. Ovvero come si è passati dal «fly with airline X» al «fly with airport Y»*, Roma, 2007.

<sup>(13)</sup> La naturaleza de las actividades aeroportuarias puede mutar de acuerdo con la evolución del mercado. Un claro ejemplo ha sido aquel relacionado con las actividades a la inversión aeroportuaria. A efectos de las normas sobre las ayudas estatales, han pasado a tratarse de actividades propias de autoridad pública a actividades de naturaleza comercial.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



Se produce, por tanto, una clara fragmentación del régimen de monopolio <sup>(14)</sup> que los caracterizaba: un conjunto de actividades permanece en dicho régimen y, por tanto, continúa sujetas al Derecho público; y otras, desafectándose, pasan a la esfera del Derecho privado, dentro de un marco jurídico-mercantil (modelo societario, en general), donde el sector privado sí tiene cabida por la nueva naturaleza jurídico-privada de las mismas. En definitiva, los aeropuertos actualmente cuentan con dos claras dimensiones: una servicial <sup>(15)</sup> o pública y otra comercial.

Las actividades de naturaleza pública – en las que no se hará demasiado hincapié por exceder de las finalidades que persigue este trabajo – tienden a la unificación o globalización en el ámbito europeo a fin de cumplir aquellos objetivos circunscritos en el marco jurídico del conocido «Cielo Único Europeo» <sup>(16)</sup>. Por tanto, el papel del Estado en relación con estas actividades es aquel de regulador, cuyo objeto principal es el establecimiento de normas o medidas de carácter legislativo o reglamentario a fin de normalizar y uniformar el sector aeroportuario. Generalmente, lo realiza mediante la constitución de un organismo independiente al que se le otorga específicas competencias para desempeñar la función que le es asignada <sup>(17)</sup>. Consecuentemente, el

---

<sup>(14)</sup> Para un amplio estudio del concepto de monopolio público, P. FATTORI, *Monopoli pubblici*, en *Mercato conc. e regole*, 1999, 127.

<sup>(15)</sup> J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, cit., 42.

<sup>(16)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 1 de diciembre de 1999, *La creación del cielo único europeo* [COM(1999) 614 final]; Libro Blanco de 12 de septiembre de 2001, *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad* [COM(2001) 370 final], 34 ss.; Libro Blanco de 23 de marzo de 2011, *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible* [COM(2011) 144 final]. Para un amplio estudio, ver S. BUSTI, *Verso un mercato comune aeronautico*, en *Trasp.*, 1991, 5; N. C. OSPINA MOSQUERA, *La política comunitaria del cielo único europeo reflexiones sobre su impacto en el principio de soberanía. Repercusiones en la política de liberalización del transporte aéreo. Principios y mecanismos de estructuración*, Tesis doctoral Universidad Carlos III, 2005; M. P. RIZZO, *Il pacchetto di regolamenti comunitari per la realizzazione del “cielo unico europeo”*, en *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, Milán, 2006, 407; L. SALES PALLARÉS, *Los cielos abiertos y las competencias externas de la UE: la última frontera*, en *Estudios de Derecho aéreo: Aeronave y Liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, 2009, 393; A. ANTONINI, C. SEVERONI, *L'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo*, en *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, Milán, 2009, 71; L. VINCENZI, *L'Unione europea rafforza il cielo unico*, en *Dir. mar.*, 2010, 316; V. MAMBRILLA RIVERA, *La política europea de transportes (hacia el establecimiento de un «espacio único europeo del transporte»)*, en *Revista de Derecho del Transporte*, n. 9, 2012, 37; A. FORTES MARTÍN, *¿Rumbo hacia una Unión Aérea (PAN)Europea? La gestión supranacional en red del tránsito aéreo en la UE*, en *Revista General de Derecho Europeo*, n. 31, 2013, 1.

<sup>(17)</sup> A modo de ejemplo, citaremos el ENAC en Italia, AENA AEROPUERTOS en España o *Civil Aviation Authority* en Gran Bretaña. No obstante, como ha sido referido, se tiende a la normalización

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

Estado pierde su exclusiva condición de proveedor de servicios públicos aeroportuarios para adquirir o, mejor dicho afianzar, aquel papel regulador consistente en la armonización del crecimiento aeroportuario y el desarrollo económico del área territorial situada bajo la influencia del aeropuerto.

Las actividades de naturaleza comercial toman otro cariz: la privatización<sup>(18)</sup>. Se organizan y estructuran en función de la realidad característica de la zona (o Estado) en la que se sitúa el aeropuerto, siendo generalmente mediante la separación de la infraestructura en la que se llevan a cabo y su gestión. Ello supone que los activos aeroportuarios bajo la titularidad de los poderes públicos (pistas, terminales, hangares, etc.) adquieren un carácter jurídico-privado que, según la legislación propia de cada Estado, puede explotarse, alienarse o enajenarse, total o parcialmente (privatización o apertura al capital). Por otro, la empresa de gestión del aeropuerto se le reconoce una personalidad jurídica propia que, como norma general, adquirirá la forma de sociedad accionarial o corporativa. Consecuentemente, queda sujeta al Derecho privado y podrá ser encomendada a sujetos con naturaleza jurídico-privada. Su capital, pues, podrá provenir de las arcas públicas (Estado central, regiones o localidades, Cámaras de Comercio, organismos independientes, etc.), privadas o de ambas (asociación público-privada).

---

comunitaria. Un claro ejemplo de este hecho, es la creación de Eurocontrol por parte de los legisladores europeos.

<sup>(18)</sup> Es necesario entender el concepto de privatización en el contexto aeroportuario como dos perspectivas posibles: una privatización formal, que supone la adopción de una forma propia del Derecho privado (sociedad mercantil, por ejemplo) y una privatización sustancial, consistente en el paso de titularidad pública a propiedad privada. Para un mayor estudio de estos conceptos, vid. G. ROTH, *Airport Privatization*, en *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 36, n. 3, 1987, 74; R. W. POOLE, *Another reason for airport privatization*, en *Ideas on Liberty*, 2000, 50, 6; F. SALERNO, *L'evoluzione della normativa in materia di liberalizzazione e di privatizzazioni nel settore aeroportuale*, en *Studio Corbino*, 1999, 771; M. O. FOLCHI, *Problematica juridica de la privatizacion de aeropuertos*, en *Temas de aviación comercial y derecho aeronautico y espacial I*, Buenos Aires, 2000, 32; A. SERRA, *La privatizzazione delle gestioni aeroportuali*, en *Le gestioni aeroportuali: privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, dirigido por M. M. Comenale Pinto, F. Morando, L. Masala, Milán, 2005; A. ROMA, *Privatizzazione e gestioni degli aeroporti*, en *Le gestioni aeroportuali: privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, ob. cit., 124; M. SEBASTIANI, *Liberalizzazione e privatizzazione delle gestioni aeroportuali: Asseti istituzionali e conflitti fra obiettivi*, en *Le gestioni aeroportuali: privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, ob. cit., 133; D. MAFFEO, P. P. PAPALE, *La privatizzazione delle società di gestione aeroportuale*, en *Dir. trasp.*, 2011, 67 ss.; A. GRAHAM, *The objectives and outcomes of airport privatisation*, en *Research in Transportation Business & Management*, 2011, 3; A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Privatización del sector aeroportuario: una nueva desamortización*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas del juego*, dirigido por A. M. González Sanfiel, Barcelona, 2013, 195.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

En la realidad europea, el Estado mantiene su papel de facilitador de las infraestructuras al continuar estando bajo su titularidad <sup>(19)</sup>. Incluso conserva aquel de proveedor de servicios aeroportuarios cuando le permite la legislación europea <sup>(20)</sup>. Por consiguiente, se perpetúan las dificultades en la privatización de las infraestructuras aeroportuarias, principalmente en los aeropuertos regionales, cuando no la gestión de las mismas. Si bien, de acuerdo con las autoridades europeas, este proceso está *in crescendo*, en especial en lo tocante a la construcción de terminales, parece difícil a corto plazo e, incluso a largo, reducir el porcentaje de la intervención pública en las instalaciones aeroportuarias. Debe, al respecto, tenerse presente lo ocurrido en el aeropuerto de Ciudad Real, primer aeropuerto internacional totalmente construido y gestionado por una empresa privada. Iniciando sus operaciones a finales de 2008, cerró su única pista en abril de 2012 por falta de sociedades que lo sirviesen desde octubre de 2011 <sup>(21)</sup>.

En suma, el aeropuerto actual es una estructura organizada, adecuada a la oferta de una multiplicidad de servicios que tienden a garantizar el alcance del fin por el que ha sido motivado una organización similar. De este modo, el nuevo gestor aeroportuario se encargará de la gestión, dirección, coordinación y organización de varias actividades y servicios aeroportuarios, además de la ejecución de las obras de modernización, ampliación y manutención de las infraestructuras <sup>(22)</sup>. Todo ello sin perder el carácter público originario debiendo servir a la protección de los intereses de los consumidores y de la comunidad en general.

---

<sup>(19)</sup> C. PADRÓS REIG, *Las ayudas estatales a la construcción y explotación del aeropuerto de Leipzig-Halle: ¿un histrión judicial o la consecuencia natural de la liberalización europea?*, en *RGDE*, 2013, 28.

<sup>(20)</sup> Como en el caso de los servicios de asistencia en tierra donde el mercado se encuentra plenamente liberalizado en aquellos aeropuertos con más de 2 millones de pasajeros anuales. Vid. Directiva (96/67/CE) del Consejo de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra de los aeropuertos de la Comunidad (DOCE L 272 de 25 de octubre de 1996, 36).

<sup>(21)</sup> Para una mayor información, ver noticia en la página web: [http://politica.elpais.com/politica/2012/04/13/actualidad/1334306481\\_394570.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/04/13/actualidad/1334306481_394570.html).

<sup>(22)</sup> A. MASSUTTI, *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, Torino, 2009, 61 s.

## **2.2. Definición de aeropuerto y gestor aeroportuario.**

La definición originaria de aeródromo/aeropuerto está contenida en el artículo 24 de la Convención de París de 1919 <sup>(23)</sup> que le otorga el carácter de bien inmueble de dominio y uso público nacional e internacional <sup>(24)</sup>. Más tarde, el Convenio de Chicago de 1944 establece por primera vez las características que darán lugar a lo que hoy entendemos como aeropuerto (aunque usa el término aeródromo). Primero, en su artículo 28 <sup>(25)</sup>, establece los compromisos de los Estados contratantes con respecto a unas infraestructuras e instrumentos mínimos para el desarrollo del transporte aéreo en un Estado contratante. Segundo, en su artículo 15 establece los fundamentos relativos a su financiación, es decir, los derechos que puedan imponer a sus usuarios por el uso de sus infraestructuras. Establece, además, varios principios: transparencia, igualdad y no discriminación <sup>(26)</sup>. Asimismo, en su anexo 14, lo define como un área definida en tierra

---

<sup>(23)</sup> Para un amplio estudio, ver F. N. VIDELA ESCALADA, *Derecho aeronáutico*, cit., 402 ss.

<sup>(24)</sup> C. CASAMITJANA OLIVÉ, M. D. PELLICÉ SALVAT, *Los retos del transporte aéreo en el siglo XXI: Los aeropuertos*, en *I Congreso Internacional de transporte: Los retos del transporte en el siglo XXI* (Castellón de la Plana, 4-6 de mayo de 2004), dirigido por F. Martínez Sanz, coordinado por M. V. Petit Lavall, 2005, 69.

<sup>(25)</sup> Convenio de Chicago de 7 de diciembre de 1944, artículo 28: «a) Proveer en su territorio aeropuertos, servicios de radio, servicios meteorológicos y otras instalaciones y servicios para la navegación aérea a fin de facilitar la navegación aérea internacional, de acuerdo con las normas y métodos recomendados o establecidos oportunamente e aplicación del presente Convenio; b) adoptar y aplicar los sistemas normalizados apropiados sobre procedimientos de comunicaciones, códigos, balizamiento, señales, iluminación y demás métodos y reglas de operación que se recomienden o establezcan oportunamente en aplicación del presente Convenio; c) colaborar en las medidas internacionales tomadas para asegurar la publicación de mapas y cartas aeronáuticas, de conformidad con las normas que se recomienden o establezcan oportunamente, en aplicación del presente Convenio». Para una amplia visión del tema, ver D. DOMINICI, *La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo*, cit., 96; G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico dell'assistenza aeroportuale*, en *Studi di diritto aeronautico*, Milán, 1977, 179.

<sup>(26)</sup> Convenio de Chicago, artículo 15: «Todo aeropuerto de un Estado contratante que está abierto a sus aeronaves nacionales para fines de uso público estará igualmente abierto, en condiciones uniformes y a reserva de lo previsto en el artículo 68, a las aeronaves de todos los demás Estados contratantes. Tales condiciones uniformes se aplicarán por lo que respecta al uso, por parte de las aeronaves de cada uno de los Estados contratantes, de todas las instalaciones y servicios para la navegación aérea, incluso los servicios de radio y de meteorología, que se provean para uso público para la seguridad y rapidez de la navegación aérea. Los derechos que un Estado contratante imponga o permita que se impongan por el uso de tales aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea por las aeronaves de cualquier otro Estado contratante, no deberán ser más elevados: a) respecto a las aeronaves que no se empleen en servicios aéreos internacionales regulares, que los derechos que pagarían sus aeronaves nacionales de la misma clase dedicadas a servicios similares; b) respecto a las aeronaves que se empleen en servicios aéreos internacionales regulares, que los derechos que pagarán sus aeronaves nacionales dedicadas a servicios aéreos internacionales similares. Todos estos derechos serán publicados y comunicados a la Organización de Aviación Civil Internacional, entendiéndose que, si un Estado contratante interesado hace una reclamación, los derechos impuestos por el uso de

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

o agua (incluyendo los edificios, instalaciones y equipo) designada para ser usada, total o parcialmente, para la llegada, la salida y el movimiento en superficie de los aeroplanos<sup>(27)</sup>. Ciertamente, se trata de una noción sencilla. Sin embargo, a medida que transcurren los años, el aeropuerto y el aeródromo van recibiendo las características que le son propias a cada uno e incluso desapareciendo el segundo del contexto europeo.

De este modo, la Comisión Europea, consciente de la diferencia entre uno y el otro, define de manera clara y más precisa el concepto de aeropuerto en su Directiva (96/67/CE)<sup>(28)</sup>: un aeropuerto es «*Todo terreno especialmente acondicionado para el aterrizaje, el despegue y las maniobras de aeronaves, con las instalaciones anexas que pueda tener para las necesidades del tráfico y el servicio de aeronaves, así como las instalaciones necesarias para asistir a los servicios aéreos comerciales*».

En líneas generales, el texto coincide prácticamente con la definición contenida en el Convenio de Chicago, recordando los objetivos genuinos de los aeropuertos: la accesibilidad, territorialidad o las misiones de carácter militar. Pero una nueva parte es añadida: «*asistir a los servicios aéreos comerciales*». En efecto, si bien podía entenderse incluida la asistencia a los servicios aéreos en la anterior noción, la incorporación del término «comercial» no es gratuito; las autoridades europeas le otorgan a estas actividades un claro matiz económico desprendido de la orientación al mercado surgida por la liberalización del transporte aéreo.

Las nuevas Directrices de 2014 van más allá e integran el carácter comercial a las actividades propias del aeropuerto: «*entidad o grupo de entidades que ejercen la actividad económica de prestación de servicios aeroportuarios a las compañías aéreas*»<sup>(29)</sup>, siendo los servicios aeroportuarios aquellos «*servicios prestados a las compañías aéreas por un aeropuerto o por cualquiera de sus filiales con objeto de*

---

*aeropuertos y otras instalaciones y servicios serán objeto de examen por el Consejo, que hará un informe y formulará recomendaciones al respecto para consideración del Estado o Estados interesados. Ningún Estado contratante impondrá derechos, impuestos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio de cualquier aeronave de un Estado contratante o de las personas o bienes que se encuentren a bordo*».

<sup>(27)</sup> Convenio de Chicago, anexo 14, define aeropuerto como «*A defined area on land or water (including any buildings, installations and equipment) intended to be used either wholly or in part for the arrival, departure and surface movement of aircraft*».

<sup>(28)</sup> Directiva (96/67/CE), artículo 2.a. La Directiva (2009/12/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2009 relativa a las tasas aeroportuarias (DOUE L 70 de 14 de marzo de 2009, 11), artículo 2.1, mantiene igualmente esta definición de aeropuerto.

<sup>(29)</sup> Directrices de 2014, punto 25.7.

*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».*

Por último, la Directiva (96/67/CE), define «sistema aeroportuario» <sup>(30)</sup>, concepto que es de vital importancia al respecto de las normas sobre la competencia, sin embargo ya no utilizado por la Directiva (2009/12/CE) ni por las nuevas Directrices de 2014. Lo define como «*El grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o aglomeración urbana, tal como se indica en el anexo II del 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 (hoy Reglamento n. 1008/2008)*».

Por otra parte, la Directiva (2009/12/CE) <sup>(31)</sup> introduce el término entidad gestora de aeropuerto: «*la entidad que, conjuntamente o no con otras actividades y en virtud de las disposiciones nacionales legales, reglamentarias o contractuales, tenga por misión la administración y la gestión de las infraestructuras aeroportuarias o de redes aeroportuarias y la coordinación y control de las actividades de los distintos operadores presentes en el aeropuerto o en la red aeroportuaria de que se trate*».

De esta definición se infiere que el gestor aeroportuario debe estar sometido a las normas internas de cada Estado miembro. Particularmente, en el artículo 3 de la Directiva (96/67/CE) se ofrece la posibilidad de someter «*a las entidades gestoras a la tutela o al control de una autoridad pública nacional*».

Este artículo 3.2 de la anterior Directiva establece que a cada aeropuerto le corresponde una única entidad gestora, sin perjuicio de que se trate de un aeropuerto o sistema aeroportuario o existan varias entidades gestoras que gestionan un aeropuerto o sistema aeroportuario: «*cuando sólo se haya establecido una entidad gestora única para varios aeropuertos o sistemas aeroportuarios, cada uno de estos aeropuertos o sistemas aeroportuarios será considerado separadamente*».

---

<sup>(30)</sup> F. D'AGOSTINO, *Brevi note sulla nozione di sistema aeroportuale*, en *Dir. trasp.*, 2006, 471; R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, cit., 2037.

<sup>(31)</sup> La Directiva (2009/12/CE), artículo 2.1.

Este precepto tiene vital importancia en las normas sobre la competencia y ayudas estatales. De esta forma, evita que los Estados miembros menoscaben las citadas normas al alegar que la no existencia de competencia entre aquellos aeropuertos que forman parte de un sistema en red o unitario estatal (como en el caso del Estado español). Sorteando, de este modo, el modelo de monopolio estatal en el actual contexto aeroportuario europeo.

### **2.3. La gestión aeroportuaria: Concepto.**

Según la práctica de la Comisión el objetivo de la gestión aeroportuaria <sup>(32)</sup> es «garantizar el buen funcionamiento de las infraestructuras» <sup>(33)</sup>. De este modo, la gestión aeroportuaria es concebida de una manera amplia, entendiéndola como un conjunto de actividades y servicios realizados por el gestor aeroportuario – que no tiene porque ser el titular del aeropuerto – y que abarca desde el diseño organizativo del propio aeropuerto hasta las estrategias comerciales destinadas a la atracción de usuarios aeroportuarios a fin que operen en sus infraestructuras <sup>(34)</sup>.

Es más, la gestión aeroportuaria debe coordinarse con otros aspectos económicos, sociales y políticos pertenecientes al territorio donde se encuentra. De este modo, debe encontrarse en plena concordancia con el sistema aeroportuario elegido por el Estado en cuestión, es decir, con los demás aeropuertos, así como con otros medios de transporte

---

<sup>(32)</sup> Para una amplia visión, ver J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Valencia, 2001; M. P. CHITI, *La gestione aeroportuale tra diritto comune e attività amministrativa in senso oggettivo*, en *Foro amm. Tar*, 2003, 323; G. MASTRANDREA, *Obblighi e responsabilità del gestore aeroportuale*, en *Aeroporti e responsabilità, Atti del Convegno di Cagliari 24-25 ottobre 2003*, dirigido por Massimo Deiana, Cagliari, 13 ss.; M. M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, *Le gestioni aeroportuali. Problemi attuali e nuove prospettive*, en *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, ob. cit., 5; J. ESTEVE PARDO, *Gestión y regulación de aeropuertos. Los modelos significativos*, en *Instituto de Derecho Público*, 2006; M. V. PETIT LAVALL, *La gestión de los aeropuertos españoles*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 196, enero 2007, 29; P. DI PALMA, *Gestioni aeroportuali, requisiti di sistema e nuovo diritto aeronautico*, en *Dir. turismo*, 2006, 321; R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, cit., 2043; E. ILLICA MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali*, cit., 347 ss.; J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *El Régimen jurídico de los aeropuertos*, en *Derecho de los bienes públicos*, dirigido por J. V. González García, Barcelona, 2. ed., 2008; M. V. PETIT LAVALL, B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España, Estudios Monográficos del IGETI*, 2008, 69 ss.; A. GJETA, *La disciplina della gestione aeroportuale e dei servizi aeroportuali nel diritto dei trasporti europeo nazionale*, Tesis doctoral Università di Bologna, 2013.

<sup>(33)</sup> Decisión de la Comisión de 11 de junio de 1998 relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 86 del Tratado CE en el Alpha Flight Services/Aéroports de Paris (DOCE L 230 de 18 de agosto de 1998, 10), punto 56.

<sup>(34)</sup> R. DOGANIS, *La empresa aeroportuaria*, cit., 1995.

(red multimodal) y no olvidarse del impacto ambiental y urbanístico que sus infraestructuras pueden suponer a los municipios limítrofes <sup>(35)</sup>.

Es necesario, a este punto, destacar que para alcanzar lo mencionado en el párrafo anterior, la Unión Europea no discrimina los regímenes jurídicos elegidos por los Estados miembros en relación con la forma de organizar su red aeroportuaria: modelo central o descentralizado <sup>(36)</sup>. En efecto, no existe un régimen jurídico común en la Unión Europea y cada Estado aplica aquel que le es más conveniente para sus objetivos. Además, la actuación del Estado no es indispensable a fin de gestionar los aeropuertos situados en su territorio. De hecho, la conformación del capital aeroportuario depende de la legislación propia decidida por el Estado miembro en el que se encuentre el aeropuerto.

### 2.3.1. Aeropuertos de gestión centralizada o integrada.

La titularidad y gestión corresponde a la administración pública central en la que su organización aeroportuaria se integra en forma de una gran red nacional centralizada y controlada por la Dirección General de la Aviación Civil adscrita al Ministerio de turno. Incluso, como es el caso actual de España <sup>(37)</sup>, el estatus jurídico de la empresa

---

<sup>(35)</sup> Para una mayor visión de lo anterior, ver A. GÁMIR, *Transporte aéreo y territorio*, Barcelona, 2002; D. MAFFEO, *Aeroporti e territorio: L'irrisolto conflitto tra le esigenze del traffico e i diritti dei residenti. un'analisi comparativa con gli U.S.A.*, en *Dir. Trasp.*, 2002, 7.

<sup>(36)</sup> Por lo tanto, la Unión no prejuzga la existencia de sistemas aeroportuarios centrales como España o Finlandia en los que la separación de la empresa gestora y la titular de la infraestructura no ha sido llevada a cabo, si bien España, pese a mantener dicho sistema centralizado, ha avanzado a separar ambas empresas estatales. Para una visión general de la forma de gestión aeroportuaria en Europa, vid. J. GARCÍA COBOS, *El nuevo modelo aeroportuario europeo: más competencia, mejor regulación*, en *Universia Business Review*, n. 8, 2005, 86; J. ESTEVE PARDO, *Gestión y regulación de aeropuertos. Los modelos significativos*, en *Instituto de Derecho Público*, 2006; B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada*, en *serie recursos naturales e infraestructura*, en *CEPAL Serie de recursos naturales e infraestructura*, n. 154, Santiago de Chile, 2011.

<sup>(37)</sup> Para un mayor estudio del régimen jurídico aeroportuario español, ver J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, cit.; R. RENDEIRO MARTÍN-CEJAS, P. GONZÁLEZ DE LA FE, *El enfoque comercial en la gestión de la industria aeroportuaria. El caso de los aeropuertos españoles*, en *Boletín Económico de ICE*, n. 2735, 2002, 55; M. V. PETIT LAVALL, B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España*, cit., 69 ss.; B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Lucas y sombras de la intervención de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado: ¿Participación versus eficiencia?*, en *CEFLegal*, n. 81, octubre de 2007; G. BEL, X. FAGEDA, *La reforma del modelo de financiación y gestión de los aeropuertos en España: Lecciones de la experiencia internacional*, en *Revista Económica de Catalunya*, n. 57, 2008, 12; J. HUGUET MONFORT, *Apuntes sobre la liberalización de la gestión de los aeropuertos españoles*, en *Estudios sobre derecho y economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 636; A.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



gestora puede encontrarse dentro de la esfera del Derecho privado. No obstante, es otorgada de forma reglamentaria o mediante ley por el Estado. Es típica de aquellos países que tienen varios aeropuertos internacionales en su territorio <sup>(38)</sup>.

Por ello, dicho ente, mediante una política única y global, tiene la función de controlar todas las actividades económicas de los gestores u operadores aeroportuarios que conforman la red con respecto a las actividades que cada uno realiza individualmente en sus infraestructuras. Aplica el sistema de financiación denominado «caja única» basado en la solidaridad entre aeropuertos, mediante el cual los aeropuertos no rentables son sufragados por los rentables de la nación. Este es el caso, por ejemplo, de España, Finlandia, Suecia, Letonia, Estonia y Lituania.

La competencia entre estos aeropuertos no existe, ya que el sistema de financiación promueve subsidios cruzados y movimientos de capital a aquellos aeropuertos que los necesiten.

### **2.3.2. Modelos de gestión individualizada.**

En el lado opuesto, como consecuencia de la nueva perspectiva aeroportuaria europea, la actividad de gestión es desarrollada de forma individualizada, donde cada aeropuerto o sistema aeroportuario es una unidad independiente. Como en todo régimen societario privado pueden converger varias empresas en la administración y ningún ente centralizado dirige sus políticas, aunque pueden estar sometidos a ciertas normas nacionales. De este modo, los gestores dirigen y coordinan la asignación de las franjas horarias, los contratos con las compañías y otras actividades propias del aeropuerto. Esto es, establecen sus propias estrategias comerciales.

Al contrario que el anterior sistema de red aeroportuaria, existe un alto nivel de competencia entre aeropuertos al funcionar de forma aislada y al desarrollar sus propias estrategias comerciales.

---

LAMOGLIA, J. A. PERÉZ RIVARÉZ, *La reordenación del sector aeroportuario español*, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 30, 2011, 13; C. CASAMITJANA OLIVÉ, *Análisis jurídico de la competencia en el mercado aeroportuario español. Los límites del crecimiento de las infraestructuras aeroportuarias en España*, Tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgil, Tarragona, 2013.

<sup>(38)</sup> G. BEL, X. FAGEDA, *La reforma del modelo de financiación y gestión de los aeropuertos en España: Lecciones de la experiencia internacional*, cit., 17.

Este modelo de gestión es el que tiene lugar en la mayor parte de los Estados miembros. La empresa gestora puede ser propiedad de: algún ente público en régimen de derecho público que dependa directamente del Estado o de varios entes de las administraciones públicas locales (regiones o municipios) en el mismo régimen que hayan creado en este caso consorcios entre ellos <sup>(39)</sup>; sociedades mercantiles en régimen de derecho privado, cuyos accionistas sean entes o administraciones públicas de los territorios en que se encuentran sus instalaciones (Cámaras de Comercio, como en Francia) y/o uno o varios sujetos privados. Obviamente, pueden darse combinaciones entre ellos.

El marco europeo destaca por la exclusiva titularidad y gestión pública de los aeropuertos. Sin embargo, se está abriendo cada vez más la actividad al sector privado mediante una cooperación pública-privada (PPP), también denominado «gestión mixta o indirecta» <sup>(40)</sup>. En este particular, el gestor aeroportuario únicamente tiene facultades de gestión y no de disposición de las infraestructuras al continuar éstas en manos de las administraciones públicas. Además, estos modelos de gestión se encuentran expuestos al problema del «*unbundling*» <sup>(41)</sup>, consistente en una errónea separación de las

---

<sup>(39)</sup> El aeropuerto de Leipzig-Halle tiene distribuida su propiedad de la siguiente forma: MFAG, empresa pública, posee una participación del 94 % en el aeropuerto de Leipzig. Los demás accionistas son el Estado Libre de Sajonia, los municipios de Delitzsch y Leipziger Land así como la ciudad de Schkeuditz. Los accionistas de MFAG son el Estado Libre de Sajonia con un 73 %, el Estado federado de Sajonia Anhalt con un 14 %, la Ciudad de Dresde con el 6 %, la Ciudad de Halle con el 5 % y la Ciudad de Leipzig con el 2 %.

<sup>(40)</sup> Para profundizar en la política de la Unión Europea al respecto, ver Libro verde de 30 de abril de 2004, *sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* [COM(2004) 327 final]; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones de 15 de noviembre de 2005, *sobre colaboración público-privada y Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* [COM(2005) 569 final]; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones de 19 de noviembre de 2009, *Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada (CPP)* [COM(2009) 615 final]. Para una mayor estudio, ver C. OLIVEIRA CRUZ, R. CUNHA MARQUES, *Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation*, en *Transport Policy*, 18, 2011, 392; D. ALBALATE, G. BEL, X. FAGEDA, *Beyond pure public and pure private management models: Partial privatization in the European Airport Industry*, en *International Public Management Journal*, 2012; G. BEL, T. ROWN, R. CUNHA MARQUES, *Public-Private Partnerships: Infrastructure, Transportation and Local Services*, en *Local Government Studies*, vol. 39, n. 3, 2013, 303.

<sup>(41)</sup> Para un amplio estudio de este concepto, ver D. GILLEN, W. MORRISON, *Bundling, integration and the delivered price of air travel: are low cost carriers full service competitors?*, en *Journal of Air Transport Management*, n. 9, 2003, 15.

actividades que entran en la esfera del socio público y del socio privado y que puede acarrear subvenciones cruzadas.

Un caso concreto puede llegar a darse cuando una compañía aérea adquiera la propiedad de una parte del aeropuerto, como puede ser el caso de una terminal. No es muy frecuente en Europa, aunque encontramos el asunto «aeropuerto de Múnich»<sup>(42)</sup>, en el que la compañía aérea Deutsche Lufthansa AG y el gestor aeroportuario Flughafen München GmbH firmaron un acuerdo para crear empresas conjuntas y llevar a cabo la construcción y explotación de la nueva Terminal 2 del aeropuerto.

Por último, la titularidad y gestión privada de forma exclusiva en un aeropuerto es cada vez más frecuente, si bien está lejos de alcanzar la plena liberalización, sustancialmente en aquellos aeropuertos más pequeños. En la actualidad, prácticamente sólo los grandes aeropuertos ostentan este tipo de modelo, como es el caso de los aeropuertos de Bruselas, Copenhague, Viena, y aquellos de Londres. El caso más interesante es la privatización de la British Airport Authority (BAA) que controla varios aeropuertos británicos (como los tres principales de Londres)<sup>(43)</sup>. Sin embargo, la gestión privada ha alcanzado otros más pequeños como ha tenido lugar en algunos aeropuertos de Alemania, Italia, Bulgaria, Eslovenia o Hungría.

#### **2.4. Las actividades del gestor aeroportuario.**

La nueva perspectiva liberal impulsada por la política económica de la Unión ha dado origen a la liberalización del sector aéreo con la privatización de las antiguas compañías de bandera y la entrada de nuevos operadores como las compañías aéreas de bajo coste, así como la liberalización de los servicios de asistencia en tierra y la entrada de terceros a competir en el mercado de los servicios aeroportuarios.

En este nuevo contexto, los aeropuertos han interiorizado estrategias de naturaleza comercial y económica al observar la existencia un nuevo mercado consistente, efectivamente, en ofrecer servicios aeroportuarios a sus usuarios a cambio del pago de

---

<sup>(42)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 3 de octubre de 2012 [SA.23600 - C 38/2008 (ex NN 53/2007)], relativa a las modalidades de financiación para la Terminal 2 del aeropuerto Múnich [C(2012) 5047 final].

<sup>(43)</sup> Para una mayor visión de esta gran compañía aeroportuaria, ver el informe de CLEARY GOTTlieb STEEN & HAMILTON LLP, *Competition Commission Issues Adverse Provisional Findings on BAA Airports Market Investigation*, 2008; D. MAFFEO, P. P. PAPALE, *La privatizzazione delle società di gestione aeroportuale*, cit., 47 ss.

tarifas, al mismo tiempo que conservaban sus objetivos iniciales de accesibilidad y gestión del territorio. Asimismo, nuevas actividades comerciales surgen en sus instalaciones.

A los fines de este trabajo, dividiremos las actividades con arreglo a las normas en materia sobre ayudas estatales <sup>(44)</sup>: económicas y no económicas.

#### 2.4.1. **Actividades económicas.**

Son las principales actividades del gestor aeroportuario y están destinadas a incrementar sus ingresos. Son divididas en tres tipos y las dos primeras también son llamadas actividades *aviation*, mientras que la última *no aviation*. El origen de esta distinción corresponde con la correlación que existe entre las actividades del aeropuerto con aquellas del transporte aéreo <sup>(45)</sup>.

##### 2.4.11. *Actividades de suministro de la infraestructura.*

Engloba las actividades de funcionamiento propias de la gestión aeroportuaria consistentes en poner a disposición de los usuarios aeroportuarios la infraestructura y equipos aeroportuarios necesarios para que estos últimos desarrollen sus actividades de explotación con normalidad <sup>(46)</sup>. Asimismo, están incluidos las actividades de construcción y mantenimiento de los mismos (pistas, terminales, hangares, etc.). Es necesario señalar que no es hasta el año 2005 y gracias a la evolución sufrida en el seno del sector aeroportuario, cuando las actividades de construcción pasan a ser consideradas como económicas. Anteriormente contempladas en el marco de políticas económicas y transporte y, consiguientemente, eran actividades no económicas situadas en el ámbito de las prerrogativas de poder estatal. Esta evolución es estudiada de forma más minuciosa en el Capítulo VI.

---

<sup>(44)</sup> A. MASUTTI, en su libro *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, cit., 90, realiza esta clasificación para aquellas actividades o servicios consistentes en la gestión aeroportuaria que tomamos como referencia para las actividades que ha sido denominado «*Otras actividades económicas de los aeropuertos cuya financiación puede constituir ayuda estatal*».

<sup>(45)</sup> M. M. COMENALE PINTO, *Le subconcessioni aviation e no aviation in ambito aeroportuale*, en *Giureta*, 2009, 10.

<sup>(46)</sup> Directrices de 2014, punto 25.8: «*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*».

#### 2.4.1.2. *Prestación de los servicios aeroportuarios que lleva aparejado el transporte aéreo.*

Los servicios de asistencia en tierra, más conocidos con el término anglosajón de «*handling*» o «*groundhandling*»<sup>(47)</sup>, comprenden todas las actividades destinadas a proveer el apoyo en tierra a los transportistas aéreos. Las Directrices de 2014 las define como: «*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*»<sup>(48)</sup>. Estos servicios están destinados a garantizar la asistencia a los aviones (servicios de limpieza, de abastecimiento, de guía al estacionamiento, etc.), a los pasajeros (como los servicios de *check-in*), al equipaje a las mercancías.

De acuerdo con la Comisión, cada servicio aeroportuario forma un mercado autónomo distinto, permitiendo incluso una posterior división<sup>(49)</sup>. Esto conlleva a que estas actividades puedan encontrarse liberalizadas en el aeropuerto – cuando estos

---

<sup>(47)</sup> Para un estudio de la definición de esta actividad, ver M. GRIGOLI, *Note sul'assistenza aeroportuale a terra*, en *Trasporti*, 1996, n. 69-70, 43; M. PIRAS, *Assistenza aeroportuale - Handling*, en *Dizionario Deiana. Diritto della navigazione*, dirigido por M. Deiana, Milán, 2010, 53 ss.

<sup>(48)</sup> Directrices de 2014, 25.16. Para un amplio estudio de estas actividades y su evolución, ver G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico dell'assistenza aeroportuale*, cit., 169 ss.; S. VALBUSA, *Handling aeroportuale e regolamenti C.E.E.*, en *Dir. trasp.*, 1992, 109; F. A. QUERCI, *Impresa aeroportuale e servizio di handling*, en *Studi in onore di Antonio Lefebvre D'Ovidio in occasione dei cinquant'anni del diritto della navigazione*, dirigido por E. Turco Bulgherini, Milán, 1995; G. ROMANELLI, *Il vigente sistema normativo aeroportuale italiano in rapporto con la disciplina antitrust*, en *Arch. Giur.*, 1995, 451 ss.; A. LUCENTE, R. SENSI, *La gestione dei servizi aeroportuali di terra. Orientamenti normativi e giurisprudenziali in materia di concorrenza*, en *Riv. amm.*, 1995, 881 ss.; M. RIGUZZI, *Le imprese di handling: competenze e responsabilità*, en *Gli operatori aeroportuali. Competenze e responsabilità (Atti del Convegno Modena, 9 maggio 1996)*, dirigido por G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, Milán, 1996, 15; P. GIRARDI, C. COLETTA, *Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno*, en *Dir. trasp.*, 1996, 84; S. PIANESE, *Brevi note alla Direttiva comunitaria sull'accesso al libero mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità*, en *Dir. com. scambi int.*, 1997, 271; M. P. CHITI, *La liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti e le sue molte deroghe*, en *Giorn. dir. amm.*, 1998, 521; A. ANTONINI, *L'applicazione nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria sulla liberalizzazione del ground handling*, en *Dir. prat. av. civ.*, 1998, 87; M. CARBONE, F. MUNARI, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della Direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali*, en *Dir.com.int.*, 2000, 95; L. TULLIO, *Liberalizzazione dell'Handling e servizio pubblico*, en *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Torino, 2002, 49; A. MASSUTTI, *Servizi aeroportuali (ground handling)*, en *Dig. disc. Pubbl., App.*, 2, Torino, 2005, 680; R. ABEYRATNE, *Ground Handling Services at Airports as a Trade Barrier*, en *Journal of World Trade*, 42, 2008, 261; M. J. MORILLAS JARILLO, *La asistencia en tierra o handling. Actividad y contratos*, Granada, 2008; P. POLICE, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale*, en *Riv. Dir. nav.*, 2010, 255; A. FACCO, *Il contratto di handling*, ne *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, a cura di R. Tranquilli Leali, E. G. Rosafio, Milán, 2011, 511.

<sup>(49)</sup> A. MASSUTTI, *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, cit., 90 ss.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia del sistema produttivo  
Univesità degli Studi di Sassari

superen el umbral de 2 millones de pasajeros <sup>(50)</sup> – y, consiguientemente, pueden estar realizadas por empresas distintas del propio aeropuerto, como sujetos privados terceros o la propia compañía aérea que se autoabastece.

#### 2.4.1.3. *Actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto.*

Son aquellos servicios de carácter más comercial y absolutamente desligados de las actividades aéreas y destinados a facilitar el estacionamiento de pasajeros y a potenciar la eficiencia (comercial) de las infraestructuras aeroportuarias (por ejemplo, las *duty free shops*). Las nuevas Directrices de 2014 las define como «*servicios comerciales a las compañías aéreas o a otros usuarios del aeropuerto, tales como servicios complementarios a los pasajeros, transitorios u otros proveedores de servicios, alquiler de oficinas y tiendas, aparcamientos y hoteles*» <sup>(51)</sup>.

La nueva perspectiva comercial aeroportuaria ha dado lugar al desarrollo de una serie de actividades dentro del propio aeropuerto totalmente ajenas al sector aéreo, con marcado carácter comercial y empresarial conocidas con el anglicismo *no aviation* <sup>(52)</sup>. El tiempo de espera, las nuevas medidas de seguridad han reinventado el aeropuerto dándole incluso una imagen de centro comercial o «*mall*» americano ya tan extendido entre las ciudades europeas.

El tiempo de espera para tomar el avión, por tanto, es el principal factor que ha facilitado el impulso de estas actividades. Parece obvio que los grandes aeropuertos recauden mayores ingresos que los pequeños, tanto por tratarse de grandes superficies, hecho que le permite abrir un mayor número de negocios, como por ser aeropuertos de

---

<sup>(50)</sup> La liberalización de estas actividades fue promulgada en la Directiva (96/67/CE).

<sup>(51)</sup> Directrices de 2014, punto 25.20.

<sup>(52)</sup> Para una amplio estudio del tema, ver G. MANGIA, *Un'analisi organizzativa del business system aeroportuale. Il caso dell'aeroporto internazionale di Nápoles*, Milán, 2006, 86; R. INVERNIZZI, *Brevi note sulla gestione degli spazi commerciali entro gli aeroporti dopo il d.lg. 96/05*, en *Il diritto degli aeroporti nel nuovo codice della navigazione*, dirigido por M. A. Sandulli, Milán, 2006, 45; G. MANCUSO, *Regime dei beni destinati ai servizi "no aviation" in ambito aeroportuale*, en *Rivista di diritto dell'Economia dei Trasporti e dell'Ambiente*, vol. VI, 2008; en la página web [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it); M. M. COMENALE PINTO, *Le subconcessioni aviation e no aviation in ambito aeroportuale*, cit., 10; D. GENNARI, *L'affidamento dei servizi c.d. "no aviation"*, en *Appalti&Contratti*, 11, 2009, 48; Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Sezione 31 marzo 2011, n. 590 con comentario de F. SALERNO, *L'applicazione della normativa sugli appalti pubblici in ambito aeroportuale*, en *Riv. dir. nav.*, n. 2, 2011, 946.

tránsito y, consecuentemente, algunas conexiones entre vuelos tengan esperas largas, incluso de horas.

Los aeropuertos regionales no tienen este tipo de operaciones y las largas esperas son, en general, menores. Asimismo, debido a su espacio más reducido, el número de negocios es inferior. No obstante, las compañías de bajo coste pueden proporcionar un mayor uso de estos negocios en el aeropuerto, sobre todo en los de restauración. Al no ofrecer, por ejemplo, servicios de *catering* durante sus vuelos <sup>(53)</sup>, pueden producir una transferencia de estos ingresos a los negocios de las terminales ante una impredecible espera del vuelo <sup>(54)</sup>.

En definitiva, los aeropuertos europeos no han dudado en expandir este tipo de actividades en sus terminales o en otras superficies en la busca de nuevos beneficios, que en la actualidad se sitúan en casi la mitad de los ingresos globales del aeropuerto, alcanzando en los aeropuertos de grandes dimensiones incluso el 80% del total. Un claro ejemplo hacía donde avanzan estos servicios es lo ocurrido con la Terminal TWA del aeropuerto de Nueva York John F. Kennedy. Diseñada por el arquitecto Eero Saarinen, se ha convertido en un hotel y un centro de conferencias <sup>(55)</sup>.

#### 2.4.2. **Actividades no económicas: prerrogativas de poder público.**

Son actividades que no poseen un carácter económico al incumbir al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público <sup>(56)</sup>. Eran adelantadas en el artículo 28 del Convenio de Chicago de 1944 donde se obligaba a los Estados contratantes a «*Proveer en su territorio aeropuertos, servicios de radio, servicios meteorológicos y otras instalaciones y servicios para la navegación aérea a fin de facilitar la navegación aérea internacional, de acuerdo con las normas y métodos recomendados o establecidos oportunamente e aplicación del presente Convenio*».

---

<sup>(53)</sup> M. M. COMENALE PINTO, *Il catering aeronautico, Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione, dei trasporti e del turismo*, Milán, 1996.

<sup>(54)</sup> F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, cit., 102.

<sup>(55)</sup> Ver la noticia en la página web: <http://www.dezeen.com/2013/09/17/eero-saarinens-jfk-terminal-to-become-hotel/>. Para una visión más amplia del alcance de estos servicios en distintos aeropuertos del mundo, vid. M. GÜLLER, M. GÜLLER, *La ciudad aeropuerto: de la terminal heroica al manifiesto urbano*, en *Revista IT*, n. 83, 2008, 48.

<sup>(56)</sup> E. ILLICA MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali*, cit., 367 ss.

Su finalidad <sup>(57)</sup> es aquella de garantizar el correcto funcionamiento del aeropuerto en materia de seguridad aérea, en particular orientada a los usuarios aeroportuarios, aviones que operan en los aeropuertos y los pasajeros que transitan por sus infraestructuras.

Son aquellas actividades tales como los servicios de control aéreo para la aproximación y despegue de las aeronaves; los servicios policiales y de seguridad; los servicios de telecomunicaciones y meteorológicos; servicios de extinción de incendios; ambulancias y todos aquellos que se requieran en situaciones de rescate; y los servicios de mantenimiento de las pistas e instalaciones aéreas. Asimismo, la construcción de las infraestructuras e instalaciones necesarias para que puedan ser desarrolladas por el ente encargado entran en el presente ámbito.

La organización y realización de estas actividades corresponde, en principio, al propio aeropuerto, si bien esta función puede ser competencia de un ente público u otro organismo gubernamental al que se le ha otorgado dicha labor. Incluso, algunas actividades – como los controles de seguridad o los controladores aéreos <sup>(58)</sup> – pueden ser encomendadas a terceros, siempre y cuando estos hayan sido elegidos por medio de un procedimiento abierto y no discriminatorio.

#### 2.4.3. **Según el ámbito de actuación o al sujeto que van dirigidas.**

Según su ámbito de actuación, se distinguen dos tipos de actividades: *airside* y *no airside*.

##### 2.4.3.1. *Lado aire* (airside).

Aquellos servicios que tienen lugar en el aire y por ello recopila todas aquellas actividades que ligán a las aeronaves con el aeropuerto. El ámbito de aplicación corresponde con las pistas de despegue y aterrizaje. Recoge las siguientes actividades <sup>(59)</sup>: la asignación de franjas horarias o *slots*, el servicio de asistencia a aeronaves y el

---

<sup>(57)</sup> Para una amplia visión, ver M. M. COMENALE PINTO, *L'assistenza al volo. Evoluzione; problema attuali; prospettive*, Milán, 1999.

<sup>(58)</sup> Este es el caso particular del Estado español. Vid. BOE n. 235 de 29 de septiembre de 2012, 69440.

<sup>(59)</sup> J. ESTEVE PARDO, *Gestión y regulación de aeropuertos. Los modelos significativos*, cit., 103.



servicio del control aéreo (ATC), coincidentes estos dos últimos con aquellas actividades no económicas propias del Estado como autoridad.

#### 2.4.3.2. *Lado tierra* (landside).

Aquellos servicios que tienen lugar en tierra, fundamentales en el diseño organizativo y de gestión del aeropuerto. Comprende la gestión y explotación de los espacios e infraestructuras que integran los aeropuertos. Son las actividades de asistencia en tierra, aquellas comerciales ubicadas en las distintas terminales orientadas a la venta de productos *duty free* o actividades de restauración, así como ciertas actividades de función pública como aduanas o control fronterizo. También están recogidos los planes de acceso, tanto a las infraestructuras necesarias así como aquellas relativas al transporte intermodal.

### **3. CONSECUENCIAS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR AERONÁUTICO Y LOS AEROPUERTOS.**

El sector del transporte aéreo estaba caracterizado por un acentuado carácter público, en el que los gobiernos le aplicaban sus políticas más proteccionistas e intervencionistas a fin de desarrollar el medio de transporte. Así, desde sus albores, la importancia depositada por los poderes públicos en el transporte aéreo era patente debido a la importancia que suponía para los Estados miembros conservar la «soberanía» sobre su territorio.

En el presente apartado se intenta describir cómo ha afectado la apertura a la libre competencia del sector aeronáutico al sector aeroportuario analizando lo ocurrido en los grandes aeropuertos, por un lado, y los pequeños o secundarios, por el otro.

#### **3.1. Los aeropuertos y las antiguas compañías aéreas de bandera.**

Desde su origen, los aeropuertos europeos han sido utilizados por los Estados para fines muy específicos, hecho que los ha encuadrado dentro del concepto económico de monopolio natural, caracterizado básicamente en la existencia de un único «señor»

(titular y gestor) que era el Estado central y, en consecuencia, por una ausencia de competencia.

Sus objetivos estaban básicamente ligados a satisfacer necesidades de orden militar <sup>(60)</sup>, así como políticas regionales o territoriales <sup>(61)</sup>. Eran, básicamente, bienes de propiedad pública dedicados al despegue, aterrizaje y estacionamiento de aeronaves que volaban al servicio exclusivo de los Estados <sup>(62)</sup>.

Consiguientemente, tras la II Guerra Mundial y la transformación en civiles prácticamente de casi todos los aeropuertos militares y, más importante aún, el desarrollo de la aeronáutica <sup>(63)</sup>, los aeropuertos seguían poseyendo la condición de meras infraestructuras accesorias al tráfico aéreo, pero ahora con el objeto principal de servir a las compañías aéreas «de bandera» nacionales <sup>(64)</sup>, cuya titularidad también era del propio Estado, para que éstas desarrollaran sus operaciones y sirviesen a sus ciudadanos.

De este modo, las compañías aéreas se han encontrado vinculadas a los Estados prácticamente desde sus inicios. Han supuesto una manifestación del potencial aéreo e, incluso <sup>(65)</sup>, económico de los Estados que dependía del prestigio en el ámbito nacional e internacional alcanzado por su compañía de bandera nacional <sup>(66)</sup>.

---

<sup>(60)</sup> Los aeropuertos hasta los años 50 tuvieron la consideración de meros activos estratégicos sujetos a objetivos militares como la defensa y seguridad del Estado. Después de la Segunda guerra mundial, paulatinamente, se fueron transformando en aeropuertos civiles con objetivos comerciales, destinados al tránsito de pasajeros, como es el caso de Francia o de Italia.

<sup>(61)</sup> Funciones destinadas a facilitar la accesibilidad y gestión territorial y alcanzar objetivos económicos y sociales.

<sup>(62)</sup> Las actividades originarias del aeropuerto han consistido básicamente en: poner a disposición de los usuarios las instalaciones aeroportuarias; los sistemas de control aéreo; la inspección de aeronaves; el control de la emisión de certificados y licencias; la supervisión y aprobación de las tarifas cobradas a pasajeros, cargar y aeronaves; la participación en la negociación de acuerdos internacionales. Vid. B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada, en serie recursos naturales e infraestructura*, cit., 2011, 10.

<sup>(63)</sup> Este paso, de aeropuertos militares a civiles es derivado del desarrollo del sector del transporte aéreo en Estados Unidos y los nuevos avances tecnológicos en los aviones.

<sup>(64)</sup> F. N. VIDELA ESCALADA, *Derecho aeronáutico*, cit., 427 ss., L. CARTOU, *Droit aérien*, cit., 215.

<sup>(65)</sup> Para un amplio estudio, ver. G. SILINGARDI, *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Pádova, 1984, 229 ss.; F. BONELLI, M. ROLI, *I vincoli alla privatizzazione delle compagnie aeree*, en *Dir. comm. internaz.*, 2001, 249; M. M. COMENALE PINTO, *Substantial ownership and control of International airlines*, en *Italian National Reports*, en *XVI International Congress of Comparative Law*, Milán, 2002, 541; P. MENDES DE LEON, *Une liaison franco-néerlandaise en aviation civile: parité par complémentarité*, en *Revue Française de Droit Aérien et Spatial*, 1234, n. 2, 2005, 123; A. TEMPESTA, *Privatización de las líneas aéreas en ámbito de la Unión Europea*, en *XXVIII jornadas latino americanas de derecho aeronáutico espacial*, dirigido por M. O. Folchi, Roma 2004, 69; M. MENA RAMÍREZ, *El*

Asimismo, esta titularidad estatal ha supuesto una importante influencia en el mercado aéreo interno de cada Estado europeo, ya que justifica y explica su fuerte intervención y supervisión a las que han sido sometidas las aerolíneas nacionales. Además, las dificultades financieras y económicas que una compañía aérea de estas características estaba sometida, obligaban a grandes inversiones para perpetuar su continuidad en el sector aéreo <sup>(67)</sup>.

Habida cuenta lo anterior, los aeropuertos se adaptaban a sus necesidades, sin ningún tipo de autonomía. Consecuentemente, esta perspectiva, como la militar, otorgaba al aeropuerto una concepción igualmente estática, que englobaba a todos los activos aeronáuticos del aeropuerto, además de la actividad comercial – antes prácticamente inexistente – aeroportuaria, todas ellas gestionadas centralmente por el Estado <sup>(68)</sup> con el único objeto de servir a la compañía de bandera.

### 3.2. El proceso de liberalización aérea.

La ideología liberal orientada a la libre competencia que se asienta principalmente en el sector aeronáutico <sup>(69)</sup> comunitario a finales de la década de los 70 y principio de

---

*concepto de línea de bandera, los servicios aeroportuarios y el rol subsidiario del Estado*, en *Liber amicorum en honor al Profesor Manuel Augusto Ferrer*, Buenos Aires, 2011, 161.

<sup>(66)</sup> A. FORTES MARTÍN, *La ordenación y el control administrativo del tráfico aéreo*, cit., 129 s.

<sup>(67)</sup> Este hecho se observa en todo el proceso de privatización derivado de la liberalización del sector aeroportuario que ha obligado a la Comisión a permitir ayudas de funcionamiento a las compañías aéreas de bandera. Para un amplio estudio, ver F. MCGOWAN, P. SEABRIGHT, *Deregulating European airlines Francis McGowan and Paul Seabright*, en *Economic Policy*, 1989, 283; G. B. ABBAMONTE, *Aiuti di Stato ed operazioni di ricapitalizzazione nel settore dell'aviazione civile*, en *Il diritto dell'Unione europea*, en *Dir. un. eur.*, 1996, 205; M. J. MORILLAS JARILLO, *El transporte aéreo y las ayudas de Estado en la Unión europea*, en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Tomo III, Madrid, 1996, 4001; R. MÖNTER, *The Commission's state aid policy and airline restructuring: a 'one last time' opportunity or neverending story?*, en *European Business Law Review*, 1997, 45; N. DE LUCA, *Aiuti di Stato e aviazione civile: la ricapitalizzazione delle Compagnie di bandiera*, en *Dir. trasp.*, 2000, 769; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 111 ss.

<sup>(68)</sup> F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, cit., 197. Para una información más general, vid. M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, cit.; A. ANTONINI, *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico*, en *Giureta*, vol. VI, 2008.

<sup>(69)</sup> Para una visión de la situación anterior a la liberalización del sector aéreo, vid. G. ROMANELLI, *I problemi di una disciplina comunitaria dei servizi aerei*, en *I servizi aerei e la CEE* (Atti del Convegno di Roma 27 novembre 1985), Padua, 1987, 7 ss.; A. GIARDINA, *La nuova disciplina comunitaria del trasporto aereo: problemi e prospettive*, en *Riv. dir. intern.*, 1988, 802; F. CARLUCCI, *Trasporto aereo: liberalizzazione comunitaria in una visione de industria «contestabile»*, en *Trasp.*, 1990, nn. 50-51-52, 188. Para un amplio estudio de la situación posterior a la liberalización del sector aéreo, J. R. PLATT, *The Creation of a Community Cabotage Area in the European Community and its Implications for the US*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

la de los 80 <sup>(70)</sup>, tiene su origen en la política económica estadounidense <sup>(71)</sup> y la voluntad de los organismos internacionales y europeos de una normalización de la materia <sup>(72)</sup>. La perspectiva inicial de control único estatal – soberanía nacional <sup>(73)</sup> –

---

*Bilateral Aviation System*, en *Air & Space Law*, vol. XVII, n. 415, 1992, 183; P. GIRARDI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, en *Dir. trasp.*, 1993, 39; G. RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, en *Trasp.*, n. 601, 1993, 35; O. BETANCOR, J. CALDERÓN, *Efectos de la desregulación del transporte aéreo en España*, en *FEDEA*, 1994, 90; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Les problèmes juridiques et administratifs de la déréglementation en matière de transport aérien*, en *Revue internationale de droit comparé*, vol. 46, n. 2, 1994, 543; G. SILINGARDI, *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, en *Riv. giur. circ. trasp.*, 1997, 505; A. L. CALVO CARAVACA, J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *Desregulación del sector aéreo y Derecho Comunitario*, en *Cuadernos de derecho público*, n. 4, 1998, 9; F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, en *Dir. un. eur.*, 1999, 207; M. V. PETIT LAVALL, *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Valencia, 2000; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La liberalización comunitaria del transporte aéreo*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 10, 2001, 611; S. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, *La liberalización del transporte aéreo: alcances y régimen jurídico*, Barcelona, 2005; C. TUO, *Il trasporto aereo nell'Unione europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008; R. CÁCERES ALBARADO, *Las políticas económicas de liberación de la industria europea del transporte aéreo regular*, en *Estudios de Derecho y Economía del Transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, Madrid 2009, 559; C. CASAMITJANA OLIVÉ, M. D. PELLICÉ SALVAT, *Liberalización del sector del transporte aéreo y desregulación del mercado aeroportuario*, en *Estudios sobre derecho y economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 583; M. DEIANA, *Liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea y obligaciones de servicio público*, en *Estudios sobre derecho y economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 613; I. GRACIA LACARRA, *El transporte aéreo en la UE: Hacia una liberalización regulada*, en *Cuadernos de AENA*, Madrid, 2009; D. RAMOS PÉREZ, *Análisis del proceso de liberalización del mercado comunitario de transporte aéreo (1993-2008)*, en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n. 73, 2010, 178.

<sup>(70)</sup> Fueron los gobiernos de Carter y posteriormente, Ronald Reagan y Margaret Thatcher los principales impulsores de este proceso con sus políticas económicas. Tres estrategias pueden utilizarse para aplicar los principales puntos de esta tesis: privatización (venta de activos), gestión comercial (cargas soportadas por los usuarios) y desregulación (libertad de acceso y de tarificación). Para un estudio amplio, vid B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada, en serie recursos naturales e infraestructura*, cit., 15 ss.

<sup>(71)</sup> La desregularización en Estados Unidos ha sido uno de los factores claves junto con los avances tecnológicos obtenidos en la industria aeronáutica. Fue realizado de un modo drástico mediante la promulgación de dos *acts* a finales de los años 70 (*Airline Deregulation Act* de 1978 y la *International Air Transport Competition Act* de 1979) a finales de los años 70. Vid. S. E. CREAGER, *Airline Deregulation and Airport Regulation*, en *The Yale Law Journal*, vol. 93, n. 2, 1983, 319; R. ALONSO SOTO, *Transporte aéreo*, Madrid, 1998, 8.

<sup>(72)</sup> Por ejemplo, En la Resolución de 17 de enero de 1962 [Resolución relativa alla relazione su problemi concernenti la politica comune del trasporti nell'ambito della CEE (DOCE 7 de 17 de enero de 1962, 70)], el Parlamento Europeo mostraba su preocupación por la escasa legislación en materia de transporte aéreo, que podría producir consecuencias negativas en el proceso de unificación europeo.

<sup>(73)</sup> La perspectiva histórica nacional, basada en políticas soberanistas afines a la defensa nacional y su consideración como servicio público, ha dificultado el desarrollo de los objetivos europeos destinados a alcanzar una unidad política, económica y técnica con respecto al transporte aéreo. El espacio aéreo — entendido como una extensión del suelo — desde sus inicios se encontrará ligado al territorio estatal a fin de fijar los límites en el que la soberanía del Estado tiene competencia para actuar.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

llega a su fin, justificada por parte de las autoridades europeas por los beneficios que esta ideología económica produce en la sociedad <sup>(74)</sup> frente aquella tocante a la participación total del mercado en la economía <sup>(75)</sup>.

Sin embargo, a diferencia de la estadounidense, la liberalización en Europa fue llevada a cabo paulatina y progresivamente <sup>(76)</sup>, a fin de evitar que los efectos negativos de la *deregulation* estadounidense <sup>(77)</sup> le afectasen del mismo modo. Por medio de tres

---

De este modo, el Estado ejerce control sobre él, como dueño y señor y, ningún otro puede actuar en él sin su permiso previo.

<sup>(74)</sup> De acuerdo con A. L. CALVO CARAVACA, J. CARRASCOSA GONZÁLEZ en su artículo *Desregulación del sector aéreo y Derecho Comunitario*, cit., 9, la regulación excesiva afecta al consumidor, en el que el beneficio de la liberalización se expresa en una mayor calidad de los productos, unos precios más bajos, una mayor oferta para los propios ciudadanos, que son los consumidores finales de los servicios y productos que se ofertan en los diferentes mercados. Además, permitía la apertura a un capital más dinámico y agresivo, que busca beneficios a gran escala. De este modo, las empresas tenderán a mejorar la asignación de costes y fomentar la innovación.

<sup>(75)</sup> De acuerdo con A. L. CALVO CARAVACA, J. CARRASCOSA GONZÁLEZ en su artículo *Desregulación del sector aéreo y Derecho Comunitario*, cit., 9, encontramos las siguientes razones para su regulación: *a)* se trataba de un sector de gran importancia estratégica, en particular en materia de seguridad nacional y militar; *b)* requiere grandes inversiones, como la construcción de aeropuertos o los costes de compra de aeroplanos; *c)* es entendido como «servicio público»; *d)* concebido como un recurso financiero para los Estados, como una buena fuente de ingresos; *e)* se encuentra unido a la soberanía de los mercados.

<sup>(76)</sup> Para un amplio estudio, vid. F. MCGOWAN, P. SEABRIGHT, S. BREYER, D. ENCAOUA, *Deregulating European Airlines*, en *Economic Policy*, vol. 4, n. 9, 1992, 283; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Les problèmes juridiques et administratifs de la déréglementation en matière de transport aérien*, en *Rev. intern. dr. comp.*, 1994, 543; M. V. PETIT LAVALL, *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Valencia, 2000, 73 ss.; J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos*, Valencia, 2001, 26 ss.; G. ARIÑO ORTIZ, *Regulación, desregulación, liberalización y competencia*, Madrid, 2006; R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, en *Trattato diritto amministrativo europeo*, parte spec., 4, Milán, 2007, 2033; D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, en *Dir. trasp.*, 2009, 307.

<sup>(77)</sup> La antigua Comunidad Europea, tomando como modelo el país norteamericano, buscaba obtener los mismos efectos positivos que la *deregulation* estadounidense había tenido. Además, el hecho que la nueva política estadounidense permitiese la entrada de operadores extranjeros en su mercado interno, obligaba en cierta medida a adaptarse a esta circunstancia. Sin embargo, la Comunidad era consciente de que muchos efectos fueron negativos y que existían grandes diferencias entre ambos mercados y por ello decidió ser cautelosa. La liberalización estadounidense promulgó la libertad de tarifas, lo que provocó el descenso de los precios. Las barreras de entrada de las principales rutas aéreas fueron suprimidas, con la consiguiente entrada de nuevas compañías (incluso extranjeras) y descenso de cuota de mercado de las tradicionales. Pese a conseguir también la entrada de la libre competencia al sector del transporte aéreo de mercancías, impulsó al nacimiento de alianzas entre compañías en las rutas más rentables, abandonando las menos. Muchas compañías aéreas quebraron por estas concentraciones quedando en el mercado tan sólo aquellas que se fueron aliando. Por otra parte, como ha sido mencionado, existían grandes diferencias entre el mercado europeo y el estadounidense. Las compañías aéreas del país norteamericano eran de capital privado y, por tanto, no existían las compañías aéreas de bandera o tradicionales que recibían ayudas de los propios Estados, así como estos controlaban la fijación de las tarifas aéreas. Por otra parte, el espacio aéreo estadounidense era totalmente abierto a las mismas, pudiendo circular libremente sin necesidad de encontrar trabas derivadas de la soberanía de los Estados (como la firma de acuerdos bilaterales, entre otros). La diferencia es clara: la idea del transporte aéreo como proveedor de servicio público no tenía cabida en el mercado estadounidense.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

conjuntos de medidas (que incluían comunicaciones, reglamentos) denominadas «paquetes»<sup>(78)</sup>, unido a la liberalización de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra en aquellos aeropuertos de más de dos millones de pasajeros, la antigua Comunidad Europea impulsó la libre competencia en todos los mercados aeronáuticos, bajo el continuo ojo de los poderes públicos con el propósito de evitar y corregir todos los fallos que ésta produce en el mercado interno comunitario.

El objetivo pretendido por la Unión Europea en relación con la desregularización del transporte aéreo consistía en garantizar los derechos de tráfico y el establecimiento común de las aerolíneas europeas en todo el territorio comunitario. A fin de alcanzarlo, la Comunidad tenía claro qué dos medidas debía adoptar al respecto. Por un lado, alcanzar la liberalización de las tarifas, del coste de los billetes. Por otro, la liberalización del acceso al mercado.

En suma y a efectos de este trabajo, la liberalización del sector aéreo ha producido, entre otras cosas, tres hechos sustanciales que han cambiado el rumbo del mercado aeroportuario: extinción del control por parte del Estado de sus compañías aéreas de bandera permitiendo la entrada de nuevos operadores al juego competencial europeo; el hecho que cualquier compañía aérea comunitaria pueda entrar libremente a cualquier destino europeo, esto es, que cualquier aerolínea tiene acceso al mercado sin restricciones; y, por último, el incremento del tráfico aéreo por el descenso del precio de los billetes por la entrada de la competencia. Su consecuencia inmediata en el sector

---

<sup>(78)</sup> Dicho proceso liberalizador fue iniciado en los años 80, anunciado por el Memorándum de Aviación Civil n. 2 de 15 de marzo de 1984 [Documento COM(84) 72 final, Anexo IV] (vid. G. ROMANELLI, *I problemi di una disciplina comunitaria dei servizi aerei* (II Memorandum n. 2), en Arch. giur., 1987, 113), por medio de tres paquetes normativos: el de 1987, el de 1990 y, el definitivo, el de 1992. En este último, la obtención de una licencia para la explotación por parte de un operador aéreo en un determinado Estado miembro, le permite operar en casi todo el territorio comunitario. El paquete de 1992 contiene los siguientes reglamentos: Reglamento CEE del Consejo núm. 2407/92 sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (DOCE L 240 de 24 de agosto de 1992, 1), Reglamento CEE del Consejo núm. 2408/92 relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DOCE L 240 de 24 de agosto de 1992, 8) y Reglamento CEE núm. 2409/92 del Consejo sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (DOCE L 240 de 24 de agosto de 1992, 15); posteriormente refundidos en el Reglamento (CE) núm. 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 (DOUE L 293 de 31 de octubre de 2008, 3). Para una visión general, vid G. RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, cit., 35; P. GIRARDI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, cit., 39; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'accès des transporteurs aériens au marché communautaire. Le règlement 2408/92 et son interprétation*, en *Rev. Fr. dr. Aér.*, 1993, 389; D. BOCHESE, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., 307.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

aeroportuario ha sido la saturación de los grandes aeropuertos europeos, los conocidos con el término anglosajón como *hubs*, así como el resurgimiento de los infrautilizados aeropuertos secundarios en la Comunidad.

Por ello, el proceso de liberalización así como el de privatización llevados a cabo en el mercado aéreo europeo, rompe con el dominio de los operadores tradicionales que eran la imagen del Estado. Los aeropuertos europeos, no dependiendo de las compañías de bandera para afrontar sus actividades, adquieren una personalidad propia independiente de aquella ligada al poder público (no en todos los países como se verá), desplazándose del esquema centralizador que lo caracterizaba (único titular, único gestor).

### **3.3. La aparición de las compañías aéreas de bajo coste.**

La liberalización del mercado aéreo ha supuesto la entrada de nuevas compañías al sector aeronáutico comunitario debido, en particular, a la privatización de las tradicionales compañías aéreas de bandera y la suspensión de toda medida estatal de financiación a las mismas <sup>(79)</sup>. Consiguientemente al incremento de la competencia en el sector, una bajada de precios en las tarifas aéreas tuvo lugar, intensificándose el tráfico aéreo sustancialmente en el cielo europeo en las últimas décadas.

Dicha manifestación obtiene su máxima expresión en el surgimiento de las compañías aéreas de «bajo coste» o «*low cost companies*» (en adelante «CLC») <sup>(80)</sup>,

---

<sup>(79)</sup> Ver nota 64.

<sup>(80)</sup> Para una amplia visión de su ascenso en el mercado, evolución y estrategia empresarial, ver C. PIGA, M. POLO, *Il giro del mondo in 80 euro. Liberalizzazione e compagnie aeree a basso costo*, en *Mercato conc. reg.*, 2003, 281; P. P. C. HAANAPPEL, *Competition Between Network, Feeder and Low-Cost Airlines*, en *Z.L.W.*, 2004, 532; M. E. GÓMEZ ROJO, *Antecedentes históricos y consecuencias jurídicas de la política normativa relativa a la desregulación y liberalización del transporte aéreo: las líneas aéreas de bajo coste*, en *Revista europea de derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, n. 21-22, 2005, 3339; F. DOMANICO, *Il trasporto aereo passeggeri in Europa, Contestable Theory, Core Theory o semplicemente Lost Cost Carriers?*, en *Rev. It. pol. Pubbl.*, 2006, 33; A. BORDONI, *Le Robin Hood dell'aria. Il modello "low cost" nel settore dell'aviazione civile*, en *Master (Periodico di turismo trasporti e cronache internazionali)*, anno XXV, n. 1, 2008, 7; M. DEIANA, *Problematiche giuridiche del trasporto aereo low cost*, en *Dir. trasp.*, 2010, 671; D. BOCHESE, *L'accesso dei vettori aerei low cost al mercato del trasporto aereo*, en *Dir. trasp.*, 2012, 399; M. HSIN LIN, *Airlines-within-airlines strategies and existence of low-cost carriers*, en *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, vol. 48, 2012, 637; STARKIE, *European airports and airlines: Evolving relationships and the regulatory implications*, en *Journal of Air Transport Management*, 21, 2012, 40; F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, cit., 97; G. PRUNEDDU, *Problematiche giuridiche delle compagnie aeree low cost*, Tesis doctoral Università degli Studi di Sassari, 2013.

que han revolucionado el mercado aeronáutico en numerosos aspectos a continuación estudiados.

En suma, el desarrollo del mercado de la aviación civil europea que había dado lugar a un aumento del grado de competencia dentro del mercado del transporte aéreo, incluso con otros medios de transporte como es el caso del ferrocarril, ha favorecido la evolución progresiva de estas compañías. Tal es la importancia en el mercado aeronáutico actual que el segmento de bajo coste posee una cuota de mercado en el de casi la mitad de los vuelos europeos y en algunos Estados, como España, una compañía aérea de bajo coste es la primera aerolínea doméstica. Al ofrecer con su modelo de negocio servicios accesorios de vuelo de «menor calidad» <sup>(81)</sup>, han alcanzado en la Unión de nuestros días una cuota de mercado de más del 44% en 2012 <sup>(82)</sup>, superando ya a la de las tradicionales. Consecuentemente ha reducido el protagonismo de las compañías aéreas de bandera que prácticamente siguen ofreciendo los mismos servicios y programas frente a la reducción del nivel de comodidad que ofrece estas aerolíneas.

Sin embargo, el principal logro de la aparición de estas compañías en el mercado aeronáutico es la contribución a la «desestacionalización» del turismo, esto es, una uniformidad de sus vuelos a lo largo del año a esas regiones en las que el turismo es su principal fuente de ingresos, en vez de una concentración en un determinado período.

En definitiva, tal es su impacto que, algunas compañías tradicionales como la española Iberia, han dado el paso a crear una compañía de bajo coste, incluso con éxito <sup>(83)</sup>.

### 3.3.1. **Modelo organizativo low cost: reducción del total de los costes fijos.**

La aviación civil de pasajeros, correo o carga, se encuentra de un modo muy intenso expuesta a las continuas crisis mundiales. Desde las distintas crisis del petróleo a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos o los parones

---

<sup>(81)</sup> Para una comprensión de este término en el contexto de las compañías aéreas de bajo coste, ver L. ORSINI, *Volare low cost*, Milán, 2008, 55.

<sup>(82)</sup> Directrices de 2014, punto 3. 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).

<sup>(83)</sup> El primer año de vida, ha tenido beneficios. Noticia del diario El País de 20 de noviembre de 2013, disponible en la página web [http://economia.elpais.com/economia/2013/11/19/actualidad/1384887146\\_091323.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/11/19/actualidad/1384887146_091323.html).



provocados por las cenizas del volcán islandés de 2010, el sector aeronáutico se ha resentido de manera grave o muy grave a dichos acontecimientos. El mercado aéreo se caracteriza por sus elevados costes fijos y un estrecho margen de acción, causando pocas posibilidades de generar grandes beneficios para los transportistas aéreos.

A partir de la década de los noventa irrumpe en Europa un nuevo modelo de compañía aérea denominado de «bajo coste» que imita, de cierta manera, el patrón económico y operativo basado en una organización del trabajo flexible, similar a aquel desarrollado por la compañía aérea estadounidense *Southwest* en los años 70 <sup>(84)</sup>. Básicamente, su modelo económico se cimenta en la reducción del total de los costes fijos de la empresa a fin de obtener, consecuentemente, unos precios bajos de los billetes y, por tanto, atractivos para el consumidor final <sup>(85)</sup>.

Los elementos para la reducción de costes se basan prácticamente en la tipología de los servicios ofertados y en los aspectos organizativos de la producción, en los que el pasajero está dispuesto a renunciar a ciertos servicios complementarios gratis propios de las compañías tradicionales a cambio de una reducción en el precio del billete. Algunas de sus estrategias de reducción de costes son analizadas a continuación.

Sus operaciones se desarrollan de acuerdo con un esquema «*point to point*» (puerta a puerta), en vez de las estructuras de «*hub-&-spokes*» de las grandes compañías aéreas. El esquema seguido por las CLC comporta la exclusión de las operaciones de «*transfer*» (tránsito) en sus servicios, actividades que conllevan ciertos problemas de organización logística entre vuelos conectados entre diversos aeropuertos y, de este modo, no obtener las mejores franjas horarias o *slots* no les es un verdadero problema. A estos efectos, las rutas nunca superan los 1.000 kilómetros e buscan la intensificación del número de vuelos diarios y de operatividad efectiva.

La adquisición de un mismo tipo de aeroplano por medio de contratos de *leasing* con un número de asientos superior a los ofertados por las grandes compañías de servicios «*full service*» (servicio completo), supone una reducción del coste de adquisición, además de otorgarles un mayor poder de negociación frente a los

---

<sup>(84)</sup> El tipo de modelo de bajo coste o «low cost» tiene su origen en 1971 en Estados Unidos iniciado por la compañía aérea *Southwest*. Ver en general, D. BOCHESE, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., 401.

<sup>(85)</sup> J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 165.

constructores de aviones <sup>(86)</sup>. Igualmente, supone un ahorro en el mantenimiento y en la formación del personal de vuelo.

Con respecto a este último, el personal es reducido al mínimo indispensable, además de ser contratado mediante contratos flexibles y, en ciertos casos, se encuentra obligado a realizar las actividades de limpieza del propio aeroplano. Por esta razón la tripulación es relativamente joven.

En principio, su principal público objetivo al que se dirigen sus ofertas es aquel joven con un menor poder adquisitivo <sup>(87)</sup>, si bien en estos últimos tiempos de crisis, sus estrategias de comercialización y mercadotecnia se están dirigiendo incluso a la captación de clientes *business* <sup>(88)</sup>. Este aspecto le ha permitido disminuir o suprimir ciertos servicios accesorios al vuelo, como el servicio de *catering* o de entrega del periódico, pasando a ser de pago, así como servicios de asistencia en tierra o *handling*, como pueden ser aquellos de pista o acceso al aeroplano y que, debido a su exclusión, obligan al consumidor final a acceder a pie al aeroplano o en autocar en vez de utilizar las pasarelas de acceso. Igualmente, no ofrecen ninguna opción de acceso a las salas *vips*, ni otros servicios típicos de aquellos programas de *frequent flyer* ofertados por las grandes compañías aéreas.

La elección de este *target*, conjuntamente, ha posibilitado utilizar otros nuevos canales de distribución como es el servicio *on line* a través de internet. De este modo, el proceso de adquisición del billete, que tan sólo se puede realizar por medio de este mecanismo de compra accediendo a su página *web* (incluso si uno se dirige a una agencia de viajes) o un *call center* de la propia compañía, supone otra medida de ahorro para el pasajero <sup>(89)</sup>. En efecto, reduce el canal de distribución tradicional al eliminar los intermediarios comerciales como las agencias de viaje.

---

<sup>(86)</sup> Ver al respecto, N. CARNIMEO, *La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost*, Bari, 2012, 15.

<sup>(87)</sup> Existen cuatro tipos de pasajeros aeroportuarios: de negocio; de ocio; visitas a familiares y amigos; otros, como bomberos, asistencia médica, policía, seguridad, etc. Para un amplio estudio, ver M. M. COMENALE PINTO, *La síndrome della classe económica*, en *Il trasporto aéreo tra normativa comunitaria ed uniforme*, dirigido por R. Tranquilli-Leali, E. G. Rosafio, Milán, 2011, 107.

<sup>(88)</sup> Disponible la noticia en la página *web* de internet: <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/4955264/06/13/Las-aerolineas-low-cost-juegan-tambien-la-liga-business-class.html#.Kku8A393mfrt4Jf>.

<sup>(89)</sup> Para un amplio estudio, ver O. E. NATIELLO, *El billete electrónico: regulación jurídica de un avance tecnológico*, en *Alada en Punta del Este*, Buenos Aires, 2009, 338; M. M. COMENALE PINTO, *Le*

Añadido a lo anterior, el procedimiento de facturación o *check-in* ha sido simplificado: del mismo modo, se puede realizar a través de su página *web* horas antes del vuelo, donde el pasajero adquiere su individual carta de embarco, que debe ser portada y presentada por el mismo en el momento de embarcar. El objetivo del uso de esta nueva herramienta es aquel de disuadir al pasajero de que no lo realice y, por este motivo, obliga a pagar un precio extra por equipaje facturado, así como abonar una elevada cantidad por la impresión de la tarjeta de embarque en los mostradores de facturación<sup>(90)</sup>, cuando las aerolíneas de bandera continúan haciéndolo gratis. Todo ello con el propósito de ahorrar costes, más que obtener beneficios. A estos efectos, le permite reducir el coste del papel de la tarjeta de embarque al portarla el pasajero, supone el uso de un menor número de dependientes para atender a los pasajeros que deseen facturar, así como tener menos mostradores de facturación a disposición del cliente. Asimismo, un procedimiento de facturación simplificado consiente agilizar el proceso de embarco, reduciendo el coste proveniente del estacionamiento del aeroplano y a la fase de aceptación de pasajeros.

Otras medidas de acción son aquellas de ofrecer en su página *web* servicios distintos del transporte aéreo como puede ser el alquiler de automóviles u ofertar hoteles, asociándose con terceros y obteniendo un porcentaje de la venta del servicio o producto en cuestión. Incluso establecen acuerdos de comercialización con aeropuertos y regiones que incrementan sus arcas, además de permitir ciertos requisitos logísticos, como descuentos de tasas aeroportuarias, cuestión estudiada más adelante.

#### 3.4. **Los aeropuertos regionales o secundarios.**

Como ha sido expuesto precedentemente, la demanda y oferta de servicios aéreos se han intensificado masivamente desde la apertura del mercado aeronáutico a la libre competencia. A este respecto, los aeropuertos de gran tamaño se han convertido en grandes focos de interés estratégico de las compañías aéreas, en particular de aquellas

---

*nuove formule di commercializzazione dei servizi di trasporto aéreo e le agenzie di viaggio*, en Alada en Córdoba, Córdoba, 2012, 289.

<sup>(90)</sup> Sentencia del Juzgado Mercantil n. 5 de Madrid de 30 de septiembre de 2013, *Organización de consumidores y usuarios contra Ryanair Limited*, asunto 113/13. El Tribunal de lo mercantil decretó que 9 cláusulas impuestas a los pasajeros de Ryanair eran abusivas, incluida la impresión del billete en el mostrador de facturación.

de bandera. Sin embargo, aquellos aeropuertos secundarios <sup>(91)</sup>, gracias a la aparición de las compañías de bajo coste, tomarán igualmente una importancia en el mercado europeo, en el que algunos alcanzarán grandes volúmenes de tráfico.

#### 3.4.1. **Los grandes aeropuertos europeos como cuellos de botella (bottle neck).**

La experiencia obtenida, gracias al abastecimiento realizado a las compañías de bandera nacionales, unida con el incremento del tráfico aéreo de las últimas décadas, ha dado lugar a una expansión del mercado aeroportuario europeo de los grandes aeropuertos europeos o *hubs*. Son centros estratégicos de distribución de tráfico, que han sufrido un espectacular incremento de actividades comerciales en torno a sus instalaciones, pero que cuentan con capacidades de infraestructuras limitadas y escasas.

Según las autoridades europeas, «*Existe un desequilibrio creciente entre la expansión del sistema de transporte aéreo europeo y la disponibilidad de las infraestructuras aeroportuarias adecuadas para hacer frente a la demanda y que, por consiguiente, existe un número cada vez mayor de aeropuertos saturados en la comunidad*» <sup>(92)</sup>.

Esta problemática es la que se denomina como «el problema de los aeropuertos como cuellos de botella» <sup>(93)</sup>, que tiene dos aspectos decisivos en el desarrollo aéreo y

---

<sup>(91)</sup> J. MARTÍ-HENNEBERG, *La importancia de los aeropuertos regionales europeos*, en *La eclosión de los aeropuertos regionales*, 2007, 3; F. J. TAPIADOR, *Los aeropuertos regionales españoles*, en *La eclosión de los aeropuertos regionales*, 2007, 19; A. GÁMIR ORUETA, D. RAMOS PÉREZ, *Los pequeños aeropuertos regionales de la España peninsular: dinámicas recientes y perspectivas de futuro*, en *Ería*, 2011, 77; A. SOLÉ-OLLÉ, A. STEPHAN, T. VALILÄ, *Productivity and financing of regional transport infrastructure*, en *Papers in Regional Science*, vol. 91, n. 3, 2012, 481.

<sup>(92)</sup> Reglamento (CEE) 95/93 del Consejo de 18 de enero de 1993 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DOCE L 14 de 22 de enero de 1993, 1), considerando 1.

<sup>(93)</sup> El problema en el seno de la Unión se extiende desde los años 90, pese a ser un problema reconocido previamente (M. E. LEVINE, *Landing Fees and the Airport Congestion Problem*, en *Journal of Law and Economics*, 12, 1969, 79). Así, el Reglamento (CEE) n. 2343/90 del Consejo de 24 de julio de 1990 relativo al acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreo regulares intracomunitarios y a la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros (DOCE L 217 de 11 de agosto de 1990, 8), afirma en su décimo considerándola necesidad de prever determinadas limitaciones al ejercicio de los derechos de tráfico por los problemas relativos a la infraestructura. Son interesantes al respecto, los informes de Eurocontrol. De acuerdo con el ente comunitario, en el 2030 se duplicará el tráfico europeo provocando que 19 aeropuertos europeos se saturen, afectando al 50% de los vuelos europeos. Véase los informes de EUROCONTROL, *Challenges of Growth 2008; Long-Term Forecast Flight Movements 2010-2030 y Performance Review Report 2010*. El problema ha sido perfectamente explicado por el Comité de Sabios en su informe de 1994 *Expanding Horizons - Report by the Comité des Sages For Air transport to the European Commission*, en *E.T.L.*, 1994, 137. Para un mayor profundización del tema, vid. F. DE CONINCK, *The Report of the «Comité des*

aeroportuario europeos: concentración en los *hubs* de la mayor parte de las operaciones aéreas y la existencia de limitadas infraestructuras aeroportuarias.

#### 3.4.1.1. *Las compañías aéreas y los grandes hubs.*

Los grandes *hubs* o nudos de conexión <sup>(94)</sup> se encuentran, en general, en las principales ciudades de los Estados miembros como las capitales, por ser los puntos estratégicos de sus economías (Frankfurt) y/o turísticos (Roma, Madrid). Este hecho atrae a millones de pasajeros al año. Consecuentemente, como tenía lugar precedentemente, continúan siendo la primera opción como base de operaciones para las compañías aéreas tradicionales y no sólo por el tráfico aéreo internacional. Asentarse en un *hub* les permite gestionar sus vuelos de conexión con otros provenientes de aeropuertos secundarios y viceversa. Es lo que se denomina estrategia *hub&spoke*.

Este hecho conlleva que los transportistas aéreos, como empresas privadas, pretendan obtener las mejores franjas horarias o *slots* <sup>(95)</sup> en sus instalaciones en busca de mejores negocios que, justamente, coinciden con las horas punta en las que se

---

*Sages» the Right Remedies for the European airlines' Woes?*, en *E.T.L.*, 1994, 209; P. MALANIK, *The Report of the European «Comité des Sages»*, en *Air & Space Law*, 1994, 75. Para un amplio estudio, ver A. ROMA, *Privatizzazioni e gestioni degli aeroporti in Europa*, en *Le gestioni aeroportuali – Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, ob. cit., 123.

<sup>(94)</sup> Son los aeropuertos de mayor tamaño con un gran volumen de concentración de tráfico, particularmente a las horas punta y es utilizado principalmente por las grandes compañías que actúan en red, como son las tradicionales.

<sup>(95)</sup> Reglamento (CEE) n. 95/93, artículo 2.a [modificado por Reglamento (CE) n. 545/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n. 95/93 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DOUE L 167 de 26 de junio de 2009, 24)]. Se entiende por franja horaria o *slot* «la hora prevista de llegada o de salida disponible o asignada a un movimiento de aeronave, en una fecha determinada y en un aeropuerto coordinado». A su vez, se entiende por aeropuerto coordinado como aquel en el «que para facilitar las actividades de las compañías aéreas que operan o se proponen operar en dicho aeropuerto, se ha nombrado un coordinador» (artículo 2.f). Para un amplio estudio, ver P. P. C. HAANAPPELL, *Airport Slots and Market Access: Some Basic Notions and Solutions*, en *Air & Space Law*, 1994, 197; G. SILINGARDI, D. MAFFEO, *Gli slots. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, Torino, 1997; R. I. R. ABEYRATNE, *Management of airport congestion through slot allocation*, en *Journal of Air Transport Management*, n. 6, 2000, 29; J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, cit., 61 ss.; A. ANTONINI, *La slots allocation: problemi giuridici*, en *Dir. trasp.*, 2001, 321; M. OLBRICH, G. BROSEL, M. HASSLINGER, *The valuation of airport slots*, en *J. Air L. & Com.*, 2009, 897; M. DORADO MUÑOZ, *Breves notas acerca de una propuesta de reforma de la regulación comunitaria sobre adquisiciones originarias y derivativas de los derechos sobre las franjas horarias aeroportuarias*, en *Estudios de derecho aeronáutico y espacial - XXXI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial* (Sevilla, 20-23 de marzo de 2007), dirigido por M. Folchi, M. J. Guerrero Lebrón, A. Madrid Parra, Madrid, 2009, 257; L. CASTELLI, P. PELLEGRINI, R. PESENTI, *Airport slot allocation in Europe: economic efficiency and fairness*, *Working Paper* de la Universidad de Venecia n. 197, 2010; A. FORTES MARTÍN, *La ordenación y el control administrativo del tráfico aéreo*, Madrid, 2012.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

concentra un mayor tráfico de negocios o de ocio, tales como las que permiten vuelos de ida y vuelta en el mismo día (primera hora de la mañana y última hora de la tarde) o los fines de semana (viernes por la tarde y domingo por la tarde-noche).

Esta exigencia por parte de los transportistas aéreos determina la problemática a la que se refiere este apartado. Los aeropuertos encuentran dificultades de expansión por razones de costes. En efecto, incrementar las infraestructuras aeroportuarias supone una gran inversión económica, cuya recuperación se prolonga durante décadas. Esto provoca la imposibilidad de crear nuevas rutas para que sean operadas por operadores en las horas más rentables y, consiguientemente, limita el número de franjas horarias que dispone un aeropuerto.

Se trata, por tanto, de un activo importante para las compañías aéreas, particularmente cuando el aeropuerto es de gran tráfico, ya que su posesión ayuda a diferenciarse de sus competidores. De este modo, las franjas horarias disponibles en ellos suponen un bien escaso y, sin lugar a duda, suponen una barrera de entrada, además de impedir la expansión de ciertas compañías aéreas. En efecto, compañías de bandera, por privilegios pasados, conservan las mejores franjas horarias. Es lo conocido como «*grandfather rule*»<sup>(96)</sup>. Además, tal es su importancia, que numerosas compañías aéreas se han fusionado o creado alianzas para tener acceso a los considerados mejores del mercado<sup>(97)</sup>, particularmente en otros aeropuertos internacionales copados por compañías tradicionales de aquel país donde se sitúa el aeropuerto. También, copiando a algunas compañías americanas, llevan a cabo la compra de unas nuevas terminales con el propósito de asegurar los mejores *slots* en un gran aeropuerto.

Las aerolíneas, igualmente, buscan utilizar las instalaciones de estos grandes aeropuertos al permitirle practicar la autoasistencia<sup>(98)</sup> y evitar su provisión por medio del propio aeropuerto o un operador independiente asignado por el aeropuerto. Es más, en algunos casos, las propias compañías pueden proveer a otras. Así, compañías

---

<sup>(96)</sup> *Cons. St., sez. VI, 15 settembre 2010 n. 6730, 207, en Dir. trasp., I, con comentario de G. PRUNEDDU, Spunti in tema di grandfather's rule e continuità territoriale.*

<sup>(97)</sup> Casos como Iberia y British Airways o KLM y Air France, son claros ejemplos de estas prácticas.

<sup>(98)</sup> Directiva (96/67/CE), artículo 1.2 que establece que « [...] las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán a partir del 1 de enero de 2001 a todos los aeropuertos situados en el territorio de un Estado miembro, sujetos a las disposiciones del Tratado y abiertos al tráfico comercial, y cuyo tráfico anual sea igual o superior a 2 millones de viajeros o a 50 000 toneladas de carga».

pequeñas se le ha sido concedida la ejecución de dicho servicio en forma de monopolio en aquellos aeropuertos con menos de dos millones de pasajeros. Asimismo, estos centros ponen a disposición de las compañías las mejores instalaciones (mostradores, hangares, etc.) del aeropuerto e incrementan la eficiencia de los servicios que la compañía ofrece dentro del mismo.

#### 3.4.1.2. *La problemática de las infraestructuras limitadas y escasas.*

El sector aeroportuario, como sector en red, se caracteriza por el alto coste de construcción y posterior mantenimiento de su infraestructura, circunstancia que dificulta su financiación <sup>(99)</sup>. En efecto, el sector aeroportuario no se exime de la contrariedad relativa a los importantes costes de inversión necesarios para ser efectuada al mostrar, en particular, un alto riesgo en la inversión <sup>(100)</sup> y necesidad de un extenso período (puede alcanzar la treintena de años) para amortizar las nuevas instalaciones.

Esta preocupación era compartida por la Comisión, que afirmaba al respecto: «*No existe una única solución ideal para un problema tan complejo. Más allá de la multiplicidad de agentes y de la naturaleza sumamente técnica de las operaciones, los horizontes de planificación en el sector aeroportuario representan también un desafío: a) pueden ser necesarios de 5 a 10 años o más para crear nuevas infraestructuras; b) se necesitan entre uno y cinco años para planificar y optimizar la utilización de las pistas existentes, incluido el espacio aéreo circundante*» <sup>(101)</sup>.

Otras restricciones al desarrollo aeroportuario son el crecimiento urbanístico alrededor de las instalaciones aeroportuarias y la legislación medioambiental relativa a la contaminación acústica y atmosférica <sup>(102)</sup>. En efecto, el crecimiento puede estar

---

<sup>(99)</sup> Actualmente, la crisis económica y las políticas económicas de austeridad que azotan a la Unión suponen grandes problemas para la iniciación de proyectos de infraestructuras. Asimismo, las nuevas políticas de protección de medio ambiente suponen un coste añadido.

<sup>(100)</sup> Piénsese que muchos aeropuertos de nueva construcción han cerrado o casi cerrado (Murcia, Ciudad Real, Castellón), así como otros no han absorbido el volumen de tráfico de pasajeros esperado demostrándose la ineficiencia de la inversión. Por ejemplo, el aeropuerto de Leipzig/Halle, la ampliación del aeropuerto esperaba que el tráfico aumentase de 2,3 millones en 2010 a 6 ó 7 millones en 2010. En la actualidad, no llega ni a 3 millones de pasajeros.

<sup>(101)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 24 de enero de 2007, *Plan de acción para mejorar la capacidad, la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa* [COM(2006) 819 final], párrafo 9.

<sup>(102)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 14 de junio de 2007, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica*, asunto C-422/05, con el comentario de V. BOUHIÉ, en *Revue des affaires européennes*, 2007-08, 421; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 8 de

limitado por situarse cercano a un núcleo urbano provocado por una mala planificación de las ciudades, especialmente debida a la subida del precio de los terrenos colindantes al aeropuerto (aprovechamiento del coste de oportunidad que conlleva la expansión del mercado aéreo) o por otras barreras físicas relativas al entorno territorial como las infraestructuras existentes (autopistas, vías férreas, etc.), la orografía próxima o como el mar en el aeropuerto de San Sebastián (País Vasco, España). Tampoco puede expandirse por las nuevas medidas europeas pertinentes a las agresiones medioambientales que le son de aplicación, además de la consiguiente presión ciudadana surgida por los efectos nocivos de la contaminación <sup>(103)</sup>. Por tanto, a fin de una mayor integración con el espacio donde se ubique la nueva infraestructura, hace necesario cada vez más una plena coordinación del aeropuerto con los municipios y, consecuentemente, nuevas mejoras en las infraestructuras existentes en los aeropuertos.

### 3.4.2. La importancia de los aeropuertos secundarios.

---

septiembre de 2011, *European Air Transport SA contra Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale y Région de Bruxelles-Capitale*, asunto C-120/10. Para un amplio estudio, ver L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *El ruido de los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, dirigido por J. L. Iglesias Prada, Madrid, 1996, 5389; L. TULLIO, *Aeroporti e rumore: seconda puntata*, en *Dir. trasp.*, 1999, 85; J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, cit., 30; G. CAMARDA, *Aeroporti e tutela ambientale*, en *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milán, 2002, 281; N. LADEFOGED, *Ridurre l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici*, en *Riv. giur. ambiente*, 2006, 193; F. J. VILLAR ROJAS, *Las infraestructuras de transporte puertos y aeropuertos (infraestructuras y urbanismo)*, en *Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, n. 30, 2007, 67; A. FORTES MARTÍN, *La disciplina del tráfico aéreo en materia de ruido. (Comentario a la STS de 13 de octubre de 2008)*, en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23, 2009, 427; G. GARCÍA ÁLVAREZ, *La evolución del régimen jurídico del ruido*, en *Revista de Administración Pública*, n. 186, Madrid, 2011, 389; F. SALERNO, *Aeroporti e ambiente. L'inquinamento acústico*, Nápoles, 2013.

<sup>(103)</sup> Vid. B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Liberalización del transporte aéreo, privatización aeroportuaria y medio ambiente*, en *VII Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano: La reforma de las Administraciones públicas*, 2013, 2, publicado en la página web [http://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2013/04/comunicacioc81n-dadi\\_-bsp.pdf](http://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2013/04/comunicacioc81n-dadi_-bsp.pdf). Las estrategias llevadas a cabo en la Unión Europea son a grandes rasgos: la reducción en origen con aeronaves más silenciosas; planificación y gestión de la utilización del suelo; procedimientos operativos de atenuación del ruido como evitar sobrevuelos en zonas específicas; y restricciones operativas como la prohibición de vuelos nocturnos). Es más, nuevas disposiciones relativas al medio ambiente han exigido nuevas obras en infraestructuras. Este es el caso del aeropuerto de Múnich que ha provocado el cierre del antiguo aeropuerto y abrir uno nuevo. Vid. ayuda estatal de Alemania 3 de octubre de 2012 [SA.23600 - C 38/2008 (ex NN 53/2007)], relativa a las medidas de financiación alemanas relativas a la Terminal 2 del I Munich Airport [C(2012) 5047 final].

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari



La liberalización del mercado aeronáutico que abraza a la libre competencia ha supuesto para los aeropuertos secundarios o de menor tamaño un cambio sustantivo en su interior, en particular, sobre su desarrollo económico y su forma de gestión.

Como ha sido analizado, la entrada de nuevas compañías aéreas, la creciente demanda de vuelos, así como la entrada de capital privado en el sector aéreo, ha trasladado estos aeropuertos marginados generalmente por su situación territorial a luchar por obtener beneficios de las operaciones procedentes del mercado aeronáutico, así como contribuir sustancialmente en el impacto positivo en los territorios y la sociedad que los rodea <sup>(104)</sup>.

Como indicó la Comisión en su decisión del asunto « aeropuerto de Charleroi », los aeropuertos regionales han « *sufrido políticas aeroportuarias que han concentrado el tráfico en las grandes metrópolis nacionales* » <sup>(105)</sup> y, consecuentemente, un abandono por parte de las compañías nacionales de bandera que han preferido los grandes *hubs* a estos pequeños aeropuertos secundarios.

#### 3.4.2.1. *Interés comunitario.*

Los aeropuertos regionales son uno de los grandes protagonistas del contexto aeronáutico actual y la Unión no duda en fomentar e intensificar el uso de sus infraestructuras a fin de que se desarrollen como empresas.

En efecto, la aviación interregional europea es un elemento clave para alcanzar ciertos objetivos de la Unión <sup>(106)</sup>: el desarrollo regional y el incremento de la movilidad

---

<sup>(104)</sup> Existe un consenso con respecto a la importancia que los aeropuertos ejercen en la economía de sus regiones. Vid. al respecto C. CASAMITJANA OLIVÉ, M. D. PELLICÉ SALVAT, *Los retos del transporte aéreo en el siglo XXI: Los aeropuertos*, cit., 71; G. BEL, X. FAGEDA, *Aeropuertos, movilidad y crecimiento económico*, en *Anuario de la movilidad*, Barcelona, 2007, 141; G. BEL, X. FAGEDA, *La reforma del modelo de financiación y gestión de los aeropuertos en España: Lecciones de la experiencia internacional*, cit., 14.

<sup>(105)</sup> Decisión de la Comisión de 12 de febrero de 2004 (2004/393/CE), *relativa a los beneficios concedidos por la Región valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi* (DOUE L 137 de 30 de marzo de 2004, 1), apartado 294. Vid. J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 166.

<sup>(106)</sup> A este respecto, el Tratado dedica todo un Título (artículos 170 ss. TFUE) al desarrollo de estas redes, cuyo fin es contribuir a la realización de los objetivos destinados a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. La Comisión, por su parte, reafirma lo indicado en el Tratado en su Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo (661/2010/UE) de 7 de julio de 2010, *sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte* (DOUE L 204 5 de agosto de 2010, 1), considerando 2. Para un amplio estudio, ver R. IZQUIERDO, *La Red Transeuropea de*

ciudadana así como de la conectividad entre regiones. Por lo tanto, una buena red de aeropuertos secundarios unidos, tanto entre ellos como con los grandes aeropuertos de Europa, puede facilitar la movilidad de los ciudadanos y ofrecer una mejor conectividad regional que, acompañada con una eficiente movilidad intermodal, contribuya al favorecimiento de la economía y comercio de las distintas regiones europeas que viven, por ejemplo, del turismo y/o de pequeñas empresas locales <sup>(107)</sup>.

Asimismo, como ha sido indicado, los aeropuertos secundarios pueden ayudar a aliviar los grandes aeropuertos congestionados por acumular un enorme tráfico en sus infraestructuras <sup>(108)</sup>. Los aeropuertos regionales se caracterizan por una excesiva capacidad en el espacio de las terminales y la utilización de las pistas, mientras que en la mayoría de los casos a los aeropuertos nacionales y los aeropuertos principales les falta capacidad para crecer. Sin embargo, mientras las principales compañías aéreas prosigan con su estrategia de favorecer las comunicaciones radiales, esta paradoja aparente no tendrá solución. En suma, de acuerdo con la Comisión, este tipo de aeropuertos *«pueden tener un interés comunitario cierto y formar parte de los objetivos de la política común de transportes»* y por ello *«ante el crecimiento del tráfico aéreo, es necesario redefinir la explotación aeroportuaria para mejorar la utilización de las capacidades existentes»* <sup>(109)</sup> y, resolver, consecuentemente, el problema de la gestión del transporte aéreo.

---

*Transporte y su incidencia en la política española*, en *Noticias de la Unión Europea*, 2003, 69; O BACCELLI, *Il ruolo delle politiche regionali per lo sviluppo del trasporto aéreo in Italia. I casi della Sardegna e della Puglia*, en *Economia dei servizi*, 2008, 69; J. M. VASSALLO, *Política de infraestructuras del transporte en la Unión Europea*, en *Noticias de la Unión Europea (Sección Estudios y notas)*, 2012.

<sup>(107)</sup> Resolución del Parlamento Europeo (2013/C 261 E/01) de 10 de mayo de 2012, *sobre el futuro de los aeropuertos regionales y los servicios aéreos en la UE* (DOUE C 261 de 10 de septiembre de 2013, E/2), considerando B.

<sup>(108)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., apartado 278. De acuerdo con la Comisión, *«La estructura actual del sistema de transporte aéreo conduce a las compañías a concentrar sus actividades en grandes aeropuertos que desarrollan como centros de operaciones para sus actividades intracomunitarias e internacionales. La congestión se concentra en los grandes hubs aeroportuarios, con consecuencias desde el punto de vista de las contaminaciones ambientales y de la gestión del tráfico aéreo. La congestión del cielo ya es objeto de un plan de acción concreto. En cambio, la congestión en tierra no ha recibido aún la atención ni el compromiso necesario. Sin embargo, casi la mitad de los 50 principales aeropuertos europeos han alcanzado o están a punto de alcanzar la saturación de su capacidad en tierra»*.

<sup>(109)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafo 288.

### 3.4.2.2. *Las compañías aéreas de bajo coste y los aeropuertos regionales.*

Las operaciones de los transportistas aéreos se encuentran vinculadas al grado de eficiencia de la infraestructura aeroportuaria en relación con el contexto geográfico en el que deben operar. De tal forma, la estructura aeroportuaria constituye un importante condicionante en las estrategias de los transportistas aéreos relativas a la configuración de sus «sistemas distributivos»<sup>(110)</sup>.

Los aeropuertos secundarios poseedores de infraestructuras muy limitadas, se encontraban prácticamente desatendidos por las grandes compañías nacionales a causa de su situación geográfica lejana de los grandes centros económicos y turísticos, o se trataban en muchos casos de antiguos aeródromos militares sin interés estratégico. Sus infraestructuras, por ende, estaban prácticamente en desuso listas para ser operadas.

Esta ausencia, fue aprovechada por las compañías de bajo coste, hallando su *modus operandi* en el uso de estos aeropuertos (aunque en ciertos casos como Madrid y Roma, operan en grandes aeropuertos *hubs*)<sup>(111)</sup>, en especial, aquellos situados relativamente a poca distancia de las grandes urbes. En efecto, las compañías de bajo coste encuentran en este tipo de aeropuertos su mejor aliado a fin de operar de una manera más eficiente y rentable, capaz de permitirles alcanzar el objetivo de reducción de costes expuesto en líneas superiores. A estos efectos, las tasas aeroportuarias así como los costes de estacionamiento y asistencia en tierra suponen para estas compañías una parte considerable de presupuesto. Por ello toman a estos secundarios aeropuertos como base logística por ofrecer servicios más económicos que los grandes *hubs* al no poseer una alta demanda de pasajeros por su localización y, consecuentemente, adquirir

---

<sup>(110)</sup> F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, cit., 100.

<sup>(111)</sup> A. SIGNORINI, H. RIENZNER, H. PECHLANER, *L' impatto di una low-cost-airline: conseguenze per un aeroporto regionale, lo sviluppo turistico ed economico locale*, Bolzano, 2002; S. D. BARRET, *How do the demands for airport services differ between full-service carriers and low-cost carriers?*, en *Journal of Air Transport Management*, n. 10, 2004, 33; J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Aeropuertos regionales y aerolíneas de bajo coste*, en *Anuario de la competencia (Fundación ICO)*, Madrid, 2006; E. YETISKUL, A. KANAFANI, *How the presence of low-cost carrier competition scheduling differentiation*, en *Journal of Air Transport Management*, vol. 16, 1, 2010, 7; D. STARKIE, *European airports and airlines, involving relationships and the regulatory implications*, en *Journal of Air Transport Management*, n. 21, 2012, 40; A. FILOGRANA, *Compagnie aeree low-cost: impatto sul mercato e sulle infrastrutture aeroportuali in Europa*, Tesis doctoral Universidad LUISS, 2012; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 165; F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, cit., 98.

aquellos *slots* más deseables, además de contar con unas infraestructuras menos preparadas y/o modernas.

Además, el modelo de operación «punto a punto» utilizado por estas compañías funciona de un modo mucho más eficaz en este tipo de aeropuertos que en los grandes *hubs* europeos. Efectivamente, las compañías aéreas de bajo coste, por su estrategia logística, pueden modificar su base de operaciones de un aeropuerto a otro de forma rápida y poco costosa. La reorganización del nuevo asentamiento de la compañía por parte de un aeropuerto de menor tamaño es mucho más sencilla que aquellos grandes aeropuertos.

Consecuentemente, la expansión en el mercado aeronáutico europeo de las compañías aéreas de bajo coste y su elección a operar en este tipo de aeropuertos secundarios, ha ocasionado un aumento de las relaciones entre las mismas y los gestores de los aeropuertos regionales en las que se instalan.

#### 3.4.2.3. *Ventajas y desventajas para el aeropuerto regional.*

Parece bastante razonable pensar que las operaciones de estas compañías, en principio, deben beneficiar a los aeropuertos que toman como base. Las autoridades europeas así lo interpretan. No obstante, parece más apropiado afirmar que depende de la óptica del interesado y de los intereses que busca establecer.

Con respecto a las ventajas, en primer lugar, las compañías aéreas de bajo coste desde sus inicios, han incrementado cada año su demanda, sustrayendo pasajeros a las grandes aerolíneas. En consecuencia, al ser elegidos como base operativa, el tráfico de los aeropuertos regionales se ha visto incrementado (en 2010, suponían el 52% del tráfico total europeo).

Sorprende que su situación geográfica de los aeropuertos regionales, en general lejana de los centros urbanos (en algunos casos a más de cien de kilómetros), no haya supuesto algún inconveniente para ser elegido por los consumidores finales. Los pasajeros que utilizan este tipo de aerolíneas no son sensibles al tiempo de espera. Justamente, son consumidores sensibles al precio del billete.

A pesar de ser ello la principal motivación para el pasajero como consumidor final, es la apreciación del aeropuerto regional como una infraestructura que comporta

una serie de ventajas percibidas como muy positivas. Los tiempos de espera, por ejemplo, suelen ser inferiores por causa de un menor tráfico de aviones. Igualmente los tiempos de facturación de equipaje, como los riesgos de pérdida son inferiores, así como las distancias a recorrer <sup>(112)</sup>.

No puede ponerse en duda que el incremento del tráfico aéreo en un aeropuerto supone una importante ventaja competitiva en la promoción del territorio o región donde se sitúa. En particular, un mejoramiento de la accesibilidad aérea a la región del aeropuerto provoca un incremento de la economía, empleo y la competitividad en general de las empresas situadas en la región. Por tanto, cuanto más relevante sea el uso de la estructura aeroportuaria, los efectos positivos para la región donde esté situado el aeropuerto alcanzarán un mayor rango a medio y largo plazo. Por ejemplo, el abastecimiento de ciertos productos al aeropuerto de empresas de la región o aquellos servicios relacionados con el consumidor final como negocios turísticos, empresas de transporte o de logística distributiva, empresas de alta tecnología <sup>(113)</sup>. En definitiva, el hecho consistente en que las compañías aéreas de bajo coste operen en los aeropuertos regionales proporciona sustanciales beneficios particularmente en el mercado laboral.

También el asentamiento de compañías aéreas de bajo coste ha supuesto desventajas para el aeropuerto. Debe ponerse de relieve que la razón principal de la elección de este tipo de aeropuertos menores consiste en que estos, a diferencia de los grandes aeropuertos *hubs*, pueden ofrecer tasas más económicas, lo que hace más atractiva su utilización para este tipo de compañías. En consecuencia otorgan a las compañías de bajo coste un amplio poder de negociación frente a los gestores aeroportuarios <sup>(114)</sup>, hecho que ha provocado una significativa reducción de su autoridad monopolística y, en algunos casos, el traspaso de dicho monopolio a la compañía aérea que en ellos opera <sup>(115)</sup>. Este es el caso del aeropuerto de Alghero, donde en principio

---

<sup>(112)</sup> F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, cit., 98.

<sup>(113)</sup> F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, cit., 134 ss.

<sup>(114)</sup> G. BEL, X. FAGEDA, *Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe*, en *Springer Science+Business Media*, 2009, 4. Los autores afirman que el poder de negociación de las compañías aéreas depende de la participación de la compañía en el aeropuerto. A mayor participación, mayor poder. Incluso, afirma que este poder de mercado puede ser superior en las de bajo coste que en las tradicionales.

<sup>(115)</sup> Resolución del Parlamento Europeo (2013/C 261 E/01) de 10 de mayo de 2012, sobre el futuro de los aeropuertos regionales y los servicios aéreos en la UE (DOUE C 261 de 10 de septiembre de 2013, E/2), considerando D.

parece que el régimen de ayuda a la compañía aérea Ryanair no ha beneficiado en absoluto al aeropuerto, siendo su coste superior a su ingreso <sup>(116)</sup>.

Igualmente, si el desarrollo de los aeropuertos puede beneficiar a la economía de los municipios próximos, también puede conllevar efectos negativos. Así, un impacto negativo sobre el medio ambiente o la contaminación acústica son dos claros ejemplos.

La competencia puede verse afectada entre aeropuertos relativamente cercanos (la Comisión habla de 100 kilómetros o menos de una hora de viaje en cualquier medio de transporte). Una región económicamente más potente puede ofrecer a las aerolíneas de bajo coste mejores ventajas para que operen en sus aeropuertos que aquellas más pobres, produciendo un desplazamiento de tráfico de un aeropuerto a otro e igualmente empobreciendo el desarrollo de su aeropuerto.

Otro efecto negativo, más concreto, de las operaciones de las *low cost*, tuvo lugar con la instalación de la cláusula de «pieza de equipaje única» <sup>(117)</sup>, restringiendo a un único equipaje de cabina por pasajero. Este hecho, ha supuesto una disminución de las ventas minoristas terrestres en algunos aeropuertos secundarios, debiendo recordarse que en un principio una buena parte de los beneficios aeroportuarios son destinados a subvencionar las líneas aéreas <sup>(118)</sup>.

---

<sup>(116)</sup> Ayuda estatal de Italia de 27 de junio de 2012 [SA.23098 (C 37/2007)], relativa al aeropuerto de Alghero [C(2012) 4221 final], párrafo 156.

<sup>(117)</sup> Tras la sentencia del Tribunal de lo Mercantil de Madrid, cit., la cláusula de «pieza única de equipaje» ha sido suprimida.

<sup>(118)</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 10 de mayo de 2012 (2013/C 261 E/01), cit., punto F.

# **CAPÍTULO III:** **REGÍMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS** **ESTATALES, EL TRANSPORTE AÉREO Y SU** **NORMATIVA EUROPEA.**

**SUMARIO:** 1. Introducción. — 2. Normativa de referencia. — 3. Noción de ayuda y tipos de ayudas estatales. — 4. Análisis de las ayudas estatales (artículo 107.1 TFUE). — 4.1. Debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. — 4.1.1. Principio de neutralidad e igualdad de empresas públicas y privadas. — 4.1.2. La noción de Estado. — 4.1.3. El concepto de fondos estatales. — 4.1.4. Otorgada por los Estados o mediante fondos estatales. — 4.1.5. Participación comunitaria. — 4.2. Debe conferir una ventaja a su beneficiario favoreciendo a determinadas empresas o producciones. — 4.2.1. El concepto de empresa y actividad económica. — 4.2.2. Principio de selectividad o especificidad. — 4.2.3. El carácter objetivo de la ventaja. — 4.2.4. Principio de un inversor privado en una economía de mercado. — 4.3. La intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia. — 4.3.1. El mercado de referencia o mercado relevante. — 4.3.1.1. Mercado geográfico de referencia. — 4.3.1.2. Mercado de producto de referencia. — 4.3.2. Las ayudas *de minimis*. — 5. La compatibilidad de la ayuda (artículos 107.2,3 TFUE). — 5.1. Ayudas compatibles con el mercado interior. — 5.1.1. Ayudas de carácter social. — 5.1.2. Ayudas por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. — 5.1.3. Ayudas por la reunificación de Alemania. — 5.2. Compatibilidad con el mercado interno. — 5.2.1. Requisitos «*ex ante*» de compatibilidad. — 5.2.1.1. Contribución a un objetivo de interés común claramente definido. — 5.2.1.2. Necesidad de intervención del Estado. — 5.2.1.3. Pertinencia de la medida de ayuda. — 5.2.1.4. Efecto incentivador. — 5.2.1.5. Proporcionalidad de la ayuda (ayuda limitada al mínimo). — 5.2.1.6. Evitación de efectos negativos indebidos en la competencia y el comercio entre Estados miembros. — 5.2.1.7. Transparencia de la ayuda. — 5.3. Tipos de ayudas compatibles. — 5.3.1. Ayudas horizontales. — 5.3.2. Ayudas sectoriales. — 5.3.3. Ayudas regionales. — 5.3.4. Servicios económicos de interés general. — 5.3.5. Resto de ayudas. — 6. Marco jurídico de ayudas estatales al transporte aéreo. — 6.1. Evolución de la normativa comunitaria en materia de ayudas estatales al transporte aéreo: reconocimiento en el Tratado. — 6.2. Las Directrices de 1994. — 6.2.1. Tipos de ayudas estatales. — 6.2.2. Las medidas estatales a las compañías aéreas. — 6.2.3. Las medidas estatales a los aeropuertos. — 6.3. Las Directrices de 2005. — 6.4. Las Directrices de 2014.

**OBJETIVO:** En el presente capítulo se aborda un amplio análisis de las ayudas estatales en la Unión Europea y su compatibilidad con el mercado interno, así como el marco jurídico del sector aeronáutico y aeroportuario, tema central de esta tesis. Se pretende dar a conocer al lector la noción de ayuda estatal en la esfera europea e introducir la normativa relativa a las ayudas estatales al sector aeronáutico utilizada para el análisis de las ayudas estatales en los próximos Capítulos.

## **1. INTRODUCCIÓN.**

Las ayudas estatales surgen como un instrumento de intervención pública en la economía – variaciones en la oferta y demanda – con el fin de realizar determinados

objetivos de política económica o social. Su disciplina, sin embargo, está dirigida a salvaguardar el libre juego de la competencia, evitando que cierto sujetos que participan en el mercado europeo se beneficien de dichas ayudas. Por ello, el control de las ayudas públicas surge como una herramienta esencial destinada a garantizar el funcionamiento competitivo de los mercados <sup>(119)</sup>.

La disciplina normativa sobre ayudas estatales está dictada en el Tratado e inserida a su vez dentro de la normativa en materia de competencia <sup>(120)</sup>, máxima norma europea que contiene los principios fundamentales de la materia. A las propias disposiciones del Tratado se le unen diversos textos normativos así como reglamentos emanados por los órganos comunitarios. La jurisprudencia de los distintos Tribunales de Justicia europeos así como la práctica decisonal de la Comisión establecen el marco general de la materia relativa a las ayudas estatales.

A este respecto, toda medida estatal otorgada por un Estado miembro <sup>(121)</sup> a una o varias sociedades, por regla general, es incompatible con el mercado interno en la medida que pueda falsear la competencia y/o alterar los intercambios comunitarios. Esta es la premisa con la que parten las autoridades europeas en su análisis.

Sin embargo, ciertos objetivos europeos, como el desarrollo regional, medio ambiente o problemas de carácter social, deben ser amparados por los poderes públicos y por la propia Unión y que, sin la financiación pública, difícilmente podrían ser alcanzados. A este respecto, el propio Tratado enumera un grupo de ayudas estatales que sí son compatibles con el mercado interno, así como otro grupo en el que pueden llegar a serlo bajo ciertas condiciones.

---

<sup>(119)</sup> J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Control de ayudas públicas*, en *Derecho de la libre competencia comunitario y español*, Navarra, 2009, 422.

<sup>(120)</sup> Para un amplio estudio en materia de competencia, ver G. BERNINI, *Le regole di concorrenza*, en *Trent'anni di diritto comunitario*, Luxemburgo, 1984; C. BELLAMY, G. CHILD, *Derecho de la competencia en el Mercado Común*, Madrid, 1992, 785 ss.; L. BRITIAN, *European competition policy: keeping the playing-field level*, Londres, 1992; A. FRIGNANI, M. Waelbroeck, *Disciplina della concorrenza nella CE*, Turín, 1996; S. BISHOP, M. WALKER *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, Londres, 2002; A. CALVO CARAVACA, J. CARRASCOSA GÓNZALEZ, *Mercado unico y libre competencia en la Unión Europea*, Madrid, 2003; A. SANTA MARIA (dirigido por), *Concorrenza e aiuti di Stato*, Turín, 2007; J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Derecho de la libre competencia comunitario y español*, Navarra, 2009; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padua, 2012.

<sup>(121)</sup> Es necesario adelantar que cuando sea utilizado en el presente capítulo el término «Estado», éste recoge todos aquellos organismos e instituciones cuya titularidad pertenece a los poderes legislativo y ejecutivo, sea cual sea el ámbito territorial.



El régimen en materia de ayudas estatales tiene como propósito fijar normas que permitan de manera uniforme establecer ayudas compatibles con la legislación europea. De este modo, evitar que los Estados miembros inicien a otorgar ayudas sin discreción ni miramiento a las empresas nacionales perjudicando tanto a sus economías como al conjunto de la Unión.

## **2. NORMATIVA DE REFERENCIA.**

El control de las ayudas públicas se circunscribe en tres ámbitos normativos: el del comercio internacional; el del comercio europeo o comunitario; y, por último, el del comercio nacional. Este trabajo se centra principalmente en el segundo ámbito, aquel del comercio dentro de la Unión Europea.

El régimen comunitario relativo a las ayudas estatales se encuentra integrado tanto por normas de Derecho originario como de Derecho derivado. El Derecho originario, manifestado por medio del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante «TFUE» o «Tratado»), persigue el cumplimiento de ciertos objetivos mediante políticas comunes a fin de alcanzar un mercado común y una unión económica y monetaria. Por ello, pone a disposición de los órganos legisladores y decisores europeos ciertos instrumentos a fin de evitar que las políticas nacionales puedan amenazar la consecución de dichos objetivos.

Uno de esos objetivos comunitarios primordiales para la Unión es aquel de evitar que los Estados miembros falseen la competencia, así como afecten a los intercambios comerciales intracomunitarios. La disciplina normativa sobre la competencia (también conocidas con el anglicanismo normas *antitrust*) se encuentra dispuesta en los artículos 101 y 102 del TFUE (antiguos artículo 81 y 82 TCE).

El artículo 101 del TFUE pone de manifiesto que son incompatibles con el mercado interior todas las prácticas llevadas a cabo por empresas y entre empresas que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear la competencia. El 102 TFUE prohíbe expresamente las prácticas relativas a una explotación abusiva o posición dominante por parte de las empresas en el mercado interior.

El Tratado, asimismo, prescribe la disciplina en materia de ayuda de Estado en sus artículos 107 a 109 TFUE, así como el segundo párrafo del artículo 106 TFUE (*ex* artículos 90 a 93 TCEE; *ex* artículos 86 a 89 TCE). Sin embargo, a fin de realizar un exhaustivo análisis de las ayudas públicas en el presente capítulo y en los posteriores, el artículo 107 TFUE y el segundo párrafo del 106 TFUE serán el foco de atención fundamental para entender esta materia.

La disciplina normativa sobre las ayudas de Estado, inmersa en aquella de la competencia, se encuentra en el primer párrafo del artículo 107 TFUE. Sin embargo, el Derecho originario, consciente de la necesidad de salvaguardar ciertos intereses de carácter general, enumera en el segundo párrafo del artículo 107 TFUE, las ayudas compatibles con el mercado interno y en el tercero aquellas ayudas que pueden ser compatibles con el mismo. Otro artículo del Tratado que será de relevancia para el análisis de las ayudas de Estado será el segundo párrafo del artículo 106 TFUE en el que se describe el principio fundamental de los servicios económicos de interés general.

El Derecho derivado, por otra parte, se encuentra formado por varios documentos (comunicaciones, directrices, marcos, reglamentos,...) elaborados por los órganos comunitarios que son conocidos como «*soft law*» <sup>(122)</sup> y que poseen una importancia práctica transcendental en el control de las ayudas estatales en aquellos sectores especiales como es el transporte.

Por último, el control de las ayudas públicas es apoyado por la jurisprudencia de los distintos Tribunales europeos (Tribunal de Justicia, Tribunales General, Tribunal de Primera Instancia, así como los nacionales) conformando con el Derecho originario y derivado el régimen disciplinar que en los próximos capítulos se irá desarrollando.

---

<sup>(122)</sup> R. ALONSO GARCÍA, *El soft law comunitario*, en *Revista de Administración Pública*, n. 154, 2001, 63; J. L. LARA ARROYO, *La Regulación Administrativa en Materia Económica y sus Nuevas Manifestaciones la Irrupción del Denominado Soft Law*, en *Ars Boni et Aequi*, vol. 7, n. 2, 2011, 161; A. SPERTI, *Una "soft law" costituzionale?*, en *Politica del diritto*, vol. 43, n. 1, 2012, 107;

### 3. NOCIÓN DE AYUDA Y TIPOS DE AYUDAS ESTATALES.

En el Derecho europeo existe una ausencia de noción legal de ayuda estatal <sup>(123)</sup>, hecho que ha dificultado en cierta manera su evaluación y categorización por parte de la Comisión Europea, órgano principal competente encargado del control de las mismas.

---

<sup>(123)</sup> Para un amplio estudio de noción de ayuda y de sus criterios, ver A. PAPPALARDO, *Le linee generali della politica di concorrenza in terra di aiuti statali*, en *Manuale di diritto comunitario*, dirigido por E. Pennacchini, R. Monaco, L. Ferrari Bravo, S. Puglisi, Vol. II, Turín, 1984; W. RODRÍGUEZ CUIREL, *La nueva comunicación de la Comisión sobre ayudas de Estado a empresas públicas*, en *Not. CEE*, n. 89, 1992, 35; G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Madrid, 1993; M. ORLANDI, *Aiuti di Stato mediante conferimento di capitale alle imprese nota alla Sentenza Alfa Romeo*, en *Giurisprudenza di merito*, n. 2, 1993, 543; A. VALLE GÁLVEZ, *Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, dirigido por G. C. Rodríguez Iglesias, D. J. Liñán Noguera, Madrid, 1993, 885; E. M. APPIANO, *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazioni nel diritto comunitario della concorrenza*, en *Dir. comunitario. Scambi internaz.*, 1994, 317; M. T. CIRENEL, *Disciplina comunitaria degli aiuti alle imprese e privatizzazioni*, en *Dir. comm. int.*, 1994; G. BELOTTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario della concorrenza*, en *Dir. comunitario. Scambi internaz.*, 1995, n. 2, 473; P. FATTORI, *Aiuti di Stato, processi di privatizzazione e tutela della concorrenza*, en *Riv. dir. eur.*, 1995, 2; M. ORLANDI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario*, Napolés, 1995; A. TAMARASSO, *Il processo di privatizzazione e di liberalizzazione e il diritto comunitario in materia di aiuti di stato e di concorrenza*, en *Dir. comm. internaz.*, 1995, 933; S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario: aspetti generali*, Milán, 1997; G. PINNA, *La disciplina degli aiuti di stato nel diritto comunitario: una sintesi*, en S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario: aspetti generali*, Milán, 1997; G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padua, 1997; G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazioni*, en S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario: aspetti generali*, ob. cit., 78; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario vivente*, en *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, 1259; J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, Navarra, 2000; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padua, 2000; G. A. BENACCHIO, G. CAPOGNA, *Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato*, Trento, 2001; G. A. BENACCHIO, G. PERINI, *Il sistema degli aiuti di Stato nella politica di concorrenza dell'Unione Europea*, Trento, 2001; S. BOSCO, *Gli aiuti di Stato nella normativa comunitaria e nella recente giurisprudenza della Corte di Cassazione*, en *Dir. com.*, 2001, 3, 529; A. CALVO CARAVACA, *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*, Madrid, 2001; L. MALFERRARI, *Aiuti di Stato, vantaggi fiscali e servizi pubblici*, en *Il diritto industriale*, 2002, 167; J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *Ayudas públicas*, en *Derecho Europeo de la Competencia (antitrust e intervenciones publicas)*, coordinado por L. A. Velasco San Pedro, Valladolid, 2005, 493; J. QUIJANO GONZÁLEZ, *Ayudas públicas (aspectos generales y ayudas públicas compatibles)*, en *Diccionario de Derecho de la Competencia*, Madrid, 2006, 173; D. HILDEBRAND, A. SCHWEINSBERG, *Refined Economic Approach in European State Aid Control - Will it Gain Momentum?*, en *World Competition*, 30(3), 2007, 449; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, en *Trattato dir. amm. eur.*, parte spec., I, Milán, 2007, 65; A. SANTA MARIA (dirigido por), *Concorrenza e aiuti di Stato*, cit.; F. G. WISHLADE, R. MICHIE, *Il "vaso di Pandora" e l'"oracolo di Delfi": la politica di coesione europea e il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato*, en *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2009, 877; K. BACON (dirigido por), *European Community Law of State Aid*, Oxford, 2009; A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di stato*, en *Dir. pubbl.*, 2010, 195; A. DESCALZO GONZÁLEZ, *Ayudas públicas y defensa de la competencia*, en *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, coordinado por M. Garcés Sanagustín, A. Palomar Olmeda, 2011, 213; T. FOUQUET, *Chronique des aides publiques – 2010*, en *Revue de l'Union européenne*, n. 549, 2011, 403; G. L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato*, en *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di stato, Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, dirigido por C. Schepisi, Turín, 2011, 3; L. GARCÍA GUIJO, *Las ayudas de estado en la unión europea: concepto, requisitos e implicaciones*, en *Dereito* vol.21, n. 2; 2012, 97; P. VIDAL MARTÍNEZ, *La reforma del*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

El Tratado en vez de presentar una definición de ayuda introduce el principio general de incompatibilidad de las ayudas estatales con el mercado común y el Derecho derivado por su parte, en numerosos documentos (<sup>124</sup>), se limita únicamente a realizar una remisión al artículo 107.1 TFUE: «*Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*».

El Tribunal de Justicia reconoce el artículo 107.1 TFUE y establece cual es el objeto de las ayudas estatales estableciendo que el precepto anterior «*se refiere a las decisiones de los Estados miembros mediante las que éstos, con el fin de alcanzar sus propios objetivos económicos y sociales, ponen, mediante decisiones unilaterales y autónomas, a disposición de las empresas o de otros sujetos de derechos, recursos o les conceden ventajas destinadas a favorecer la realización de los objetivos económicos o sociales perseguidos*» (<sup>125</sup>).

Por tanto, el Derecho europeo le otorga una estructura compleja a la noción de ayuda pública y la somete al cumplimiento de ciertos criterios esenciales, cuyo objetivo es demostrar la existencia o no de ayuda; esto es, si a la medida en estudio se le aplica o no la normativa europea sobre ayudas estatales o queda fuera de su esfera.

En efecto, se aprecia una intencionalidad de la carencia de una noción de ayuda estatal en el Derecho europeo. De acuerdo con la doctrina en general, esta generalidad permite englobar en el concepto de ayuda todas las posibles y potenciales intervenciones estatales que podrían producir efectos negativos en la competencia, aminorando la incertidumbre que se pudiera desprender por el efecto de la ayuda en el comercio europeo. Por este motivo, refuerza consecuentemente la facultad discrecional

---

*régimen de ayudas de Estado en la Unión Europea*, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n. 34, 2013, 146.

(<sup>124</sup>) Reglamento (CE) n. 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DOCE L 83 de 27 de marzo de 1999, 1), artículo 1.a, para un amplio estudio ver S. BASTIANON, *Il regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio sulle modalità di applicazione dell'art. 88 del Trattato CE*, en *Il diritto dell'Unione Europea*, vol. 4, 2, 1999, 392; Comunicación de la Comisión (2014/C 99/03), *Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas* (DOUE C 99 de 4 de abril de 2014, 3) (en adelante, «Directrices de 2014»), punto 25.1.

(<sup>125</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato contra Denkavit italiana Srl*, asunto 61/79, apartado 31.

evaluativa y de análisis de la Comisión Europea (<sup>126</sup>), donde su práctica ha jugado un papel importante en el control y definición de las ayudas estatales, acompañada con la jurisprudencia de los Tribunales europeos (<sup>127</sup>).

---

(<sup>126</sup>) Junto con la colaboración de los Estados miembros (notificar a la Comisión las ayudas estatales que puedan distorsionar la competencia y poner a su disposición toda la información necesaria cuando le sea exigible para la correcta evaluación de la ayuda), la Comisión Europea es el órgano europeo encargado del análisis y examen de aquellas posibles ventajas económicas otorgadas por los Estados miembros a una o varias empresas capaces de distorsionar la competencia y afectar a los intercambios comunitarios; es decir, del control de las ayudas estatales. Del mismo modo, será el órgano europeo que proponga las medidas necesarias para desarrollar dicho control (elaborar decisiones, directrices, comunicaciones, notas de prensa). De una forma similar se configura el artículo 106 TFUE, que exige a la Comisión velar, además de publicar disposiciones de control, que las empresas encargadas de servicios económicos de interés general o que tengan el carácter de monopolio fiscal cumplan las normas del Tratado. La jurisprudencia dispuso al respecto, «*La incompatibilidad de las ayudas con el mercado común, establecida por el apartado 1 del artículo 92, tal como aparece tanto en los apartados 1 y 3 del artículo 92 como en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, no es ni absoluta ni incondicional; tanto el artículo 92 como el artículo 93 confieren a la Comisión una amplia facultad de apreciación*» (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Iannelli & Volpi SpA contra Ditta Paolo Meroni*, asunto 74/76, apartado 11, con comentario de A. SARDELLA, *Residue illegittimità nel sistema italiano di aiuti e contributi nel settore della carta*, en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1977, 506). Para un amplio estudio, ver E. TRIGGIANI, *I poteri di controllo della Commissione sugli aiuti alle imprese pubbliche*, en *Rivista di Diritto Europeo*, n. 3, 1990, 489; C. D. EHLERMANN, *Imprese pubbliche e controllo degli aiuti di Stato*, en *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1992, 413; G. M. ROBERTI, *Le controle de la Commission des Communautés Européennes sur les aides nationales*, en *AJDA*, n. 6, 20, 1993, París, 397; V. HERNÁNDEZ MARTÍN, *El Control de las ayudas de Estado en el derecho europeo*, Madrid, 1999; P. NICOLAIDES, *Control of State Aid in the European Union Compliance, Sanctions and Rational Behaviour*, en *World Competition*, 25(3), 2002, 249; A. SINNAEVE, *Block Exemptions for State Aid: more Scope for State Aid control by member States and competitors*, en *Common Market Law Review*, 2001, vol. 38, n. 6, 1479; P. NICOLAIDES, *The new frontier in state aid control: An economic assessment of measures that compensate enterprises*, en *Intereconomics*, vol. 37, 4, 2003, 190; A. ESTOA PÉREZ, *El control de las ayudas de Estado*, Madrid, 2006; M. DONY, *Commentaire J. Mégret. Contrôle des aides d'Etat*, en *Droit communautaire de la concurrence*, Bruselas, 2007; D. HILDEBRAND, A. SCHWEINSBERG, *Refined Economic Approach in European State Aid Control -Will it Gain Momentum?*, en *World Competition*, 30(3), 2007, 449; J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Control de ayudas públicas*, en *Derecho de la libre competencia comunitario y español*, cit., 421 ss.; T. NORDBY, E. BAKKEN, *European state aid control: latest developments by the European commission*, en *Competition*, 2010, vol. 1, 24; J. L. ARPIO SANTACRUZ, *El control de las ayudas de Estado por la Comisión Europea: las normas de procedimiento*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 330, 2012.

(<sup>127</sup>) La Comisión se encuentra sujeta a los Tribunales Europeos (Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia). Son los únicos órganos comunitarios que pueden anular las decisiones de la Comisión y, consecuentemente, velarán que cumpla las normas del Tratado, así como sus propias Directrices y Directivas relativas a la materia, otra facultad otorgada por el Tratado. A este respecto, según reiterada jurisprudencia, «*el órgano jurisdiccional de la Unión deberá, en principio, y teniendo en cuenta tanto determinados elementos concretos del litigio del que conoce como el carácter técnico o complejo de las apreciaciones realizadas por la Comisión, ejercer un control completo por lo que respecta a la cuestión de si una medida está comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1. De ello se deduce que incumbe a este órgano jurisdiccional verificar si los hechos invocados por la Comisión son materialmente exactos y si pueden demostrar que se cumplen todos los requisitos que permiten la calificación como «ayuda» en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1*», ver sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980, *SA Roquette Frères contra Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto C-138/79, apartado 25; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2000, *República Francesa contra Ladbrooke Racing Ltd y Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-83/98 P, apartado 25; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de octubre de 2002, *Linde AG*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

Por consiguiente, el concepto de ayuda tiene un amplio sentido como hemos visto y por ello se extiende a «cualquier forma» por tener su origen en el vínculo existente entre la propia ayuda y el efecto que ésta produce en la competencia y/o comercio interno, sin perjuicio de las causas u objetivos que persigue (<sup>128</sup>). Así, es este efecto ulterior al otorgamiento de la ayuda el factor determinante y le otorga asimismo un carácter jurídico y objetivo a la misma (<sup>129</sup>).

Es más, no se limita al concepto general de subvención «ya que comprende no sólo las prestaciones positivas, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos» (<sup>130</sup>).

---

contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto T-98/00, apartado 40. Incluso, dictaminaron los tribunales europeos que «Se desprende de reiterada jurisprudencia que la apreciación de la compatibilidad de medidas de ayuda o de un régimen de ayudas con el mercado común es competencia exclusiva de la Comisión, que actúa bajo el control del juez comunitario», ver sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon contra República Francesa*, asunto C-354/90, apartado 14; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros contra La Poste y otros*, asunto C-39/94, apartado 42; sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, *Reino de Bélgica contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-75/97, apartado 31; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2006, *Enirisorse SpA contra Sotacarbo SpA*, asunto C-237/04, apartado 23. Por último, debe indicarse que «El Tribunal de Justicia ha declarado igualmente de forma reiterada que, si bien no es competente para pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con el Derecho comunitario ni para interpretar disposiciones legales o reglamentarias nacionales», ver Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2006, cit., apartado 24. En literatura, ver J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, Barcelona, 2011, 323.

(<sup>128</sup>) Según reiterada jurisprudencia, «el artículo 87 CE, apartado 1, no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos». Ver, sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 173/73, apartado 27 con comentario de J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Ayudas de Estado a empresas públicas: los casos ENI-Lanerossi y Alfa Romeo*, en *Gaceta Jurídica de la CEE*, n. 63, 1991, 3; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-241/94, apartado 20; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 1999, *Bretagne Angleterre Irlande (BAI) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-14/96, apartado 81.

(<sup>129</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1985, *Remia B.V. y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 42/84, apartado 22: «Debe recordarse asimismo que el concepto de ayuda de Estado, tal y como se define en el Tratado CE, tiene carácter jurídico y debe interpretarse en función de elementos objetivos». Vid. además, sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de octubre de 2002, cit., apartado 40; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, *Ryanair Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-196/04 apartado 40.

(<sup>130</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH contra Finanzlandesdirektion für Kärnten*, asunto C-143/99, apartado 39; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2004, *Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-501/00, apartado 90.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

En definitiva, como respondió la Comisión a la pregunta escrita de *on. Burgbacher* (<sup>131</sup>), son múltiples sus formas, siendo todos los posibles instrumentos puestos a disposición de los poderes públicos: «*Sovvenzioni; esenzioni da imposte e tasse; esenzioni da tasse parafiscali; bonifici d'interessi; garanzie di prestiti a condizioni particolarmente favorevoli; cessioni di edifici o di terreni a titolo gratuito o a condizioni particolarmente favorevoli; forniture di beni o servizi a condizioni preferenziali; coperture di perdite; qualsiasi altra misura di effetto equivalente*».

Una clasificación de las ayudas puede ser (<sup>132</sup>):

1. *Aportaciones económicas*, como son las subvenciones directas a una determinada empresa, así como inyecciones de capital.
2. *Operaciones financieras en condiciones no de mercado*, como garantías, préstamos, transferencia de activos, participaciones en empresas, entre otras.
3. *Exención del cumplimiento de deberes*, como las bonificaciones y las exenciones fiscales, así como aplazamientos de pagos o impuestos, incluso de una deuda tributaria.
4. *Prestaciones en especie*, que incluyen las obras en infraestructuras; frecuencias de televisión o comunicaciones.

Por otro parte, tal como se ha referido precedentemente, la intervención pública – que debe ser cuantificable – debe producir un efecto (negativo) en los intercambios y/o en la competencia europeos. Este efecto únicamente es apreciado con la presencia de una ventaja económicamente apreciable (<sup>133</sup>) a favor de la empresa beneficiaria, que sin la intervención estatal no habría obtenido en condiciones normales de mercado (<sup>134</sup>): en caso de no translucirse el apoyo público en una ventaja económica, no existe ayuda.

---

(<sup>131</sup>) Interrogazione scritta n. 48 dell'on. Burgbacher alla Commissione della Comunità Economica Europea (DO C 125 de 27 de junio de 1963, 2235).

(<sup>132</sup>) J. C. LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, Navarra, 2009, 493 ss.

(<sup>133</sup>) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de diciembre de 2008, *Componenta Oyj contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-455/05, apartado 97.

(<sup>134</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, asunto 30-59, el Tribunal de Justicia establece que «*la ayuda parece especialmente destinada a perseguir un fin determinado, que, por lo general, no podría conseguirse sin cooperación exterior*».

Además, debe colocar a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los demás competidores <sup>(135)</sup>.

El acto que predisponga la ayuda <sup>(136)</sup>, igualmente, no perjudica su definición, pudiendo ser un acto administrativo o legislativo. Incluso puede ser otorgada por un sujeto privado siempre que se demuestre que los fondos provienen del Estado. En definitiva, su noción depende del análisis del órgano competente encargado de su evaluación y, consiguientemente, debe ser analizada caso por caso.

El hecho de ser necesario, a fin de evaluar una ayuda pública y gracias a varias comunicaciones y decisiones y otros textos comunitarios, se podrían deducir tres tipos de tipologías de ayudas estatales a fin de establecer un marco jurídico común: la financiación a una empresa en condiciones distintas a aquellas de mercado, aportaciones de capital en términos de correspondencia y aquellas que reducen su presupuesto <sup>(137)</sup>.

#### **4. ANÁLISIS DE LAS AYUDAS ESTATALES (ARTÍCULO 107.1 TFUE).**

Los Tribunales de Justicia reconocen el artículo 107.1 TFUE y a sus efectos enumera los cuatro criterios que definen, en caso de cumplirse acumulativamente, una ayuda estatal. Según consolidada jurisprudencia, «*Del artículo 87 CE, apartado 1 (hoy 107 TFUE), se desprende que dichos requisitos son los siguientes: en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario favoreciendo a*

---

<sup>(135)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, *Banco de Crédito Industrial SA, hoy Banco Exterior de España SA contra Ayuntamiento de Valencia*, asunto C-387/92, apartado 14, con comentario de J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Comentario de algunas sentencias de 1994 sobre ayudas de Estado*, en *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, n. 109, 1996, 15; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 19 de mayo de 1999, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-6/97, apartado 16.

<sup>(136)</sup> G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padua, 2001, 782; E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, en *Il diritto del mercato del trasporto*, dirigido por S. Zunarelli, Milán, 2008, 187.

<sup>(137)</sup> N. DE LUCA, *Gli aiuti di stato nel trasporto aereo : inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, Roma, 2000, 26; E. ORRÙ, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo (Inquadramento normativo e giurisprudenziale alla luce dell'acquis communautaire e delle recenti tendenze a livello comunitario)*, tesis doctoral Università degli Studi di Bologna, 2007, 5.



*determinadas empresas o producciones, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia»* (<sup>138</sup>).

Como ha sido indicado en líneas anteriores, estos cuatro requisitos son acumulativos (<sup>139</sup>). Por tanto, deben darse todos y cada uno para que una medida que llega al conocimiento de la Comisión pueda tener la consideración de ayuda estatal de acuerdo con el Tratado. En el caso de que no acontezca uno de ellos, la medida de ayuda en análisis no tendrá la consideración de ayuda estatal.

#### **4.1. Debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales.**

Pese a no prohibir la actuación de los poderes públicos en la economía europea, el Tratado denota una preocupación con respecto a las ayudas estatales otorgadas por los distintos poderes públicos quienes, intentando favorecer las empresas situadas en sus territorios de forma discriminada o a sus propias empresas, pueden afectar a la competencia y a los intercambios comerciales.

---

(<sup>138</sup>) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) de 22 de febrero de 2006, *EURL Le Levant 001 y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-34/02, apartado 110 con comentario de L. IDOT, en *Europe (París)*, n. 4, 2006, 22; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 36; sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, en el que participa Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, asunto C-280/00, apartado 74; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 10 de junio de 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA contra Presidenza del Consiglio dei Ministri*, asunto C-140/09, apartado, 31; sentencia de 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) y Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) contra Comisión Europea*, asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08, apartado 87.

(<sup>139</sup>) Aunque en la jurisprudencia en ningún momento se indica específicamente que estos requisitos son acumulativos, varias son las enunciaciones que así lo dejan entrever: «*cuando una ayuda económica otorgada por el Estado refuerza la posición de una empresa frente a otras que compiten con ella en los intercambios comerciales intracomunitarios, procede considerar que la ayuda influye sobre dichos intercambios*», así como «*en materia de ayudas de Estado los requisitos relativos, respectivamente, a la incidencia sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y a la distorsión de la competencia están, por regla general, indisolublemente unidos*». Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, *Philip Morris Holland BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 730/79, apartado 11; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, *Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, apartado 40, con comentarios de C. GIMENO VERDEJO, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Las sentencias de 14 de septiembre de 1994 en materia de ayudas otorgadas por el Reino de España a determinadas empresas*, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 13, 1995, 182; J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Comentario de algunas sentencias de 1994 sobre ayudas de Estado*, cit., 13; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) de 15 de junio de 2000, *Alzetta Mauro y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a 607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, apartado 81.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

#### 4.1.1. Principio de neutralidad e igualdad de empresas públicas y privadas.

Si bien el principio general de las ayudas estatales muestra la incompatibilidad de las mismas con el mercado interno, el Tratado no es contrario a la presencia del Estado en la economía, a pesar de que los principios de libertad de empresa y libre competencia suspiren por lo contrario. En consecuencia, el Derecho europeo se limita a equiparar las actuaciones de las empresas estatales a aquellas que realizan las privadas y no obstaculiza la iniciativa empresarial que el sector público pueda promulgar dentro del marco de la libre competencia y, menos aún, que actúe como un gran *holding* de empresas, que apoya a sus filiales. Todo ello, es recogido en el principio de neutralidad enunciado en el actual artículo 345 TFUE: «*Los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros*».

El Tribunal de Justicia, a su vez, ha ratificado este principio esencial para la normativa sobre ayudas estatales expresando: «*Al considerar las aportaciones de capital [...] como ayudas incompatibles con el mercado común, la Comisión tampoco incumplió el artículo 222 del Tratado (hoy 345 TFUE), con arreglo al cual dicho Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de propiedad en los Estados miembros. En efecto, al calificar, en estas circunstancias, las aportaciones de capital efectuadas por un organismo público como una ayuda incompatible con el mercado común, la Comisión no ha menoscabado en modo alguno el régimen de la propiedad pública y se ha limitado a tratar de forma idéntica al propietario público y al propietario privado de una empresa*»<sup>(140)</sup>.

No obstante, debe demostrarse que dicha acción empresarial no afecta al desarrollo del mercado europeo, no siendo válido, como se analizará en apartados posteriores, todo tipo de acción.

---

<sup>(140)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-305/89, apartado 24, en *Giurisprudenza di merito*, n.2, 1993, 543, con comentario de M. ORLANDI, *Aiuto di Stato mediante conferimento di capitale alle imprese*.

#### 4.1.2. La noción de Estado.

Según consolidada jurisprudencia, «no cabe distinguir entre aquellos casos en los que el Estado concede directamente la ayuda y aquellos otros en los que la ayuda la conceden organismos públicos o privados que el Estado instituye o designa para gestionar la ayuda» (<sup>141</sup>).

La noción de Estado en el sentido del Tratado no entiende del ámbito territorial y, por ello, el Tratado no discrimina las ayudas concedidas directamente por las administraciones central, regional o local (<sup>142</sup>). En efecto, el Estado, institucionalmente, comprende todas las instituciones y órganos cuya titularidad corresponde a los poderes legislativo y ejecutivo. Sin embargo, la existencia de Estados miembros cuya administración se encuentra descentralizada, presume que aquellas administraciones y demás instituciones «infraestatales» adquieran igualmente la concepción de Estado a los fines de las normas sobre ayudas estatales (<sup>143</sup>), ya que la limitación exclusiva al Estado

---

(<sup>141</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig contra República Federal de Alemania*, asunto 78/76, apartado 21; sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1985, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, asunto 290/83, con comentarios de D. GADBIN, *A propos des aides "Cresson": l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 30 janvier 1985*, en *Revue de droit rural*, 1986, 143 ; J. FLYNN, *State Aids - Recent Case Law of the European Court*, en *European Law Review*, 1987, 124; sentencia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 23. Vid. también el XIV Informe sobre la Política de Competencia.

(<sup>142</sup>) Con arreglo a la Directiva (2006/111/CE) de la Comisión de 16 de noviembre de 2006 relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas (DOUE L 318, de 17 de noviembre de 2006, 17), artículo 2.a, incluye en el concepto de Estado las entidades territoriales. Asimismo, reiterada jurisprudencia reconoce dicho precepto, «Procede señalar que una medida financiada por el Estado o mediante fondos estatales no tiene que ser adoptada necesariamente por el Estado miembro en cuanto poder central, sino que puede emanar también de una autoridad infraestatal. Conforme a reiterada jurisprudencia, una medida adoptada por una entidad territorial y no por el poder central puede constituir una ayuda, si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 1. Dicho de otro modo, las medidas adoptadas por entidades intraestatales (descentralizadas, federadas, regionales o de otra índole) de los Estados miembros, cualesquiera que sean su naturaleza jurídica y denominación, están comprendidas, del mismo modo que las medidas adoptadas por el poder federal o central, en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, si se cumplen los requisitos establecidos en dicha disposición». Vid al respecto, sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 12 de mayo de 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais (T-267/08)* y *Communauté d'agglomération du Douaisis (T-279/08) contra Comisión Europea*, asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, apartado 108; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1987, *República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 248/84, apartado 17; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 6 de marzo de 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (T-92/00)*, *Ramondín, SA y Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-92/00 y T-103/00, apartado 57, con comentario de M. URREA CORRES, *El ejercicio de la competencia del país vasco en materia fiscal y su compatibilidad con el derecho comunitario europeo*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, 525.

(<sup>143</sup>) En el caso de Italia, por ejemplo, las «Regioni» y los «Comuni» entran en el ámbito de Estado. Del mismo modo, en España, las Comunidades Autónomas y municipios o en Alemania, los

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

central discriminaría aquellos Estados centralizados de la Unión frente a aquellos descentralizados.

Por otro lado, el concepto de ayuda estatal en el sentido del artículo 107.1 TFUE, se extiende a las intervenciones de ayuda llevadas a cabo por todo organismo, ente o institución <sup>(144)</sup> bajo la supervisión y control efectivo de los poderes públicos que exige la existencia de una influencia dominante y, además, que haya sido constituido el mismo con el objeto de desempeñar funciones típicas de los poderes públicos que le permitan por tal motivo gestionar la ayuda <sup>(145)</sup>.

Asimismo, una empresa pública <sup>(146)</sup>, sin perjuicio de su *status* jurídico <sup>(147)</sup>, puede ostentar la consideración de Estado. Definida como «*cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen*» <sup>(148)</sup>. A los fines del análisis de la medida en estudio, debe demostrarse la intervención efectiva del Estado como efectivo control o influencia dominante que éste

---

*Länder y Gemeinde*. Para una mayor comprensión de la materia, ver Directiva (2006/111/CE) de la Comisión de 16 de noviembre de 2006 relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas (DOUE L 318 de 17 de noviembre de 2006, 17), que deroga Directiva (80/723/CEE) de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas (DO L 195 de 27 de julio de 1980, 35).

<sup>(144)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto C-482/99, apartado 23, con comentario de A. ALEXIS, *Notion d'aide d'Etat. Remarques sur l'arrêt Stardust Marine du 16 mai 2002*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2002, 149, que concluye «*En efecto, el Derecho comunitario no puede admitir que el mero hecho de crear instituciones autónomas encargadas de la distribución de ayudas permita eludir las normas relativas a las ayudas de Estado*».

<sup>(145)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 1988, República Helénica contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto 57/86, apartado 13; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 29 de junio de 1999, *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, asunto C-256/97, apartado 18; sentencia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 23.

<sup>(146)</sup> Para una visión general de la definición y evolución de la noción de empresa pública, ver M. S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, en *Riv società*, 1958, 227; M. T. CIRENEI, *Le imprese pubbliche*, Milán, 1983, 281 ss.; M. CARABBA, *Impresa pubblica*, VIII, Turín, 1993, 175; A. CUERVO GARCÍA, *La empresa pública, 1950-2000*, en *Revista de Historia Industrial*, n. 19-20, 2001, 339; M. CAFAGNO, *Impresa pubblica*, en *Trattato diritto amministrativo europeo* (parte speciale), III, Milán, 2007, 1205; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, cit., 97 ss.; M. Á. BERNAL BLAY, *Las empresas públicas como titulares de encomiendas de gestión*, en *Estudio sobre empresas públicas como titulares de encomiendas de gestión (Universidad Rey Juan Carlos I)*, 2011, 131.

<sup>(147)</sup> Sentencia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 57. El Tribunal sostiene en la presente sentencia que «*El mero hecho de que una empresa pública haya adoptado la forma de sociedad de capital de Derecho común, con la autonomía que esta forma jurídica puede conferirle, no basta para excluir que las medidas de ayuda adoptadas por tal sociedad sean imputables al Estado*».

<sup>(148)</sup> Directiva (2006/111/CE), artículo 2, letra b.

ejerce sobre ella (<sup>149</sup>), ya que su origen estatal no justifica directamente la actuación del Estado (<sup>150</sup>) en la medida en estudio.

El efectivo control o influencia dominante se demuestra en tres aspectos:

1. posean la mayoría del capital suscrito de la empresa;
2. dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa; o,
3. puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa.

No obstante, la intervención estatal ha sido evidenciada por los Tribunales de Justicia y, por lo tanto, probado su control por parte del Estado en la empresa u organismo público, cuando alguna autoridad pública ha mediado en cierta medida en la ayuda estatal en análisis (<sup>151</sup>).

En definitiva, la ayuda estatal otorgada por el Estado no entiende de propiedad (<sup>152</sup>), personalidad (<sup>153</sup>) o gestión de la empresa encargada de gestionar la ayuda, sino de la que tiene la capacidad de decisión de autorizarla que, para que se trate de una ayuda estatal, deberá tener un carácter público.

#### 4.1.3. **El concepto de fondos estatales.**

El término en estudio recoge todos aquellos fondos procedentes de las administraciones estatales que se encuentren bajo su control y disposición (<sup>154</sup>), así como aquellos obtenidos precedentemente de forma normativa –potestad tributaria – de

---

(<sup>149</sup>) Directiva (2006/111/CE), artículo 2, letra b.

(<sup>150</sup>) Según reiterada jurisprudencia, «*Aunque un Estado pueda controlar a una empresa pública y ejercer una influencia dominante sobre sus operaciones, no es posible dar por supuesto automáticamente el ejercicio efectivo de dicho control en un caso concreto. [...] resulta procedente la conclusión de que las autoridades públicas intervinieron de algún modo en la adopción de dichas medidas*». Vid. sentencia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 52. En doctrina, ver J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Derecho de la libre competencia comunitario y español*, Navarra, 2009, 424.

(<sup>151</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1985, cit. En el presente caso, la empresa *Caisse Nationale de Crédit Agricole*, parcialmente pública y financiada con fondos privados, decidió otorgar ayudas a los agricultores con bajos ingresos. Fue declarada ayuda ilegal por poseer el ministro de Economía francés ciertas facultades para supervisar sus actividades de la empresa.

(<sup>152</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 12 de julio de 1984, *Hydrotherm Gerätebau GmbH contra Compact del Dott. Ing. Mario Andreoli & C. Sas*, asunto 170/83, apartado 10.

(<sup>153</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 1983, *Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft AEG-Telefunken AG contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 107/82.

(<sup>154</sup>) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, *Compagnie nationale Air France contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-358/94, apartado 67; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2000, cit., apartado 50.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

sujetos públicos o privados (cargas sociales, por ejemplo) <sup>(155)</sup>. Se tratan, por tanto, de «*todos los medios económicos que el sector público puede efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio de dicho sector*» <sup>(156)</sup>.

Efectivamente, puede tener lugar la circunstancia que la empresa concedente de la ayuda (por ejemplo, una inyección de capital) no entre dentro del ámbito estatal — como el que hemos visto en líneas superiores — y se trate, por consiguiente, de un sujeto de naturaleza privada <sup>(157)</sup>. En el siguiente caso, puede tratarse igualmente de una ayuda con cargo a fondos públicos si se demuestra que dichos fondos indudablemente provienen de las arcas públicas.

Además, no exige la existencia de una transferencia «efectiva» de fondos para que la intervención en estudio pueda adquirir el *status* de ayuda estatal <sup>(158)</sup>. Este es el caso particular de las garantías estatales, en las que el beneficiario puede asumir ciertos riesgos sabiendo que el Estado lo respalda en caso de pérdidas, por ejemplo. Reconoce la jurisprudencia, que «*El hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique como fondos estatales y para que dicha medida esté comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado*» <sup>(159)</sup>.

Asimismo, la renuncia a fondos que le corresponden al Estado puede entrar en el ámbito de las ayudas estatales <sup>(160)</sup>. Es el caso de la concesión de licencias destinada a

---

<sup>(155)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 1992, *Compagnie Commerciale de l'Ouest y otros contra Receveur principal des douanes de La Pallice Port*, asuntos acumulados C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 y C-83/90, apartado 32.

<sup>(156)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, cit., apartado 67; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2000, cit., apartado 50.

<sup>(157)</sup> Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1985, cit.

<sup>(158)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, cit., apartado 14; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 19 de mayo de 1999, cit., apartado 16; sentencia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 36.

<sup>(159)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2000, cit., apartado 50; sentencia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 38.

<sup>(160)</sup> No han sido declaradas ayudas los casos de fijación de precios mínimos para determinados productos (vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de enero de 1978, *Ministerio fiscal del Reino de los Países Bajos contra Jacobus Philippus van Tiggele*, asunto 82/77), así como la recalificación de un terreno a una determinada entidad a fin de reducir su deuda con los fondos obtenidos (pregunta escrita de Pere Esteve (ELDR) a la Comisión sobre el asunto *Convenio urbanístico del Real Madrid Club de Fútbol y la libre competencia del mercado*, P-2491/02).

ocupar o utilizar dominio público, así como otros derechos especiales o exclusivos con un valor económico. Particularmente, este es el caso de los descuentos de tarifas aeroportuarias, en el que la Comisión, en su *praxis*, estableció que el descuento era equivalente a «una pérdida para los poderes públicos, que dejan de percibir un ingreso tributario» <sup>(161)</sup> y los consideró como fondos estatales. Igualmente, una renuncia a recursos estatales tiene lugar cuando el Estado cobra precios inferiores a los de mercado por específicos servicios. Por último, dos situaciones más a tener presente. Una, conforman transferencia de fondos los beneficios en especie o en forma de servicios subvencionados <sup>(162)</sup>. Otra, la inversión por parte de una empresa privada en otra empresa con el propósito de acogerse a una determinada ventaja fiscal <sup>(163)</sup>, puede ser considerada dicha ventaja realizada mediante fondos estatales. En definitiva, la ayuda es interpretada como una ventaja indirecta con cargo a fondos públicos por la reducción de un ingreso en sus cuentas.

#### 4.1.4. **Otorgada por los Estados o mediante fondos estatales.**

Las normas sobre las ayudas estatales únicamente se aplican en aquellas ventajas cuyo origen es «estatal» y, por ello, se tratan de verdaderas actuaciones públicas imputables al Estado: participación de los poderes públicos en la medida o en la financiación de la misma. Esta exigencia se manifiesta, tal como proclama el Tratado, cuando la ventaja es «otorgada por los Estados» o «mediante fondos estatales». Por consiguiente, una ventaja concedida por un sujeto jurídico privado, en principio, no entra en el ámbito de las normas sobre ayudas estatales.

Es necesario tener presente que toda ayuda imputable al Estado no presume automáticamente que se trate de una ayuda estatal. Así, «La distinción que establece esta norma entre las «ayudas otorgadas por los Estados» y las ayudas otorgadas

---

<sup>(161)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, *relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi* (DOUE L 137 de 30 abril de 2004, 1), párrafo 99.

<sup>(162)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 20 de noviembre de 2003, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie contra GEMO SA*, asunto C-126/01, apartado 29, con comentario de A. FRATANI, F. FILPO, *I nuovi sviluppi giurisprudenziali sul concetto di aiuto di Stato: dalla formula Altmark al paradosso del monopolistaconcorrente di Chronopost*, en *Contratto e impresa / Europa*, 2003, 1183.

<sup>(163)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2000, *República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-156/98, apartados 26 ss.

«mediante fondos estatales» no significa que todas las ventajas otorgadas por un Estado constituyan ayudas» (<sup>164</sup>). En efecto, ambos términos relativos a la imputabilidad estatal son más amplios que aquel de ayuda estatal (<sup>165</sup>).

La doble posibilidad que se desprende del artículo 107.1 ha causado varias controversias en la práctica (<sup>166</sup>): por un lado, la eficacia de las nociones de «Estado» y «fondos estatales»; por otro lado, el carácter acumulativo o alternativo de las condiciones de «otorgada por los Estados» o «mediante recursos estatales». Con respecto a esta última cuestión, la jurisprudencia se ha decantado por el carácter alternativo en la aplicación de estos términos (<sup>167</sup>), tal como establece el Tribunal de Justicia «La distinción que establece esta norma entre las «ayudas otorgadas por los Estados» y las ayudas otorgadas «mediante fondos estatales» [...] su único objeto es incluir en dicho concepto – el de ayuda – las ventajas concedidas directamente por el Estado, así como las otorgadas por medio de organismos públicos o privados,

---

(<sup>164</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de enero de 1978, cit., apartado 24 s.; sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de noviembre de 1993, *Petra Kirsammer-Hack contra Nurhan Sidal*, asunto C-189/91, apartado 16; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 7 de mayo de 1998, *Epifanio Viscido (C-52/97)*, *Mauro Scandella y otros (C-53/97)* y *Massimiliano Terragnolo y otros (C-54/97) contra Ente Poste Italiane*, asuntos acumulados C-52/97, C-53/97 y C-54/97, apartado 13; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 1 de diciembre de 1998, *Ecotrade Srl contra Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, asunto C-200/97, apartado 35; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 17 de junio de 1999, cit., apartado 35, con comentario de R. BARATTA, *Sulla compatibilità con il diritto comunitario, in materia di aiuti di Stato, della c.d. legge Prodi sull'amministrazione..., osservazione a Corte giust. Ce, 17 giugno 1999, causa C-295/97*, en *Giustizia civile*, vol. 49, n. 10, 1999, 2574; sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra AG contra Schleswig AG, con intervención de: Windpark Reußenköge III GmbH y Land Schleswig-Holstein*, asunto C-379/98, apartado 58, con comentarios de L. IDIOT, en *Europe*, n. 182, 2001, 26; A. GOOSSENS, S. EMMERCHTS, en *Common Market Law Review*, 2001, 991; R. ALONSO GARCÍA, *Costes de transición a la competencia y ayudas públicas: reflexiones a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Preussenelektra, de 13 de marzo de 2001 (C-379/98)*, en *Diario La ley*, n. 5324, 2001, 1.

(<sup>165</sup>) C. BELLAMY, G. CHILD, *Derecho de la competencia en el Mercado Común*, Madrid, 1992, 790.

(<sup>166</sup>) J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Control de ayudas públicas*, en *Derecho de la libre competencia comunitario y español*, coordinado por M. P. Bello Martín-Crespo, F. Hernández Rodríguez, Navarra, 2009, 429.

(<sup>167</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 1993, *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG contra Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, asuntos acumulados C-72/91 y C-73/91, apartado 19; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 12 de diciembre de 2006, *Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid y Federación Catalana de Estaciones de Servicio contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-95/03, apartado 104, con comentario de J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Actuaciones urbanística, ayudas públicas y fondos estatales*, en *Actas de derecho industrial y derecho de autor*, tomo 27, 2006-2007, 695.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



*designados o instituidos por el Estado»* (<sup>168</sup>). De este modo, todas las posibles intervenciones estatales se encuentran en el punto de mira de estos dos criterios.

La ayuda, en definitiva, entra en el ámbito del artículo 107.1 TFUE cuando se le impute al Estado. Esto tiene lugar cuando exista una efectiva acción de los poderes públicos en la decisión de la adopción de la ayuda o una improbabilidad efectiva de que no haya intervenido en tal acto un poder público (<sup>169</sup>). A estos efectos, la Comisión debe definir específicamente a qué poder público realmente se le debe imputar la ayuda y, en algunos casos, demostrar la imputación no es del todo fácil. Este hecho, otorga a la Comisión la potestad para decidir, aplicando las normas relativas a las ayudas estatales y sus propias directrices, que medida es imputable al Estado teniendo en cuenta el «conjunto de indicios derivados de las circunstancias del asunto y del contexto en el que se produjo la medida» (<sup>170</sup>).

No obstante, igualmente deben ser considerados otros elementos relevantes (<sup>171</sup>) para determinar la imputabilidad del Estado, tal como «*la integración de la empresa en la estructura de la Administración Pública, la naturaleza de sus actividades y el hecho de desarrollarlas en el mercado compitiendo normalmente con empresas privadas, el estatuto jurídico de la empresa, regida por el Derecho público o por el Derecho de sociedades común, la intensidad de la tutela que ejercen las autoridades públicas sobre la gestión de la empresa, o cualquier otro indicio de la intervención de las autoridades públicas en el caso concreto de que se trate o de lo improbable de su falta de intervención en la adopción de la medida, habida cuenta igualmente del alcance de ésta, de su contenido o de las condiciones que establezca*».

---

(<sup>168</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de enero de 1978, *Ministerio fiscal del Reino de los Países Bajos contra Jacobus Philippus van Tiggele*, asunto 82/77, apartado 24 s.; sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de noviembre de 1993, *Petra Kirsammer-Hack contra Nurhan Sidal*, asunto C-189/91, apartado 16; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 7 de mayo de 1998, cit., apartado 13; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 1 de diciembre de 1998, cit., asunto C-200/97, apartado 35; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 17 de junio de 1999, cit., apartado 35; sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2001, cit., asunto C-379/98, apartado 58.

(<sup>169</sup>) Ayuda estatal de Alemania de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)], relativa al aeropuerto de Saarbrücken [C(2011) 941 final], párrafo 148.

(<sup>170</sup>) Sentencia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 55.

(<sup>171</sup>) Utilizados en caso de dudas de la imputabilidad. Ver al respecto la sentencia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 55 s., en el que el Tribunal afirma respectivamente: «*la imputabilidad al Estado de una medida de ayuda 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 produjo la medida*»

#### 4.1.5. Participación comunitaria.

Los fondos provenientes del presupuesto comunitario son la consecuencia directa de políticas destinadas a ayudas a aquellos sectores esenciales de la economía europea que, sin este apoyo, difícilmente podrían subsistir, como la agricultura o la cohesión social. Por ello, en principio, no se encuentran en el ámbito de las medidas estatales por aplicarse el artículo 107.1 TFUE a las intervenciones de los Estados miembros. Sin embargo, las medidas de la Unión deben ajustarse a las normas europeas relativas a las ayudas estatales y demás normativa comunitaria <sup>(172)</sup>, en particular cuando los propios Estados distribuyen y asignan los fondos recibidos de la Comunidad. De acuerdo con la jurisprudencia de los Tribunales europeos, «*Las ayudas comunitarias no constituyen una ayuda estatal en el sentido del apartado 1 del artículo 87, pero deben ajustarse a las mismas normas y deben ser tenidas en cuenta —cuando coinciden con ayudas de un Estado miembro— a la hora de determinar el importe de ayuda compatible*» <sup>(173)</sup>.

A estos efectos, el hecho de que los fondos utilizados por un Estado provengan de las arcas europeas, no implica automáticamente que dichos fondos no son analizados a la luz de las normas sobre ayudas estatales <sup>(174)</sup>. Es más, pueden ser imputados al Estado decisor de la medida estatal y, consiguientemente, ser analizadas en virtud del artículo 107.1 TFUE. Tal es el caso del aeropuerto griego de Skiathos <sup>(175)</sup>. Para llevar a cabo la ampliación del aeropuerto, éste contó con fondos comunitarios que la Unión había otorgado directamente al Estado heleno mediante un programa comunitario. La Comisión imputó los mismos al propio Estado heleno y no a la Unión por ser el primero quien decidía en que se invertían dichos fondos, ya que no habían sido designados directamente a tal proyecto de inversión.

---

<sup>(172)</sup> Vid. Conclusiones del abogado general Pieter Verloren Van Themaat del 9 de junio de 1982 sobre la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 1982, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Herbert Will, Trawako, Transit-Warenhandels-Kontor GmbH & Co., y Gedelfi, Großeinkauf GmbH & Co., contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, asuntos acumulados 213 a 215/81. Vid. también la sentencia de 13 de octubre de 1982, cit.

<sup>(173)</sup> XXXIII Informe sobre la política de competencia 2003 de la Comisión Europea, párrafo 393.

<sup>(174)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 1982, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Herbert Will, Trawako, Transit-Warenhandels-Kontor GmbH & Co., y Gedelfi, Großeinkauf GmbH & Co., contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, asuntos acumulados 213 a 215/81.

<sup>(175)</sup> Ayuda estatal de Grecia de 20 de febrero de 2013 [SA.35697 (2012/N)], relativa al aeropuerto de Skiathos [C(2012) 787 final].

Sorprende la aplicación dada por la Comisión a los fondos comunitarios que los exime de la normativa comunitaria relativa a las ayudas estatales cuando son erogados directamente por sus organismos. Perpleja, aún más si cabe, el hecho de aplicarle la prohibición del artículo 107.1 TFUE cuando el Estado miembro decide la distribución de dichos fondos europeos. En este último presupuesto al menos una duda razonable puede surgir en relación con régimen jurídico de las ayudas estatales si se compara con el caso concreto en el que la empresa concedente se trata de un sujeto de naturaleza privada y los fondos tienen naturaleza pública. Si en este último caso, siempre que se demuestre que dichos fondos indudablemente provienen de las arcas públicas, se puede calificar la medida como ayuda con cargo a fondos públicos, entonces quizá esta circunstancia le es igualmente de aplicación en el supuesto de que sea la Unión quien pone a disposición de sus Estados miembros los recursos públicos y que éstos sean los encargados de otorgarlos.

#### **4.2. Debe conferir una ventaja a su beneficiario favoreciendo a determinadas empresas o producciones.**

A fin de constatar la existencia de una ayuda estatal, debe ser definido manifiestamente su beneficiario individual, sobre el que se tienen que tener en cuenta dos cuestiones fundamentales: debe tratarse de una o varias empresas o una o varias producciones y, al mismo tiempo, recibir una ventaja económica o patrimonial. Por consiguiente, quedan fuera de este ámbito las ayudas destinadas a los consumidores finales <sup>(176)</sup>.

##### **4.2.1. El concepto de empresa y actividad económica.**

A efectos de la normativa sobre ayudas estatales, el adjudicatario o beneficiario de la ayuda debe ser tildado como «empresa» en el sentido del Tratado y, en caso contrario, las normas sobre las ayudas estatales no le serán de aplicación.

---

<sup>(176)</sup> Como será tratado en el siguiente capítulo, las ayudas destinadas a los consumidores finales son compatibles con el mercado interior bajo ciertas condiciones de acuerdo con la letra a), del párrafo segundo del artículo 107.

Previo desarrollo del apartado, debe delimitarse correctamente el beneficiario real de la ventaja económica <sup>(177)</sup>. Esta especificación resulta necesaria porque no siempre el receptor del beneficio coincide con el beneficiario. Dos son los casos concretos en los que se da esta circunstancia: el receptor de la ayuda posteriormente lo repercute en otras empresas <sup>(178)</sup>; o éste, al no ser el beneficiario una empresa, produce por dicha recepción que otra se beneficie indirectamente de la ayuda recibida.

El Tratado no otorga igualmente una noción de empresa. Tampoco es posible encontrarla dentro del Derecho derivado. En efecto, la ausencia de una definición de empresa a nivel comunitario por parte de los órganos europeos no es una cuestión fortuita: por un lado, el concepto empresa se extiende a varios campos (económico, fiscal, legal,...), en los que adquiere en cada uno un alcance diverso; por otro, existía una diversidad de nociones de empresa dentro de la realidad de cada Estado miembro en el momento de configurarse la Unión <sup>(179)</sup>.

Puede afirmarse que el concepto de empresa posee un marcado carácter económico más que jurídico <sup>(180)</sup>. Por ello, su noción en el sentido del Tratado tiene un sentido funcional con el que el legislador comunitario busca al describir su realidad (aquellas actividades que realiza), delimitar su ámbito subjetivo de aplicación (mercado relevante) y distinguir qué sujetos comunitarios tienen la facultad de perturbar aquellas causas propias que interfieren en el mercado interno [falsear la competencia en los

---

<sup>(177)</sup> Para una amplia visión, ver F. CASTILLO DE LA TORRE, *La identificación del beneficiario de la ayuda: una panorámica jurisprudencial*, en *Noticias de la Unión Europea (Sección Estudios y notas)*, n. 324, 2012, 3.

<sup>(178)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 102/87, con comentario de M-A. HERMITTE, *Chronique de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, en *Concurrence, Journal du droit international*, 1989, 446.

<sup>(179)</sup> J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, cit., 117 ss.

<sup>(180)</sup> En la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1962, *Klöckner-Werke AG y Hoesch AG contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, asuntos acumulados 17/61 y 20/61, el propio Tribunal de Justicia afirmaba la importancia de los aspectos económicos en la empresa: «*Per definire la nozione di impresa non ci si potrebbe quindi limitare agli aspetti formali, bensì occorrerebbe pure tenere conto degli aspetti economici*» y «*L'impresa consiste in un complesso unitario di elementi personali, materiali ed immateriali facente capo ad un soggetto giuridico autónomo e diretto in modo durevole al perseguimento di un determinato scopo economico*».

mercados europeos así como afectar los intercambios comerciales], a fin de poder, de este modo, otorgarle una definitiva definición jurídica <sup>(181)</sup>.

Según reiterada jurisprudencia, se define empresa como «*cualquier entidad que ejerza una actividad económica, prescindiendo de su status jurídico y de su modalidad de financiación*» <sup>(182)</sup>. Se evidencian que su noción depende de la naturaleza «objetiva» de la actividad que desempeña y no de aquella «subjetiva» del propio ente en estudio <sup>(183)</sup>. En efecto, las singularidades o características propias de la empresa en estudio son irrelevantes a la hora de la precisión la noción de empresa y, consecuentemente, le confiere un carácter amplio y flexible a la misma. Por ello, pocos son los motivos que excluyen a un beneficiario del ámbito del artículo 107.1 TFUE.

Así, el alcance del concepto de empresa, abarca tanto las que posean naturaleza pública o privada <sup>(184)</sup> como las que contengan una personalidad tanto física como jurídica <sup>(185)</sup>, por ello su estatuto jurídico en virtud de la legislación nacional no es decisivo para su definición. En el caso particular de los entes o empresas públicos cuya personalidad jurídica es diferente a la del Estado o actúe en el ámbito del Derecho público o privado, no puede escapar la consideración de empresas en el sentido del Tratado.

---

<sup>(181)</sup> J. PELLISÉ CAPELL, *Mercado relevante, posición de dominio y otras cuestiones que plantean los artículos 82 TCE y 6 LEDC*, Madrid, 2002, 23.

<sup>(182)</sup> Sentencia de 23 de abril de 1991, *Höfner und Elser*, asunto C-41/90, apartado 21, con comentario de P. J. SLOT, en *Common Market Law Review*, 1991, 964; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Aéroports de París contra Comisión de las Comunidades Europeas* (asunto «Aéroports de París»), asunto T-128/98, apartado 107; sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID contra Elliniko Dimosio*, asunto C-49/07, apartado 21, con comentario de V. MANTECA VALDELANDE, *Competiciones deportivas y libre competencia empresarial (Comentario a la STJCE de 1 de julio de 2008, As. C-49/07)*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 305, 2010, 113. Para una síntesis de su evolución en la jurisprudencia europea, ver comentario de A. TARMASSO, *Brevi cenni sulla nozione d'impresa nel diritto della concorrenza: la sentenza Diego Calì della Corte di giustizia delle Comunità europee*, en *Dir. maritt.*, 1998, 810, de la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, *Diego Calì & Figli Srl contra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*, asunto C-343/95; V. DI COMITE, *La nozione di impresa nell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza*, en *Giur.it.*, 2004; M. CAFAGNO, *Impresa pubblica*, cit., 1205. Para una amplia visión, ver A. J. M. LAFUENTE FÉLEZ, *La definición del mercado relevante y la empresa*, en *Economía industrial*, n. 292, 1993, 31.

<sup>(183)</sup> G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padua, 2012, 632.

<sup>(184)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig contra República Federal de Alemania*, asunto 78-76, apartado 18: «*Considerando que de esta disposición resulta que, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 90, el artículo 92 del Tratado comprende a todas las empresas, privadas o públicas, y la totalidad de las producciones de dichas empresas*».

<sup>(185)</sup> J. PELLISÉ CAPELL, *Mercado relevante, posición de dominio y otras cuestiones que plantean los artículos 82 TCE y 6 LEDC*, cit., 23 ss.

Tampoco se recaba si persigue o no una finalidad de lucro, siempre que produzca beneficios y compita con otras empresas (<sup>186</sup>). Además, el objeto formal de la actividad que realiza, sea principal o secundaria, sea un servicio público o no, no es relevante a la hora de llevar a cabo el estudio de la ayuda, ya que únicamente se centra en los efectos que produce su actividad y no en los fines que persigue (<sup>187</sup>).

Según su tamaño, puede tratarse de una empresa individual, o bien de un grupo de empresas (<sup>188</sup>). Un grupo empresarial se considera empresa cuando constituye una única unidad económica al realizar todas las entidades que conforman el grupo acciones destinadas a una única actividad económica (<sup>189</sup>) y que, además, no gozan de una autonomía apreciable de la matriz (<sup>190</sup>).

---

(<sup>186</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980, *Heintz van Landewyck SARL y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 209 a 215 y 218/78, apartado 21; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999, *Albany International BV contra Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, asunto C-67/96; sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, *Pavel Pavlov y otros contra Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, con comentario de G. RUTA, en *GE Diritto ed economia dello stato sociale*, n. 1, 2001, 167; sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., apartados 27 s.

(<sup>187</sup>) Según reiterada jurisprudencia: «[...] el artículo 87 CE, apartado 1, no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos». Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, cit., apartado 27; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, cit., apartado 20; sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 24 de marzo de 2011, cit., apartado 102.

(<sup>188</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, *SA Intermills contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 323/82, con comentarios de M. ROSS, *Challenging State Aids: The Effect of Recent Developments*, en *Common Market Law Review*, 1986, 867; M. DONY, *La participation des pouvoirs publics au capital des entreprises et le droit de la concurrence*, en *Cahiers de droit européen*, 1986, 161; Decisión de la Comisión de 16 de septiembre de 1997, *relativa a las ayudas estatales en favor de la sociedad Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH* (DOCE L 159 de 3 de junio de 1998, 58).

(<sup>189</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze contra Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato y Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, asunto C-222/04, apartado 112 con comentario de A. BONDÍ, *Review of Judgment in Case C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al.*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2006, 371; C. GIORGIANTONIO, en *Il Foro italiano*, IV, 2006, 249; L. ARCELIN, *Notion d'entreprise au sens du droit de la concurrence communautaire: variations autour de son activité économique*, (CJCE, 10 janvier 2006), en *Petites affiches. La Loi / Le Quotidien juridique*, n. 99-100, 2007, 21; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA contra Comisión Europea*, asunto C-480/09 P, apartados 47 a 55.

(<sup>190</sup>) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) de 12 de enero de 1995, *VIHO Europe BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-102/92, apartado 47 con comentario de R. PARDOLESÍ, en *Il foro italiano*, 1995, IV; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 24 de octubre de 1996, *Viho Europe BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-73/95 P, apartado 16; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 14 de diciembre de 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio contra Compañía Española de Petróleos SA*, asunto C-217/05, apartado 40.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

Esta puntualización tiene un particular interés en materia de ayudas de Estado. No considerar una única unidad el conjunto de empresas supone que «*dicha operación permitiría a la segunda entidad disfrutar de subvenciones u otras ventajas otorgadas por el Estado o con cargo a los recursos públicos y utilizarlas total o parcialmente en beneficio de la segunda, para favorecer también a la unidad económica formada por ambas entidades*»<sup>(191)</sup>. A fin de evitar este tipo de ayudas, el Tribunal de Justicia examina la existencia de participaciones de control y vínculos funcionales, económicos u orgánicos<sup>(192)</sup>.

Habida cuenta de lo anterior, la empresa beneficiaria de una ayuda estatal debe en todo caso desempeñar o desarrollar una actividad de naturaleza económica que, desde su origen, el concepto de actividad económica ha tenido un alcance amplio y poco a poco ha ido comprendiendo más ámbitos (mutabilidad).

Se define como «*aquella actividad consistente en ofrecer bienes o servicios sobre un determinado mercado liberado*»<sup>(193)</sup> y cuyo carácter puede ser industrial o prestación de servicios. Por ende, la clasificación de una entidad como empresa se vincula con una actividad específica y que ésta tenga naturaleza económica. En el caso que sirva diversos mercados o porque en el sector que actúa concurren tanto actividades económicas como no económicas, tal como tiene lugar en la sanidad o educación, una entidad se considera empresa únicamente en relación con las actividades económicas que desarrolla y no por aquellas que no tienen tal carácter.

Es relevante tener en cuenta a estos efectos que el entorno de mercado liberado puede depender de cómo se organicen dichos servicios en el Estado miembro en el que se sitúe la misma (localismo)<sup>(194)</sup>, pudiendo variar de uno a otro, incluso de una región a otra dentro del mismo Estado. Consecuentemente, la exclusividad de provisión de una actividad a una determinada empresa por decisión de la autoridad competente no

---

<sup>(191)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, cit., apartados 112 ss.

<sup>(192)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA contra Comisión Europea*, asunto C-480/09 P, apartados 47 ss.; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, cit., apartado 112.

<sup>(193)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, cit., apartado 108; sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., apartado 22.

<sup>(194)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 1993, *Christian Poucet contra Assurances générales de France y Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon*, asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, con comentario de L. SCUDIERO, *La nozione di impresa nella giurisprudenza della corte di giustizia*, en *Foro it.*, 1994, IV, 113.

excluye la existencia de una actividad económica (el artículo 106 permite la concesión de derechos exclusivos). Igualmente, el hecho de que el mercado se encuentre servido por una única empresa por otras razones, no supone que potenciales entidades lo puedan abastecer en un futuro al encontrarse totalmente abierto a la libre competencia con dimensión comunitaria <sup>(195)</sup> y que, por consiguiente, sea calificada como actividad económica <sup>(196)</sup>.

En ciertas circunstancias, no es fácil definir si la actividad posee o no una naturaleza económica. Por tanto, es necesario tener presente en la definición del carácter de la actividad la finalidad del servicio por tener su noción un carácter relativo en algunos casos (persigue la maximización del beneficio o un fin social o público), o verificar por quien está realmente siendo costeada la actividad (los usuarios o el Estado). Esto es particularmente interesante en los servicios de interés económico general que serán analizados en temas posteriores.

Las mayores dudas han surgido en el ámbito público. Ciertas actividades que realiza el Estado (en el sentido del artículo 107.1 TFUE), pese a operar en un mercado abierto, pueden no tener la consideración de actividad económica *ius imperii*: al ejercitar una actividad propia de autoridad pública <sup>(197)</sup> o en calidad de Administraciones públicas <sup>(198)</sup>; o contribuya a la gestión o sea el encargado de un servicio público o un objetivo social o político, como puede ser un servicio de interés general, la sanidad, la asistencia sanitaria o la educación <sup>(199)</sup>.

Consecuentemente, este límite al concepto de actividad económica presupone que la administración no constituye objetivamente una empresa en el sentido del Tratado y

---

<sup>(195)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit.; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 2002, *Hijos de Andrés Molina, SA (HAMSA) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-152/99.

<sup>(196)</sup> Ayuda estatal de Francia de 25 de enero de 2012 [SA.33963 (2012 / C) (ex 2012 / NN)], relativa al aeropuerto de Angouleme [C(2012) 1744 final], párrafo 85. Afirmar la Comisión que la naturaleza económica de un servicio puede variar de un Estado miembro a otro y su calificación puede variar con el tiempo en función de decisiones políticas o por la evolución económica del mismo.

<sup>(197)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto C-118/85, apartados 7 s., con comentarios de F. MENEGAZZI, *Osservazioni in tema di trasparenza nei finanziamenti statali alle imprese pubbliche*, en *Dir. Comunitario Scambi Int.*, 1988, 95; J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, *Indiferencia de la forma jurídica para el concepto de empresa pública*, en *Noticias CEE*, n. 42, 1988, 163.

<sup>(198)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de mayo de 1988, *Corinne Bodson contra SA Pompes funèbres des régions libérées*, asunto 30/87, apartado 18.

<sup>(199)</sup> Depende del Estado miembro y, consecuentemente, de su creación y estructuración.



no le son de aplicación las normas sobre ayudas estatales, salvo que se excedan en su actuación e impidan el cumplimiento de su misión asignada.

El ejercicio de la autoridad pública, en particular, se ejerce cuando la actividad en cuestión se trate de una función esencial del Estado o se encuentre relacionada con dichas funciones «*por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que están sujetas*»<sup>(200)</sup>. Dentro de este ámbito se encuentran las denominadas prerrogativas de Estado (que posteriormente serán analizadas). Estas actividades, como la seguridad, la justicia, correspondientes al ejercicio de funciones o servicios públicos, se sitúan fuera del ámbito de las ayudas estatales por ser atribuibles a la esfera de las actividades de responsabilidad del Estado<sup>(201)</sup>, salvo que incurran en situaciones de abuso de poder. Además, su financiación, pudiendo recibir subvenciones para llevarlas a cabo ha de limitarse estrictamente a la compensación de los costes que generan y no pueden ser utilizadas para financiar otras actividades económicas<sup>(202)</sup>, conocido este efecto como ayudas cruzadas.

De lo anterior se desprende que un poder público puede realizar actividades concernientes a las prerrogativas de Estado y tener la consideración de empresa en el sentido del Tratado, pero únicamente con respecto a aquellas actividades económicas que lleva a cabo contemporáneamente. Es más, aquellas empresas que disfrutaban de derechos exclusivos o especiales desempeñan un servicio económico de interés general o de monopolio fiscal y tienen la consideración de empresa en el sentido del Tratado en caso de desarrollar actividades de naturaleza comercial. Según reiterada jurisprudencia, «*Por sí solo, el hecho de que una entidad disponga de prerrogativas de poder público para el ejercicio de una parte de sus actividades no impide calificarla de empresa a*

---

<sup>(200)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH contra Eurocontrol*, asunto C-364/92, apartado 30, en *Dir. trasp.*, 1994, 937, con comentario de M. M. COMENALE PINTO, *In margine ad assistenza al volo e riscossione dei contributi di rotta, tra esercizio di pubblici poteri ed attività di impresa*. Vid. también comentario de L. DI VIA, *Brevi note sul criterio di economicità e l'impresa rilevante per il diritto della concorrenza nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, en *Il Foro italiano*, IV, 1994, 297. Ver también, B. SARDELLA, *Eurocontrol non è un'impresa secondo le norme di diritto comunitario*, en *Giustizia civile*, I, 1995, 12.

<sup>(201)</sup> R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, cit., 2049 y ss.; D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, cit., 49.

<sup>(202)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., apartado 25.

*efectos del Derecho comunitario de la competencia en lo que respecta al resto de sus actividades económicas»* <sup>(203)</sup>.

Como conclusión, es, por tanto, condición necesaria, pero no suficiente para que una ventaja otorgada a una empresa o empresas específicas sea calificada como ayuda estatal, que la empresa beneficiaria realice una actividad económica en el sentido del Tratado. Por ende, lo que se tiene en presente a efectos del artículo 107.1 TFUE, es el desarrollo positivo de una actividad económica que sin la ayuda no se habría alcanzado. En definitiva, en el análisis de la ventaja económica es imprescindible definir una a una las actividades que realiza la empresa en estudio y, contemporáneamente, delimitar su naturaleza económica o no-económica para un correcto análisis. Como promulga la jurisprudencia europea, «*En efecto, la calificación de actividad vinculada al ejercicio de prerrogativas de poder público o de actividad económica debe hacerse de manera separada para cada actividad ejercida por una determinada entidad*» <sup>(204)</sup>.

#### **4.2.2. Principio de selectividad o especificidad.**

El principio de selectividad o especificidad <sup>(205)</sup> se encuentra dispuesto en el artículo 107, párrafo 1, del TFUE, cuando la ayuda estatal es otorgada «*favoreciendo a determinadas empresas o producciones*» y evidencia que cuando las ayudas son selectivas se encuentran prohibidas conforme el Tratado <sup>(206)</sup>.

Se presume la selectividad o especificidad de la ayuda con carácter general cuando el poder público la concede de forma «individual» a una o varias empresas o producciones <sup>(207)</sup>, discriminando su trato en detrimento de otras «*que se encuentren en*

---

<sup>(203)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., apartado 25.

<sup>(204)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., apartado 25.

<sup>(205)</sup> Para un amplio estudio de este principio, ver KOCIUBINSKI, *Selectivity criterion in State aid control*, en *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, vol.2, n.1, 2012, disponible en la página web <http://wrlae.prawo.uni.wroc.pl/index.php/wrlae/article/view/25/29>.

<sup>(206)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 1 de diciembre de 1998, cit., apartado 40; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 24 de noviembre de 2011, *República Italiana contra Comisión Europea*, asunto C-458/09 P, apartado 56; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 14 de diciembre de 2000, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, asunto C-55/99, apartado 39; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 12 de junio de 2014, *Granton Advertising BV contra Inspecteur van de Belastingdienst Haaglanden/kantoor Den Haag*, asunto C-461/12, apartado 44.

<sup>(207)</sup> Es necesario que la empresa que reciba la ayuda tenga la consideración de empresa en el sentido del Tratado tal y como ha sido analizado en el apartado anterior del este capítulo.

una situación fáctica y jurídica comparable, de hecho y de derecho»<sup>(208)</sup>. Este principio obliga de este modo a precisar quién es el beneficiario último de la ayuda, ya que en determinados casos no es sencillo para el legislador europeo conocer dicha diferenciación y puede llevar a error en el control de la ayuda estatal en estudio. Habida cuenta de lo anterior, deben tenerse en cuenta un par de aspectos en el análisis de este principio.

En primer lugar, el alcance de la ayuda que depende de su carácter general o selectivo. Iniciando con el segundo caso, éste supondrá, en principio, el inmediato cumplimiento del principio de selectividad a causa de que la medida está dirigida a aventajar directa o indirectamente a una empresa o grupo de empresas concretas. Ha tenido lugar, no sólo en el ámbito de la empresa individual, sino también cuando se ha favorecido a un único sector frente a otros<sup>(209)</sup>, sin perjuicio de la importancia económica del mismo<sup>(210)</sup>, e incluso cuando favorece una rama industrial específica frente a otras (selectividad sectorial).

Asimismo, cuando han sido conferidas ayudas a determinados tipos de empresas frente a otras (selectividad horizontal), independientemente del tipo de sector al que pertenezcan, como ha sido el caso de ciertos beneficios que podían obtener las PYMES excluyendo a las grandes empresas<sup>(211)</sup>. La carencia de competidores directos o indirectos en el mismo Estado en que se otorga<sup>(212)</sup> tampoco es un motivo que exima la existencia de ayuda.

---

<sup>(208)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 2001, cit., apartado 41; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 22 de diciembre de 2008, *British Aggregates Association contra Comisión de las Comunidades Europeas y Reino Unido*, asunto C-487/06 P, apartado 82.

<sup>(209)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1983, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto 203/82; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1999, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 2005, *Unicredito Italiano SpA contra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I*, asunto C-148/04.

<sup>(210)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1983, cit. En el presente caso, suponía la reducción de cotizaciones sociales a la mano de obra femenina, favoreciendo ciertos sectores en los que era predominante.

<sup>(211)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de septiembre de 2000, *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-55/99. En este asunto, las grandes empresas no tenían la consideración de beneficiaria. En la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH contra Finanzlandesdirektion für Kärnten*, asunto C-143/99, la empresas productoras de bienes corporales recibían ayudas en forma de devolución parcial de impuestos, pero no las prestadoras de servicios.

<sup>(212)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, cit., apartado 73.

En algunos casos, pese a ser más difíciles de analizar, ha sido estimada selectiva la medida consistente en la bonificación exclusiva a una región, hecho que tiene su reflejo en el beneficio a unas determinadas empresas situadas en su territorio <sup>(213)</sup> (selectividad geográfica). Sin embargo, si una región que tiene la potestad normativa concedida por el Estado para tomar determinadas medidas de ayuda, decide llevar a cabo una que se aplique a todo el territorio de la región en las mismas condiciones que una medida de carácter general, no tendrá la consideración de selectiva, siempre y cuando no puedan compensarse con otras medidas estatales o de otras regiones <sup>(214)</sup>. Igualmente, acontece su aplicación cuando el sistema impositivo general del Estado es menos beneficioso que el de la región <sup>(215)</sup>.

Otro arduo caso de análisis es aquel que tiene lugar cuando algunas medidas fiscales de naturaleza legislativa, reglamentaria o administrativa, pueden ser excepciones al carácter selectivo de la ventaja «*por la naturaleza o la economía del sistema*» <sup>(216)</sup>. La ventaja puede no apreciarse selectiva si la exención está justificada

---

<sup>(213)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2000, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006, *República Portuguesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-88/04; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros*, asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06, con comentarios de L. IDOT, *Mesures adoptées par des communautés infra-étatiques et condition de sélectivité*, en *Europe 2008*, n. 378, 38; V. RUIZ ALMENDRAL, *¿Vuelta a la casilla de salida? El concierto económico vasco a la luz del Ordenamiento comunitario*, en *Revista española de Derecho Europeo*, n. 28, 2008, 499; J. RUBÍ CASSINELLO, *El concierto económico a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008*, en *Unión Europea Aranzadi*, n. 1, 2009, 23; G. VEZZOSO, *La fiscalità di vantaggio nelle pronunce della Corte UE*, en *Diritto e pratica tributaria*, II, 2009, 540; M. CIENFUEGOS MATEO, *El concierto económico vasco frente al Derecho comunitario europeo*, en *Unión Europea Aranzadi*, n. 2; 2009, 29; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 18 de diciembre de 2008, *Government of Gibraltar (T-211/04) y Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte (T-215/04) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos T-211/04 y T-215/04.

<sup>(214)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 26 de septiembre de 2002, *Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-351/98; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa - Diputación Foral de Guipúzcoa y Territorio Histórico de Vizcaya - Diputación Foral de Vizcaya contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-346/99, T-347/99 y T-348/99, con comentario de G. SAMANIEGO BORDIÚ, *Reflexiones sobre las medidas fiscales que pueden ser consideradas como ayudas de Estado encubiertas y las ayudas que fomentan el traslado de empresas en la Unión Europea*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 235/236, 2004, 9.

<sup>(215)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006, *República Portuguesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-88/03.

<sup>(216)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, cit., apartado 33; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 22 de diciembre de 2008, cit., apartado 83; Comunicación de la Comisión (98/C 384/03) relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas

por los principios que han dado origen al sistema fiscal en sí o por una lógica interna del sistema <sup>(217)</sup>. Tal es el caso de la progresividad de un impuesto que, como medida selectiva, esté orientada a la distribución de la riqueza <sup>(218)</sup>.

En el otro extremo, se encuentran aquellas ayudas con carácter general que benefician de forma global y equitativamente a todas las empresas situadas en un mismo territorio nacional y, cuando ocurra el presente caso, no será de aplicación el principio de selectividad <sup>(219)</sup>. Por tanto, no tendrán la consideración de ayudas en el sentido del Tratado aquellas ayudas que sean otorgadas de forma objetiva, bajo condiciones de igualdad de acceso, tratando de favorecer a todo el conjunto de la economía <sup>(220)</sup>.

No han sido contempladas, a modo de ejemplo, como ayudas estatales medidas destinadas a dar preferencia a todos los productos nacionales o la incitación a su compra <sup>(221)</sup>, así como aquellos beneficios fiscales a favor de productos nacionales en general <sup>(222)</sup>. Tampoco a todo un sector que no compite con otros.

Como ha sido puesto en relevancia, debe presentarse particular atención al hecho de que, pese a coincidir generalmente en la misma persona el beneficiario y receptor de la ayuda, en determinadas ocasiones puede que no suceda tal circunstancia. Este hecho adquiere vital importancia, en particular, en los casos en que han intentado los Estados miembros «disfrazar» una medida selectiva como general. Ha tenido lugar cuando el Estado se ha guardado cierta discrecionalidad en la aplicación de la ayuda <sup>(223)</sup> o ha sido

---

relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (DOCE C384 de 10 de diciembre de 1998, 3), apartado 12.

<sup>(217)</sup> Comunicación de la Comisión (98/C 384/03) relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (DOCE C 384 de 10 de diciembre de 1998, 3).

<sup>(218)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, cit., apartado 60.

<sup>(219)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 2001, cit., apartado 36; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 15 de diciembre de 2005, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-66/02, apartado 99, con comentarios de L. IDOT, *Restitution des aides à la suite d'une décision d'incompatibilité*, en *Europe*, n. 59, 2006, 27; S. GIANONCELLI, *Gli incentivi fiscali alla riforma del sistema bancario italiano al vaglio della Corte di Giustizia europea*, en *Rassegna tributaria*, 2006, 652.

<sup>(220)</sup> Primera encuesta sobre Ayudas de Estado en la Comunidad Europea, apartado 14; Informes sobre la política de la competencia de 1995, 1996 y 1999, puntos 172, 160 y 237 respectivamente.

<sup>(221)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 15 de julio de 2004, *Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV y Rinck Opticiëns BV contra Hoofdbedrijfschap Ambachten*, asunto C-345/02.

<sup>(222)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, cit.

<sup>(223)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, cit., apartados 23 ss.; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 17 de junio de 1999, cit., apartado 39; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, cit., apartados 27 ss.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

establecida como general, pero *de facto* <sup>(224)</sup> tan sólo beneficia a unas empresas <sup>(225)</sup>. Es más, en el supuesto en el que el poder público decisor de la ayuda no conoce al beneficiario o beneficiarios finales de la ayuda al encontrarse únicamente definidos sus criterios, no es suficiente para excluir la aplicación del principio de selectividad en la misma, ya que puede confundirse con una ayuda de carácter general <sup>(226)</sup>. También es el caso de que la financiación pública suponga una excepción al sistema general al que debe acogerse <sup>(227)</sup>.

Una segunda lectura, es aquella relativa a su origen, es decir, a los efectos que produce la ayuda, y no en la causa ni los objetivos que persigue su concesión. A este tenor, se cumple este principio cuando la ayuda afecte o pueda afectar a terceros que, pese a no ser competidores directos, sufren un perjuicio por su erogación. Por tal motivo, se hace igualmente necesario conocer exactamente quién es el beneficiario de la ayuda a fin de distinguir el verdadero alcance de la afectación. Por tal motivo, un grupo de consumidores finales no cumple *a priori* este principio, dejando a salvo que los beneficios directos destinados a él pueden calificarse de ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE si apoyan a determinadas empresas <sup>(228)</sup>.

#### 4.2.3. **El carácter objetivo de la ventaja.**

Consolidada jurisprudencia establece que para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda en el sentido del artículo 107 del Tratado, es necesario determinar

---

<sup>(224)</sup> J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, cit., 138.

<sup>(225)</sup> En los presentes asuntos, el Estado miembro se reservaba alguna cláusula especial para determinar qué empresa y cual no recibían la ayuda, como por ejemplo decidir el importen de inversión según la empresa. Ver al respecto, sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, cit.; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de septiembre de 2000, cit., apartado 40; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (T-127/99)*, *Comunidad Autónoma del País Vasco y Gasteizko Industria Lurra, SA (T-129/99)* y *Daewoo Electronics Manufacturing España, SA (T-148/99) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-127/99, T-129/99 y T-148/99, apartado 157; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 2002, cit.

<sup>(226)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de septiembre de 2000, cit., apartado 40.

<sup>(227)</sup> La ayuda tendrá carácter selectivo aunque no existan competidores directos en el territorio en cuestión (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 1993, cit., apartado 21 y conclusiones del abogado General Darmon en la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 1993, cit.

<sup>(228)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, cit. Claro ejemplo, son las ayudas al empleo donde el gran beneficiario son las empresas que se ahorran el pago de sus salarios o cuotas sociales.

si «la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica» por parte de los poderes públicos <sup>(229)</sup>.

El término «ventaja» tiene un carácter objetivo del que se desprende un valor económico o patrimonial para el beneficiario <sup>(230)</sup>, así como para el poder público otorgante. El carácter objetivo se aprecia contundentemente en el cálculo del valor de la ventaja misma, elemento de vital importancia para conocer el alcance de la distorsión sobre la competencia.

En este sentido, la ventaja pretendida se encuentra vinculada a los efectos que ella produce en el mercado, no a las causas y objetivos que persigue <sup>(231)</sup>. De este modo, el Tribunal de Justicia así como la Comisión determinaron que ciertas medidas estatales pretendidas por los Estados miembros emisoras justificadas por medio de argumentos de carácter «subjetivo», como aquellos que abarcan objetivos sociales, culturales o económicos, son constituyentes de ayuda económica por ser tales elementos irrelevantes en la evaluación de la medida <sup>(232)</sup>. Tampoco depende de la forma que tome, de ahí la ausencia de una concreta noción de ayuda.

Puede ser analizada desde dos perspectivas. En primer lugar, aquella relacionada con el beneficio económico que la ayuda proporciona al concedente. En principio, toda ventaja en estudio contiene un carácter no devolutivo, gratuito, sin una contrapartida equivalente o compensatoria <sup>(233)</sup>. De este modo, la empresa beneficiaria obtiene un

---

<sup>(229)</sup> De acuerdo con la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, cit., apartado 26, establecía que el artículo 92 (actualmente artículo 107) era aplicable a toda ventaja otorgada por las autoridades públicas.

<sup>(230)</sup> J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, cit., 2000, 65.

<sup>(231)</sup> Según reiterada jurisprudencia, «el artículo 87 CE, apartado 1, no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos». Vid. al respecto, sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, apartado 27; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, cit., apartado 20; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 1999, cit., apartado 81.

<sup>(232)</sup> Un claro ejemplo es aquel de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, cit., en el que el Tribunal rechazaba el argumento de la demandante consistente en que el objetivo social la excluía del ámbito de las normas sobre ayudas estatales. Ver también, sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, cit. Para un amplio estudio, vid. J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, cit., 63 ss.

<sup>(233)</sup> De acuerdo con J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ [en *Ayudas públicas*, en *Derecho europeo de la competencia (antitrust e intervenciones públicas)*, coordinado por L. A. Velasco San Pedro, Valladolid, 2005, 493], este efecto gratuito que representa la ventaja económica es esencial para definir una intervención estatal en estudio como ayuda. Existen casos – préstamos – en los que se exige una contraprestación a la empresa beneficiaria de una ayuda. La medida constituirá una ayuda estatal en el caso que se realice en condiciones distintas a las de mercado; esto es, la gratuidad es la diferencia entre lo

beneficio que no habría recibido eventualmente en condiciones normales del mercado <sup>(234)</sup> y que, por el simple hecho de percibirla, le posibilita a «no soportar costes que normalmente habrían debido recaer sobre los recursos financieros propios de la empresa» <sup>(235)</sup>, o aliviar «las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto» <sup>(236)</sup>. Ello supone que la ventaja económica le permite reducir los costes normales de explotación y, por tanto, situarse en una posición competencial más ventajosa frente a otras empresas de su mercado de referencia.

A estos efectos, establece el Tribunal de Justicia que «Cuando la ayuda financiera otorgada por las autoridades públicas refuerza la posición de una empresa con respecto a sus competidores, esta recae en el campo de aplicación del artículo 87 [TCE]. La jurisprudencia establece que la capacidad de una ayuda para reforzar la posición competitiva de una empresa se determina por la ventaja otorgada al destinatario sin necesidad de tener en cuenta la situación de sus competidores» <sup>(237)</sup>.

Por ello, como ha sido indicado en apartados precedentes <sup>(238)</sup>, necesariamente no tiene porqué existir una clara transferencia física de fondos estatales para que una intervención estatal suponga una ventaja al beneficiario. Es el caso, por ejemplo, de una garantía estatal a favor de la empresa favorecida con la medida, en el que dicha garantía lo sitúa en condiciones favorables frente a sus competidores no beneficiados.

---

que debe abonar el beneficiario y aquello que le exigiría el mercado de capitales. Si coincidiesen, no existiría una ventaja ni un beneficio.

<sup>(234)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-301/87, apartado 41, con comentarios de J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Procedimientos sobre ayudas de Estado*, en *Gaceta Jurídica de la CEE*, n. 78, 1990, 17; K. P. E. LASOK, *The Commission's Powers over Illegal State Aids*, en *European Competition Law Review*, 1990, 125; G. M. ROBERTI, *La nuova lettura dell'art.93, n.3, del Trattato CEE nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, en *Il Foro italiano*, IV, 1991, 28.

<sup>(235)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, cit., apartado 41.

<sup>(236)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, cit., apartado 13. Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de diciembre de 1998, cit., apartado 34; sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, cit., apartado 23.

<sup>(237)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit., apartado 11, con comentarios de N. MARCH HUNNINGS, *State Aids*, en *The Journal of Business Law*, 1981, 316; J. FLYNN, *The Philip Morris Decision Upheld by the European Court*, en *European Law Review*, 1981, 208; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 1999, cit., apartado 78.

<sup>(238)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1961, cit., página 10; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, cit., apartado 13; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de junio de 2006, *Union française de l'express (UFEX), DHL International SA, Federal express international (France) SNC y CRIE SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-613/97, apartado 158, con comentario de L. Idot, en *Europe*, n. 69, 2001, 25.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



En segundo lugar, se encuentre aquella perspectiva relacionada con el coste económico que la ayuda supone al Estado. Este coste se percibe cuando, por un lado, la ventaja económica supone una carga para el Estado surgida por una reducción de sus recursos; por otro, cuando deja de recibir un beneficio que le corresponde, como es el caso de una exención fiscal o descuento del pago de alguna tasa administrativa. Puede igualmente ser visto como un ahorro para el beneficiario.

#### 4.2.4. **Principio de un inversor privado en una economía de mercado.**

La Comisión Europea <sup>(239)</sup>, así como la jurisprudencia europea <sup>(240)</sup>, han desarrollado con el propósito de analizar una ventaja económica a la luz de las normas sobre ayudas estatales, el «principio del inversor privado en una economía de mercado» (en lo sucesivo, «PIPEM») <sup>(241)</sup>. Basado en el «*private investor standard*» americano

---

<sup>(239)</sup> Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado y del artículo 5 de la Directiva (80/723/CEE) de la Comisión a las empresas públicas del sector de la fabricación (DO C 307 de 13.11.1993, 3), puntos 27 ss. Asimismo, el Consejo se pronunció sobre este principio en la Directiva (90/684/CEE) del Consejo, sobre construcción naval, de 21 de diciembre de 1990 (DO L 380 de 31.12.1990, 39); Directiva (93/115/CEE) del Consejo por la que se modifica la Directiva (90/684/CEE) sobre ayudas a la construcción naval (DO L 326, de 28.12.1993, 62).

<sup>(240)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit.; Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, *Repubblica Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-303/88, apartado 20, con comentarios de R. BARATTA, en *Il Foro amministrativo*, 1991, 2501; F. MINNECI, *Le partecipazioni pubbliche al capitale di imprese*, en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1991, 365 ss.; J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Ayudas de Estado a empresas públicas: los casos ENI-Lanerossi y Alfa Romeo*, cit., 3; G. STANSFIELD, en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, 262; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Alitalia - Linee aeree italiane SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-296/97, con comentarios de N. DE LUCA, *Ancora sugli aiuti di Stato alle compagnie di bandiera: giudici comunitari smentiscono nuovamente la Commissione*, en *Dir. trasp.*, 2001, 705; M. P. CHITI, *Il caso Alitalia e il deficit amministrativo della Commissione europea*, en *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 251; L. SICO, *Precisazioni in merito all'ampiezza del sindacato giurisdizionale di legittimità su decisioni adottate in base a valutazioni discrezionali*, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 956.

<sup>(241)</sup> Para una visión general de este principio y su aplicación, ver R.C. HENDERSON, *The Private Investor Theory: ITA Equity and Credit Decisions since 1984*, en *World Competition*, n. 33, 1988, 6; P. MENGOZZI, *Il principio dell'investitore in un'economía de mercado*, en *Rivista di diritto europeo*, 1995, 19; G. B. ABBAMONTE, *Market Economy Investor Principle: A Legal Analysis of an Economic Problem*, en *European Competition Law Review*, n. 4, 1996, 258; J. A. RODRÍGUEZ MIGUEZ, *Mercado, participación pública en el capital y ayudas estatales: el principio del inversor privado en una economía de mercado*, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 221, septiembre/octubre, 2002, 59; B. SLOCOCK, *The Market Economy Investor Principle*, en *Competition Policy Newsletter*, n.2, junio 2002, 23; G. KARYDIS, *Le principe de l'«opérateur économique privé», critère de qualification des mesures étatiques, en tant qu'aides d'Etat, au sens de l'article 87 § 1 du Traité CE*, en *Rev. trim. Droit. européen*, 2003, 389; H. LESGUILLONS, *L'état actionnaire et le principe de l'investisseur privé*, en *Revue de droit des affaires internationales*, 2003, 4, 363; M. PARISH, *On the private investor principle*, en *European Law Review*, 2003, vol. 28, n. 1, 70; D. CASALINI, *Aiuti di Stato*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

(<sup>242</sup>), se trata, a fin de analizar la gestión económica y financiera de los poderes públicos como inversores, de la herramienta fundamental que la Comisión aplica en materia de control de ayudas de Estado en todos los sectores de la economía. Por ende, la Comisión en su evaluación somete a la medida pública a la superación de la «Prueba del operador privado en una economía de mercado» (en adelante, «POPEM»).

En el Derecho europeo, el PIPEM tiene su origen en el principio de neutralidad o igualdad relativo al régimen de propiedad de la empresa y legitimado en el artículo 345 TFUE. Manifiesta que empresas de distintos regímenes jurídicos – público o privado – pueden coexistir en cualquier mercado europeo sin que afecte a la competencia ni al comercio. En atención a lo cual, el Estado, como agente económico del mercado, puede desarrollar operaciones comerciales normales como inversor, incluidas la compra-venta de acciones o participaciones de empresas.

Confirmado por reiterada jurisprudencia, se define el PIPEM de la siguiente forma: *«Se ha declarado que, con el fin de evaluar si la intervención de un inversor público en el capital de una empresa constituye una ayuda de Estado, procede analizar si, en circunstancias similares, un inversor privado de dimensiones comparables con las del inversor público habría efectuado aportaciones de capital de esta importancia. A este respecto, se ha precisado que aun cuando el comportamiento del inversor privado, al que debe compararse la actuación del inversor público que persigue objetivos de política económica, no es necesariamente el del inversor ordinario que*

---

*alle imprese, servizi di interesse economico generale a rete e criterio dell'investitore privato in economia di mercato, en Foro amm. CDS, fasc. 2003, 2733; M. CAPANTINI, Gli aiuti di Stato ed il principio dell'investitore privato negli orientamenti della Commissione e nella giurisprudenza comunitaria, en Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario, dirigido por A. Massera, Pisa, 2004; C. SMITS, La notion d'avantage et le critère de «l'opérateur en économie de marché», en Aides d'État, dirigido por M. Dony, C. Smits, Bruselas, 2005, 66 ; N. KHAN, K-D. BORCHARDT, The Private Market Investor Principle: Reality check or distorting mirror ?, en EC State Aid Law – Liber amicorum Francisco Santaolalla Gadea, 2008, 109 ; M. KÖHLER, New Trends Concerning the Application of the Private Investor Test, en European State Aid Law Quarterly, 1, 2011, 21 ; J. A. PÉREZ RIVARÉS, Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea, cit., 217 ; E. SZYSZCZAK, The Survival of the Market Economic Investor Principle in Liberalised Markets, en European State Aid Law Quarterly, 1, 2011, 35 ; A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, El principio del inversor privado en una economía de mercado ¿Quién da más?, en Noticias de la Unión Europea, n. 330, julio 2012, 45; P. NICOLAIDES, Taxes, the Cost of Capital and the Private Investor Principle, en European State Aid Law Quarterly, 2, 2013, 243 ; G. M. CARUSO, Caratteri evolutivi del criterio dell'investitore di mercato. la contrapposizione fra stato azionista e stato autorità negli incerti parametri europei, en Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc. 1, 2014, 113.*

(<sup>242</sup>) General Agreement on Tariffs and Trade de 1949. Para un amplio estudio, ver. C. RHODES, *Manged Steel Trade, the GATT Subsidies and Countervailing Duty Code and the 1979 United States Trade Act*, en *World Competitio*, vol. 12, n. 2, 1988, 37 ss.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

*coloca capitales para rentabilizados a un plazo más o menos corto, sí debe ser, por lo menos, el de un holding privado o un grupo privado de empresas que persigue una política estructural, global o sectorial, y debe guiarse por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo»* <sup>(243)</sup>.

El Tribunal de Justicia habla de «*circunstancias similares*» a fin de equiparar el comportamiento del inversor público al de un inversor privado. Dichas circunstancias únicamente sobrevienen cuando el poder público ha actuado bajo «*condiciones normales de mercado*» <sup>(244)</sup> y, entonces, si la actuación del poder público se realiza conforme a las mismas, las normas sobre ayudas estatales no le son de aplicación a la intervención pública. En efecto, «*Los capitales que el Estado pone, directa o indirectamente, a disposición de una empresa, en circunstancias que se corresponden con las condiciones normales de mercado, no pueden ser considerados como ayudas de Estado*» <sup>(245)</sup>. Se desprenden dos cuestiones.

Por un lado, este término no es fácil de definir y destacable es la controversia que ha producido. El principal factor a tener en cuenta es la «*racionalidad económica*» del Estado de acuerdo con la medida que pretende adoptar con su intervención <sup>(246)</sup>. A este respecto, tanto el Tribunal de Justicia como la Comisión equiparan al Estado con un inversor «*racional*» que busca una rentabilidad en su inversión que se adecúe lo máximo

---

<sup>(243)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit., apartado 84; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, cit., apartado 20 ss.; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, *Breda Fucine Meridionali SpA (BFM) y Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-126/96 y C-127/96, con comentario de M. ORLANDI, en *Il Foro italiano*, IV, 1999, 88; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, cit., apartado 96.

<sup>(244)</sup> Conclusiones del abogado general Sr. Carl Otto Lenz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994, *Namur-Les assurances du crédit SA contra Office national du ducroire y Estado Belga*, asunto C-44/93, apartado 66; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, cit., apartado 60, con comentarios de G. P. MANZELLA, C. NIZZO, *Giudice nazionale ed aiuti di stato non notificati*, en *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, 1128; F. PICOD, *Jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance (juin-août 1996)*, en *Revue des affaires européennes*, 1996, 268; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, *Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-342/96, apartado 41; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1999, cit., apartado 22; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 39.

<sup>(245)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit., apartado 20; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 69.

<sup>(246)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 71.

posible al volumen invertido y al riesgo que pretende asumir <sup>(247)</sup>. A estos efectos, el Estado es racional cuando se comporte como lo haría un sujeto privado, cuya situación económica y competitiva es comparable al mismo, en circunstancias similares de inversión. En consecuencia, es, inicialmente, rechazada aquella decisión estatal que no contenga cierto elemento incentivador más allá de la recuperación de la inversión – debe reportar un beneficio – o que no proporcione un rendimiento «adecuado» <sup>(248)</sup> o «normal» <sup>(249)</sup>: es demasiado reducido <sup>(250)</sup> o existe uno más atractivo (coste de oportunidad). Esto es, «*Cuando las inyecciones de capital realizadas por un inversor privado no tengan en cuenta ninguna perspectiva de rentabilidad, ni siquiera a largo plazo, se habrá de considerar que dichas aportaciones de capital constituyen ayuda*» <sup>(251)</sup>.

Por otro lado, el Tribunal habla conjuntamente del «*inversor privado [...] que persigue objetivos de política económica*». Se traduce que únicamente las actividades económicas pueden ser comparadas al ser las propias de los sujetos privados y, consiguientemente, deben considerarse en la evaluación las actividades que realiza el poder público, situadas dentro del marco de aquellas vinculadas al ejercicio de prerrogativas de poder público. Es decir, aquellas actividades de naturaleza estrictamente de función pública. Éstas, al no tener la consideración de actividades económicas, como ha sido analizado precedentemente, no se les puede aplicar la POPEM <sup>(252)</sup>: «*El Estado actúe en su condición de empresa que opera como un inversor privado resulta necesario analizar su comportamiento con arreglo al principio del inversor privado en una economía de mercado, procede excluir la aplicación de dicho principio en el supuesto de que actúe como poder público. En efecto, en este*

---

<sup>(247)</sup> J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Mercado, participación pública en el capital y ayudas estatales: el principio del inversor privado en una economía de mercado*, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n. 221, 2002, 68.

<sup>(248)</sup> Decisión de la Comisión (95/524/CE), de 7 de junio de 1995, *relativa a la ayuda concedida por el Estado italiano a la empresa Iritecna SpA* (DOCE L 300 de 13 de diciembre de 1995, 23), 31.

<sup>(249)</sup> Directrices de 1994, punto 14.

<sup>(250)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 12 de diciembre de 1996, cit., apartado 98.

<sup>(251)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit., apartado 22.

<sup>(252)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 85 en el cual excluye la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado cuando el Estado actúe como poder público.

*último supuesto nunca existe la posibilidad de comparar el comportamiento del Estado con el de una empresa o un inversor privado en una economía de mercado»* <sup>(253)</sup>.

El poder público debe mantener una actitud coherente en todo momento durante la inversión. Indudablemente, este hecho obliga, a fin de obtener el mejor resultado, a realizar un exhaustivo análisis económico del mercado, al igual que calculan los actores privados en sus inversiones. La carencia de estudios o planes de negocio pone en tela de juicio que la ayuda satisfaga los preceptos de la POPEM <sup>(254)</sup>. Así, utilizando exclusivamente términos de carácter financiero y económico y, necesariamente, *«haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social, o de política regional o sectorial»* <sup>(255)</sup>, la Comisión Europea – como órgano decisorial – evalúa las intervenciones públicas que potencialmente pueden alterar los intereses comunitarios, teniendo en consideración que *«las decisiones de las empresas públicas, por el contrario, pueden obedecer a otro tipo de factores, en razón de la fijación por las autoridades públicas, que pueden influenciar dichas decisiones, de objetivos de interés general»* <sup>(256)</sup>.

Efectivamente, la Comisión es el órgano comunitario encargado de valorar la gratuidad de la ventaja que puede ofrecer una medida estatal. Según reiterada jurisprudencia, el Tribunal ha otorgado a la Comisión *«una amplia facultad de apreciación»* al aplicar el artículo 107, apartado 1, TFUE <sup>(257)</sup>, ya que requiere, en su

---

<sup>(253)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 2003, *Freskot AE contra Elliniko Dimosio*, asunto C-355/00, apartados 55 ss. y 80 ss.; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 85.

<sup>(254)</sup> Ayuda estatal de España de 16 de octubre de 2013 [SA.33909 (2013/C, ex 2013/NN, ex 2011/CP)], relativa presunta ayuda a Ryanair y a otras compañías aéreas y posible ayuda a los aeropuertos de Girona y Reus [C(2013) 6615 final].

<sup>(255)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, *Reino de Bélgica contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-40/85, apartados 13 ss.; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, *Reino de Bélgica contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-234/84, apartados 14 ss.; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, cit., apartados 17, 21, 26.

<sup>(256)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de julio de 1982, *República Francesa, República Italiana y Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 188 a 190/80, apartado 21.

<sup>(257)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit., apartado 17 y 24; sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 1987, *Deufil GmbH & Co. KG contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 310/85, apartado 18; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-301/87, apartado 49; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1998, *British Airways plc, Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Air UK Ltd, Euralair international, TAT European Airlines SA y British Midland Airways Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, apartado 79.

análisis, una «valoración económica compleja», tanto de orden económico como social<sup>(258)</sup>. A este respecto, la propia Comisión, a fin de otorgarse cierta flexibilidad, como estableció en sus Directrices de 1994 del sector de la aviación<sup>(259)</sup>, no se obliga a obtener una «certeza absoluta» a la hora que estudiar la ventaja económica, sino una «razonable certeza». Esto es, la Comisión se encuentra en la exigencia de otorgar una «explicación suficiente»<sup>(260)</sup> para justificar la actuación del poder público. Consiguientemente, todos los datos considerados pertinentes deben ser sopesados, particularmente aquellos de naturaleza económica y financiera pasados, presente y, en algunos casos, hasta futuros<sup>(261)</sup>. Ello obliga a los Estados miembros (artículo 108.1 TFUE) a proporcionar a la Comisión toda la información relativa al caso concreto y que contenga todos aquellos objetivos de rentabilidad propias de un inversor privado, así como debe plantear todos los escenarios posibles que ilustren los resultados futuros de la inversión. Dichos instrumentos económicos y financieros no son tratados en el presente trabajo por exceder los límites del mismo y dependen de cada caso y del tipo de ayuda. Sin embargo, tal como tuvo lugar en el asunto *Leeuwarder Papierwarenfabriek BV*<sup>(262)</sup> y, a fin de conocer el posible carácter gratuito de la

---

<sup>(258)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1998, *British Airways plc, Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Air UK Ltd, Euralair international, TAT European Airlines SA y British Midland Airways Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, apartado 79, con comentario de J. TENENBAUM, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts Aides d'Etat*, en *Revue du marché unique européen*, n. 3, 1998, 249; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) de 11 de julio de 2002, *Hijos de Andrés Molina, SA (HAMSA) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-152/99, apartado 48.

<sup>(259)</sup> Directrices de 1994, punto 26.

<sup>(260)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1996, *Repubblica Federal de Alemania, Hanseatische Industrie-Beteiligungen GmbH y Bremer Vulkan Verbund AG contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-329/93, C-62/95 y C-63/95, apartado 36 con comentario de M. ROSS, en *Common Market Law Review*, 1997, 1293. En el presente caso, la cotización bursátil fue el centro de la explicación de la Comisión al respecto de la evaluación de la ventaja económica.

<sup>(261)</sup> Directrices de 1994, punto 28.

<sup>(262)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1985, *Reino de los Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 296 y 318/82, apartado 20, con comentario de M. ROSS, *Challenging State Aids: The Effect of Recent Developments*, en *Common Market Law Review*, 1986, 867. Dice el Tribunal de Justicia: «Nel caso di specie, il carattere di aiuto della partecipazione controversa è stato accertato in base alla mancanza di possibilità di finanziamento sul mercato privato dei capitali, in funzione di tre fattori, e cioè la struttura finanziaria dell'impresa, il fatto che questa aveva urgente bisogno di effettuare investimenti di sostituzione e l'eccedenza di capacità produttiva nel settore della trasformazione del cartone, fattori che, secondo la Commissione, rendevano poco verosimile per l'impresa la possibilità di reperire sul mercato privato dei capitali il finanziamento indispensabile alla propria sopravvivenza».

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

ventaja, la Comisión debe tener presente en su análisis «*los ratios financieros, los resultados económicos, la eficacia técnica y económica y la estrategia comercial de la empresa en los diferentes mercados*»<sup>(263)</sup>, así como las previsiones futuras financieras de la empresa<sup>(264)</sup>.

El factor temporal es igualmente esencial a la hora de esbozar las condiciones de mercado. Éstas sólo concurren y, así pueden ser tenidas en cuenta con el propósito de conocer el comportamiento del inversor público, justo en el momento que éste decide realizar su operación, momento denominado «*acto jurídicamente vinculante*»<sup>(265)</sup>. Habida cuenta de lo anterior, la valoración y análisis de la Comisión de la intervención debe ser realizado en el contexto y en la época en que el poder público adoptó la decisión de invertir<sup>(266)</sup>, evitando toda apreciación futura. De este modo, todos los hechos que puedan transcurrir durante el proceso decisional de la Comisión (aquel que transcurre desde que recibe la notificación de ayuda y aquel que califica la medida pública), en principio, son excluidos en el análisis. Sin embargo, la evolución pasada de la empresa, indirectamente, sí es tenida en cuenta por la Comisión en su análisis. Asimismo, el factor temporal es determinante en la rentabilidad buscada por el inversor público. Dice el Tribunal que el Estado «*debe guiarse por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo*», descartando aquellas a medio y corto plazo como inicialmente realizaba la Comisión y, de esta forma, desplazarse de tratarse de un simple «*inversor ordinario*» que busca la inmediatez<sup>(267)</sup>. En consecuencia, es exigible un plazo

---

<sup>(263)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 59.

<sup>(264)</sup> XXIV Informe sobre la política de competencia 1994 [SEC(1995)], punto 200.

<sup>(265)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, cit., apartado 79; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de enero de 2004, *Fleuren Compost BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-109/01, apartado 73 s.; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 2 de diciembre de 2008, *Nuova Agricast Srl y Cofra Srl contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos T-362/05 y T-363/05, apartado 80; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de noviembre de 2009, *República Francesa (T-427/04) y France Télécom SA (T-17/05) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-427/04 y T-17/05, apartado 321. Ver al respecto M. CAMPO MOZO, *Ayudas de Estado a las infraestructuras de transporte: análisis y evolución*, tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2012, 107.

<sup>(266)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 71.

<sup>(267)</sup> Evita comparar al Estado con un inversor privado que busque beneficios a corto plazo, que existe, como puede ser un inversor especulativo. Vid. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Mercado, participación pública en el capital y ayudas estatales: el principio del inversor privado en una economía de mercado*, cit., 64. Igualmente, M. ORLANDI (en *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., 407) afirma que el principio mediante el que la Comisión y el Tribunal de Justicia Europeo evalúan en qué condiciones el comportamiento del Estado se concretiza en una ayuda pública, tiene una aplicación práctica compleja. Tanto las motivaciones como las actitudes que adopta un inversor en el momento que pretende realizar

«razonable» de recuperación. El término razonable no deja de ser un concepto indeterminado, no falto de polémica. A pesar de variar en la *praxis* decisional de la Comisión según el caso de análisis, el organismo comunitario ha criticado límites de recuperación de inversión por periodos excesivamente grandes de tiempo <sup>(268)</sup>.

El Tribunal de Justicia termina por definir al Estado como un «*holding privado o un grupo privado de empresas*». Trata al Estado, utilizando un término anglosajón propio de la empresa privada, como un gran enjambre de sociedades que forman una única unidad económica cuando interactúan entre ellas por medio de distintas relaciones económico-financieras. Refuerza, por un lado, el principio de transparencia de las relaciones financieras entre el Estado y sus empresas públicas y, por otro, el criterio de «mediantes fondos estatales», al evitar que dos unidades estatales que han intervenido en una ayuda sean consideradas de forma independiente en el estudio de la POPEM <sup>(269)</sup>.

Reiterada jurisprudencia mantiene que el vínculo matriz-filial no siempre debe estar guiado por la mejor de las opciones (inversión más rentable). El Tribunal, por tanto, amplió la perspectiva del PIPEM. Se admite que existan circunstancias que obligan a los inversores privados a funcionar, incluso, por debajo del coste marginal a fin de salvaguardar o garantizar la supervivencia del «grupo» <sup>(270)</sup>. Consecuentemente, un Estado miembro (empresa matriz) podría en relación con una de sus sociedades u organismos (empresas filiales), operar en idéntica situación comportándose durante un periodo limitado a pérdida.

La presencia de sujetos privados colaborando con el Estado en la financiación de la medida, es recibida de forma positiva por parte de la Comisión en el momento de su

---

una inversión pueden variar de uno a otro, debido a que los distintos análisis que efectúan en el momento de la toma de la decisión de invertir son necesariamente subjetivos. Ver también, D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, cit., 6 ss.

<sup>(268)</sup> Decisión de la Comisión (95/524/CE) de 7 de junio de 1995, *relativa a la ayuda concedida por el Estado italiano a la empresa Iritecna SpA* (DOCE L 300 de 30 de diciembre de 1995, 23).

<sup>(269)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartados 58 ss.; ayuda estatal de Italia de 27 de junio de 2012 [SA.23098 C 37/2007 (ex NN 36/2007)], *relativa al aeropuerto de Alghero* [C(2012) 4221 final], párrafos 231 ss.

<sup>(270)</sup> C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, en *Trattato diritto amministrativo europeo*, cit., 102; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 221. En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia encontramos las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, *Reino de Bélgica contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-234/84, apartado 15 y la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit., apartado 21.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



análisis, pero no es motivo de exclusión del régimen normativo de las ayudas estatales como sí ocurría previamente. Si los inversores poseían una participación sustancial en la empresa e intervenían proporcionalmente en la operación de inversión, las normas sobre las ayudas estatales no eran aplicables en dicho caso. Este hecho tuvo lugar en el asunto «Aer Lingus» <sup>(271)</sup> en el que la Comisión ponía de relieve que «*Las inyecciones de capital con cargo a fondos públicos no constituyen una ayuda cuando se da el caso de que algunos accionistas minoritarios particulares participan en la operación proporcionalmente a su participación como accionistas. Es esencial que la participación en el capital de los inversores privados tenga importancia económica*».

En suma, pese a dicha condición empresarial, debe ser señalado que, efectivamente, existe una evidente dificultad a la hora de determinar el comportamiento que un inversor privado tomaría en una determinada circunstancia, ya que éstas son múltiples al depender de las particularidades propias e individuales de cada empresa y el mercado en el momento que pretende invertir <sup>(272)</sup>.

Por último, indicar que la jurisprudencia ha desarrollado variaciones del presente principio para analizar posibles casos de ayuda: el test del vendedor privado <sup>(273)</sup>; principio del acreedor privado <sup>(274)</sup>; test del comprador privado <sup>(275)</sup>.

---

<sup>(271)</sup> Decisión de la Comisión (94/118/CE) de 21 de diciembre de 1993, *relativa a una ayuda del Gobierno irlandés al grupo Aer Lingus, suministrador principalmente de servicios de transporte aéreo* (DOCE L 54 de 25 de febrero de 1994, 30), punto 36.

<sup>(272)</sup> Vid. M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., 407. El autor afirma que el principio mediante el que la Comisión y el Tribunal de Justicia Europeo evalúan en qué condiciones el comportamiento del Estado se concretiza en una ayuda pública, tiene una aplicación práctica compleja. Tanto las motivaciones como las actitudes que adopta un inversor en el momento que pretende realizar una inversión pueden variar de uno a otro, debido a que los distintos análisis que efectúan en el momento de la toma de la decisión de invertir son necesariamente subjetivos. Vid también, J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Mercado, participación pública en el capital y ayudas estatales: el principio del inversor privado en una economía de mercado*, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, septiembre/octubre 2002, núm. 221, 64; D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, cit., 6 ss.

<sup>(273)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de marzo de 2007, *Scott SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-366/00, apartado 45.

<sup>(274)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, cit., asunto C-342/96; sentencia del Tribunal de Primera Instancia 21 de octubre de 2004, *Lenzing AG contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-36/99.

<sup>(275)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 1999, cit.

#### **4.3. La intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia.**

El artículo 107, párrafo 1, del TFUE prohíbe aquellas ayudas que «afecten a los intercambios comerciales» y «falseen o amenacen falsear la competencia»<sup>(276)</sup>. Estos dos requisitos imprescindibles en el análisis de una intervención estatal, son analizados conjuntamente, ya que de acuerdo con reiterada jurisprudencia deben entenderse correlacionados<sup>(277)</sup>. Por tal motivo, nos referiremos indistintamente a ambos términos entendiendo que una ayuda estatal afecta a ambos por igual.

Ambos criterios tienen su razón de ser – pese la carencia de interpretaciones en el Tratado – en el objetivo europeo de salvaguardar el pleno funcionamiento del mercado único o interior (que abarca la totalidad de las transacciones que se realizan en el interno de la Unión Europea) que, como mercado abierto a la competencia y de acuerdo con la teoría que rige las leyes de la libre competencia, se regula *per se* y toda intervención estatal puede influir negativamente en ambos<sup>(278)</sup>.

Habida cuenta lo descrito, se desprende, en primer lugar, que para falsear o potencialmente falsear la competencia<sup>(279)</sup> una ayuda otorgada por un Estado miembro a una empresa, es suficiente que ésta opere en un mercado abierto con dimensión comunitaria, donde el tamaño del mercado es irrelevante a estos efectos. Justamente, no es necesario que la empresa actúe en varios Estados miembros para producir un perjuicio. Una ayuda pública a favor de una empresa que tan sólo opera en el mercado nacional – incluso local – puede dificultar la entrada a dicho mercado nacional de

---

<sup>(276)</sup> Cuando se menciona competencia en el presente apartado, igualmente se tienen en cuenta otros actores del mercado en el que actúa la empresa beneficiaria, tales como compradores y proveedores.

<sup>(277)</sup> «En materia de ayudas de Estado los requisitos relativos, respectivamente, a la incidencia sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y a la distorsión de la competencia están, por regla general, indisolublemente unidos». Vid. sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de junio de 2000, cit., apartados 80 s.; sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit., apartado 1.

<sup>(278)</sup> Los órganos europeos muestran su predisposición a este tipo de modelo económico que «condena» toda mediación de los poderes públicos por distorsionar la competencia. Vid. con respecto a la posición de la Comisión, Décimo Informe sobre Política de la Competencia de 1980, punto 160; Undécimo Informe sobre Política de la Competencia de 1981, punto 176.

<sup>(279)</sup> Vid. sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, *Het Vlaamse Gewest (Región de Flandes) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-214/95, con comentario de O. PORCHIA, *La legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali nei ricorsi per annullamento degli atti comunitari: la sentenza Regione fiamminga (Nota a sent. Trib.CE 30 aprile 1998, causa T-214/95)*, en *Il diritto dell'Unione Europea*, vol. 4, 2, 1999, 337; Decisión de la Comisión (2008/948/CE) de 23 de julio de 2008 relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig/Halle (DOUE L 346 de 23 de diciembre de 2008, 1).

empresas de otros Estados miembros <sup>(280)</sup>. Consecuentemente, el tamaño de la empresa tampoco es relevante <sup>(281)</sup> para autorizar la ayuda, así como exporte única y exclusivamente a países terceros <sup>(282)</sup>.

La cuantía, en principio, es indiferente en evaluación del daño <sup>(283)</sup>, si bien existe un umbral, como ha confirmado consolidada jurisprudencia, por debajo del cual los intercambios no se ven afectados por la medida pública dependiendo del sector en cuestión. Estas son las ayudas *de minimis* y que posteriormente son analizadas <sup>(284)</sup>.

Sin embargo, cuando se le adjudica con carácter exclusivo a una empresa la realización de un servicio o producción de un bien, la ayuda no falseará la competencia si se trata de una medida de carácter social o un servicio de interés económico general, así como una empresa que opera en sectores no liberalizados, salvo que también opere en otros sectores de tal carácter. No obstante, la existencia de una única empresa en el mercado no impide que el apoyo público dañe la competencia (como el sector aeroportuario posteriormente analizado), si bien un mercado en el que concurre una intensa competencia es más propenso a la afectación de las intervenciones en estudio <sup>(285)</sup>.

---

<sup>(280)</sup> Informe sobre la política de la competencia 1995, punto 165; Informe sobre la política de la competencia de 1984, punto 201. Ver igualmente, sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, cit., apartado 47; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, cit., apartado 40; sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, cit., apartado 19; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit.

<sup>(281)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Reino de Bélgica contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto C-142/87, con comentarios de R. IANNOTTA, en *Il Foro amministrativo*, 1991, 2218; G. M. ROBERTI, *La nuova lettura dell'art.93, n.3, del Trattato CEE nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, en *Il Foro italiano*, IV, 1991, 28.

<sup>(282)</sup> Ver al respecto, sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, cit., apartado 49. Ver también sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartado 82, que dice «*no depende del carácter local o regional de los servicios de transporte prestados ni de la importancia del ámbito de actividad de que se trate*».

<sup>(283)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartado 81.

<sup>(284)</sup> No obstante, debe ser puesto en evidencia la existencia de ayudas otorgadas bajo el régimen de *minimis* que por su reducido montante, en principio no cumplen estos dos criterios en estudio. Posteriormente en capítulos posteriores serán analizadas estas ayudas. Vid. Reglamento (UE) n. 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* (DOUE L 352 de 24 de diciembre de 2013, 1).

<sup>(285)</sup> La sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, cit., en su apartado 46 establece que «*desde el momento en que una entidad pública favorece a una empresa que opera en un sector caracterizado por una fuerte competencia – particularmente en ámbito internacional – otorgándole una ventaja, existe una distorsión de la competencia o un riesgo de que se produzca*».

Por otro lado, la ayuda pública debe reforzar la posición de la beneficiaria en detrimento de aquella de sus competidoras <sup>(286)</sup>. Esto es, el beneficiario debe obtener una ventaja económica que no habría obtenido sin la ayuda y, por consiguiente, lo sitúa en condiciones ventajosas frente los demás participantes del mercado que no la han recibido y menoscabando, en consecuencia, la competencia.

Conjuntamente, la presencia de una efectiva evidencia de los perjuicios cuando la ayuda pasa a manos del beneficiario carece de relevancia. En efecto, una ventaja económica puede ser «potencial» (por ejemplo, impidiendo la entrada de nuevas empresas en el mercado) y, por consiguiente, los intercambios comerciales pueden verse afectados en el futuro y no inmediatamente <sup>(287)</sup>. Basta con que la actuación pública pueda producir en algún momento efectos negativos en la competencia y de este modo deben tenerse presente, «*el contexto jurídico y económico en el que se inscribe, para impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el mercado común*» <sup>(288)</sup>.

A fin de estimar la afectación en estudio, la valoración de los efectos de la ayuda sobre la competencia y los intercambios debe ser realizada caso por caso por la Comisión Europea. Con este objetivo, debe considerar varios factores: los mercados que abarca la empresa beneficiaria, incluso aquellos de los productos sustitutivos, sin perjuicio de que la ayuda se dirige a un único producto o servicio <sup>(289)</sup>; el presupuesto

---

<sup>(286)</sup> «*Allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto*». Vid. las sentencias sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit., apartado 11; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, cit., apartado 40; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, cit., apartado 50.

<sup>(287)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1987, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 259/85, apartado 24; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit., apartado 27; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento y British Cement Association y Blue Circle Industries plc y Castle Cement Ltd y The Rugby Goup plc y Titan Cement Company SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-447/93, T-448/93 y T-449/93, apartados 138 a 142; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, cit., apartado 49.

<sup>(288)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 4 de junio de 2009, *T-Mobile Netherlands BV, KPN Mobile NV, Orange Nederland NV y Vodafone Libertel NV contra Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, asunto C-8/08, apartado 31.

<sup>(289)</sup> Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 15 de junio de 2010, *Mediaset SpA contra Comisión Europea*, asunto T-177/07, apartados 153 a 156, con comentario de C. B. CALINI, *Brevi note in tema di decoder digitali*, en *Mercato concorrenza regole*, n. 2, 2010, 329.

asignado a la ayuda, su intensidad, las características de las inversiones y otras circunstancias relevantes <sup>(290)</sup>.

Ello obliga a la Comisión, tan pronto como sea concedora de una posible medida, a examinar minuciosamente los «efectos previsibles» y los perjuicios efectivos <sup>(291)</sup>, tanto presentes como los futuros sobre el comercio intracomunitario (no las causas ni finalidades), así como sobre la competencia, sin perjuicio del montante de la ayuda o del tamaño de la empresa beneficiaria. Asimismo, se exige al legislador europeo motivar detalladamente sus justificaciones y no conformarse con enumerar afirmaciones generales o solamente sus preocupaciones <sup>(292)</sup>. No obstante, no le es exigido la presentación de un análisis económico exhaustivo <sup>(293)</sup> y, de este modo, es sólo suficiente con que explique por qué el apoyo financiero puede falsear la competencia <sup>(294)</sup>.

Como últimas apreciaciones, una ventaja económica puede ser concedida en el momento que el interés comunitario tenga una consideración mayor que el potencial perjuicio que pueda ocasionar en la competencia dicha ventaja <sup>(295)</sup>. Empero, las ayudas destinadas a eliminar distorsiones surgidas por diferencias entre legislaciones entre los

---

<sup>(290)</sup> J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, cit., 160 s.

<sup>(291)</sup> G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Madrid, 1993, 49.

<sup>(292)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1985, cit., apartado 24.

<sup>(293)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit., apartado 9 ss.; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) de 30 de abril de 1998, cit., apartado 67; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) de 11 de julio de 2002, *Hijos de Andrés Molina, SA (HAMSA) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-152/99, apartado 225.

<sup>(294)</sup> Se desprende – como ha sido puesto en relevancia en el estudio del PIPEM – que el Tribunal de Justicia no puede sustituir la interpretación económica de la Comisión, sino establecer si ha existido o no falta de motivación en la valoración de la Comisión en relación con este requisito. Este hecho tropieza con los anteriores criterios estudiados de noción de ayuda que sí necesitan una evaluación más intensiva a fin de comprobar si son satisfechos. Parece, en definitiva, que la Comisión así como la jurisprudencia aprecian que el criterio acontece simultáneamente a la concesión de la ayuda, esto es, la erogación del apoyo financiero implica inmediatamente, aunque los efectos no sean contiguos, un falseamiento y afectación de la competencia y los intercambios comunitarios.

<sup>(295)</sup> M. CAMPO MOZO, *Ayudas de Estado a las infraestructuras de transporte: análisis y evolución*, Tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid, 2012, 26.

Estados pueden distorsionar la competencia (<sup>296</sup>), así como aquellas dirigidas a reducir las divergencias entre distintos sectores (<sup>297</sup>).

#### 4.3.1. El mercado de referencia o mercado relevante.

Todo mercado tiene su ser en un determinado producto o servicio. La definición del mercado relevante (<sup>298</sup>) es de trascendente importancia en los mercados abiertos a la competencia debido a que «permite determinar y definir los límites de la competencia entre empresas, así como establecer el marco dentro del cual la Comisión aplica la política de competencia» (<sup>299</sup>). El mercado relevante no es más que aquel mercado en el que actúa la empresa beneficiaria y en el que desarrolla sus actividades normales. En él existen dos dimensiones: una geográfica y una relativa al producto. Según reiterada jurisprudencia, «Compete al órgano jurisdiccional remitente definir el mercado de referencia habida cuenta de los elementos de hecho de que dispone, por una parte, según las características del producto o servicio afectado, y, por otra parte, en relación con una zona geográfica definida en la que se comercializa, cuyas condiciones de competencia deben ser lo suficientemente homogéneas para que puedan apreciarse los efectos de la potencia económica de la empresa o empresas interesadas» (<sup>300</sup>).

---

(<sup>296</sup>) Ver Primer informe sobre Política de la Competencia 1971, apartado 15; Decisiones (72/274/CEE) de 25 de julio de 1973; Decisión (97/270/CE) de 22 de octubre de 1996.

(<sup>297</sup>) Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig contra República Federal de Alemania*, asunto 78-76; apartado 24, con comentarios de J. TINNION, *Parafiscal Charges in the National Courts*, en *European Law Review*, 1977, 359; A. DASHWOOD, *Preliminary Rulings on the EEC State Aid Provisions*, en *European Law Review*, 1977, 367; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1999, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-6/97.

(<sup>298</sup>) Para un amplio estudio del tema, B. VAN HOUTTE, *Relevant markets in air transport*, en *Common Market Law Review*, 27, 1990, 521; A. J. M. LAFUENTE FÉLEZ, *La definición del mercado relevante y la empresa*, en *Economía industrial*, n. 292, 1993, 31; G. BRUZZONE, *L'individuazione del mercato rilevante nella tutela della concorrenza*, Roma, 1995; M. MONTI, *Market definition as a cornerstone of EU Competition Policy*, Workshop on Market Definition, 2001; M. L. MILANESI, *Il mercato rilevante*, Turín, 1997; J. PELLISÉ CAPELL, *Mercado relevante, posición de dominio y otras cuestiones que plantean los artículos 82 TCE y 6 LEDC*, cit.; E. FALCO IRIONDO, *Concepto de mercado relevante y su determinación*, en *Revista crítica de derecho privado*, n. 3, 2006, 159; I. QUESTA ETCHEBERRY, *Defensa de la competencia. La definición del mercado relevante*, en *Derecho comercial y de las obligaciones: Revista de doctrina, jurisprudencia, legislación y práctica*, n. 241, 2010, 343; J. LANGENFELD, C. ALEXANDER, *State Aid and Supply-Side Geographic Market Definition*, en *EStAL*, n. 21, 2013, 362.

(<sup>299</sup>) Comunicación de la Comisión (97/C 372/03), punto 2.

(<sup>300</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1978, *United Brands Company y United Brands Continentaal BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 27/76, apartado

#### 4.3.1.1. Mercado geográfico de referencia.

Desde un punto geográfico, se define mercado de referencia como aquel que «comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia en ella prevaecientes son sensiblemente distintas a aquéllas» no tiene porque alcanzar una parte sustancial del mercado común»<sup>(301)</sup>.

Añade la jurisprudencia que «en esta apreciación conviene tener en cuenta, en particular, la naturaleza y las características de los productos y de los servicios de que se trate, la existencia de barreras a la entrada, las preferencias de los consumidores, así como la existencia, entre el territorio considerado y los territorios vecinos, de diferencias considerables de cuotas de mercado de las empresas o de diferencias de precio sustanciales»<sup>(302)</sup>.

El conocimiento del mercado relevante geográfico es de relevante importancia a fin de conocer que normas le son de aplicación en el momento que es otorgada una ayuda. Por tal motivo, no es preciso que comprenda una parte sustancial del mercado interno. No obstante, aquel intercambio de productos o servicios que no tenga una dimensión europea, simultáneamente se somete a la normativa sobre competencia y ayudas estatales comunitarias, así como a la legislación nacional correspondiente, que puede variar dentro de la Unión.

#### 4.3.1.2. Mercado de producto de referencia.

Con el propósito de alcanzar una definición del mismo, deben tenerse presente todos los productos y/o servicios directos que comercializa la empresa beneficiaria, así como aquellos sustitutivos o equivalentes – en cierta medida – que pueden verse perjudicados por el otorgamiento de una ayuda a una determinada empresa o conjunto de empresas que en él compiten: «El mercado de producto de referencia comprende la

---

11; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de mayo de 2000, *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) contra Københavns Kommune*, asunto C-209/98, apartado 60.

<sup>(301)</sup> Comunicación de la Comisión (97/C 372/03), punto 8.

<sup>(302)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de mayo de 2000, cit., apartado 60.

totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos»<sup>(303)</sup>.

Por ello, el análisis del mercado de producto depende de las características objetivas de los mismos, como el precio o uso, pero además, de las condiciones de competencia o la estructura de la oferta y la demanda que le afectan<sup>(304)</sup>.

Dentro del mercado de producto la dimensión temporal, derivada de las condiciones competitivas que caracterizan los momentos concretos en el que se realizan las actividades que concurren en él, puede afectar a la competencia de diversas maneras. A estos efectos, a lo largo de un día, la competencia puede verse modificada en las distintas franjas horarias (como tiene lugar con los aeropuertos) e, incluso, en las distintas estaciones del año (lo que se conoce como mercado estacionario).

#### 4.3.2. **Las ayudas de minimis.**

Son ayudas estatales que, por la «insustancial» cantidad por la que son concedidas no afectan al comercio ni competencia europeos. Son, en cierta medida, un límite mínimo, cuya superación implica que la medida pública deja de ser irrelevante a los efectos de menoscabo del mercado interno.

Se encuentran reguladas en el Reglamento (CE) n. 1407/2013<sup>(305)</sup> y establece una cuantía mínima de 200.000 euros por un periodo de tres años y están exentas de la

---

<sup>(303)</sup> Comunicación de la Comisión (97/C 372/03), cit., punto 7.

<sup>(304)</sup> J. C. LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, Navarra, 2009, 433. Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1973, *Europemballage Corporation y Continental Can Company Inc. contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 6-72, apartado 31; sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de febrero de 1979, *Hoffmann-La Roche & Co. AG contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 85/76, apartado 23; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1980, *NV L'Oréal y SA L'Oréal contra PVBA "De Nieuwe AMCK"*, asunto 31/80, apartado 25; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 14 de noviembre de 1996, *Tetra Pak International SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-333/94 P, apartado 13; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 25 de octubre de 2001, *Firma Ambulanz Glöckner contra Landkreis Südwestpfalz*, asunto C-475/99, apartado 33.

<sup>(305)</sup> Para un amplio estudio del marco anterior a la publicación del nuevo reglamento, ver C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padua, 2000, 163 ss.; OFFPAT, *Desk Instructions on Administrative Procedures when using de minimis Regulation*, 2007, Reino Unido, disponible en la página web <http://www.offpat.info/publications.aspx>; P. NICOLAIDES, M. KLEIS, M. KEKELEKIS, *Cumulation of de minimis aid to enterprises that form a single economic unit*, en *European State Aid Law Quarterly*, n. 1, 2008, 48; M. IZQUIERDO ARINES, *Las ayudas de Estado y el Derecho Comunitario. Las ayudas de minimis: problemática derivada de la condición de entidad asociativa del sujeto solicitante*, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 21,



obligación de notificación emanada del artículo 108.3 TFUE <sup>(306)</sup>. Toda cantidad superior puede perjudicar los intercambios y competencia comunitarios. Por ello, la transparencia en la erogación de este tipo de ayudas es necesaria (debe cumplir los criterios y requisitos del Reglamento que las rige), pese a la flexibilidad que resulta tal acto de otorgamiento.

## **5. LA COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA (ARTÍCULOS 107.2,3 TFUE).**

Como ha sido mencionado, existen ciertos objetivos europeos, como el desarrollo regional, medio ambiente o problemas de carácter social, que deben ser amparados por los Estados miembros y por la propia Unión y que, sin la financiación pública, difícilmente podrían ser alcanzados. Con este objetivo, el propio Tratado enumera un grupo de ayudas estatales que sí son compatibles con el mercado interior, así como otro grupo que pueden llegar a ser compatibles, bajo ciertas condiciones.

### **5.1. Ayudas compatibles con el mercado interior.**

Tienen carácter objetivo, hecho que supone la autorización automática por parte de la Comisión, sin previo control o valoración de la medida. Su fin es restablecer la igualdad entre empresas <sup>(307)</sup>. Son medidas *de iure* Se encuentran definidas en el apartado artículo 107.2 TFUE <sup>(308)</sup> y pueden ser tan sólo tres.

- «a) *Las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos».*
- b) *las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;*

---

2009, 217; F. G. WISHLADE, R. MICHIE, *Il "vaso di Pandora" e l'"oracolo di Delfi": la politica di coesione europea e il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato*, cit., 891 ss.; K. BACON (dirigido por), *European Community Law of State Aid*, Oxford, 2009, 2.146; A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di stato*, en *Dir. pubbl.*, 2010, 231 ss.

<sup>(306)</sup> C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, cit., 87 ss.; F. G. WISHLADE, R. MICHIE, *Il "vaso di Pandora" e l'"oracolo di Delfi": la politica di coesione europea e il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato*, cit., 913.

<sup>(307)</sup> A. ESTOA PÉREZ, *El control de las ayudas de Estado*, cit., 54.

<sup>(308)</sup> C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padua, 2000, 165 ss.; L. DANIELE, *La disciplina degli aiuti pubblici alle imprese*, en *Diritto del mercato unico europeo*, Milán, 2006, 260.

c) *las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división. Cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se derogue la presente letra».*

#### 5.1.1. **Ayudas de carácter social.**

La letra a) del apartado 2, del artículo 107, TFUE, proclama: *«Las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos».*

Pese a la actitud positiva mostrada por la Comisión con respecto a estas ayudas (<sup>309</sup>), pocas veces una intervención estatal ha sido calificada como ayuda de carácter social, salvo en el caso del sector del transporte aéreo. Cuentan con un carácter general y están destinadas a los consumidores finales, sin perjuicio de su personalidad, pudiendo ser personas físicas o jurídicas. Como ha sido descrito, no entran en el ámbito del artículo 107.1 TFUE por no tener la consideración de empresa o de producción dichos consumidores finales. Por tanto, cuando ostenten tal término, pasan las medidas a ser evaluadas conforme la normativa sobre ayudas estatales.

El sector aéreo ha sido el que más beneficio ha obtenido. Eran contenidas en las Directrices de 1994 (<sup>310</sup>) y confirmadas por las Directrices de 2014 (<sup>311</sup>). Establecían que las medidas de carácter social eran otorgadas a ciertas rutas con fines estrictamente sociales; esto es, satisfacer las carencias de ciertas categorías de pasajeros, como niños, discapacitados o aquellos con bajos ingresos. Igualmente, podrán ser concedidas a toda la población de una región que, por su situación geográfica, se encuentra desfavorecida.

---

(<sup>309</sup>) De acuerdo con las Directrices de 1994, punto 13: *«éstas dan lugar a ventajas económicas que van más allá de los intereses de la compañía en cuestión, facilitando los cambios estructurales y reduciendo los problemas, y a menudo se limita a nivelar las diferencias en las obligaciones impuestas a las compañías por las legislaciones nacionales».*

(<sup>310</sup>) Directrices de 1994, punto 24. Para un amplio análisis, ver M. J. MORILLAS JARILLO, *El transporte aéreo y las ayudas de Estado en la Unión europea*, en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Tomo III, Madrid, 1996, 4024.

(<sup>311</sup>) Directrices de 2014, puntos 156 ss.

En la práctica esta ayuda se ha limitado a territorios insulares (<sup>312</sup>). Del mismo modo, la ayuda debe concederse sin discriminación otorgándose a toda compañía que lo solicite así como permitiendo sin obstáculo alguno el acceso a todas aquellas que quieran operar aquella ruta, ya que si únicamente fuese otorgada a una única empresa tendría la acepción de ayuda estatal.

Se hace necesario destacar que en determinados casos existen medidas que, a primera vista, podrían tener una justificación de carácter social (<sup>313</sup>) y, consecuentemente, encuadrarse en el ámbito de las ayudas sociales que a continuación están siendo descritas. Pese a un claro carácter social contenido en la medida, no puede valer de justificación dicha naturaleza a fin de otorgar una ventaja económica a una única empresa o conjunto de empresas.

Se desprende de lo anterior que el análisis de la ayuda compatible debe tener presente los efectos o repercusiones que realmente produce y no las causas, como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia (<sup>314</sup>).

#### **5.1.2. Ayudas por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional.**

No presentan demasiados problemas cuando son tomadas, salvo que excedan de lo necesario para compensar los daños causados por el desastre natural o el acontecimiento excepcional, ya que tienen objetivo restablecer el equilibrio económico que existía previamente al suceso extraordinario en las empresas afectadas. Asimismo, aquellos riesgos, que podrían ser cubiertos generalmente por las compañías aseguradoras, no

---

(<sup>312</sup>) Ayuda estatal de Italia de 3 de septiembre de 1999 (N 399/99), relativa a las ventajas al transporte aéreo para residentes en las islas menores de Sicilia (Linosa, Pantelleria, Lampedusa) [SG(99) D/ 7203]; ayuda estatal de Gran Bretaña de 16 de mayo de 2006 (N 169/2006), relativa a la ayuda de los servicios aéreos de carácter social en Highlands y las Islas de Escocia [C(2006) 1855 final]; ayuda estatal de Portugal de 11 de diciembre de 2007 (N 471/2007), relativa a las ayudas sociales a los pasajeros residentes en la Región Autónoma e a los estudiantes, en las conexiones aéreas entre el Continente y Madeira [C(2007) 5979 final]; ayuda estatal de Francia de 18 de febrero de 2011 [SA.32069 (2010/N)], relativa al régimen de ayudas a la continuidad territorial en Martinique [C(2011)1125 final].

(<sup>313</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, cit., apartado 20; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 17 de junio de 1999, cit., apartado 25; Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 2002, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-310/99, apartado 50.

(<sup>314</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, cit., apartado 27; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, cit., apartado 20; sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 24 de marzo de 2011, cit., apartado 102.

tendrán cabida en este tipo de ayudas, ya que generalmente coincidirán con riesgos normales de producción. Por todo ello, deberán ser suficientemente justificadas por los Estados miembros <sup>(315)</sup>.

### 5.1.3. Ayudas por la reunificación de Alemania.

Teniendo su origen en la división alemana en 1948 en dos zonas ocupadas, no han sido de aplicación todavía y, realmente, han sido sustituidas por las ayudas de Estado compatible de carácter regional.

### 5.2. Compatibilidad con el mercado interno.

Como ha sido estudiado precedentemente, toda medida promovida por los poderes públicos es, *a priori*, incompatible con el mercado interno. Sin embargo, ciertas exenciones al principio general de incompatibilidad son contenidas en el Tratado. Su existencia tiene como inspiración dos principios de carácter general: el principio de contrapartida y el principio de transparencia.

El principio de contrapartida (*compensatory justification*) tiene su origen en el carácter comunitario de la valoración de la noción de ayuda más que aquel nacional o unitario de la empresa beneficiaria. Por ello, la Unión pretende con esta política en materia de ayudas estatales salvaguardar ciertos objetivos que sirven al «interés común». Se desprende que la incompatibilidad inicial que propone el Tratado, no es ni ilimitada, ni absoluta.

De este modo, la autorización de una medida considerada ayuda estatal es aplicable cuando la Comisión considera que las simples fuerzas del mercado no harán

---

<sup>(315)</sup> En la práctica de la Comisión, ver ayuda estatal de Francia (N 309/2008), relativa a la seguridad de la aviación. Compensación por los gastos ocasionados tras los atentados del 11 de septiembre 2001 [C(2003)797fin]; ayuda estatal de Bélgica de 16 de octubre de 2002 (N 438/2002), relativa a las subvenciones a las autoridades portuarias para la ejecución de las tareas cubiertas por las autoridades públicas [C(2002)3763fin]; ayuda estatal de Eslovenia de 1 de agosto de 2011 (SA.32163 - 2010 / N), relativa a la rectificación de las consecuencias de los daños causados a las compañías aéreas y los aeropuertos por la actividad sísmica en Islandia y las cenizas del volcán resultante en abril de 2010 [C(2011) 5495 final]. En jurisprudencia, ver sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1993, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-364/90, con comentario de M-A. HERMITTE, *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes. Concurrence*, en *Journal du droit international*, 1994, 520; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Octava) de 25 de junio de 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-268/06, con comentario de J. LASALLE, *Pouvoir d'appréciation de La Commission en matière d'aides d'État et obligation de motivation*.

viable el logro de los objetivos a resolver (objetivos de interés común) y que, por esta razón, se hace necesario otorgar la ayuda.

Consiguientemente, la Comisión permite, tras un exhaustivo estudio aplicando ciertos criterios y aspectos, que ciertas ayudas estatales lleguen a sus beneficiarios finales, pese a afectar desfavorablemente a la competencia e intercambios comunitarios.

Subsiguientemente, el Tratado a fin de otorgar a la Comunidad de la discrecionalidad suficiente al respecto de las siguientes medidas, instituye el artículo 107.3 TFUE y 106.2 TFUE (<sup>316</sup>):

«107.3. *Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:*

- a) *las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social;*
- b) *las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;*
- c) *las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;*
- d) *las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común;*
- e) *las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada a propuesta de la Comisión.*
- f) *106.2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no*

---

(<sup>316</sup>) Para un amplio estudio, ver L. DANIELE, *La disciplina degli aiuti pubblici alle imprese*, cit., 261 ss.

*impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión».*

#### **5.2.1. Requisitos «ex ante» de compatibilidad.**

Los requisitos que a continuación se presentan son imprescindibles para que una medida pública calificada como ayuda estatal pueda ser compatible con el mercado interior y, por tanto, pueda autorizarse y otorgarse a su beneficiario. Asimismo, en el análisis de los elementos que designarán si la ayuda es compatible o no, debido a su alto contenido discrecional, deben ser englobados en un contexto explícito. Esto es, deben de ser enmarcados en un determinado período, justo en aquel en que el decisor decide conceder el beneficio a la empresa en cuestión, nunca en anteriores o en posteriores.

##### *5.2.1.1. Contribución a un objetivo de interés común claramente definido.*

La ayuda estatal que se pretende conceder a una empresa debe servir a un objetivo de interés común claramente definido en virtud del artículo 107.3 TFUE. Estos objetivos emanan del Tratado y pueden ser el desarrollo regional, la conectividad, la garantía del funcionamiento del mercado interior... La Comisión obtiene un amplio margen discrecional en el establecimiento de estos objetivos para los diferentes sectores de la Unión. Así, por ejemplo, lo llevo a cabo en el sector aéreo definiendo solamente tres: incrementar 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; aliviar la congestión del transporte aéreo en los principales aeropuertos de la Unión; facilitar el desarrollo regional.

##### *5.2.1.2. Necesidad de intervención del Estado.*

Toda ayuda, para ser compatible, debe ser necesaria a fin de impulsar los objetivos que han sido previstos en el artículo 107.3 TFUE. Por ello, una intervención pública es necesaria cuando el mercado, por medio de la reglas de la libre competencia, no pueda alcanzar los objetivos de interés común. En caso contrario, la ventaja económica ofrecida no es necesaria y, por consiguiente, no podrá declararse compatible.

En definitiva, una ayuda es necesaria cuando el objetivo perseguido con ella, únicamente puede ser alcanzado por la misma.

#### 5.2.1.3. *Pertinencia de la medida de ayuda.*

La ayuda estatal debe ser el instrumento adecuado e idóneo para alcanzar el objetivo buscado. El criterio de idoneidad supone que las potenciales medidas deben ser «idóneas» cualitativamente a fin de impulsar los objetivos de compatibilidad del artículo 107.3 TFUE.

Exige una demostración por parte del Estado miembro de esta idoneidad, debiendo analizar otros instrumentos políticos o de ayuda menos falseadores que permitan alcanzar el objetivo esperado. Por ello, la ayuda estatal no puede vulnerar las disposiciones comunitarias, ni las relativas a las de ayudas de Estado ni otras.

#### 5.2.1.4. *Efecto incentivador.*

La ayuda debe tener un carácter incentivador y, por ello, el objetivo que persigue debe ser beneficioso para la sociedad en su conjunto y, por este motivo, el objetivo debe estar bien definido. Por tanto, una ayuda sin un fin beneficioso social, únicamente reduce el presupuesto o gastos normales del beneficiario y, por consiguiente, no sirve a dicho objetivo.

El efecto incentivador debe conllevar un cambio en el comportamiento de las empresas beneficiarias de tal forma que sin el apoyo público, no emprenderían la actividad necesaria para alcanzar el objetivo de interés común o lo realizarían de una forma restringida o diferente o, incluso, en otro lugar.

#### 5.2.1.5. *Proporcionalidad de la ayuda (ayuda limitada al mínimo).*

La limitación que la ayuda en estudio provoca en la libre competencia debe ser proporcional a la transcendencia del objetivo a alcanzar <sup>(317)</sup>. Por tanto, cuanto mayor

---

<sup>(317)</sup> Informe sobre la Política de Competencia 1982, punto 160. Para un amplio estudio de este principio, ver T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Principio de Proporcionalidad», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, 5084; J. BARNES, *El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar*, en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 5, 1998, 15; J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, cit., 213; R. GARCÍA PÉREZ, *La aplicación del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia sobre libre circulación de mercancías del Tribunal de Justicia de*

sea la magnitud del problema a solventar, mayor dimensión toman las medidas limitativas del libre mercado. En definitiva, lo que se busca es dañar lo mínimo posible la competencia así como los intercambios comunitarios con la financiación pública.

De este modo, el objetivo a lograr, su importancia, determina la cuantía así como la forma que tome la ayuda. Con respecto a la cuantía, si bien la aplicación de este criterio de proporcionalidad cuenta con una amplia discrecionalidad a favor de la Comisión, en algunas ocasiones se ha especificado *ex ante* una intensidad máxima de ayuda que está dispuesta a autorizar. Todo lo que supere ese umbral fijado será considerado desproporcional y, consecuentemente, incompatible con el mercado común<sup>(318)</sup>. Por ello, la ayuda debe limitarse al mínimo imprescindible para el objetivo que se pretende conseguir.

Asimismo, debe contar con un límite temporal. El uso periódico o continuado en el tiempo, puede desarrollar un efecto negativo en la competencia no deseado. Por tanto, deben ceñirse a un determinado periodo para restaurar la viabilidad económica o equipararla a la del mercado (según sea la razón de su concesión) a fin de que la compañía pueda operar sin más ayudas.

Por último, con respecto a la forma, de acuerdo con la *praxis* decisional de la Comisión así como la jurisprudencia de los Tribunales europeos, ciertas ayudas no pueden ser autorizadas por perjudicar en mayor medida que otras el principio de libre competencia, pese a cumplir los requisitos de compatibilidad establecidos para dicha ayuda. Es el caso de medidas financiadas a través de impuestos parafiscales o impuestos, por ejemplo<sup>(319)</sup>.

---

*las Comunidades Europeas*, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade Da Coruña*, 2001, 933; J. FERNÁNDEZ NIETO, *Los criterios generales de la observancia del principio de proporcionalidad*, en *Dykinson*, Madrid, 2008, 290; S. COGLIANI, *Casi e materiali di diritto amministrativo: il principio di proporzionalità in Italia ed in Europa*, Padua, 2008; G. A. ANSALDI, R. RUIZ RUIZ, L. DE LA TORRE MARTÍNEZ, *Algunas aplicaciones e implicaciones del principio de proporcionalidad*, en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, n. 14, 2011, 27.

<sup>(318)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, *Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-313/90.

<sup>(319)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 1970, *Gobierno de la República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 47/69; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1997, *Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-169/95.



#### 5.2.1.6. *Evitación de efectos negativos indebidos en la competencia y el comercio entre Estados miembros.*

No excluye la existencia de estos efectos negativos, ya que la financiación pública ha sido declarada ayuda estatal e interfiere tanto en la competencia como en el comercio comunitario, pero deben estar suficientemente limitados, de tal forma que el balance general de la medida sea positivo; es decir, que servir el servicio común buscado justifique la afectación en la competencia y el comercio.

#### 5.2.1.7. *Transparencia de la ayuda.*

El principio de transparencia pretende que, una vez que la Comisión deba tomar una de sus decisiones, tenga a su alcance la máxima cantidad de información con respecto a las características de la ayuda, como el objetivo que pretende servir, los beneficiarios, su forma, etc. De este modo, la Comisión únicamente podrá efectuar su discrecionalidad cuando tenga a su disposición toda la información que considera relevante y suficiente. En caso contrario, podrá requerir al Estado miembro que pretende otorgar la ayuda – quien se encuentra obligado – toda la información necesaria a fin de que el órgano comunitario evalúe la compatibilidad pretendida. Al respecto, reiterada jurisprudencia dictamina: «*Procede recordar que el Estado miembro que solicita autorización para conceder ayudas no obstante lo dispuesto en las normas del Tratado tiene un deber de colaboración con la Comisión. En virtud de dicho deber está obligado, en particular, a aportar todos los datos que permitan a dicha Institución comprobar que se cumplen los requisitos de la excepción solicitada*»<sup>(320)</sup>.

La Comisión, por tanto, podrá acordar la incompatibilidad de la ayuda por el mero hecho de no poseer la información suficiente y necesaria para efectuar tal decisión ya que el Estado solicitante no le ha transmitido toda la documentación indispensable a tal fin<sup>(321)</sup>.

---

<sup>(320)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1993, cit., apartado 20.

<sup>(321)</sup> Este ha sido el caso de numerosas ayudas estatales otorgadas a aeropuertos europeos así como a compañías aéreas, donde la Comisión solicitaba información por parte del Estado miembro con el propósito de evaluar la medida comunicada. Ver ayuda estatal de Francia de 25 de enero de 2012 (SA.22614 - 2011 / C), relativa al aeropuerto de Pau Pyrenees [C (2012) 205 final]; ayuda estatal de Francia de 25 de enero de 2012 [SA.33963 (2012 / C) (ex 2012 / NN)], relativa al aeropuerto de Angouleme [C(2012) 1744 final]; ayuda estatal de Alemania de 22 de febrero de 2012 [SA.27339 (2012/C) (ex 2011/NN)], relativa a la presunta ayuda estatal al aeropuerto de Zweibrücken [C (2012)1015

Igualmente, la Comisión puede exigir la disposición de información (toda la documentación del asunto como informes sobre el mismo) *a posteriori*, con el propósito de que después de que la ayuda haya tenido lugar la Comisión ejerza el control de la ayuda estatal en caso que sea necesario. Esta información debe estar disponible a todos los interesados.

#### 5.2.1.8. *Contexto comunitario.*

Las medidas en estudio deben analizarse en un contexto comunitario y no sólo desde una óptica nacional. Es decir, deben tenerse en cuenta las repercusiones en el conjunto de la Unión y no sólo en el Estado otorgante <sup>(322)</sup>, ya que la competencia y los intercambios comunitarios no pueden verse alterados o afectados.

*«È il caso di ricordare che la Commissione è titolare di un potere discrezionale, il cui esercizio comporta valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario»* <sup>(323)</sup>.

Por tanto, valora a nivel comunitario tanto los parámetros socio-económicos como las repercusiones sectoriales que produce la medida en análisis a fin de cumplir los objetivos establecidos y proclamados en el Tratado.

### 5.3. **Tipos de ayudas compatibles.**

Las ayudas compatibles con el Tratado surgen de la experiencia, tras la evaluación caso por caso, por parte de la Comisión de distintas medidas estatales. Esto constituye el «*soft law*», basado en las directrices, comunicaciones y demás disposiciones que la Comisión publica al respecto de una determinada categoría de ayuda. Por lo tanto, no podemos decir que la lista de las ayudas compatibles comunitarias se encuentren cerradas <sup>(324)</sup>.

---

final]; ayuda estatal de Alemania, de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)], relativa al aeropuerto de Saarbrücken [C(2011) 941 final].

<sup>(322)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit. Declara incompatible una ayuda regional porque tenía índices de empleo y nivel de vida más elevados que la media.

<sup>(323)</sup> Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit., apartado 24. Declara incompatible una ayuda regional porque tenía índices de empleo y nivel de vida más elevados que la media. En definitiva, no presentaba problemas de desarrollo desde un punto de vista comunitario. Vid. también la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 17 de junio de 1999, cit., apartado 55.

<sup>(324)</sup> A. ESTOA PÉREZ, *El control de las ayudas de Estado*, cit., 58.

Esta disciplina se articula en tres tipos de ayudas: ayudas horizontales, ayudas sectoriales y ayudas regionales.

### 5.3.1. Ayudas horizontales.

Nacen como exenciones al régimen general en materia de ayudas estatales. Las ayudas horizontales no distinguen sectores de actividad, siendo concedidas a empresas que soportan ciertos fallos o deficiencias de los mercados en los que se encuentran. El elemento incentivador es claro: destinadas a ciertas actividades que, sin la intervención del Estado, no se llevarían a cabo por su poca rentabilidad.

El Consejo ha capacitado a la Comisión para que desarrolle reglamentariamente estas ayudas a fin de establecer su normativa y marque las pautas a seguir en su cumplimiento y desarrollo.

En general, son ayudas con una amplia legislación, debido a que la Comisión se muestra favorable a su otorgamiento por parte de los Estados miembros. Pese a que cada tipo de ayuda tiene su régimen particular, el Reglamento n. 994/98 <sup>(325)</sup> determina sus características generales.

Se distinguen como ayudas horizontales <sup>(326)</sup>: ayudas a pequeñas y medianas empresas; ayudas de investigación y desarrollo <sup>(327)</sup>; ayudas al empleo y formación;

---

<sup>(325)</sup> Para un amplio conocimiento de la normativa, ver Reglamento (CE) n. 994/98 del Consejo de 7 de mayo de 1998 sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DOCE L 142 de 14 de mayo de 1998, 1). Ver igualmente, Proyecto de informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 21 de diciembre de 2006, *Informe de evaluación sobre la aplicación del Reglamento (CE) n. 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 87 (ex 92) y 88 (ex 93) del Tratado CE [hoy 107 y 108 TFUE] a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales, con arreglo al artículo 5 de este Reglamento* [COM(2006) 831 final]; Reglamento (UE) n. 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DOUE L 187 de 26 de junio de 2014, 1); Reglamento (UE) n. 702/2014 de la Comisión de 25 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE L 187 de 1 de julio de 2014, 1).

<sup>(326)</sup> Reglamento (CE) n. 994/98 del Consejo de 7 de mayo de 1998 sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DOCE L 142 de 14 de mayo de 1998, 1). Ver igualmente, Proyecto de informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 21 de diciembre de 2006, *Informe de evaluación sobre la aplicación del Reglamento (CE) n. 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 87 (ex 92) y 88 (ex 93) del Tratado CE a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales, con arreglo al artículo 5 de este Reglamento* [COM(2006) 831 final]; Reglamento (UE) n. 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del

ayudas al medio ambiente <sup>(328)</sup>; ayudas de salvamento y de reestructuración <sup>(329)</sup>; ayudas a inversiones extranjeras directas; ayudas a los grandes proyectos de inversión <sup>(330)</sup>.

### 5.3.2. Ayudas sectoriales.

Descritas en la letra c del artículo 107.3 TFUE, son autorizadas únicamente a sectores muy concretos de actividad <sup>(331)</sup>. Asimismo, sus requisitos son muy estrictos, especiales para cada sector de actividad económica, ya que pueden falsear con facilidad la competencia y los intercambios comunitarios. Por tal razón, la Comisión no ha establecido en ningún momento alguna excepción con carácter general con respecto a este tipo de ayudas y, posiblemente, el Consejo no ha aplicado su facultad normativa que le permite adoptar reglamentos de aplicación en relación con los artículos 107 y 108 TFUE en virtud del artículo 109 TFUE.

Su origen es dar solución a la no consecución de los objetivos económicos y sociales de la Unión que, por diversas razones no pueden alcanzarse por perturbaciones en los sectores que la solicitan. Tales casos tienen lugar en sectores en crisis, con abundante mano de obra cualificada o para competir contra los grandes mercados extranjeros como Estados Unidos o Japón.

El VIII Informe sobre Política de la Competencia de 1978 expone varias reglas de valoración a tener presentes en la apreciación de la compatibilidad:

1. *«gli aiuti settoriali devono essere limitati ai casi in cui la situazione dell'industria di cui trattasi li renda necessari;*

---

Tratado (DOUE L 187 de 26 de junio de 2014, 1); Reglamento (UE) n. 702/2014 de la Comisión de 25 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE L 187 de 1 de julio de 2014, 1).

<sup>(327)</sup> Comunicación de la Comisión (2014/C 198/01), *Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación* (DOUE C 198 de 27 de junio de 2014, 1).

<sup>(328)</sup> Comunicación de la Comisión (2014/C 200/01), *Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020* (DOUE C 200 de 28 de junio de 2014, 1).

<sup>(329)</sup> Comunicación de la Comisión (2014/C 249/01), *Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis* (DOUE C 249 de 31 de julio de 2014, 1).

<sup>(330)</sup> Comunicación de la Comisión (2014/C 188/02), *Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo* (DOUE C 204 de 1 de julio de 2014, 1).

<sup>(331)</sup> C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padua, 2000, 138 ss.; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, cit., 77 ss.

2. *gli aiuti devono ristabilire l'efficienza a lungo termine risolvendo i problemi strutturali dell'industria in questione e non debbono essere intesi a preservare lo statu quo e a differire le decisioni ed i mutamenti inevitabili;*
3. *tuttavia, poiché occorre del tempo per procedere agli aggiustamenti, è normale ammettere che alcune risorse vengano utilizzate per alleggerire i costi sociali ed economici del mutamento in talune circostanze e secondo rigorose condizioni;*
4. *a meno che non siano concessi per periodi relativamente brevi, gli aiuti devono essere decrescenti e chiaramente collegati alla ristrutturazione del settore di cui trattasi;*
5. *l'intensità degli aiuti deve essere proporzionata a quella dei problemi che s'intende risolvere, in modo da ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza da essi provocate;*
6. *i problemi industriali e la disoccupazione non devono essere trasferiti da uno Stato membro all'altro».*

Indicar, por último, que únicamente hay reglas específicas para varios sectores, como el agrario, el pesquero o el de transporte.

### 5.3.3. Ayudas regionales.

La Comisión permite que algunas ayudas destinadas a determinadas regiones desfavorecidas de la Unión sean compatibles bajo ciertas condiciones <sup>(332)</sup>. En efecto, la existencia de desequilibrios económicos entre las regiones europeas es una notoria preocupación de los órganos europeos y, por este motivo, se permite la concesión de estas ayudas, cuyo propósito no es otro que favorecer el desarrollo de las regiones que

---

<sup>(332)</sup> Comunicación de la Comisión (2013/C 209/01), Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (DOUE C 209 de 23 de julio de 2014, 1). Para un amplio estudio del marco jurídico anterior, ver C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padua, 2000, 122 ss.; M. M. PASCUAL GONZÁLEZ, *Las ayudas de estado de carácter regional: especial referencia a las ayudas al funcionamiento de naturaleza fiscal*, en *Revista valenciana de economía y hacienda*, n. 1, 2001, 61; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, cit., 83 ss.; F. G. WISHLADE, R. MICHIE, *Il "vaso di Pandora" e l'"oracolo di Delfi": la politica di coesione europea e il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato*, cit., 897 ss.; F. G. WISHLADE, *When policy worlds collide: tax competition, State aid and regional economic development in the EU*, en *Journal of European Integration*, 34 (6), 2012, 585; F. G. WISHLADE, *To what effect? The overhaul of the Regional Aid Guidelines: the demise of competition effects and the rise of incentive effect?*, en *European State Aid Law Quarterly*, 12 (4), 2013, 659.

se encuentren en peores condiciones por razones socio-económicas y compensar estas desigualdades.

Su marco jurídico se recoge en el artículo 107.3.a,c TFUE. Las ayudas regionales descritas en la letra a, son aquellas regiones desfavorables utilizando como ratio de evaluación el Producto Interior Bruto (PIB) en relación con el poder de adquisición del habitante a nivel europeo <sup>(333)</sup>.

La excepción de la letra c, permite únicamente ayudas destinadas a corregir desequilibrios regionales, incluso cuando la región de la beneficiaria tenga una situación económica superior que la de la media. La Comisión tiene en cuenta: los datos sobre la renta y el potencial económico, el desempleo, la demanda de empleo y el saldo migratorio <sup>(334)</sup>.

Al contrario que el precepto 107.3.a TFUE, existe un límite a nivel europeo exigiendo que dichas ayudas no deban alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria del interés común. Antepone el beneficio que proporciona la ayuda a la región a los posibles efectos negativos en los intercambios.

Por último, indicar que este tipo de ayudas debe tener en cuenta las repercusiones sectoriales que pueden producir.

#### 5.3.4. **Servicios económicos de interés general.**

Son analizadas en el Capítulo V de esta tesis.

#### 5.3.5. **Resto de ayudas.**

La letra 107.3.b TFUE supone dos tipos de ayudas. La primera, destinada a *«fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo»* que, aunque la definición de tal proyecto no es recogida en el Tratado, vincula a todos los Estados miembros, ya que el problema a solventar es común (como el medio ambiente) y debe ser diseñado para cumplir satisfactoriamente con los intereses de la Comunidad.

Sobre la segunda ayuda, *«destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro»* tendrá carácter general e intentará que las industrias del Estado receptor alcancen la viabilidad, evitando que refuercen su posición

---

<sup>(333)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit., apartado 25.

<sup>(334)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1987, cit., apartado 10.

frente al resto de competidores europeos. Por tanto, debe evitar promover la expansión de la capacidad de producción o no proponer una solución general del mismo.

## **6. MARCO JURÍDICO DE AYUDAS ESTATALES AL TRANSPORTE AÉREO.**

La Unión Europea tiene un claro objetivo económico: establecer una economía inteligente, sostenible e integradora a fin de alcanzar altos niveles de empleo, productividad y cohesión social <sup>(335)</sup>. En palabras de la Comisión, un mercado único fuerte permite el logro de dicho objetivo mediante una normativa orientada a un mercado integrado y sin fronteras con una política de competencia eficaz <sup>(336)</sup>. Esta última es la que interesa a los fines del siguiente trabajo.

La política de competencia comunitaria quedaría inconclusa sin el régimen en materia de ayudas estatales <sup>(337)</sup>. El propósito del conjunto de estas normas es corregir los fallos del mercado que surgen por la aplicación de las normas de la libre competencia. Esto es, establecer la salvaguarda necesaria de la competencia efectiva y el libre comercio <sup>(338)</sup>, en particular, evitando las malas prácticas ejecutadas por los Estados miembros a fin de favorecer ciertas empresas de su territorio en detrimento de otras comunitarias que, igualmente, pueden situarse en sus confines.

Por otra parte, centrándose ahora en el tema de estudio, los aeropuertos, como ha sido visto, han mutado de simples infraestructuras que permitían la accesibilidad a los territorios a toda una empresa con claras actividades económicas y comerciales. De este modo, en sus inicios no tenían la consideración de empresas de transporte aéreo y,

---

<sup>(335)</sup> Comunicación de la Comisión de 8 de mayo de 2012 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Modernización de las ayudas estatales en la UE* [COM (2012) 209 final], punto 1.

<sup>(336)</sup> Comunicación de la Comisión de 8 de mayo de 2012 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, cit., punto 2.

<sup>(337)</sup> Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, EUROPA 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM(2010) 2020 final], punto 20. En esta Comunicación, la Comisión reconoce el papel del régimen de ayudas estatales para alcanzar un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador.

<sup>(338)</sup> J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit.; M. MEROLA, *Introduction à l'étude des règles communautaires en matière d'aides d'état aux entreprises*, en *RIDE*, 1994, 312.

consecuentemente, no eran de aplicación las normas sobre competencia así como las relativas a las ayudas estatales.

No es hasta principios del presente siglo donde surgen las primeras voces que involucran a los aeropuertos en el gran sistema económico de la libre competencia, afirmando una clara competencia entre ellos a fin de atraer a compañías aéreas y demás usuarios aeroportuarios a sus infraestructuras. En definitiva, el marco jurídico de las ayudas estatales debe ser aplicado a los aeropuertos y/o a sus gestores.

### **6.1. Evolución de la normativa comunitaria en materia de ayudas estatales al transporte aéreo: reconocimiento en el Tratado.**

La aplicabilidad de las normas del Tratado relativas a la competencia <sup>(339)</sup> y a las ayudas estatales a las «empresas» del ámbito del transporte aéreo <sup>(340)</sup> ha sido introducida por vía jurisprudencial por medio de varias sentencias de los Tribunales comunitarios.

El 4 de abril de 1974, el Tribunal de Justicia somete por primera vez al transporte aéreo y marítimo a los principios generales del Tratado, a fin de declarar contrarias al Derecho comunitario varias prescripciones del *Code du travail maritime* francés. Dictamina el Tribunal de Justicia: «*Los transportes marítimos y aéreos están sustraídos a las normas del Título IV de la Segunda Parte del Tratado, relativas a la política común de los transportes, en tanto en cuanto el Consejo no decida otra cosa, aquéllos quedan sometidos a las reglas generales del Tratado, de igual modo que los demás medios de transporte*» <sup>(341)</sup>.

---

<sup>(339)</sup> Para una visión del proceso, ver C. GUELFU, *La Comunità economica europea*, en *Riv. dir. internaz.*, 1965, 585.

<sup>(340)</sup> Para un estudio del derecho aeronáutico, ver A. AMBROSINI, *Istituzioni di diritto aeronautico*, Roma, 1939; A. BAUZA ARAUJO, *Tratado de derecho aeronáutico*, I, Montevideo, 1976; P. COGLIOLO, S. CACOPARDO, *Manuale di diritto aeronautico*, Florencia, 1937; L. CARTOU, *Droit aérien*, París, 1963; F. N. VIDELA ESCALADA, *Derecho aeronáutico*, I, Buenos Aires, 1969; L. TAPIA SALINAS, *Trabajos de derecho aeronáutico y del espacio*, Madrid, 1978; L. TAPIA SALINAS, *Derecho Aeronáutico*, Madrid, 1993; M. GÓMEZ PUENTE, *Derecho administrativo aeronáutico. Régimen de la aviación y el transporte aéreo*, Madrid, 2006; I. ARROYO MARTÍNEZ, *Curso de derecho aéreo*, Madrid, 2006; A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, Torino, 2009.

<sup>(341)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 1974, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, asunto 167/73, apartado 32, con comentarios de F. MOUSSU, *L'application du Traité de Rome au transport maritime à propos de l'arrêt de la Cour des Communautés européennes du 4 avril 1974*, en *Ann. Dr. Mar. Aér.*, 94, 149; R. J. ROGISSART, *La politique commune des transports et les règles générales du traité*, en *Cahiers de droit européen*, 1974, 584; J-V. LOUIS,



La incorporación del régimen en materia de ayudas estatales deberá esperar un poco más para ser aplicado a las empresas de transporte de la antigua CEE. En su sentencia de 12 de octubre de 1978, el Tribunal de Justicia incorpora al ámbito de los transportes la disciplina comunitaria relativa a las ayudas estatales que con anterioridad se quedaban fuera. Dictamina el Tribunal de Justicia, «*L'applicazione dell'art. 77 del Trattato, che ammette la compatibilità col Trattato d'aiuti ai trasporti soltanto in casi ben determinati e che non rechino pregiudizio agli interessi generali della Comunità, non può produrre l'effetto di sottrarre gli aiuti ai trasporti al regime generale del Trattato relativo agli aiuti corrisposti dagli Stati ed ai controlli e procedimenti ivi contemplati*»<sup>(342)</sup>.

Sin embargo, pese a las voces que se alzaban buscando una legislación concreta para el transporte aéreo en esta materia, los legisladores europeos no se aventuraban a formalizar una.

En su Memorándum n. 2 de 1982<sup>(343)</sup> la Comisión insta a una elaboración de normas en el ámbito de ayudas estatales a las compañías aéreas (no se tienen en cuenta todavía los aeropuertos) a fin de evitar una carrera de subvenciones entre los distintos Estados contratantes (apartado 44). En este mismo apartado 44 (desarrollado en el Anexo IV), se mencionan las líneas principales que deben ser seguidas en esta materia, en particular sobre el poder discrecional de la Comisión, la obligación de notificación previa de la ayuda por parte de los Estados miembros y el desarrollo regional.

Es necesario esperar ocho años, en 1986, para que la sentencia del 30 de abril conocida como asunto «*Nouvelles Frontières*»<sup>(344)</sup> se convierta en el primer gran

---

*Discrimination interdite et manquement de l'Etat*, en *Cahiers de droit européen*, 1974, 587; D. WYATT, *The Freedom Principle in the Transport Sector*, en *European Law Review*, 1975, 61; T. HARTLEY, *Direct Applicability and the Failure to Repeal Incompatible National Legislation*, en *European Law Review*, 1975, 53; W. DERRICK, *The freedom principle in the transport sector*, en *European Law Review*, 1975, 61; G. GUILLAUME, *Observations sur l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 4 avril 1974 et son application au transport aérien*, en *Revue française de droit aérien*, 1976, n. 4, 534.

<sup>(342)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de octubre de 1978, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica*, asunto 156/77, 1881 ss., con comentarios de J. USHER, *The Interrelationship of Articles 173, 177 and 184 EEC*, en *European Law Review*, 1979, 36; T. VAN RIJN, *L'exception d'illégalité*, en *Cahiers de droit européen*, 1980, 190.

<sup>(343)</sup> Memorándum de Aviación Civil n. 2 de 15 de marzo de 1984 [Documento COM(84) 72 final, Anexo IV]. Para una visión general, vid. G. ROMANELLI, *I problemi di una disciplina comunitaria dei servizi aerei (Il Memorandum núm. 2)*, en *Arch. giur.*, 1987, 113.

<sup>(344)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1986, *Procedimiento penal entablado contra Lucas Asjes y otros, Andrew Gray y otros, Jacques Maillot y otros, y Léo Ludwig y otros*, asuntos

precedente al respecto de la aplicación al sector del transporte aéreo de la disciplina sobre las normas comunitarias de la competencia.

En 1989, la sentencia de 11 de abril, extiende las reglas de la competencia, tanto para el sector aéreo como al aeroportuario, a los servicios aéreos entre la Comunidad y terceros países, promulgando el Tribunal de Justicia, «*Las normas comunitarias adoptadas en materia de navegación aérea únicamente se aplican al transporte aéreo internacional entre aeropuertos de la Comunidad. De ello hay que deducir que el transporte aéreo nacional y el transporte con los aeropuertos de los terceros países siguen estando sujetos a las disposiciones transitorias previstas por los artículos 88 y 89 (hoy 108 y 109 TFUE), y que, en relación con ellos, sigue aplicándose el régimen descrito en la sentencia de 30 de abril de 1986*»<sup>(345)</sup>.

No obstante lo anterior, la ausencia de medidas generales en el Tratado en relación con las ayudas de Estado al transporte aéreo<sup>(346)</sup>, ha obligado a la Comisión, mediante un cierto número de publicaciones, ha establecer el marco de carácter general

---

acumulados 209 a 213/84, con comentarios de R. PARDOLESI, en *Il Foro italiano*, IV, 1986, 293; P. J. KUYPER, en *Common Market Law Review*, 1986, 661; E. HENROTTE-ESTIENNE, *Les règles de concurrence du traité CEE s'appliquent au transport aérien*, en *Cahiers de droit européen*, 1986, 361; R. DE ELÍAS-OSTUA Y RIPOLL, *Fijación de tarifas de aviación. Aplicabilidad de las reglas de competencia del Tratado de la CEE*, en *Noticias CEE*, n. 23, 1986, 125; M. CABALLERO CLAVIJO, *La aplicabilidad de los principios sobre la libre competencia en el sector del transporte aéreo*, en *Noticias CEE*, n. 17, 1986, 99; F. GADEA OLTRA, *Las tarifas aéreas tras las sentencia "nouvelles frontieres"*, en *Noticias CEE*, ob. cit., 111; R. GIUFFRIDA, *L'applicabilità delle norme CEE sulla concorrenza alle procedure nazionali di omologazione delle tariffe aeree*, en *Giust. civ.*, I, 1987, 463; P. PIVA, *Norme antitrust e trasporto aereo nelle Comunità europee*, en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1988, 69; C. I. QUINTANA, *La aplicación de las reglas de la competencia del Tratado de Roma a la fijación de tarifas en los transportes aéreos*, en *Revista de instituciones europeas*, 1988, 105. Para un amplio estudio del tema, ver J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Application des règles de concurrence du Traité CEE à la fixation des tarifs de transports aériens*, en *Rev. trim. dr. eur.*, 1986, 519.

<sup>(345)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de abril de 1989, *Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro GmbH contra Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.*, asunto 66/86, apartado 21, con comentarios de M. FRIEND, *Competition in the Air Transport Sector*, en *European Law Review*, 1989, 424; R. STRIVENS, E. WEIGHTMAN, *The Air Transport Sector and the EEC Competition Rules in the Light of the Ahmed Saeed Case*, en *European Competition Law Review*, 1989, 557; J. BALFOUR, *Air Transport and the EEC Competition Rules Ahmed Saeed - A Landmark Judgment?*, en *The Journal of Business Law*, 1989, 431; A. GIARDINA, *La disciplina comunitaria del trasporto aereo: gli sviluppi a seguito della sentenza nel caso Saeed*, en *Diritto del commercio internazionale*, 1989, 77; G. GUILLAUME, en *Revue française de droit aérien*, n. 2, 1989, 293.

<sup>(346)</sup> Para un amplio estudio de la situación anterior a la publicación de las primeras Directrices, ver P. MANZINI, *I principi comunitari in materia di concorrenza nella nuova disciplina del trasporto aereo*, en *Dir. comun. e scambi int.*, 1988, 81; J. BALFOUR, *The Control of State Aids in the Air Transport Sector*, en *Air & Space Law*, vol. 18, 1993, 199; P. MASI, *Trasporto aereo e concorrenza*, en *Dir. trasp.*, 1994, 2.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

sobre la materia, en particular por medio de comunicaciones <sup>(347)</sup>, iniciando con el tercer paquete de medidas relativas a la liberalización aérea <sup>(348)</sup>.

## 6.2. Las Directrices de 1994.

Las Directrices de 1994 <sup>(349)</sup> surgen como freno al alto nivel de intervención estatal por parte de los Estados miembros con respecto a sus compañías aéreas nacionales <sup>(350)</sup>. Las continuas crisis, así como las malas gestiones por parte de las autoridades nacionales desembocaban en perpetuos apoyos a sus compañías de bandera evitando la suspensión de pagos y, por tanto, la apertura del sector del transporte aéreo a la libre competencia. En definitiva, las Directrices de 1994 tuvieron como finalidad crear un marco comunitario para el transporte aéreo adaptándolo al nuevo contexto de liberalización del mercado <sup>(351)</sup>.

### 6.2.1. Tipos de ayudas estatales.

Son identificados tres tipologías de ayuda a las compañías aéreas: las inyecciones de capital, los préstamos y las garantías. En las primeras, la Comisión pone relativa

---

<sup>(347)</sup> J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Los efectos jurídicos de las directrices de la comisión europea en materia de ayudas de estado*, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2011, 1.

<sup>(348)</sup> Ver apartado 3.2 del Capítulo II de esta Tesis.

<sup>(349)</sup> Para un amplio estudio de estas Directrices, ver T. SOAMES, A. RYAN, *State aid and air transport*, en *European Constitutional Law Review*, 1995, vol. 16, n. 5, 290; G. B. ABBAMONTE, *Aiuti di Stato ed operazioni di ricapitalizzazione nel settore dell'aviazione civile*, en *Il diritto dell'Unione europea*, en *Dir. un. eur.*, 1996, 205; M. J. MORILLAS JARILLO, *El transporte aéreo y las ayudas de Estado en la Unión europea*, en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Tomo III, Madrid, 1996, 4001; P. FRÜHLING, *Le contrôle des aides d'État dans le secteur du transport aérien*, en *CDE*, n. 3-4, 1997, 275; R. MONTER, *The Commission state aid policy and airline restructuring: a «one last time» opportunity or never-ending story?*, en *European Business Law Review*, febrero 1997, 45; A. SUBREMON, *Aides d'état aux compagnies aériennes en Europe*, en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMCUE)*, 1997, 41; E. A. RAFFAELLI, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, en *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, 1429; N. DE LUCA, *Gli aiuti di Stato nel trasporto aereo: inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, cit.; N. DE LUCA, *Aiuti di Stato e aviazione civile: la ricapitalizzazione delle Compagnie di bandiera*, en *Dir. trasp.*, 2000, 769; D. Diverio, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, cit., 6 ss.; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 111 ss.

<sup>(350)</sup> Estas cuestiones son puestas de manifiesto por la Comisión, en primer lugar, en su Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la evaluación de los sistemas de ayudas establecidos a favor de los transportistas aéreos de la Comunidad [SEC(92) 431 final, de 19 marzo de 1994] y posteriormente, por designio de la Comisión, el Comité de Sabios en su informe del 1 de febrero de 1994.

<sup>(351)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) de 30 de abril de 1998, cit., apartado 79 ss. Ver nota 277.

atención a la presencia de inversores privados en la intervención, así como si es posible o no alcanzar un rendimiento normal en un plazo razonable. Los préstamos y las garantías, son estudiados desde un mismo punto de vista teniendo presente si ambos instrumentos financieros son otorgados en condiciones comerciales normales y si pueden ser obtenidos en los mismos términos que ofrece un banco comercial privado.

#### 6.2.2. Las medidas estatales a las compañías aéreas.

Con respecto a las compañías aéreas, disponen que, por norma general, las ayudas a éstas no son compatibles con el mercado común y, por tanto, no se pueden beneficiar de ningún tipo de excepción dispuesta en el Tratado <sup>(352)</sup>, salvo aquellas ayudas autorizadas como compensación de obligaciones de servicio público y las ayudas de carácter social <sup>(353)</sup>. De acuerdo con la Comisión, las ayudas directas al funcionamiento a una compañía aérea le otorgan un reforzamiento de su posición competitiva frente a los otros transportistas aéreos de la Unión, debido, básicamente, a la reducción que este tipo de beneficios suponen en sus costes de explotación.

No obstante, de manera excepcional las ayudas a la reestructuración de compañías aéreas <sup>(354)</sup> podrán ser compatibles con el mercado común [*ex* artículo 92.3.c TCEE, hoy 107.3.c TFUE)]. El contexto de la época, en el que existía una situación generalizada de crisis en los balances de las compañías aéreas de bandera, provoca una reacción en la Comisión. Consideraba que la suspensión de pagos de estas grandes compañías supondría una gran perturbación en la economía europea, particularmente en el sector del transporte aéreo. Al respecto, la Comisión permite a los Estados miembros «reestructurar» sus compañías bandera, pero bajo la aplicación de ciertos requisitos. Entre otros: no podrá alterar las condiciones de los intercambios de forma contraria al

---

<sup>(352)</sup> Directrices de 1994, apartado III.1.

<sup>(353)</sup> El primer tipo de ayudas se encontraban autorizadas de conformidad con el 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 (DOCE L 240 de 24 de agosto de 1994, 8), artículo 4; así como en las Directrices de 1994, en su apartado III.2. El segundo tipo de ayudas son compatibles con el Tratado tal y como lo prevé el artículo 92.3.b TCEE (hoy 107.3.b TFUE).

<sup>(354)</sup> Para una amplia visión, vid. J. BALFOUR, S. LEANDRO, *Solange State aid in the airline sector: a change in focus*, en *European State Aid Law Quarterly*, vol. 10, n. 2, 2011, 228 ss.

interés común <sup>(355)</sup>; de esta manera, debe integrarse en un programa general de reestructuración <sup>(356)</sup> que permita a la compañía aérea ser rentable en un plazo razonable y operar de manera viable; cumplir el principio de «ayuda única», esto es, en general no podrá recibir otra ayuda y, consecuentemente, deberá tener duración limitada.

Por último, la privatización de las compañías aéreas tuvo un importante papel en las presentes Directrices, en las que se manifestaba, pese a mantener el principio de igualdad de trato entre empresas públicas y privadas, su deseo de llevar a cabo una privatización del sector. Por este motivo, ciertas bases de consecución del proceso privativo fueron expuestas en el texto.

### 6.2.3. Las medidas estatales a los aeropuertos.

Con arreglo a las Directrices de 1994, a las ayudas públicas a las actividades aeroportuarias, aquellas de construcción y explotación, no les eran de aplicación las normas en materia de ayudas de Estado. Por consiguiente, las actividades aeroportuarias no tenían naturaleza económica y quedaban fuera del control de la Comisión.

Especialmente en su punto 12, las Directrices se remiten a las inversiones en infraestructuras aeroportuarias consideradas como medidas general de política económica, destinadas a atender necesidades de planificación o a la aplicación de políticas nacionales de transporte o medio ambiente. No obstante, el trato preferencial a determinadas compañías aéreas en la inversión en infraestructuras debía de ser tenido en cuenta en el momento de la evaluación de la medida y se le aplicaba las normas sobre ayudas estatales.

### 6.3. Las Directrices de 2005.

En diciembre de 2005, son publicadas las siguientes Directrices de la aviación civil <sup>(357)</sup>. Junto con las anteriores Directrices de 1994 constituían el marco de

---

<sup>(355)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, cit., apartados 22 ss.; Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, cit., apartado 39; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, cit., apartado 50.

<sup>(356)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit., apartado 22; Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, cit., apartado 21.

<sup>(357)</sup> DOUE C 312 de 9 de diciembre de 2005, 1. Para un amplio estudio de estas Directrices, ver M. V. PETIT LAVALL, *Las Directrices 2005 de la Comisión Europea sobre ayudas públicas al sector aéreo tras las Decisiones Ryanair e Intermed*, en *Der. Neg.*, n. 182, 2005, 17; F. CASOLARI, *Definiti gli*

referencia básico del sector aeronáutico hasta la aprobación de las actuales en abril de 2014.

A causa de la evolución del sector aeronáutico y aeroportuario, la Comisión en 2005 se sintió obligada a promulgar estas nuevas Directrices (<sup>358</sup>). Son publicadas, por tanto, con el objeto de dar respuesta a aquel vacío legal surgido como consecuencia de la relevancia alcanzada por los aeropuertos regionales y las compañías aéreas de bajo coste, especialmente nacido de su práctica decisional de los asuntos «Aéroports de Paris», «aeropuerto de Charleroi» e «Intermed, S.L» (analizados en Capítulos posteriores).

---

*orientamenti comunitari sugli interventi statali a favore degli aeroporti e delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, en *Dir. turismo*, 2006, 170; U. SOLTÉSZ, *The New Commission Guidelines on State aid for Airports: a Step too far*, en *European state aid law quarterly*, n. 4, 2006, 719; P. FRÜHLING, C. WHIDDINGTON, J. CASSELS, S. GOLINVAUX, C. BRINN, *The New European Commission's Guidelines on Aid to Airports and Aid by Airports to Airlines*, en *Air & Space Law*, vol. XXXI, n. 2, 2006, 98; R. GRIFFIN, *State Aid, the Growth of Low-cost Carriers in the European Union and the Impact of the 2005 Guidelines on Financing of Airports and Start-up Aid to Airlines Departing from Regional Airport*, en *JALC*, 71, 2006, 341; H. KRISTOFERITSCH, J. SIGNES DE MESA, *El futuro de las aerolíneas de bajo coste (A propósito de la decisión Charleroi y las Directrices sobre la financiación de aeropuertos y puestas en marcha de nuevas rutas)*, en *REDE*, 2006, 20; F. CASOLARI, *Definiti gli orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aéreo e delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, en *Dir. tur.*, 2006, 170; J. Y. CHÉROT, *Les aides d'Etat au développement des aéroports régionaux*, en *L'avenir des aéroports: entre décentralisation et concurrence, Débats et Colloques*, dirigido por J.-B. Auby, M. Lombard, París, 2007, 29; C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, en *Dir. Comunit. scambi intern.*, 2007, 545; B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Las ayudas públicas y su influencia sobre la competencia entre los aeropuertos europeos: análisis desde la normativa y jurisprudencia comunitarias*, en *Revista Unión Europea Aranzadi*, diciembre 2007, vol. 34, 12, 5; A. LEPIÈCE, *The Community Guidelines on financing of airports and start up aid to airlines departing from regional airports: Promoting regional airports or creating more legal uncertainty?*, en *Journal LuchtRecht*, 2007, 5; E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, cit., 183; J. HUGUET MONFORT, *Las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, en *Rev. der. transp.*, n. 2, 2009, 75; D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milán, 2010, 47 ss.; E. MALAVOLTI, F. MARTY, *Analyse économique des aides publiques versées par les aéroports régionaux aux compagnies low-cost*, en *Revue Européenne de Droit de la Consommation / European Journal of Consumer Law*, n. 3-4, 2010, 529; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 161; J. BALFOUR, S. LEANDRO, *Solange State aid in the airline sector: a change in focus*, cit., 225; B. HASLINGER, *Review of the Community Guidelines on Financing of Airports and Start-Up Aid to Airlines Departing from Regional Airports*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2011, n. 4, 611; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Ayudas Públicas al sector aeroportuario: perspectivas ante la revisión en curso de las vigentes Directrices comunitarias*, en *La nueva ordenación del mercado de transporte*, dirigido por M. V. Petit Lavall, F. Martínez Sanz, A. Recalde Castells, coordinado por A. Puetz, Madrid, 2013, 675.

(<sup>358</sup>) Ver apartado 3 del Capítulo II de esta Tesis.

Cuatro criterios son tomados por la Comisión para desarrollar el texto de sus Directrices <sup>(359)</sup>: a) la congestión de los grandes aeropuertos europeos y nacionales puede ser mitigada por una mayor utilización de los aeropuertos comunitarios; b) la movilidad de los ciudadanos se ve favorecida con un mayor número de puntos de acceso; c) las economías locales se ven beneficiadas con el desarrollo del aeropuerto de su territorio, en particular, aquellas situadas en zonas periféricas <sup>(360)</sup>; d) problemas de financiamiento para los pequeños aeropuertos.

Como ha sido anunciado, los aeropuertos secundarios adquieren una notabilidad en la realidad del transporte aéreo europeo, en particular con lo que respecta a las ayudas por parte de los Estados miembros a las actividades económicas de los aeropuertos regionales y a la puesta en marcha de nuevas rutas iniciadas por compañías aéreas en estos aeropuertos.

Con respecto a los aeropuertos, efectivamente se produce una evolución en su interno <sup>(361)</sup>: sus actividades de gestión y explotación de las infraestructuras aeroportuarias adquieren un marcado carácter económico y comercial, así como aquellas actividades de inversión. Consecuentemente, constituyen una ayuda estatal al otorgarles una ventaja frente a sus competidores, salvo que las administraciones concedentes se hubiesen comportado como un inversor privado o sirvan un servicio de interés económico general. Podrán, sin embargo, ser declaradas, bajo ciertas circunstancias, compatibles con el mercado interno [*ex* 87.3.c TCE, hoy 107.3.c TFUE].

Igualmente, incorporan las Directrices de 2005 la legislación relativa a los SIEG, permitiendo imponer obligaciones de servicio público (en adelante, «OSP») a ciertas actividades realizadas por aeropuertos, si bien aquellos con menos de un millón de pasajeros anuales puede ser su gestión considerada como un SIEG en global.

Con respecto a las ayudas a las compañías aéreas, en las Directrices en comento continúan siendo incompatibles con el Tratado como ya se había anunciado en las

---

<sup>(359)</sup> B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Las ayudas a las compañías aéreas como factor coadyuvante en el desarrollo endógeno local*, en *Estudios sobre Derecho y Economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 1324.

<sup>(360)</sup> Esta cuestión, que será tratada en el próximo Capítulo V, es avanzado en las presentes Directrices mostrando una intensa preocupación por parte de la Comisión a las ayudas públicas a las regiones desfavorecidas según el Tratado.

<sup>(361)</sup> Ver apartado 2.1 del Capítulo II de esta Tesis.

precedentes. Sin embargo, la Comisión ha permitido la excepción al principio general cuando éstas se destinen a la puesta en marcha de nuevas rutas o frecuencias a o desde algún aeropuerto regional (aquellos con menos de 5 millones de personas), subordinadas al cumplimiento de ciertos criterios, pudiendo ser compatibles con el mercado interno [ex 87.3.c TCE, hoy 107.3.c TFUE].

### 6.2.3. Las Directrices de 2014.

Las nuevas Directrices de 2014 <sup>(362)</sup> derogan a las anteriores, no completándolas. Hacen hincapié en la importancia del transporte aéreo en la «integración y la competitividad de la Unión Europea» así como en la economía de la Unión, en la que la importancia de la infraestructura de transporte tiene un destacado papel. Las nuevas Directrices son, por tanto, una actualización de las normas de las ayudas estatales en las que se integra la nueva realidad económica y jurídica del sector aeronáutico y aeroportuario (visión del propio legislador comunitario) europeos <sup>(363)</sup>.

Definen, por consiguiente, las condiciones en que dicha financiación pública a aeropuertos y compañías aéreas puede constituir ayuda estatal en el sentido del artículo

---

<sup>(362)</sup> Para un amplio estudio en doctrina de estas Directrices, ver J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Las nuevas directrices de la comisión europea sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, en *Revista de Derecho de la Competencia y de la Distribución*, n. 14, 2014; A. ESTOA PÉREZ, *Ayudas de Estado al sector aéreo y nuevas directrices de la Comisión*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 48, 2014, 551; C. DOMÍNGUEZ BEAUTELL, *Las nuevas Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas: El fondo de desarrollo de vuelos de las Islas Canarias*, en *Hacienda Canaria*, n. 41, 2014, 321, A. CASAL FREIRÍA, *Las nuevas directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, en *Riv. dir. trasp.*, 2014, pendiente de publicación.

<sup>(363)</sup> Directrices de 2014, punto 17, muestran su nuevo enfoque: «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».

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari



107.1 TFUE y, cuando constituye ayuda estatal, en qué condiciones puede declararse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107.3.c TFUE.

Las nuevas Directrices incorporan ciertas ayudas de funcionamiento a aeropuertos indicando que, bajo ciertas condiciones, podrán ser compatibles con el mercado durante un periodo transitorio que, al final del mismo, debería superar sus dificultades. Ponen especial atención, en particular, a los aeropuertos más pequeños (en 2010 cerca del 60% de los aeropuertos pequeños tenían menos de un millón de pasajeros anuales).

# **CAPÍTULO IV:** **AYUDAS DE FUNCIONAMIENTO** **CONCEDIDAS A LOS AEROPUERTOS** **EUROPEOS.**

**SUMARIO:** 1. Introducción. — 2. Evolución de este tipo de ayudas. — 3. Existencia de ayuda estatal de funcionamiento aeroportuario. — 3.1. Concepto de ayudas de funcionamiento de aeropuertos. — 3.2. Actividad económica y noción de empresa. — 3.2.1. Actividades económicas aeroportuarias. — 3.2.2. Actividades no económicas aeroportuarias. — 3.3. Recursos estatales e imputación al Estado. — 3.4. Ventaja económica. — 3.5. Principio del operador privado en una economía de mercado (PIPEM). — 3.6. Principio de selectividad. — 3.7. La intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia. — 3.7.1. La competencia y los aeropuertos. — 3.7.1.1. Competencia entre aeropuertos. — 3.7.1.2. Competencia entre gestores aeroportuarios. — 3.8. Ayudas indirectas otorgadas al gestor del aeropuerto. — 4. Compatibilidad con el mercado interno. — 4.1. Contribución a objetivos bien definidos de interés común. — 4.2. Necesidad de intervención del Estado. — 4.3. Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político. — 4.4. Existencia de efecto incentivador. — 4.5. Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario). — 4.6. Evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio. — 4.7. Transparencia. — 4.8. Acumulación. — 5. Las ayudas *de minimis*. — 6. Directrices sobre ayudas de salvamento y reestructuración. — 7. Conclusiones del Capítulo.

**OBJETIVO:** En el presente capítulo se pretende poner de relieve la evolución normativa de las ayudas de funcionamiento a aeropuertos desde la liberalización del transporte aéreo hasta nuestros días, así como una interpretación crítica de los nuevos criterios de compatibilidad emanados de las nuevas Directrices de 2014, tomando como fundamento la práctica de la Comisión y la jurisprudencia europea.

## **1. INTRODUCCIÓN.**

La evolución «impuesta» por las autoridades europeas al sector aeroportuario ha provocado la fragmentación de la realidad pública del aeropuerto, en el que aquella función de accesibilidad y gestión territorial e incluso de orden militar ha dado paso a una perspectiva plenamente comercial de las operaciones aeroportuarias originales e ha introducido, a su vez, nuevas actividades de dicho cariz.

En efecto, las políticas «liberales» y «privatistas» instauradas por la Unión a favor del libre mercado han provocado una mutación de la función primaria de la actividad aeroportuaria como infraestructura de apoyo al transporte aéreo, cuyo acceso era esencial para su desarrollo y promoción. Consecuentemente, una carrera competitiva entre los aeropuertos europeos ha sido iniciada dentro de la Unión consistente en atraer

compañías aéreas y demás usuarios aeroportuarios con el propósito de incrementar el número de pasajeros que utilizarasen sus infraestructuras.

De este modo, los Estados miembros, con motivos estratégicos económicos, regionales y sociales «locales», no han dudado en ofrecer beneficios a sus aeropuertos y compañías aéreas y demás usuarios con el objeto de que inicien, incrementen o fidelicen sus operaciones en los mismos. Esto ha obligado a la Comisión Europea (en adelante «Comisión») ha adaptarse a la nueva realidad aeroportuaria europea emanando unas nuevas Directrices en 2014 y estableciendo nuevos criterios de compatibilidad en virtud del artículo 107.3.c TFUE, ausentes en las anteriores Directrices de 2005.

## **2. EVOLUCIÓN DE ESTE TIPO DE AYUDAS.**

La actividad de funcionamiento aeroportuaria apenas era atendida en los distintos «paquetes» de medidas que han propiciado la liberalización del transporte aéreo europea. Breves menciones relativas a los aeropuertos eran llevadas a cabo, pero siempre alejadas de las normas de la competencia. Sin embargo, es interesante poner de relieve lo mencionado en el artículo 4.1 del Reglamento n. 2408/92 <sup>(364)</sup> [hoy Reglamento n. 1008/2008 <sup>(365)</sup>]. Esta disposición se limitaba a incorporar los requisitos necesarios a seguir por parte de la autoridad competente con el fin de imponer una obligación de servicio público a una compañía aérea con el objeto de servir una ruta considerada de interés general. Sin incluir alguna mención directa al sector aeroportuario, los aeropuertos eran una parte fundamental de la noción de estos servicios: se exigía que en aquella ruta en la que se imponía una obligación de servicio público, al menos uno de los aeropuertos sirviese a *«a una región periférica o en desarrollo de su territorio o en una ruta de baja densidad de tráfico que sirva a un aeropuerto regional de su territorio»* <sup>(366)</sup>.

---

<sup>(364)</sup> 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 (DOCE L 240 de 24 de agosto de 1992, 8), artículos 4 s., refundido en 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 (DOUE L 293, de 30 de octubre de 2008, 3).

<sup>(365)</sup> Reglamento (CE) n. 1008/2008, artículo 16.1.

<sup>(366)</sup> Reglamento n. 2408/92, artículo 4.1. En ambas disposiciones, no existía todavía una definición de aeropuerto regional como tuvo lugar posteriormente en las siguientes Directrices (aquellos

La nueva guía del sector aeronáutico en materia, tampoco tenía presente las actividades aeroportuarias y por ello la normativa europea sobre ayudas estatales no era de aplicación. Pese a no ser mencionada la actividad de funcionamiento en el texto, la Comisión ponía de manifiesto en sus «Directrices de 1994»<sup>(367)</sup> su juicio en relación con las actividades a la inversión definidas como medidas destinadas a «*atender necesidades de planificación o a la aplicación de políticas nacionales de transporte y medio ambiente*». Por ello, su financiación no distorsionaba la competencia ni el comercio comunitario, salvo que beneficiasen directa e individualmente a un potencial usuario. En definitiva, las intervenciones públicas en estudio en el sector aeroportuario no afectaban a la competencia, básicamente por no considerar que los aeropuertos competían entre ellos a fin de captar compañías aéreas y demás proveedores de servicios aéreos. Por ello, no sorprende que las primeras Directrices de la aviación civil no dedicasen ningún precepto a la financiación a estas actividades.

Es el asunto «*Aéroports de Paris*»<sup>(368)</sup> el germen del nuevo enfoque relativo a la comercialidad de las actividades aeroportuarias. Determina, primero, el Tribunal de Primera Instancia y, posteriormente, el Tribunal de Justicia que los gestores aeroportuarios desarrollan una actividad comercial al poner a disposición de sus usuarios sus infraestructuras a cambio de una retribución en forma de tasas<sup>(369)</sup>. De este

---

con menos de cinco millones de pasajeros). En este supuesto se hacía referencia a aquellos aeropuertos distintos a los enumerados en el anexo I del Reglamento, denominados de «Categoría 1».

<sup>(367)</sup> Directrices de 1994, punto 12 (apartado II.3). El presente apartado trata sobre las inversiones del Estado en infraestructuras aeroportuarias y es la única referencia directa en estas Directrices a los aeropuertos en relación con la normativa sobre ayudas estatales. Para un amplio estudio de estas Directrices, ver apartado 6.2 del Capítulo III de esta tesis.

<sup>(368)</sup> Decisión de la Comisión de 11 de junio de 1998, *relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 86 del Tratado CE, Alpha Flight Services/Aéroports de Paris* (DOCE L 230 de 18 de agosto de 1998, 10); sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-128/98, en *Dir. trasp.*, 2001, 721, con comentario de N. DE LUCA, *Ancora sugli aiuti di Stato alle compagnie di bandiera: i giudici comunitari smentiscono nuovamente la Commissione*; sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, *Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-82/01 P, con comentarios de M. TRANCHIDA, *La qualificabilità dell'ente di gestione aeroportuale come impresa ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie a tutela della concorrenza*, en *Dir. trasp.*, 2003, 895; P. CIRIELLI, *Il commento*, en *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2004, 177. Para una amplia visión del asunto, ver N. FALCONE, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt «Aéroports de Paris»*, en *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 4, 2002, 857.

<sup>(369)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, cit., 78. Ratificado para los aeropuertos regionales en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, *Ryanair Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-196/04, apartado 104; sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

modo, se establecen los fundamentos de competencia aeroportuaria, al incluir dichas actividades dentro del ámbito de las ayudas estatales por tratarse de empresas en el sentido del Tratado.

Sin embargo, no es hasta el año 2002 donde realmente el estudio desarrollado por la Universidad de Cranfield <sup>(370)</sup> pone de manifiesto la existencia de una competencia directa entre los aeropuertos de la Comunidad. Como consecuencia del proceso de liberalización del mercado del transporte aéreo que se ha llevado a cabo en el seno de la Unión Europea, afirma el estudio, los aeropuertos europeos estaban desarrollando nuevas políticas comerciales basadas en la atracción de usuarios – transportistas aéreos o pasajeros – en sus infraestructuras a fin de financiar las mismas.

Las «Directrices de 2005» <sup>(371)</sup> incluyen el nuevo enfoque relativo a la competencia y ayudas estatales de funcionamiento de aeropuertos europeos, estableciendo el nuevo principio que rige toda actividad aeroportuaria: todo «*gestor de un aeropuerto, como cualquier agente económico, tiene que sufragar con sus propios medios los costes normales relacionados con la gestión y el mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria*» <sup>(372)</sup>. Sin embargo, establece dos excepciones a lo anterior: la gestión aeroportuaria se trata de un servicio de interés económico general o; las inversiones llevadas a cabo por los poderes públicos cumplen el principio del inversor privado en una economía de mercado (PIPEM). En efecto, el operador aeroportuario no puede hacer uso de su condición de sector público para obtener un acceso más fácil a la financiación o para tener en cuenta los efectos positivos indirectos, tales como el desarrollo económico regional y la creación de empleo. Dicha actuación perjudicaría el principio de la igualdad de trato entre los operadores del sector público y las empresas privadas <sup>(373)</sup>.

---

(T-443/08) y *Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) contra Comisión Europea*, asuntos T-443/08 y T-455/08.

<sup>(370)</sup> CRANFIELD UNIVERSITY, *Study on competition between airports and the application of State aid rules*, 2002.

<sup>(371)</sup> Comunicación de la comisión (2005/C 312/01), *Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales* (DOUE C 312, de 9 de diciembre de 2005, 1), (en adelante, «Directrices de 2005»). Para un amplio estudio de estas Directrices, ver apartado 6.3 del Capítulo III de esta tesis.

<sup>(372)</sup> Directrices de 2005, punto 62.

<sup>(373)</sup> J. BALFOUR, S. LEANDRO, *Solange State aid in the airline sector: a change in focus*, en *European State Aid Law Quarterly*, vol. 10, n. 2, 2011, 225.

Por tanto, la financiación de la actividad de funcionamiento aeroportuaria puede tratarse de una ayuda estatal en virtud del artículo 107.1 TFUE y, bajo ciertos criterios, compatible con el artículo 107.3.a, c TFUE. Sin embargo, la Comisión estableció en sus Directrices de 2005 abierta esta cuestión: pueden declararse compatibles «*cuando se cumplen determinadas condiciones o se trata de regiones desfavorecidas, o del artículo 86, apartado 2, si se cumplen los requisitos que garantizan que son necesarias para la explotación de un servicio de interés económico general y no afectan al desarrollo del comercio en una medida contraria al interés de la Comunidad*»<sup>(374)</sup>.

En la práctica posterior, la Comisión no había concretado qué condiciones deben tenerse presente en la valoración de la ayuda de funcionamiento. De hecho, muchas de ellas han quedado a la espera de las nuevas Directrices publicadas en abril de este año por ser insuficiente la información aportada por los Estados miembros, si bien muchas de ellas han sido aprobadas recientemente<sup>(375)</sup>.

De este modo, gracias a la publicación por parte de la Comisión de sus nuevas Directrices de 2014<sup>(376)</sup>, la cuestión abierta de este tipo de ayudas es cerrada – al menos temporalmente – para las nuevas ayudas y las anteriores a su publicación<sup>(377)</sup>, al establecer seis nuevos requisitos de compatibilidad de conformidad con el artículo 107.3.c TFUE que, en caso de cumplirse todos por ser acumulativos, la ayuda estatal puede ser otorgada al aeropuerto solicitante por la autoridad correspondiente.

---

<sup>(374)</sup> Directrices de 2005, punto 63.

<sup>(375)</sup> Publicación Memo de la Comisión Europea de 1 de octubre de 2014, *Ayudas Estatales: Decisiones de la Comisión sobre la financiación pública de los aeropuertos y las compañías aéreas de Alemania, Bélgica, Italia y Suecia*; Publicación de la Comisión Europea de 1 de octubre de 2014 (IP/24/1065), *Ayudas estatales: La Comisión aprueba un paquete de decisiones en relación con el apoyo del público a aeropuertos y compañías aéreas en Bélgica, Alemania, Italia y Suecia*.

<sup>(376)</sup> Comunicación de la Comisión (2014/C 99/03), *Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas* (DOUE C 99 de 4 de abril de 2014, 3). Para un amplio estudio de estas Directrices, ver apartado 6.4 del Capítulo III de esta tesis.

<sup>(377)</sup> Directrices de 2014, punto 172. En relación con aquellas ayudas notificadas antes de la fecha de publicación de las presentes Directrices y pendientes de Decisión, establece la Comisión: «*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 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*».

### **3. EXISTENCIA DE AYUDA ESTATAL DE FUNCIONAMIENTO AEROPORTUARIO.**

En líneas generales, la actividad de funcionamiento de un aeropuerto se define como las actividades económicas de gestión y explotación de la infraestructura aeroportuaria. Toda empresa gestora aeroportuaria, en principio, debe soportar los costes originados por estas actividades por medio de los ingresos que generen <sup>(378)</sup>. Por tanto, como toda medida de ayuda de funcionamiento <sup>(379)</sup>, en principio, es incompatible de conformidad con el artículo 107.1 TFUE.

Con el fin de desarrollar el presente apartado, es necesario tener presente que reiterada jurisprudencia, así como la propia práctica de la Comisión han definido los cuatro criterios acumulativos bajo los cuales deberá ser examinada toda intervención pública que pueda falsear la competencia y afectar los intercambios europeos: «*En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario favoreciendo a determinadas empresas o producciones; y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia*» <sup>(380)</sup>.

A la luz de lo anterior y aplicando las disposiciones establecidas en las nuevas Directrices de 2014, es analizado el control que realiza la Comisión a estas ayudas en estudio.

#### **3.1. Concepto de ayudas de funcionamiento a aeropuertos.**

La Comisión en sus nuevas Directrices desarrolla una minuciosa noción de este tipo de ayudas así como de los elementos que los abraza <sup>(381)</sup>. Utilizando conceptos de carácter económico y financiero, la Comisión presenta las ayudas de funcionamiento

---

<sup>(378)</sup> Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 24 de marzo de 2011, cit., apartado 107.

<sup>(379)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, *Siemens SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-459/93, apartado 48, proclama el Tribunal europeo «*las ayudas que tienen por objeto liberar a una empresa de los costes que normalmente hubiera debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales*».

<sup>(380)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de febrero de 2006, *EURL Le Levant 001 y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-34/02, apartado 110; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 36.

<sup>(381)</sup> Por exceder de los límites de este trabajo por su específico contenido económico, no serán explicados en profundidad los conceptos que envuelven a las ayudas al funcionamiento de aeropuertos.

aeroportuario como aquellas destinadas a financiar los costes de ciertos servicios comerciales prestados por los aeropuertos en el desarrollo normal de sus actividades y que, al ser recibidas por el gestor aeroportuario, reduce dichos costes que normalmente tienen que soportar. Precisa la Comisión en sus Directrices de 2014: es aquella destinada a «*cubrir el «déficit de financiación de los costes de funcionamiento»*»<sup>(382)</sup>, 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)». El concepto de costes de funcionamiento es el elemento fundamental de esta actividad subvencionada. Por ello, la Comisión propicia igualmente una precisa noción de los mismos. Se entiende por costes de funcionamiento como aquellos «*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*».

Por último, deben señalarse ciertas ayudas de funcionamiento que transcurren en los aeropuertos, como las ventas de terrenos públicos o edificios<sup>(383)</sup>, así como la venta de acciones aeroportuarias<sup>(384)</sup> y las garantías puestas a disposición de la empresa gestora. Son ayudas de funcionamiento por reducir los costes de explotación que las empresas normalmente tienen que soportar por llevar a cabo su actividad<sup>(385)</sup>. Sin embargo, las Directrices de 2014 no son de aplicación a este tipo de ayudas<sup>(386)</sup>, aunque sean operadas dentro de las instalaciones del aeropuerto, por tratarse de

---

<sup>(382)</sup> Se entiende como las «*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*».

<sup>(383)</sup> Comunicación de la Comisión (97/C 209/03) relativa a los elementos de ayuda en la venta de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos (DOCE C 209 de 10 de julio de 1997, 3).

<sup>(384)</sup> Documento de Trabajo de los servicios de la Comisión de 10 de febrero de 2012, *Documento de orientación relativo a la financiación, la reestructuración y la privatización de empresas de propiedad estatal con arreglo a las normas sobre ayudas estatales* [SWD(2012) 14]; Informe sobre la competencia de la Comisión Europea de 1993, puntos 402 s.

<sup>(385)</sup> Vid. Ayuda estatal de Alemania, de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)], relativa al aeropuerto de Saarbrücken [C(2011) 941 final], apartado 125 ss. y 144 ss.; MEMO de 1 de octubre de 2014, *Ayudas estatales: Decisiones de la Comisión sobre la financiación pública de aeropuertos y compañías aéreas de Alemania, Bélgica, Italia y Suecia*.

<sup>(386)</sup> Directrices de 2014, punto 23, nota 16.



actividades aeroportuarias. Ya las Directrices de 2005 afirmaban, con respecto a las dos primeras, que no resultan problemáticas desde el punto de vista de las ayudas estatales <sup>(387)</sup>.

### 3.2. Actividad económica y noción de empresa.

Como ha sido analizado en el apartado 4.2.1 del Capítulo III, es condición necesaria, pero no suficiente para que una ventaja otorgada a una empresa (o conjunto de empresas) específica le sea aplicada la normativa sobre ayudas estatales, que la empresa beneficiaria desarrolle una «actividad económica» en el sentido del Tratado <sup>(388)</sup> y, consecuentemente, ostente la condición de «empresa» <sup>(389)</sup>. Al contrario, en caso que dicha empresa receptora no desarrolle una actividad económica (al ejercitar una actividad propia de autoridad pública, por ejemplo) no le son de aplicación las normas europeas en materia de ayudas estatales.

La Comisión, sin la exigencia de definir qué actividades entran en la esfera de aquellas económicas <sup>(390)</sup>, debe distinguir y exponer en su análisis decisional qué actividades poseen o no carácter económico <sup>(391)</sup>. La importancia de un óptimo cálculo y su separabilidad en relación con las actividades económicas fue vista en el asunto

---

<sup>(387)</sup> Directrices 2005, punto 58.

<sup>(388)</sup> De acuerdo con reiterada jurisprudencia, se define actividad económica como «aquella actividad consistente en ofrecer bienes o servicios sobre un determinado mercado liberado». Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze contra Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato y Cassa di Risparmio di San Miniato SpA.*, asunto C-222/04, apartado 108; sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID contra Elliniko Dimosio*, asunto C-49/07, apartado 22.

<sup>(389)</sup> Según consolidada jurisprudencia, se define empresa como «cualquier entidad que ejerza una actividad económica, prescindiendo de su status jurídico y de su modalidad de financiación». Vid. sentencia de 23 de abril de 1991, *Höfner und Elser*, asunto C-41/90, apartado 21; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, cit., apartado 107; sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., apartado 210.

<sup>(390)</sup> Sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, cit., apartado 112.

<sup>(391)</sup> Directrices de 2005, punto 32; Directrices de 2014, 34; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH contra Eurocontrol*, asunto C-364/92, apartado 30. Para una amplia visión de este tema, ver apartado 2.4.2 del Capítulo II de esta Tesis. Ver igualmente sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 12 de diciembre de 2006, *SELEX Sistemi Integrati SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-155/04, con comentarios de C. PRIETO, *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes, en Concurrence, Journal du droit international*, 2007, 668; L. IDOT, *Retour sur la notion d'entreprise, en Europe*, n. 68, 2007, 24; L. TROVÒ, *Eurocontrol: in assenza di attività economica non scattano le norme sulla concorrenza*, en *Dir trasp*, 1, 2008, 149.

«aeropuerto de Leipzig/Halle» <sup>(392)</sup>. Pese a fallar a favor de lo establecido en la Decisión de la Comisión, el Tribunal de Justicia se vio obligado a anular la sentencia por haber incluido en el total del montante de la ayuda las actividades en estudio.

En el caso de estudio del presente capítulo, el beneficiario de la medida estatal se concretiza en la figura del aeropuerto o del sistema aeroportuario <sup>(393)</sup>, personalizado en la empresa gestora. En el momento que éste desempeña una actividad económica tiene la consideración de empresa en el sentido del Tratado <sup>(394)</sup>.

### 3.2.1. Actividades económicas aeroportuarias.

Previo análisis, es de relevante necesidad recordar que la naturaleza jurídica del aeropuerto ha ido variando a lo largo del tiempo a causa de la evolución del sector aeronáutico y, especialmente, el aeroportuario. Este proceso ha provocado el paso de una simple infraestructura destinada al aterrizaje y despegue de aviones (estática), a toda una compañía con fines comerciales (dinámica) <sup>(395)</sup>.

Como ha sido matizado, es a partir de la jurisprudencia del asunto «*Aéroports de Paris*» <sup>(396)</sup> en la que jurídicamente surge la ruptura con la percepción clásica de aeropuerto. La jurisprudencia enmarcó a los gestores aeroportuarios como empresas en el sentido del Tratado por desarrollar actividades económicas consistentes en «*permitir la utilización por las compañías aéreas y los distintos agentes de servicios, a cambio del pago de una tasa con un tipo fijado libremente por ADP, de instalaciones*

---

<sup>(392)</sup> Decisión de la Comisión de 23 de julio de 2008 relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig/Halle (DOUE L 346 de 23 de diciembre de 2008, 1); sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig/Halle GmbH contra Comisión Europea*, asunto C-288/11 P.

<sup>(393)</sup> 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 (DOCE L 272 de 25 de octubre de 1996, 36) artículo 2.b, define sistema aeroportuario como «*el grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o aglomeración urbana, tal como se indica en el Anexo II del Reglamento (CEE) n. 2408/92 [hoy Reglamento (CE) n. 1008/2008]*». Es puesto de relevancia por el hecho que existen varios aeropuertos en una misma ciudad dirigidos por un mismo gestor aeroportuario y, por esta razón, pueden tener políticas y estrategias comunes.

<sup>(394)</sup> G. ROMANELLI, *Il vigente sistema normativo aeroportuale italiano nel rapporto con la disciplina antitrust*, en *Il nuovo ruolo dell'aeroporto: l'attività dell'Unione europea, del legislatore italiano, dell'autorità garante della concorrenza e del mercato (Atti del Convegno Venezia, 14-15 ottobre 1994)*, dirigido por G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, F. Bonanome, Milán, 1995, 6.

<sup>(395)</sup> Para un amplio estudio, ver nota 12 del Capítulo II de esta Tesis.

<sup>(396)</sup> Ver nota 368.

*aeroportuarias constituye una actividad de carácter económico»* <sup>(397)</sup>. Consecuentemente, la consideración legítima que consideraba la financiación pública de infraestructuras aeroportuarias como medidas no constituyentes de ayuda estatal, muta y obliga que a todo beneficio económico concedido al gestor aeroportuario se le aplique la normativa europea en materia de ayudas estatales.

Varios aspectos se desprenden de la presente jurisprudencia que requieren ser puntualizados con el objeto de entender la evolución jurídica de los órganos comunitarios. En primer lugar, el Tribunal de Primer Grado sostiene que es necesaria la existencia de un vínculo directo entre una determinada actividad y el transporte aéreo a fin de que dicha actividad pueda ser analizada a la luz de las normas de la competencia y ayudas estatales: *«Se desprende igualmente del título del Reglamento n. 3975/87 [hoy Reglamento (CE) n. 411/2004], por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo, [...] que es necesario un vínculo directo entre una actividad y el transporte aéreo para que dicha actividad pueda entrar dentro del ámbito de aplicación del Reglamento n. 3975/87»* <sup>(398)</sup>. Efectivamente, existe un vínculo entre la actividad de transporte aéreo (trasladar personas de un punto a otro) y la actividad de gestión aeroportuaria (explotar y gestionar la infraestructura mediante la provisión de servicios aeroportuarios). Sin esta última, no podría desarrollarse el transporte aéreo por razones tan simples como que los aviones no podrían despegar ni aterrizar por el hecho de no tener un espacio organizado a tal fin.

En segundo lugar, según la jurisprudencia en examen, los aeropuertos, a la hora de gestionar y explotar sus infraestructuras, realizan actividades concernientes al ámbito económico. Los gestores aeroportuarios, al proveer la prestación de determinados servicios a sus usuarios aeroportuarios a cambio de una remuneración que es percibida en forma de tarifas aeroportuarios (depende el tipo según el Estado miembro), realizan una actividad de naturaleza económica. Consecuentemente, por tal motivo, no pueden tener la consideración de actividad de función pública o prerrogativas de Estado.

A estos efectos, se han rechazado diversas alegaciones que pretendían justificarlas como actividades de autoridad aeroportuaria. Por ejemplo, el hecho de que las

---

<sup>(397)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, cit., confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, cit., apartado 78.

<sup>(398)</sup> Sentencia de 12 de diciembre de 2000, cit., apartado 41.

actividades propias del gestor aeroportuario se desarrollen en instalaciones de dominio público, no exime su condición de actividad económica y enmarcarlas consecuentemente en aquellas de función o servicio público <sup>(399)</sup>. Del mismo modo, cuando la empresa gestora es propiedad de distintos socios públicos (incluso del Estado) y éstos ejerzan el control sobre la misma, tampoco la actividad gestora tiene naturaleza pública <sup>(400)</sup>.

Para finalizar este apartado, es necesario hacer referencia a las nuevas Directrices de 2014. Definen aeropuerto como una «*entidad o grupo de entidades que ejercen la actividad económica de prestación de servicios aeroportuarios a las compañías aéreas*». A estos efectos, el gestor aeroportuario forma una única unidad económica encargada de la prestación de aquellos servicios aeroportuarios que se realizan dentro de las infraestructuras que conforman el aeropuerto <sup>(401)</sup>. Con esta nueva noción, la Comisión de forma precisa encuadra las actividades propias del aeropuerto consistentes en la prestación de servicios aeroportuarios como actividades económicas y las aleja de aquellas definiciones generales de la Directiva (96/67/CE) y Directiva (2009/12/CE) <sup>(402)</sup>, para aproximarlas al ámbito del artículo 107.1 TFUE.

---

<sup>(399)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Octava ampliada) de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 92.

<sup>(400)</sup> Vid. sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 10 de enero de 2006, cit., apartado 112 ss. en la que el Tribunal de Justicia estableció que «*debe estimarse que una entidad que posee el control de una sociedad y ejerce efectivamente dicho control interviniendo directa o indirectamente en la gestión de esta última, participa en la actividad económica desarrollada por la empresa controlada. Por consiguiente, en este último caso la citada entidad debe considerarse, en sí misma, una empresa en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. De lo contrario, la simple escisión de una empresa en dos entidades distintas, la primera encargada de desarrollar directamente la actividad económica anterior y la segunda de controlar a la primera interviniendo en su gestión, bastaría para privar de su efecto útil a las normas comunitarias sobre ayudas de Estado. Dicha operación permitiría a la segunda entidad disfrutar de subvenciones u otras ventajas otorgadas por el Estado o con cargo a los recursos públicos y utilizarlas total o parcialmente en beneficio de la segunda, para favorecer también a la unidad económica formada por ambas entidades*».

<sup>(401)</sup> El aeropuerto, efectivamente, se trata de una única entidad económica con respecto a todas las actividades de tal carácter que realiza en sus infraestructuras, sin perjuicio de las actividades que se encuentren realizadas por compañías distintas a él mismo. Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, cit., apartado 112; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA contra Comisión Europea*, asunto C-480/09 P, apartados 47 ss.

<sup>(402)</sup> Directiva (96/67/CE), artículo 2.a; Directiva (2009/12/CE) Del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2009 relativa a las tasas aeroportuarias (DOUE L 70 de 14 de marzo de 2009,11), artículo 2.1. Ambas definen «aeropuerto» como «*todo terreno específicamente acondicionado para el aterrizaje, el despegue y las maniobras de aeronaves, con las instalaciones anexas que esas operaciones puedan comportar para las necesidades del tráfico y el servicio de aeronaves, así como las instalaciones necesarias para asistir a los servicios aéreos comerciales*».

En suma, como dictaminó el Tribunal de Justicia en el asunto «aeropuerto de Leipzig-Halle», «a partir de 2000, no resultaba posible excluir a priori la aplicación a los aeropuertos de las disposiciones relativas a las ayudas estatales»<sup>(403)</sup>.

Se adelanta, si bien es presentado en el Capítulo VI posterior, que la actividad a la inversión aeroportuaria está incluida en la actividad de funcionamiento, por tratarse de una actividad indisociable a la segunda.

### 3.2.2. Actividades no económicas aeroportuarias.

Como ya ha sido indicado, no todas las actividades que realiza el gestor aeroportuario tienen naturaleza económica<sup>(404)</sup>. Aquellas correspondientes al ejercicio de funciones públicas o prerrogativas de poder público no tienen la consideración de actividades económicas, y se sitúan fuera del ámbito de las ayudas estatales por ser atribuibles a la esfera de las actividades de responsabilidad del Estado<sup>(405)</sup>. Además, su financiación se ha de limitar estrictamente a la compensación de los costes que generan y no pueden ser utilizadas para financiar otras actividades económicas<sup>(406)</sup>.

La existencia de dos tipologías de actividades – económicas y de función o servicio público – obliga a la Comisión, a la hora de realizar su extensivo análisis conexo a una posible ayuda estatal, a tener en cuenta estas funciones públicas y, por tanto, a disociarlas de aquellas económicas, a fin de evitar una errónea aplicación de la legislación comunitaria relativa a las ayudas de Estado. Su financiación por parte de los poderes públicos no constituye una ayuda estatal, siempre y cuando se limite

---

<sup>(403)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 88; sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 24 de marzo de 2011, cit., apartado 106; Decisión de la Comisión de en la medida [SA.23600-C 38/2008(ex NN 53/2007)] de Alemania relativa a las modalidades de financiación concernientes a la Terminal 2 del Aeropuerto de Múnich [C(2012) 5047 final], apartados 74 ss.; Directrices de 2014, punto 28.

<sup>(404)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., 24; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 91; sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, cit., apartado 98.

<sup>(405)</sup> Vid. R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, en *Trattato dir. amm. europ.*, Parte spec., Milán, 2007, 2049 ss.; D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milán, 2010, 49.

<sup>(406)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, *Diego Calì & Figli Srl contra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*, asunto C-343/95, apartado 25; ayuda estatal de Bélgica de 16 de octubre de 2002 (N 438/2002), relativa a las subvenciones concedidas a las autoridades portuarias para la ejecución de tareas cubiertas por las autoridades públicas [C(2002)3763fin].

estrictamente a compensar los costes que producen, nunca a otros que derivan de las actividades del gestor aeroportuario <sup>(407)</sup>.

Con respecto a los aeropuertos, algunas de las siguientes actividades tienen la consideración de prerrogativas de poder público: «*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*» <sup>(408)</sup>.

Es necesario indicar, finalmente, que no todas las actividades administrativas pueden ser encuadradas en el grupo de prerrogativas de Estado, por su «verdadera» naturaleza económica o comercial, sin perjuicio de ser desarrolladas sin alguna contraprestación, incluso cuando se engloben en el marco de los servicios públicos (servicios de interés económico general). Es el caso, por ejemplo, de la fijación y regulación de tarifas aeroportuarias en un determinado mercado por una administración pública. Dicha actividad, tendrá naturaleza económica y no podrá encuadrarse dentro del ámbito de las prerrogativas de poder público <sup>(409)</sup>.

Con respecto a este último aspecto, el Tribunal de Primera Instancia en el asunto «aeropuerto de Charleroi» <sup>(410)</sup> aseveró que la actividad desempeñada por la Región de

---

<sup>(407)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., apartado 25.

<sup>(408)</sup> Directrices de 2014, punto 34 ss. Ver en jurisprudencia, sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, cit., apartado 30; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 26 de marzo de 2009, *SELEX Sistemi Integrati SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas y Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol)*, asunto C-113/07 P, apartado 71. Vid. también, Decisión de la Comisión de 19 de marzo de 2003 (N 309/2002), *Francia, Seguridad aérea. Compensación de los costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001*. Las nuevas Directrices muestran una mayor rotundidad en la enumeración de las actividades propias del Estado como autoridad. En las Directrices de 2005, punto 33, dejaba la elección de las mismas de manera abierta a la facultad discrecional de la Comisión.

<sup>(409)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1985, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 41/83, apartado 20, con comentarios de R. SILVA DE LAPUERTA, *El Derecho de la competencia y las empresas públicas*, en *Noticias CEE*, 1985, 681; R. SCHULTE-BRAUCKS, *European Telecommunications Law in the Light of the British Telecom Judgment*, en *Common Market Law Review*, 1986, 39; G. NAPOLETANO, A. M. PICCHIA, *Il caso "British Telecommunications"*, en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, 82; G. NAPOLETANO, *Diritto comunitario e diritto internazionale nel caso "British Telecommunications"*, en *Rivista di diritto internazionale*, 1987, 261; C. DI PAOLO, *Concentrazioni nel settore delle telecomunicazioni e Trattato CEE*, en *Rivista di diritto internazionale*, 1987, 573; B. VILÀ COSTA, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1987, 250; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 101.

<sup>(410)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004 relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con

Valona en relación con las medidas ofrecidas a Ryanair (descuento de tasas aeroportuarias) actuaba como una auténtica empresa en el sentido del Tratado y no como un poder público, ratificando lo establecido por la Comisión en su Decisión <sup>(411)</sup>.

### 3.3. Recursos estatales e imputación al Estado.

De acuerdo con la práctica de la Comisión y según reiterada jurisprudencia <sup>(412)</sup>, «no cabe distinguir entre aquellos casos en los que el Estado concede directamente la ayuda y aquellos otros en los que la ayuda la conceden organismos públicos o privados que el Estado instituye o designa para gestionar la ayuda».

Este criterio presume dos aspectos en relación con la ventaja económica en estudio: por un lado, puede ser erogada por cualquier ente estatal o «infraestatal»

---

ocasión de su instalación en Charleroi (DOUE L 137 de 30 de abril de 2004, 1); sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit. Para una amplia visión del asunto, ver C. BARBOT, *Low cost carriers, secondary airports and State aid: an economic assessment of the Charleroi affair*, FEP Working paper Universidade de Oporto, 2004, 159; G. COLANGELO, *Aiuti di Stato e vettori low cost all'indomani del caso Ryanair*. Commissione Europea - *Decisione del 12 febbraio 2004*, en *Dir. tur.* 2004, 247; G. COLANGELO, *Il caso Charleroi*, en *Merc. coinc. reg.*, 2004, 413; M. V. PETIT LAVALL, *Las Directrices 2005 de la Comisión Europea sobre ayudas públicas al sector aéreo tras las Decisiones Ryanair e Intermed*, en *Der. Neg.*, n. 182, 2005, 17; C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, en *Dir. trasp.*, 2005, 501; C. BARBOT, *Low-cost airlines, secondary, airports, and State Aid: An economic assessment of the Ryanair-Charleroi Airport agreement*, en *Journal of Air Transport Management*, 2006, 12, 197; H. KRISTOFERITSCH, J. SIGNES DE MESA, *El futuro de las aerolíneas de bajo coste (A propósito de la decisión Charleroi y las Directrices sobre la financiación de aeropuertos y puestas en marcha de nuevas rutas)*, en *REDE*, 2006, 20; C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, en *Dir. comunit. scambi intern.*, 2007, 545; A. LYKOTRAFITI, *Low Cost Carriers and State Aids: A Paradox? Reflections on the Ryanair/Charleroi case*, en *European state aid law quarterly*, n. 2, 2008, 214; I. FERNÁNDEZ TORRES, *El caso Charleroi y las directrices de 2005 a examen tras la sentencia del TPI de 17 de diciembre de 2008: el problema del principio del inversor privado*, en *Estudios de Derecho Aéreo: Aeronave y liberalización*, Marcial Pons, 2009; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, Barcelona, 2011, 161 ss.

<sup>(411)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1985, cit., apartado 20; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 101.

<sup>(412)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig contra República Federal de Alemania*, asunto C-78/76, apartado 21; sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1985, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, asunto C-290/83, apartado 14; sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 67, 68 y 70/85, apartado 35; sentencia de 21 de marzo de 1991, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-305/89, apartado 13; sentencia de 7 de mayo de 1998, *Epifanio Viscido, Mauro Scandella y otros y Massimiliano Terragnolo y otros contra Ente Poste Italiane*, asuntos acumulados C-52/97 a C-54/97, apartado 13; sentencia de 16 de mayo de 2002, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-482/99, apartado 23. En la práctica de la Comisión, vid. ayuda estatal de Letonia de 28 de abril de 2010 (N41/2010) relativa a las inversiones en infraestructura aeroportuaria del aeropuerto de Riga [C (2010) 2539], apartado 18.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

(regional o local) e incluso por una empresa pública regida por el Derecho privado (imputable al Estado); por otro, puede ser adoptada bajo cualquier forma, aun como renuncia de ingresos por parte del ente recaudador (exenciones fiscales) o beneficios en especie <sup>(413)</sup> (fondos estatales).

En el caso de las ayudas de funcionamiento a un gestor aeroportuario, la financiación más común llevada a cabo por el Estado es una simple inyección directa de capital <sup>(414)</sup> al aeropuerto con el fin último de seguir operando. Los préstamos también han sido otro claro ejemplo de financiación, como las garantías <sup>(415)</sup>.

La apreciación de la imputabilidad estatal, así como la transferencia de fondos estatales en la *praxis* de la Comisión se fundamenta en el conocimiento del origen de los fondos de la ayuda (afectación de los recursos) y/o quien tomó la decisión de concesión de la misma (imputación al Estado). A tal fin, los Estados miembros a la hora de tomar la decisión de financiar un aeropuerto deben tener en cuenta aquellos «*indicios derivados de las circunstancias del asunto y del contexto en el que se produjo la medida*» <sup>(416)</sup>.

En el contexto europeo, caracterizado por una intensa participación pública en la actividad propia de gestión aeroportuaria, en su mayoría son los propios Estados miembros quiénes toman esta decisión y, a su vez, quiénes ponen a disposición de sus aeropuertos los recursos públicos que financian sus actividades normales.

Este, por ejemplo, es el caso del Estado alemán, en el que sus aeropuertos regionales están prácticamente en manos de los entes locales (regiones y municipios) en los que se sitúa el aeropuerto. Por ello, los fondos estatales salen directamente de las arcas públicas de los entes «infraestatales» (Estados federados o municipios) hacia sus aeropuertos (afectación) por ser sus propietarios (imputación). En Francia ocurre una situación similar, pero los aeropuertos, como normal general, no están gestionados por las administraciones públicas, sino, por las Cámaras de Comercio municipales que son

---

<sup>(413)</sup> Para una mayor visión del tema, ver apartados 3, 4.2 del Capítulo III.

<sup>(414)</sup> Como ejemplo, ayuda estatal de Suecia [SA.18857 (2012/C) (ex 2011/NN)], relativa a la resunta ayuda a VFAB y a Ryanair Ltd (DOUE C 172 de 16 de junio de 2012, 27); ayuda estatal de Francia [SA.33962 (2012/C ex 2012/NN)], relativa al aeropuerto de Carcasona (DOUE C 254 de 23 de agosto de 2012, 11).

<sup>(415)</sup> Ayuda estatal de Italia de 23 de enero de 2013 [SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N)], relativa a la compensación a los aeropuertos sardos por obligaciones de servicio público [C(2013) 106 final].

<sup>(416)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, cit., apartados 55 s.



las que toman las decisiones de financiar sus aeropuertos. En España y Finlandia, sin embargo, será el propio Estado, al estar centralizado la red aeroportuaria en una única empresa nacional.

En caso de la existencia de propietarios privados en la gestión del aeropuerto beneficiario, la Comisión Europea debe cerciorarse correctamente de que los recursos no provienen realmente de los presupuestos públicos para declarar que esa financiación no conforma una ayuda de Estado. Incluso en el supuesto que el apoyo financiero haya sido transferido directamente por el sujeto privado.

De igual forma, deben tenerse presente aquellas ayudas a aeropuertos cuya financiación proviene de fondos europeos. La financiación directa por medio de fondos provenientes de la Unión Europea queda fuera de la normativa sobre ayudas estatales. En efecto, la Comisión, en estos casos concretos, ha debido analizar si los fondos eran directamente otorgados por la Unión Europea a un aeropuerto siguiendo un programa europeo; o bien, por el propio Estado al aeropuerto que, como receptor directo y, por tanto, libre gestor de los mismos, siguiendo sus políticas económicas, los ha destinado a uno o varios aeropuertos de su territorio.

Este escenario es el que ha tenido lugar en el caso de la financiación por parte de Rumanía al programa de desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias <sup>(417)</sup>. Una gran parte de los fondos provenían de la Unión Europea (fondos FEDER). Sin embargo, al no haber sido otorgados directamente a los aeropuertos, sino al Estado rumano, estos fondos fueron considerados fondos estatales y no europeos. Este hecho, los excluiría de ser calificados como una ayuda estatal y de no aplicarse las normas sobre las ayudas estatales.

---

<sup>(417)</sup> Ayuda estatal de Rumanía de 24 de mayo de 2011 (SA.30931-2011/C), relativa al Programa de desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias [C(2011) 3461 final], apartados 43 ss. Vid. igualmente, ayuda estatal de Polonia de 11 de febrero de 2009 (N 472/2008), relativa a las ayudas a las inversiones en aeropuertos en el marco del Programa Operativo Infraestructura y Medio Ambiente [C(2008) 689 final].

### 3.4. Ventaja económica.

Según reiterada jurisprudencia (<sup>418</sup>), cuando los fondos públicos no provienen de los ingresos que el propio gestor aeroportuario genera por sí solo (autofinanciación) y sí por medio de poderes públicos, el gestor aeroportuario obtiene, en principio (<sup>419</sup>), una ventaja en detrimento de sus aeropuertos competidores a causa de no haberla ellos recibido. Por lo tanto, dicho beneficio no ha sido adquirido en condiciones normales de mercado.

Las intervenciones estatales en el ámbito de la gestión aeroportuaria están destinadas en generalmente a reducir los costes de funcionamiento consistentes en las pérdidas derivadas de las propias actividades de explotación y gestión de sus infraestructuras. Se tratan, por tanto, de ayudas de funcionamiento que reducen sus costes fijos y variables y proporcionan una clara ventaja al gestor aeroportuario beneficiario al reducir aquellos costes que generalmente debe soportar (<sup>420</sup>).

No sólo una inyección de capital produce este efecto. Cuando el gestor aeroportuario, titular de una concesión administrativa por dicha actividad, paga un canon por la misma por debajo del precio de mercado o directamente no lo abona, se incurre igualmente en una ventaja económica (<sup>421</sup>).

### 3.5. Principio del operador privado en una economía de mercado (PIPEM).

A partir del momento en que las actividades desempeñadas por el gestor aeroportuario son de índole económica y los aeropuertos vienen considerados como empresas en el sentido del Tratado, la financiación de sus actividades de gestión

---

(<sup>418</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros contra La Poste y otros*, asunto C-39/94, apartado 60; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 29 de abril de 1999, *Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-342/96, apartado 41; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 29 de junio de 1999, *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, asunto C-256/97, apartado 22, sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 39.

(<sup>419</sup>) Según reiterada jurisprudencia, «Para que unas ventajas (beneficios) puedan ser calificadas de ayudas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, (hoy artículo 107.1 TFUE) implica necesariamente la existencia de ventajas que constituyan una carga adicional para el Estado o para los organismos designados o instituidos al efecto», en sentencia de 17 de junio de 1999, *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA contra International Factors Italia SpA (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH y Ministero della Difesa*, asunto C-295/97, apartado 35.

(<sup>420</sup>) Ayuda estatal de Rumania de 24 de mayo de 2011, cit., apartado 84.

(<sup>421</sup>) Ayuda estatal de Francia de 25 de enero de 2012 (SA.22614-2011/C), relativa al aeropuerto de Pau Pyrenees [C(2012) 205 final].

aeroportuaria es sometida a las normas relativas a las ayudas estatales, con la excepción que actúe como lo haría un inversor privado en «condiciones normales de mercado»<sup>(422)</sup>.

Para delimitar estas condiciones normales de mercado – distintas para cada sector – la Comisión y jurisprudencia europea han desarrollado el «Principio del inversor privado en una economía de mercado» (en adelante, «PIPEM») <sup>(423)</sup>. Este principio se satisface cuando, al realizar la Comisión el estudio de la ayuda, ésta supera la Prueba del operador privado en una economía de mercado (en adelante, «POPEM»). Por ello, en el instante en que la Comisión pone en tela de juicio el comportamiento del poder público en relación con la financiación de la actividad de funcionamiento de un aeropuerto, juzga que su actuación es diversa de aquella que hubiese realizado un aeropuerto de carácter privado con dimensiones comparables. Por consiguiente, los principios y disposiciones de la POPEM le son de aplicación a la financiación.

La aplicación del este principio a las actividades de gestión aeroportuaria tiene lugar por primera vez en el asunto «aeropuerto de Charleroi» <sup>(424)</sup>. Las Directrices de 1994, no contemplaban su aplicabilidad a la gestión aeroportuaria. Posteriormente, las Directrices de 2005 lo consolidan definitivamente tomando como fundamento tanto la reiterada jurisprudencia comunitaria <sup>(425)</sup> como la práctica decisonal de la Comisión. Las nuevas Directrices de 2014 incorporan igualmente las ya consolidadas disposiciones de este principio a las ayudas de funcionamiento de un aeropuerto: «la

---

<sup>(422)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, cit., apartado 60; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 39.

<sup>(423)</sup> Para un amplio estudio del tema, ver apartado 4.2.4 del Capítulo III. En literatura sobre las ayudas estatales al sector aéreo, ver I. FERNÁNDEZ TORRES, *El caso Charleroi y las Directrices de 2005 a examen tras la sentencia del TPI de 17 de diciembre de 2008: el problema del principio del inversor privado*, en *Estudios de Derecho Aéreo: Aeronave y liberalización*, cit.; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 217 ss.

<sup>(424)</sup> Ver nota 410.

<sup>(425)</sup> Según reiterada jurisprudencia, al respecto de la ayudas estatales «*el comportamiento del inversor público debe compararse con la conducta hipotética de un inversor privado, [...] que siga una política estructural, global o sectorial y esté guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo*» (vid sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Alitalia - Linee aeree italiane SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-296/97, apartado 96) y «*haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social, o de política regional o sectorial*» (vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, *Reino de Bélgica contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-40/85, apartados 13 ss.).

*financiación pública otorgada en circunstancias que corresponden a las condiciones normales de mercado no se considera ayuda estatal»* <sup>(426)</sup>.

En el nuevo texto, como ya establecían las Directrices anteriores, la existencia de un modelo económico global «fiable» es requerida en el análisis del PIPEM. Especifica, empero, que el análisis llevado a cabo por la Comisión de la prueba debe tener presente unas perspectivas «*sólidas previas de rentabilidad*» apoyadas por realistas previsiones de tráfico y sujetas a un análisis de sensibilidad razonable que muestre que el aeropuerto o gestor aeroportuario puede sufragar con sus propias actividades e inversiones, todos sus costes de explotación. Por ello, pese a no ser especificados de nuevo los elementos guía del plan financiero en las presentes Directrices, la ausencia de un plan de negocio establece una duda razonable en el comportamiento del poder público, con lo que se valorará favorablemente la entrega de documentación por parte de los Estados miembros que esclarezca las dudas del legislador comunitario. De lo contrario, no podrá considerarse «normalmente» como un inversor u operador privado y se tratará de una ventaja económica a favor del aeropuerto <sup>(427)</sup>.

La Comisión en su práctica, realizada caso por caso, profundiza más en la aplicación de la POPEM y expresaba ya la importancia de la existencia de un plan de negocio y unas estimaciones de la rentabilidad futura del proyecto, hecho que apoyaría la superación de la POPEM <sup>(428)</sup>. Si bien, los cálculos económicos y financieros realizados por la Comisión en sus Decisiones excede del tema principal de esta tesis, debe ponerse en relevancia que existen diversos medios de aplicación de la POPEM según la procedencia de los fondos públicos (aportaciones de capital, garantías, préstamos, etc.), así como los beneficiarios últimos de la ayuda <sup>(429)</sup>. En relación con estos últimos, la Comisión aplica la POPEM en tres niveles: primero, a nivel usuario

---

<sup>(426)</sup> Directrices de 2014, punto 49. Vid. igualmente las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, cit., apartados 55 s., así como la de 21 de marzo de 1991, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-303/88, apartado 20.

<sup>(427)</sup> Directrices de 2014; punto 52. Ver ayuda estatal de Polonia de 13 de julio de 2009 (N 196/2008), cit., apartado 31. En esta ayuda concedida a varios aeropuertos polacos, la Comisión afirma que es una ayuda pública ya que las autoridades polacas no demostraron que el PIPEM se cumple y que, por tanto, debe analizarse a la luz de la normas sobre ayudas estatales.

<sup>(428)</sup> Ayuda estatal de Austria, de 23 de febrero de 2012 [SA.24221 C/2011 (ex NN / 2011, CP 281/2007)], relativa al aeropuerto de Klagenfurt, Ryanair y otras aerolíneas [C(2012) 1011 final], párrafo 117.

<sup>(429)</sup> B. HASLINGER, *Review of the Community Guidelines on Financing of Airports and Start-Up Aid to Airlines Departing from Regional Airports*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2011, n. 4, 613.

final en el que la posible ventaja indirecta a cualquier usuario de la infraestructura aeroportuaria; segundo, a nivel del gestor como receptor directo de la ayuda; y, tercero, a nivel accionista, más precisamente, si el propietario de la empresa gestora a recibido dividendos por los beneficios generados por la última (<sup>430</sup>). Además, el modelo más común es el basado en la comparación del valor patrimonial de la empresa en diversos escenarios que podrían acontecer al aeropuerto en estudio teniendo en cuenta el origen de los fondos. Incluso es contemplado el cierre del aeropuerto.

### 3.6. **Principio de selectividad.**

El criterio de selectividad exige que el beneficiario de la ayuda se trate de una empresa o una determinada producción de bienes en el sentido del Tratado. Asimismo, debe recibir una ventaja económica. En caso de no tener lugar ambos requisitos esta ventaja no tendrá la consideración de ayuda estatal en el sentido del artículo 107.1 TFUE. Por lo tanto, cuando un aeropuerto es financiado por una autoridad pública de forma individual con el propósito de desarrollar sus actividades de gestión, se trata de una medida selectiva por no ser concedida a otros aeropuertos.

Es necesario poner en relieve que el principio de selectividad también engloba a varios aeropuertos que cumplen con ciertas características que los convierte en beneficiarios elegibles de un determinado régimen de ayuda, descartando a otros aeropuertos por no cumplirlas (<sup>431</sup>). Este es el caso del asunto «aeropuertos regionales irlandeses» (<sup>432</sup>), en el que el régimen de ayudas otorgado a todos los aeropuertos regionales fue considerado selectivo, no sólo por ser otorgado a estos aeropuertos de reducido tamaño en vez de otros nacionales, sino porque estaban en competencia directa

---

(<sup>430</sup>) Por ejemplo, en la ayuda estatal de Alemania, de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)], relativa al aeropuerto de Saarbrücken [C(2011) 941 final], párrafo 96, el hecho de que el aeropuerto tuviera continuas pérdidas y el propietario del mismo no hubiera recibido dividendos pone en duda el cumplimiento de la prueba del inversor privado en una economía de mercado.

(<sup>431</sup>) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de septiembre de 2000, *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-55/99. En este asunto, las grandes empresas no tenían la consideración de empresa beneficiaria, beneficiando únicamente a las PYMES. En la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH contra Finanzlandesdirektion für Kärnten*, asunto C-143/99, la empresas productoras de bienes corporales recibían ayudas en forma de devolución parcial de impuestos, pero no las prestadoras de servicios.

(<sup>432</sup>) Ayuda estatal de Irlanda de 26 de septiembre de 2006 (N 353/2006), relativa al Plan de subvenciones de costes de capital de los aeropuertos regionales [C(2006)4213 final], apartado 46.

con otros aeropuertos de la Unión, aunque concretando la Comisión una competencia limitada.

### **3.7. La intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia.**

Es necesario, a este punto, tener presente dos circunstancias relativas al mercado aeroportuario para analizar el alcance de la afectación a la competencia y comercio europeos. Por un lado, atrás queda la perspectiva de monopolio natural, en el que era el Estado quien mandaba construir las infraestructuras aeroportuarias y quien las gestionaba a fin de servir el mercado aeronáutico nacional, tanto civil como militar. Los aeropuertos en la actualidad aplican nuevas estrategias comerciales expresadas a través de la rentabilidad de sus operaciones, buscando maximizar beneficios y/o minimizar costes como claros objetivos a seguir <sup>(433)</sup>. Por otro, el sector aeroportuario, entendido como aquel consistente en la prestación de servicios aeroportuarios, al igual que el mercado entre compañías aéreas, se encuentra circunscrito al mercado del transporte aéreo. Las características propias de éste último afectarán a aquel y viceversa. Además, ambos mercados se encuentran liberalizados en el seno de la Unión.

La competencia, así como los intercambios comunitarios pueden verse afectados en el momento que el beneficiario, como empresa que ejerce una actividad económica en el sentido del Tratado, obtiene una ventaja económica selectiva que no hubiera obtenido en circunstancias normales de su explotación y consecuentemente puede reforzar su posición en relación con otros aeropuertos competidores que no la han recibido <sup>(434)</sup>. De este modo, los aeropuertos beneficiarios de un ayuda estatal funcionan consecuentemente de forma más efectiva «artificialmente» (tándem más beneficios-menos costes) e incrementan su capacidad de atracción y fortaleza frente a los aeropuertos que operan en su mismo mercado que, obviamente, no son receptores de ayudas. Mejoran, por tanto, su posición en el mercado que compiten.

---

<sup>(433)</sup> Al respecto, vid. D. PAVLYUK, *Airport benchmarking and spatial competition: a critical review*, en *Transport and Telecommunication*, 2012, vol. 13, n. 2, 123.

<sup>(434)</sup> Así lo ha venido reteniendo la Comisión en sus decisiones en relación con las ayudas de Estado a gestores aeroportuarios. Vid. ayuda estatal de Alemania de 24 de marzo de 2009 [NN4/2009 (ex N361/2008)], relativa al aeropuerto de Dresde [C(2009) 2010 final], párrafo 23.

Igualmente, para que una medida falsee la competencia, así como afecte a los intercambios comunitarios, basta con que el destinatario de la ayuda compita con otras empresas en un mercado abierto a la competencia <sup>(435)</sup>. Ambos se verán más afectados cuando dicho mercado se encuentre caracterizado por existir una fuerte competencia entre los usuarios <sup>(436)</sup>. El mercado aeroportuario es un mercado plenamente liberalizado y, como el del transporte aéreo, tiene la singularidad de ser un mercado con una fuerte competencia debida, entre otras cosas, a la existencia de numerosos aeropuertos situados en la Unión. Además, según reiterada jurisprudencia, «*la mayor parte del transporte aéreo europeo es intracomunitaria*» <sup>(437)</sup> y, por pertenecer el sector aeroportuario a éste último, tendrá igualmente este carácter. Al mismo tiempo, la afectación a los intercambios entre Estados miembros no depende del carácter local o regional de los servicios de transporte prestados ni de la importancia del ámbito de actividad de que se trate <sup>(438)</sup>. A este respecto, cabe señalar que en el sector transporte, el Tribunal de Justicia estableció que el tamaño del mercado – local o regional – puede igualmente afectar a los intercambios comerciales, simplemente por el hecho que otras empresas de la Unión no pueden acceder o ven reducido su acceso a dicho mercado <sup>(439)</sup>. Por lo tanto, el tamaño del aeropuerto o su situación para con otros no excluye la aplicación de la normativa europea sobre las ayudas estatales.

Por último, con una mayor atención a la ayuda en estudio, aquella destinada a la actividad de gestión aeroportuaria, es necesario establecer que se trata de una ayuda de funcionamiento. En consecuencia, según reiterada jurisprudencia, este tipo particular de ayudas puede afectar a la competencia, así como a los intercambios comunitarios: «*Las*

---

<sup>(435)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, *Het Vlaamse Gewest (Región de Flandes) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-214/95; Decisión de la Comisión (2008/948/CE) de 23 de julio de 2008 relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig/Halle (DOUE L 346 de 23 de diciembre de 2008, 1).

<sup>(436)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, *Het Vlaamse Gewest (Región de Flandes) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-214/95, apartado 18.

<sup>(437)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, *Het Vlaamse Gewest (Región de Flandes) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-214/95, apartado 40.

<sup>(438)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, en el que participa Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, asunto C-280/00, apartado 95.

<sup>(439)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartados 77 s. Igualmente, para otros sectores, vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, cit., asunto C-305/89, apartado 26; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, *Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, apartado 68.

*ayudas de funcionamiento, a saber, las ayudas que tienen por objeto liberar a una empresa de los costes que normalmente hubiera debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales, como ocurre con la ayuda controvertida, en principio falsean las condiciones de competencia»* <sup>(440)</sup>.

En suma, todo apoyo económico destinado a financiar las actividades de gestión aeroportuarias, puede afectar sensiblemente al mercado aeroportuario y, por esta razón, perturbar los intercambios europeos, así como falsear la competencia entre aeropuertos <sup>(441)</sup>, salvo que sea otorgada en condiciones similares a las del mercado.

### **3.7.1. La competencia y los aeropuertos.**

La Comisión, en su práctica decisional, menciona la existencia de dos mercados de referencia <sup>(442)</sup> diversos que dan lugar a dos niveles distintos de competencia <sup>(443)</sup>: una entre aeropuertos y otra entre gestores aeroportuarios por la gestión de la infraestructura <sup>(444)</sup>.

#### *3.7.1.1. Competencia entre aeropuertos.*

En el primer nivel competencial el aeropuerto se convierte en proveedor de instalaciones y/o servicios aeroportuarios que pone a disposición de sus usuarios. La competencia se manifiesta en acciones estratégicas destinadas a atraer las operaciones

---

<sup>(440)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, *Het, Vlaamse Gewest (Región de Flandes) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-214/95, apartado 43.

<sup>(441)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, cit., apartado 46.

<sup>(442)</sup> Para un amplio estudio, ver apartado 4.3.1 del Capítulo III de esta tesis. Para el transporte aéreo, ver J. KOCIUBIŃSKI, *Relevant market in commercial aviation of the European Union*, en *Wroclaw Review of Law, Administration and Economics*, 2011, 12.

<sup>(443)</sup> Para un amplio estudio sobre la competencia aeroportuaria y su evolución, D. BARRET, *Airport competition in the deregulated European aviation market*, en *Journal of Air Transport Management*, 6, 2000, 13; D. STARKIE, *Airport regulation and competition*, en *Journal of Air Transport Management*, 8, 2002, 63; P. FORSYTH, D. GILLEN, J. MULLER, H-M. NIEMEIER (Dirigido por), *Airport competition: the European experience*, Londres, 2010; D. PAVLYUK, *Airport benchmarking and spatial competition: a critical review*, cit., 123; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Ayudas Públicas al sector aeroportuario: perspectivas ante la revisión en curso de las vigentes Directrices comunitarias*, en *La nueva ordenación del mercado de transporte*, dirigido por M. V. Petit Lavall, F. Martínez Sanz, A. Recalde Castells, coordinado por A. Puetz, Madrid, 2013, 677.

<sup>(444)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 5 de junio de 2013 (SA. 36377), cit., párrafo 23, que dice: «*competition takes place between airports and between airport operators, which may compete between themselves to be entrusted with the management of a given airport*» [«*la competencia se lleva a cabo entre aeropuertos y entre gestores aeroportuarios, que pueden competir entre sí con el fin de obtener la gestión de un aeropuerto dado*» (traducción propia)].



de compañías aéreas y demás usuarios aeroportuarios a sus instalaciones, así como que las incrementen. Existen varios puntos de vista del análisis de la competencia.

La Comisión, en sus Directrices de 2005, barajaba la competencia según las diversas categorías de aeropuerto (<sup>445</sup>). El contexto aeroportuario surgido por la liberalización aérea había incrementado la competencia tanto en el sector aeronáutico como en el aeroportuario obteniendo como consecuencia una competencia a distintos niveles entre las distintas categorías de aeropuertos delimitadas por la capacidad del aeropuerto (<sup>446</sup>). De este modo, los aeropuertos competían directamente por aquellos situados en la misma categoría (<sup>447</sup>), si bien en ciertos casos particulares podían competir con aquellos situados en la categoría superior e inferior (<sup>448</sup>).

Las nuevas Directrices de 2014 eliminan este argumento y establecen dos (en vez de cuatro) categorías de aeropuertos cuya definición depende del tráfico de pasajeros anuales (reducción a 3 millones de pasajeros): regionales y no regionales. No obstante esta distinción, según la Comisión la verdadera competencia entre aeropuertos deriva de los criterios utilizados por las compañías aéreas a la hora de elegir un aeropuerto como base de operaciones son los elementos que valoran el nivel de competencia entre los mismos: «*la naturaleza de los servicios aeroportuarios prestados y su clientela, la*

---

<sup>445</sup> Directrices de 2005, punto 11.

<sup>446</sup> F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Napolés, 2011,108.

<sup>447</sup> De acuerdo con las Directrices de 2005 [«Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales» (DOUE C 312 de 9 de diciembre de 2005, 1)], la Comisión determina y define cuatro categorías de aeropuertos dentro de la Unión Europea: categoría A, «grandes aeropuertos comunitarios», con más de 10 millones de pasajeros anuales; categoría B, «aeropuertos nacionales», con una cifra anual de pasajeros situada entre 5 y 10 millones; categoría C, «grandes aeropuertos regionales», con una cifra anual de pasajeros situada entre 1 y 5 millones; finalmente, categoría D, «pequeños aeropuertos regionales», con una cifra anual de pasajeros inferior a 1 millón. Es importante destacar que, con esta nueva clasificación, se define por primera vez aeropuerto regional, sin perjuicio de la calificación grande o pequeño, de acuerdo con su volumen de tráfico anual.

<sup>448</sup> Los enmarcados en las categorías A y B, se encuentran en competencia con los aeropuertos con las mismas categorías. No obstante, como el nivel de competencia depende de factores como la congestión o la existencia de transportes alternativos como el ferrocarril en algunos casos pueden llegar a competir con grandes aeropuertos regionales ubicados en la categoría C. Los grandes aeropuertos regionales, aquellos de la categoría C, se encuentran en competencia directa con otros grandes aeropuertos regionales. Como hemos visto, también se encuentran en directa competencia con los grandes aeropuertos nacionales y *hubs*. Incluso, pueden competir con otros medios de transporte terrestre, en particular con el tren. Los aeropuertos de pequeña dimensión englobados en la categoría D, de acuerdo con la Comisión, no compiten con los aeropuertos de las tres categorías señaladas en líneas superiores, A, B y C. Sin embargo, si competirán con otros aeropuertos de dimensiones similares en aquellos casos que ambos cubran mercados que se superponen. El grado de competencia depende de la congestión de los aeropuertos, de los servicios ofertados, de la terminología de los servicios alternativos de transporte presentes en el territorio.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

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» <sup>(449)</sup>. De hecho, el elemento más significativo que puede alterar la competencia es el nivel de tasas a pagar por los usuarios por uso de infraestructuras aeroportuarias, siendo un instrumento financiero que permite mantener las tasas a precios «artificialmente» bajos a tal fin <sup>(450)</sup>. Igualmente, la apertura de la infraestructura a vuelos nocturnos ha servido como diferenciación entre aeropuertos y, por tal motivo, un elemento distorsionador de la competencia en el mercado europeo. Este ha sido el caso, por ejemplo, del asunto «aeropuerto de Leipzig/Halle» <sup>(451)</sup>, en el que el aeropuerto alemán había atraído a la compañía alemana DHL por la posibilidad de realizar aterrizajes y despegues 24 horas a la semana y siete horas al día.

Por otra parte, son de cierto interés las dimensiones de competencia entre aeropuertos en función de la atracción pretendida a sus usuarios potenciales establecidas por la *Airports Council International Europe* (ACI EUROPE) en 1999 <sup>(452)</sup>. Las dimensiones son: «a) La competencia para atraer a nuevos servicios de transporte aéreo; es decir, atraer pasajeros y carga. Calidad de las infraestructuras y el atractivo de sus instalaciones. Descuentos en las tasas de despegue y aterrizaje, así como descuentos en los alquileres de los locales; b) la competencia entre los aeropuertos con zonas de influencia superpuestas. Capaces de llegar a un grupo común de pasajeros donde el tiempo de acceso es similar para ambos. Depende de la compañía que opere en sus infraestructuras; c) la competencia por un papel como aeropuerto hub y para transferir tráfico entre aeropuertos hubs. Atraen un tráfico mayor de pasajeros; d) la competencia entre aeropuertos dentro de las áreas urbanas. Generalmente operados por un mismo gestor aeroportuario, por lo que reduce los problemas de competencia; e) la competencia para la prestación de servicios en los aeropuertos; f) la competencia entre las terminales del aeropuerto».

---

<sup>(449)</sup> Directrices de 2014, punto 43.

<sup>(450)</sup> Directrices de 2005, punto 38; Directrices de 2014, punto 43. Para un mayor estudio, vid. B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Las ayudas a las compañías aéreas como factor coadyuvante en el desarrollo endógeno local*, en *Estudios sobre Derecho y Economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 1338 ss.

<sup>(451)</sup> Ver nota 392.

<sup>(452)</sup> Vid. G. DE PAULA E OLIVEIRA, *Abuse of dominance in the airport sector*, en *Journal of Transport Literature*, vol. 7, n. 1, 2013, 21.

Pese a ser tenidas en cuenta indirectamente algunas de las siguientes dimensiones de la competencia entre aeropuertos en las Directrices de la Comisión, sorprende la ausencia de una explicación más extensa e incluso la falta de mención de la competencia entre las terminales del aeropuerto, problema que en un futuro la Comisión tendrá que enfrentarse.

### 3.7.1.2. *Competencia entre gestores aeroportuarios.*

La liberalización del transporte aéreo produce que las infraestructuras aeroportuarias abandonen su función accesoria al tráfico aéreo y se establezcan en unidades rectoras de sí mismas con estrategias propias orientadas a la rentabilidad. Por ello, esta segunda perspectiva presenta un mercado relevante consistente en la propia gestión de la infraestructura aeroportuaria.

Esto supone que un gestor aeroportuario (o un tercero como está ocurriendo en la actualidad, donde compañías de capital riesgo están adquiriendo acciones de aeropuertos) intente adquirir la empresa de gestión de otros aeropuertos, participar en ella, e incluso intervenir en las actividades de construcción y *handling*. Un ejemplo manifiesto en el mercado europeo es la empresa aeroportuaria British Airpor Authority (BAA), privatizada al 100 % y que controla varios aeropuertos de Reino Unido y de Australia (aeropuerto de Melbourne) y EEUU (Indianápolis y Pittsburg). Igualmente, se encarga de la explotación de hoteles y locales comerciales no situados en sus aeropuertos. Generalmente, se materializa en la lucha por la adquisición de las acciones de empresas gestoras o por medio de la presentación a los concursos públicos destinados a obtener la concesión administrativa de la gestión de algún aeropuerto. Igualmente, puede apreciarse en la coparticipación en la nueva construcción de una infraestructura aeroportuaria (la así llamada participación público-privada PPP) <sup>(453)</sup>.

Puede afirmarse que esta práctica comercial, salvo en casos concretos británicos, se realiza en el mercado de los grandes aeropuertos europeos y no en el de aquellos secundarios. La dificultad característica de éstos últimos de generar ingresos parece no ser un elemento atractivo para los inversores privados. Este aspecto parece estar en

---

<sup>(453)</sup> Para un amplio estudio, ver nota 40 del Capítulo II de esta Tesis.

concordancia con la Comisión que, prácticamente se limita a citarlo tanto en sus nuevas Directrices como en su práctica decisonal.

### **3.8. Ayudas indirectas otorgadas al gestor del aeropuerto.**

Las autoridades públicas pueden ofrecer a las compañías aéreas y demás usuarios potenciales de los aeropuertos, ciertas ventajas económicas con el fin de incrementar sus operaciones en los aeropuertos de su interés. Estos apoyos pueden considerarse como medidas destinadas al desarrollo de esas infraestructuras, si bien un incremento del uso de las mismas repercute en beneficio del aeropuerto.

Por ello, los aeropuertos pueden ser igualmente receptores de ayudas indirectas por medio de ventajas económicas otorgadas por los entes públicos a las compañías aéreas que operan en sus instalaciones. Incluso, formando unidades económicas diversas, los aeropuertos pueden ser beneficiarios últimos de dichas ayudas sin haber recibido ninguna transferencia directa de fondos estatales: la ventaja consiste en la exoneración de costes ciertos costes inherentes al funcionamiento del aeropuerto, tales como el «*coste de desarrollar el tráfico aeroportuario atrayendo y reteniendo a las compañías aéreas o aumentando la frecuencia de los vuelos*»<sup>(454)</sup>.

## **4. COMPATIBILIDAD CON EL MERCADO INTERNO.**

Las Directrices precedentes, en particular la Directrices de 2005, dejaban abierta esta cuestión. Únicamente establecían la posibilidad de ser compatibles con el mercado interno en dos ocasiones: con arreglo al artículo 107.3.a,c TFUE, bajo ciertas condiciones que en el texto comunitario no eran especificadas; con el mismo precepto de compatibilidad, si se tratan de regiones desfavorecidas; y, en último lugar, conforme con el segundo párrafo del artículo 106.2 TFUE, si se cumplen ciertos requisitos que demuestren la necesidad de la explotación de un servicio de interés económico general y no afectan al desarrollo del comercio en una medida contraria al interés de la Comunidad.

---

<sup>(454)</sup> Ayuda estatal de España de 16 de octubre de 2010 [SA.33909 (2013/C, ex 2013/NN, ex 2011/CP)], relativa a la presunta ayuda a Ryanair y a otras compañías aéreas y posible ayuda a los aeropuertos de Girona y Reus [C(2013) 6615 final], párrafo 111 a.

En su práctica, la Comisión se facultaba a comprobar la superación del POPEM que, en caso de comportarse como un sujeto privado en condiciones normales de mercado, la financiación de la actividad de gestión y explotación no entraría dentro del ámbito de las ayudas estatales. En caso de ser un aeropuerto con menos de un millón de pasajeros (antigua categoría D), se limitaba a evaluar si la medida en cuestión tenía la consideración de apoyo financiero de un servicio económico de interés general.

Las nuevas Directrices de 2014, sin embargo, minuciosamente establecen aquellos requisitos que sí permiten determinar si una ayuda estatal al funcionamiento es o no compatible con el mercado interno con arreglo al artículo 107.3.c TFUE, reduciendo de este modo aquel vacío establecido en las anteriores. A este respecto, si la ayuda estatal «*garantiza que su impacto positivo en pro de un objetivo de interés común sobrepasa sus potenciales efectos negativos para el comercio y la competencia*»<sup>(455)</sup>, podrá ser compatible con el mercado interno.

Establece la Comisión en su nuevo texto, conocedora de las dificultades que ciertos aeropuertos pueden tener para operar, un plazo transitorio de 10 años y presume como suficiente para que a la finalización del mismo el aeropuerto no necesite alguna otra ayuda para sufragar sus gastos de funcionamiento.

Asimismo, incorpora a la materia sobre ayudas estatales nuevos requisitos sobre la base de la Comunicación sobre modernización de las ayudas estatales<sup>(456)</sup>. A continuación son enumerados y explicados conforme a las nuevas Directrices, ya que la ausencia de práctica por parte de la Comisión, no permite aún el correcto desarrollo y análisis de los objetivos de interés común. Sin embargo, como será tratado en el siguiente tema relativo a las ayudas a la inversión otorgadas a aeropuertos de forma más extensiva, las pautas seguramente sean las mismas que para este tipo de intervenciones.

#### 4.1. **Contribución a objetivos bien definidos de interés común.**

Primer requisito de compatibilidad: «*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*».

---

<sup>(455)</sup> Directrices de 2014, punto 78.

<sup>(456)</sup> Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM(2010) 2020 final].

La prestación definitiva de la ayuda debe estar supeditada a servir un objetivo de interés común <sup>(457)</sup>. De forma implícita era igualmente constatado en las anteriores Directrices. Sin embargo, ahora es reafirmado e incorporado al igual que había hecho en las destinadas a financiar las infraestructuras aeroportuarias. La Comisión limita en su Comunicación tan sólo a tres los objetivos de interés común:

1. 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;
2. ayudan a aliviar la congestión del transporte aéreo en los principales aeropuertos de la Unión <sup>(458)</sup>;
3. facilitan el desarrollo regional.

La existencia de otro aeropuerto en la zona de influencia de aquel en estudio pone en tela de juicio que la financiación pública sirva a un objetivo de interés común y por ello debe ser tenida en cuenta <sup>(459)</sup>: por un lado, si el aeropuerto favorecido es deficitario, la presencia de otro en su zona de influencia puede dificultar la cobertura de sus costes; por otro lado, si el aeropuerto competidor sufre un exceso de capacidad, la ayuda estatal podría afectar el desarrollo normal de sus operaciones.

#### 4.2. **Necesidad de intervención del Estado.**

Segundo requisito de compatibilidad: *«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».*

---

<sup>(457)</sup> Según consolidada jurisprudencia, los Estados miembros no podrán llevar a cabo ninguna aportación de fondos que supongan una mejora en la situación económica de una determinada empresa beneficiaria sin ser necesarios para alcanzar los objetivos fijados por el artículo 107.3 TFUE. Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, *Philip Morris Holland BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 730/79, apartado 17; sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de abril de 2008, *Nuova Agricast Srl contra Ministero delle Attività Produttive*, asunto C-390/06, párrafo 68; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 14 de enero de 2009, *Kronoply GmbH & Co. KG contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-162/06, apartado 65.

<sup>(458)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 5 de junio de 2013 (SA. 36377), cit.

<sup>(459)</sup> Ayuda estatal de Países Bajos de 9 de abril de 2014 (SA.24258, NN 43/2009), relativa a las ayudas de funcionamiento en favor de Groningen Airport Eelde NV [C(2014) 2218 final], párrafos 46 ss.

Debe, inicialmente, definir el problema con el propósito de demostrar que el objetivo fijado por la autoridad pública no puede ser alcanzado por mercado por sí mismo y hace que sean imprescindibles los recursos públicos. Ello supone que el gestor aeroportuario no ha podido encontrar los recursos necesarios para su supervivencia ni con sus ingresos de explotación ni en el mercado de capitales por el alto riesgo de la inversión. Por tanto, en su práctica, la Comisión puntualiza que el problema es la supervivencia del propio aeropuerto que, sin el apoyo público no sería capaz de continuar funcionando.

Asimismo, con el fin de evaluar la necesidad de la ayuda, la Comisión fija nuevas categorías de aeropuertos en función de sus costes fijos (o de capital) y tamaño. Todo aquel aeropuerto superior a 3 millones de pasajeros no podrá ser beneficiario de una ayuda al funcionamiento. También destaca aquellos con una cifra de pasajeros anual inferior a 700.000 por la dificultad de afrontar condiciones estructurales más desfavorables que aquellos con un mayor volumen de tráfico (<sup>460</sup>).

Las nuevas categorías son:

1. *«los aeropuertos con hasta 200 000 pasajeros anuales podrían no estar en condiciones de cubrir en gran medida sus costes de funcionamiento;*
2. *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;*
3. *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;*
4. *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;*
5. *los aeropuertos con un tráfico anual superior a 3 millones de pasajeros normalmente son rentables y deberían poder cubrir sus costes de funcionamiento».*

---

(<sup>460</sup>) Directrices de 2014, punto 118.

#### 4.3. **Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político.**

Tercer requisito de compatibilidad: «*Pertinencia de la medida de ayuda: la medida de ayuda debe ser un instrumento adecuado para alcanzar el objetivo de interés común*».

La ayuda al funcionamiento de un aeropuerto no será considerada como un instrumento político adecuado cuando otros instrumentos políticos o de ayuda menos perjudiciales en relación con la competencia e intercambios europeos permiten alcanzar el mismo objetivo. Esto obliga a los Estados miembros a demostrar la ausencia de tales instrumentos financieros <sup>(461)</sup>.

El importe total de la ayuda está sometido a varias exigencias: debe ser único y, por ello, no se permite una mutación posterior del monto; debe ser fijado previamente «*con el fin de incentivar adecuadamente una gestión eficiente de un aeropuerto*»; debe cubrir 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; y, por último, excepcionalmente en circunstancias de incertidumbre <sup>(462)</sup>, podrá realizarse de acuerdo con la media de los costes de los cinco años precedentes (déficit inicial de financiación). En suma, el monto de la ayuda debe estar estimado conforme un plan de negocio *ex ante*. Una ausencia del mismo, establece dudas razonables en relación con la financiación pública.

La Comisión, asimismo, promueve a fin de reducir sus dudas sobre la compatibilidad de la ayuda, que los Estados miembros planteen otras opciones de apoyo a la inversión con el propósito de demostrar la idoneidad de la medida, así como fijen regímenes marco para este tipo de ayudas.

#### 4.4. **Existencia de efecto incentivador.**

Cuarto requisito de compatibilidad: «*Efecto incentivador: la ayuda debe modificar el comportamiento de las empresas afectadas de tal forma que emprendan*

---

<sup>(461)</sup> Ayuda estatal de Países Bajos de 9 de abril de 2014 (SA.24258, NN 43/2009), cit., párrafo 54.

<sup>(462)</sup> Estas circunstancias excepcionales suponen que «*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*». Ver Directrices de 2014, punto 122.



*actividades adicionales que no desarrollarían sin la ayuda o que emprenderían de una forma restringida o diferente o en otro lugar».*

El elemento incentivador en la ayuda de funcionamiento se presume cuando, ante la ausencia del apoyo financiero, el nivel de actividad económica del aeropuerto podría reducirse significativamente, teniendo en cuenta las posibles ayudas a la inversión, así como el tráfico del aeropuerto.

#### **4.5. Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario).**

Quinto requisito de compatibilidad: *«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».*

Tomando como base la limitación al mínimo necesario del importe de ayuda, se exige a las autoridades estatales la presentación de un bien proyectado plan de negocio del aeropuerto que, además de lo mencionado para el tercer criterio, tenga como objetivo cubrir todos los costes de funcionamiento durante el periodo transitorio de 10 años. Al fin de dicho periodo, el aeropuerto debe financiarse por sí solo, sin ningún tipo de ayuda pública.

El importe de la ayuda será definido de acuerdo con su déficit inicial de financiación de los costes de funcionamiento al comienzo del período transitorio, con una intensidad máxima admisible del 50% de los costes de explotación. Los aeropuertos con menos de 700.000 pasajeros anuales, debido a sus posibles dificultades para cubrir dichos costes, durante 5 años disfrutarán de un 80% de intensidad máxima autorizada, reevaluando la Comisión dicho trato preferencial al final de este periodo.

#### **4.6. Evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio.**

Sexto requisito de compatibilidad: *«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».*

Exige además el plan de negocio analizar la capacidad de todos los aeropuertos situados en su zona de influencia (radio que cubre aquella zona situada a menos de 100 kilómetros o una hora en cualquier medio de transporte). Si éstos al finalizar el periodo de transitorio pueden cubrir la totalidad de sus costes, la ayuda será considerada compatible con el mercado interno.

Además, todos los potenciales usuarios del aeropuerto deben tener el mismo acceso a las infraestructuras con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no-discriminatorios.

Asimismo, establece unos nuevos criterios de notificación, invitando a los Estados miembros a notificar la medida, haciéndola obligatoria cuando existan otros aeropuertos en su zona de influencia o cuando se hayan operado, además de pasajeros, mercancías por más de 200.000 toneladas en los dos años anteriores al otorgamiento de la ayuda al funcionamiento.

#### **4.7. Transparencia.**

La Comisión obliga, sin aplicar ningún régimen sancionador, a los Estados miembros a tomar medidas que garanticen a todos los interesados el acceso de manera fácil (página *web*) a los textos completos de los regímenes de ayudas fijados y a la información pertinente con respecto a las ayudas individuales.

#### **4.8. Acumulación.**

No pueden acumularse con otras ayudas estatales, *de minimis*, ni con otras formas de financiación de la Unión siempre y cuando la suma de todas las ayudas supere la intensidad de ayuda máxima fijada.

Tanto el apartado 4.7 como el presente, tiene los mismos efectos para las demás ayudas comentadas en los siguientes capítulos.

## **5. LAS AYUDAS DE MINIMIS.**

Son ayudas que no cumplen alguno de los elementos constitutivos de la noción de ayuda que se desprenden del artículo 107, apartado 1, del TFUE (<sup>463</sup>). En este caso, se trata de los criterios de noción de ayuda consistentes en «*la intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia*».

Los Estados miembros pueden otorgar este tipo de ayudas a sus aeropuertos ya que la Comisión no se opone a su recepción siempre que cumplan una serie de requisitos. Su importe máximo asciende a 200.000 euros con un límite temporal de tres años. Ambos factores suponen dimensiones suficientemente pequeñas para no alterar la competencia y afectar el comercio intracomunitario. Consecuentemente, la obligación de notificación previa emanada del artículo 108.3 TFUE no les es de aplicación.

## **6. DIRECTRICES SOBRE AYUDAS DE SALVAMENTO Y REESTRUCTURACIÓN.**

Los Estados miembros poseen otro tipo de ayuda, distinta de las que emanan de las Directrices de la aviación civil, para financiar sus aeropuertos cuando éstos presentan cifras negativas de explotación. A estos efectos, el pasado julio, la Comisión publicó sus nuevas Directrices sobre ayudas de salvamento y reestructuración (<sup>464</sup>).

El objetivo principal de esta normativa es que aquella empresa que lo solicite elabore un plan de reestructuración o liquidación que le permita abandonar dicha situación deficiente. Sin embargo, pese a ser una de las ayudas estatales que más falsean la competencia, la Comisión permite su compatibilidad en virtud del artículo 107.3.c TFUE, siempre como recurso estatal último.

---

(<sup>463</sup>) A estas ayudas le es aplicación el Reglamento (UE) n. 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* (DOUE L 352 de 24 de diciembre de 2013, 1). Para un amplio estudio de este tipo de ayudas, ver apartado 4.3.2 del Capítulo III de esta Tesis.

(<sup>464</sup>) Comunicación de la Comisión (2014/C 249/01), *Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis* (DOUE C 249 de 31 de julio de 2014, 1). Para un visión general de estas ayudas, ver C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padua, 2000, 132 ss. Para una visión de la situación actual, ver J. KOCIUBIŃSKI, *Fleet Reduction in Rescue and Restructuring Aid to Airlines: A Critical View*, en *EStAL*, n. 3, 2014, 454.

Para obtener esta financiación, el aeropuerto debe ser calificado como una «empresa en crisis», entendida como aquella que «si, de no mediar una intervención del Estado, su desaparición económica fuera casi segura a corto o medio plazo» y cumplir seis requisitos acumulables de compatibilidad (coincidentes con los de la aviación civil): *a*) contribución a un objetivo bien definido de interés común; *b*) necesidad de la intervención estatal; *c*) idoneidad de la medida de ayuda; *d*) efecto incentivador; *e*) proporcionalidad de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario); *f*) evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros; *g*) transparencia de la ayuda.

Por exceder de los límites del presente trabajo, no se trata de dar cuenta en detalle de estas ayudas. Sólo mencionar que debe estar supeditada a la ejecución del plan de reestructuración aprobado por la Comisión para el menor período posible para alcanzar los objetivos y orientado a restablecer la viabilidad a largo plazo de la empresa en un plazo razonable y sobre la base de unas perspectivas realistas en cuanto a las condiciones futuras de explotación (<sup>465</sup>).

## **7. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.**

Toda financiación pública destinada a los costes de funcionamiento por parte de un poder público a uno de sus aeropuertos constituye una ayuda estatal con arreglo al artículo 107.1 TFUE, salvo: la misma satisfaga la prueba del operador privado de una economía de mercado, esto es, se comporte como un inversor privado que busca rendimientos económicos y financieros de sus inversiones a largo plazo; o su actividad de gestión se trate de un servicio de interés económico general, cuestión analizada en el próximo capítulo. Puede, a su vez, ser compatible con el mercado interno en virtud del artículo 107.3.c TFUE cuando el tráfico anual del aeropuerto sea inferior a 3 millones de pasajeros anuales y satisfaga los nuevos criterios de compatibilidad esgrimidos en las Directrices de 2014 (<sup>466</sup>).

---

<sup>465</sup>) Para una visión en el mercado aeronáutico, vid. J. BALFOUR, S. LEANDRO, *Solange State aid in the airline sector: a change in focus*, cit., 228.

<sup>466</sup>) Directrices de 2014, 112 s.

Como ha sido indicado, existía una laguna en las anteriores Directrices de 2005 en relación con los criterios de compatibilidad para las ayudas de funcionamiento aeroportuario. La Comisión, ante la ausencia de unos concretos requisitos y pese a poner de relieve la importancia de estas ayudas en relación con las regiones desfavorecidas de conformidad con la Directrices de 2014 <sup>(467)</sup>, dejaba abierta la cuestión a su facultad discrecional para resolver en qué casos eran o no compatibles con el mercado interior las ayudas a las actividades de gestión aeroportuaria <sup>(468)</sup>. No obstante, en las nuevas Directrices se establece la base legal para analizar en qué circunstancias este tipo de financiación se trata o no de ayuda estatal en el sentido del artículo 107.1 TFUE.

Cabe señalar que la Comisión es muy favorable a este tipo de ayudas aeroportuarias y, consecuentemente, da un plazo «suficientemente razonable» (10 años) para que los aeropuertos europeos puedan alcanzar el umbral de rentabilidad que les permita por sí mismos sufragar sus gastos. Además, el legislador europeo da prioridad a los aeropuertos con un volumen inferior a 700.000 pasajeros al ser consciente de las dificultades que entrañan estos aeropuertos para autofinanciarse. Igualmente, un avance en los principios de transparencia, no discriminación y de afectación de la competencia y comercio europeos se desprende al desarrollar los criterios de compatibilidad inexistentes en las anteriores Directrices de 2005.

Sin embargo, a mi parecer, el legislador suaviza en exceso el requerimiento de notificación, hecho que colisiona con lo mencionado en el párrafo anterior, así como el objetivo pretendido por la Comisión de adaptarse a la realidad aeroportuaria europea. En las anteriores Directrices, salvo que se tratase la actividad de funcionamiento de un servicio de interés económico general, toda medida financiera puesta a disposición de un aeropuerto debía ser notificada <sup>(469)</sup>. La mutación es drástica por parte de la Comisión: excepto que exista otro aeropuerto dentro de su zona de influencia y el volumen de sus mercancías sea superior a 200.000 toneladas de carga, las ayudas de funcionamiento están exentas del requerimiento de notificación. Por este motivo, la

---

<sup>(467)</sup> Directrices de 2014, apartados 25.27, 25.28.

<sup>(468)</sup> Este hecho toma particular interés ante la falta de resolución de varias ayudas estatales notificadas en espera de la publicación de las presentes Directrices.

<sup>(469)</sup> Directrices de 2005, puntos 40 s.

Comisión cede parte de su facultad discrecional a los Estados miembros en relación con el control de las ayudas estatales como órganos encargados de su evaluación cómo medida contraria con el artículo 107.1 TFUE.

# CAPÍTULO V: LA ACTIVIDAD DE GESTIÓN AEROPORTUARIA COMO UN SERVICIO DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

**SUMARIO:** 1. Introducción. — 2. Noción de servicios de interés económico general. — 2.1. Noción de servicios de interés económico general. — 2.2. Características de los servicios de interés económico general. — 2.2.1. Son actividades económicas. — 2.2.2. Son actividades esenciales. — 2.2.3. Su definición, en principio, corresponde a los Estados miembros. — 2.2.4. Limitados al Derecho y jurisprudencia europeos. — 2.2.5. Su prestación está sujeta a obligaciones específicas de servicio público. — 2.2.6. Es desarrollada, en general, por el sector público. — 2.2.7. Puede suponer la acumulación de un gran mercado. — 2.3. Otros conceptos de interés. — 3. Evolución de los SIEG en el sector aeroportuario. — 3.1. Los aeropuertos como proveedores de SIEG. — 3.2. Evolución normativa de la gestión aeroportuaria como servicio de interés económico general. — 3.2.1. El Derecho originario (El Tratado). — 3.2.2. Reglamento n. 2408/92. — 3.2.3. Directrices de 1994. — 3.2.4. Primer «Paquete» SIEG: «paquete *Altmark*» o «paquete *Monti-Kroes*». — 3.2.5. Las Directrices de 2005. — 3.2.6. Reglamento n. 1008/2008. — 3.2.7. Segundo «paquete» SIEG: «II paquete *Altmark*» o «paquete *Almunia*». — 3.2.8. Directrices de 2014. — 4. Financiación pública de la actividad de gestión aeroportuaria como un servicio de interés económico general. — 4.1. Los criterios *Altmark*: existencia de ayuda estatal. — 4.1.1. Primer criterio: La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público, las cuales han de estar claramente definidas. — 4.1.2. Segundo criterio: Los parámetros para el cálculo de la compensación tienen que establecerse previamente de forma objetiva y transparente. — 4.1.3. Tercer criterio: La compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. — 4.1.3.1. Beneficio razonable. — 4.1.4. Cuarto requisito: Cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado conforme a un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios al menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse basándose en un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada de medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. — 4.2. Ayuda estatal compatible como compensación SIEG. — 4.2.1. Decisión (2012/21/UE). — 4.2.1.1. Requisito inicial. — 4.2.1.2. Requisitos secundarios. — 4.2.2. Marco SIEG de 2012. — 4.2.2.1. Requisitos. — 4.2.3. Reglamento n. 360/2012 *de minimis*. — 5. Conclusiones del Capítulo.

**OBJETIVO:** En el presente capítulo se pretende estudiar la normativa SIEG en relación con la actividad de funcionamiento de los aeropuertos europeos. Dar, además, un análisis crítico del mismo en relación con los criterios que las compensaciones SIEG deben superar para poder ser concedidas por los Estados miembros. Además, se pretende exponer tanto la evolución como la legislación actual de los servicios de interés económico general dentro del marco jurídico de los aeropuertos y sus gestores.

## 1. INTRODUCCIÓN.

En las sociedades, existen bienes y servicios que, por su naturaleza social, tienen la consideración de esenciales o fundamentales, pese a que en algunos casos se encuentran ya arraigados en la vida cotidiana de sus ciudadanos. Es normal que el Estado se hiciera cargo de proveerlos a favor de sus ciudadanos, incluso a precios inferiores a su coste. Estos servicios, conocidos en todos los Estados de la Unión como servicios públicos, tienen como objetivo prioritario asegurar a los ciudadanos la prestación de forma general, regular y continuada de ciertos servicios esenciales <sup>(470)</sup> y, por ello, se encuentran estrechamente relacionados con el propio fin o fundamento del Estado <sup>(471)</sup>.

La Unión Europea prácticamente desde sus inicios ha promulgado por un régimen económico fundamentado en una economía de mercado que colisiona con la defensa de una intensiva intervención estatal, política que siempre ha estado muy presente en los gobiernos europeos. Por ello, desde la integración económica cuyo objetivo ha estado en crear un mercado único europeo ha generado un fuerte debate en el seno de la Unión en relación con el acceso a estos servicios públicos.

La visión «liberal» de apertura a la competencia de todos los sectores ha considerado estos servicios como un «fallo del mercado» <sup>(472)</sup> y, por este motivo, ha justificado la intervención pública en ciertos casos por no poder ser gestionado y regulado exclusivamente por medio de los mecanismos del mercado. Este hecho, además, ha permitido que paulatinamente muchas de aquellas actividades – y cada vez más – reservadas originariamente al Estado por su carácter de función pública, se liberalizasen y, consecuentemente, puedan ser desarrolladas sin su exclusividad, pero conservando la indispensable importancia para el consumidor, entendido como ciudadano. De este modo, se produce en ellos una separación entre la responsabilidad que el Estado debe asumir y quién es el encargado de prestar el servicio.

---

<sup>(470)</sup> B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada*, en *División de recursos naturales e infraestructura ONU*, 2011, 19.

<sup>(471)</sup> A. SEGURA SERRANO, *Los «servicios de interés económico general» tras el Tratado de Lisboa: de la excepción a la regulación positiva*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 38, Madrid, 2011, 93.

<sup>(472)</sup> G. DE LA DEHESA, *Once fallos de mercado y de Estado en la crisis financiera*, en *Papeles de Economía Española*, 2009, 122.



Consecuentemente, el Derecho europeo rompe con el concepto de servicio público tradicional <sup>(473)</sup> para dar lugar a nuevas actividades – manteniendo aquellas tradicionales *ius imperii* – que persiguen objetivos de carácter social y político y que son esenciales para la ciudadanía <sup>(474)</sup>. En definitiva, lo que se tiene en cuenta a la hora de valorar estos nuevos servicios, es su carácter esencial – en efecto, su prestación es responsabilidad del Estado por ser objetivos prioritarios comunitarios – y no la naturaleza del proveedor, pública o privada <sup>(475)</sup>: se están introduciendo los servicios de interés general (en adelante, «SIG»). En el momento que adquieren un marcado perfil

---

<sup>(473)</sup> No existe un acuerdo generalizado con respecto al origen de la noción SIEG. Para algunos autores, al poseer el concepto de servicio público un amplísimo alcance, en especial, por las distintas nociones que toma en cada Estado miembro, la Unión decidió crear un nuevo concepto jurídico enteramente comunitario sinónimo del tradicional concepto de servicio público (vid. L. DÍEZ-PICAZO, *La idea de servicios de interés económico general*, en *Estudio De Derecho Público Económico, Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, dirigido por L. Cosculluela Montaner, Madrid 2003, 678). Para otros autores, no es un término equivalente y tiene otra estructura que el servicio público (vid. S. GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, *El Derecho Administrativo Europeo*, Sevilla, 2002, 109; S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, 2009, 1137). No obstante, en la Comunicación de la Comisión de 11 de septiembre de 1996, *Los servicios de interés general en Europa* [COM(96) 443 final], define servicio público como término que «designa tanto el organismo de producción del servicio como la misión de interés general que se confía a éste: Las obligaciones de servicio público específicas pueden ser impuestas por la autoridad pública al organismo de producción del servicio, con el fin de favorecer o permitir la realización de la misión de interés general, así por ejemplo en materia de transporte terrestre, aéreo, por vía férrea o en materia de energía. Estas obligaciones pueden desempeñarse a escala nacional o regional. Hay que señalar que a veces se confunde erróneamente servicio público con sector público (incluyendo aquí la función pública), es decir, misión y estatuto, destinatario y propietario».

<sup>(474)</sup> En efecto, el Tribunal de Justicia reconoció que el Estado puede reservarse la prestación de ciertos servicios en exclusividad cuando el servicio sea necesario para los ciudadanos y no sea rentable, hecho que evita que algún sujeto privado lo emprenda. Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, *Procedimiento penal entablado contra Paul Corbeau*, asunto C-320/91, apartado 17 s., con comentarios de R. GIESEN, *Statutory Monopolies and EC Competition Law: The Belgian Post Monopoly Case*, en *European Competition Law Review*, 1993, 279; L. HANCHER, en *Common Market Law Review*, 1994, 105; J. M. DE DIOS, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1994, 250; A. WACHMANN, F. BERROD, *Les critères de justification des monopoles : un premier bilan après l'affaire Corbeau*, en *Revue trimestrielle de droit européen*, 1994, 39; M-A. HERMITTE, *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes*, en *Concurrence, Journal du droit international*, 1994, 513 ; S. M. TAYLOR, *Article 90 and Telecommunications Monopolies*, en *European Competition Law Review*, 1994, 322; A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, *Servicio público, interés general, monopolio: recientes aportes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (1993-1994)*, en *Revista española de Derecho Administrativo*, 1994, 589; R. IANNOTTA, en *Il Foro amministrativo*, 1994, 1692; T. CALLOVÀ, *Sulla disposizione contenuta nell'art.90 del Trattato CEE in relazione alle altre regole di concorrenza*, en *Il diritto di autore*, 1995, 1; P. MANZINI, *L'intervento pubblico nell'economia alla luce dell'art.90 del Trattato CE*, en *Rivista di diritto internazionale*, 1995, 379.

<sup>(475)</sup> El hecho de la existencia de una separación de servicio público a servicio de interés general, no impide que, con arreglo al principio de neutralidad, legitimado en el artículo 345 del TFUE relativo al régimen de propiedad de la empresa, estos servicios sean llevados a cabo por el propio Estado. Es más, el Tratado otorga a los Estados miembros la potestad legislativa para decidir quién se «obliga» a realizar estos servicios.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

económico y comercial por desarrollar una actividad de dicha naturaleza, se tildan como servicios de interés económico general (en adelante, «SIEG») y quedan subordinados a las normas europeas de competencia y, por lo tanto, se diferencian de aquellos no económicos como la escolarización o la protección social.

Los SIEG – aquellos que suscitan el interés de esta tesis – son auténticos derechos sociales cuyo último propósito es beneficiar a la colectividad y participar consiguientemente en la cohesión económica y social europea dentro de un contexto económico abierto y dinámico <sup>(476)</sup>. Sin embargo, su provisión debe cohabitar con las reglas de la libre competencia. Así, de acuerdo con los legisladores europeos, estas situaciones, esta ausencia de «fuerzas del mercado» <sup>(477)</sup>, deben ser cubiertas con el propósito de garantizar aquellos servicios que responden a las necesidades fundamentales y esenciales apreciadas por la colectividad que fomentan la cohesión social y territorial, pero sin dañar el principio de libre competencia <sup>(478)</sup>, pese a ser una excepción al mismo <sup>(479)</sup>. En definitiva, «*deben prestarse incluso cuando el mercado puede no tener suficientes incentivos para hacerlo*» <sup>(480)</sup>.

Por ello, con el propósito de garantizar la provisión de estos servicios esenciales, es el propio Estado miembro quien define qué servicio se enmarca dentro del ámbito de los SIEG <sup>(481)</sup> y puede imponer obligaciones de servicio público (en adelante, «OSP»)

---

<sup>(476)</sup> Comunicación de la Comisión de 11 de septiembre de 1996, cit., punto 1.

<sup>(477)</sup> Que deban intervenir las autoridades públicas cuando existe una falta de incentivos para llevarlos a cabo, no supone directamente que el mercado no sea el mejor mecanismo para prestarlos. Vid. Comunicación de la Comisión de 20 de septiembre de 2000, *Los servicios de interés general en Europa* [COM(2000) 580 final], párrafo 14. Vid. L. PERFETTI, *Servizi d'interesse economico generale e pubblici servizi (sulla Comunicazione della Commissione europea relativa ai servizi d'interesse generale del 20 settembre 2000)*, en *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001.

<sup>(478)</sup> Este límite se encuentra establecido en el artículo 106.2 TFUE y pretende evitar conductas contrarias a la competencia por parte de los Estados, tales como el abuso de la posición dominante (artículo 102 del Tratado) o utilizar las OSP como ayudas estatales disfrazadas.

<sup>(479)</sup> Comunicación de la Comisión de 20 de septiembre de 2000, cit., punto 14.

<sup>(480)</sup> Comunicación de la Comisión de 20 de septiembre de 2000, cit., punto 3, que «*el sector de la aviación civil es un excelente ejemplo de cómo un proceso de liberalización total puede ser compatible con el mantenimiento de obligaciones de servicio público*». Asimismo, en el Libro Verde de 21 de mayo de 2003, *sobre los servicios de interés general* [COM(2003) 270 final], le otorga cierta prioridad frente a otros sectores o mercados.

<sup>(481)</sup> En efecto, «*los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de definir lo que consideran servicios de interés económico general*». Ver al respecto, la Comunicación de la Comisión de 20 de septiembre de 2000, cit., párrafo 22; Libro Verde de 21 de mayo de 2003, cit., punto 31; ratificado por la sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de junio de 2005, *Fred Olsen, SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-17/02, apartado 216. Consecuentemente, por el amplio margen de apreciación, el Estado miembro no se encuentra obligado a imponer una OSP, pese a existir la necesidad real de servicio público.

para el cumplimiento de las misiones de interés público a ellos confiadas, como técnica jurídica destinada a legitimar la prestación del servicio esencial <sup>(482)</sup>.

Esta libertad de apreciación por parte de los gobiernos europeos <sup>(483)</sup> ha supuesto que su armonización y racionalización no sea tarea fácil para la Unión, circunstancia visible en la continua oscilación de la normativa SIEG a lo largo del tiempo. Este hecho ha dado motivo a un continuo debate en Europa: se tratan o no las compensaciones SIEG de ayudas estatales de conformidad con el artículo 107.1 TFUE, y, en caso de serlo, pueden ser compatibles con el mercado interno con arreglo al artículo 106, apartado 2.

## **2. NOCIÓN DE SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL.**

El concepto de servicio de interés económico general se ha ido distanciando de aquel de servicio público por la amplia noción jurídica que abarca este último, particularmente en los distintos ámbitos nacionales. Por ejemplo, aquellas actividades consustanciales al Estado (funciones públicas) directamente vinculadas a la soberanía (tales como la policía, justicia) o aquellas que comportan el ejercicio de potestades administrativas se encuadran dentro del ámbito de los servicios públicos, pero no de los SIEG por el hecho de no tener naturaleza económica al no poder ser objeto de comercio ni de gestión privada <sup>(484)</sup>.

### **2.1. Noción de servicios de interés económico general.**

El Derecho originario presenta una ausencia de noción de servicios de interés económico general <sup>(485)</sup>. El Derecho derivado, sin embargo, concede algunas, aunque

---

<sup>(482)</sup> A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Madrid, 2010, 44.

<sup>(483)</sup> Su naturaleza depende de los factores propios de cada Estado miembro y, por este motivo, lo que en un Estado tiene la consideración de servicio público, en otro puede que no la tenga o sus misiones sean desarrolladas de diversa manera. Algunos de estos factores son obstáculos geográficos o técnicos, organización política y administrativa, historia y tradiciones. En Francia, por ejemplo, estaba impuesto el *publicatio* y régimen exorbitante, así como en los países anglosajones las *public utilities*.

<sup>(484)</sup> J. C. LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, Navarra, 2009, 35.

<sup>(485)</sup> Para un amplio estudio del concepto SIEG, ver V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, en *Riv. it. Dir. Pubbl. com.*, 2006; R. URSI, *L'evoluzione della nozione di servizio economico generale nel processo d'integrazione europea*, en *Nuove autonomie*, 2002; E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010;

poco precisas. Se tratan de «*actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general, y están por ello sometidas, por parte de los Estados miembros, a obligaciones específicas de servicio público*»<sup>(486)</sup>, así como se presenta como aquel «*término utilizado en el artículo 86 del Tratado y se refiere a los servicios de mercado a los que los Estados miembros imponen determinadas obligaciones de servicio público en virtud de criterios de interés general. Se tiende así a abarcar ámbitos tales como las redes de transporte, la energía y las comunicaciones*»<sup>(487)</sup>.

No es casualidad esta vaguedad en la noción de SIEG cuyo alcance resulta impreciso por los motivos expuestos a continuación. En primer lugar, un servicio de interés general puede alcanzar diversos ámbitos: local, nacional e incluso comunitario. Según la esfera alcanzada, un SIEG puede variar su definición y su naturaleza. Este es el caso del sector aeronáutico y aeroportuario, tema de esta tesis. En segundo lugar, corresponde a cada Estado miembro<sup>(488)</sup> decidir sobre su forma de organización y por ello definir su naturaleza y alcance, así como su provisión y operación, siempre bajo una óptica europea. Por ende, su naturaleza depende de las tradiciones culturales, la historia y las condiciones geográficas de uno u otro Estado miembro<sup>(489)</sup>. En tercer lugar, poseen una naturaleza cambiante y dinámica dependiente de las características propias del servicio y, por ello, lo que hoy tiene la consideración de SIEG puede que no lo sea en un futuro por la mutación en los valores o exigencias de carácter económico y social. En definitiva, dependen de los factores tiempo, territorio y tradición en la prestación y organización del mismo<sup>(490)</sup>.

---

G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, 2008.

<sup>(486)</sup> Comunicación de la Comisión (96/C 281/03), *Los servicios de interés general en Europa* (DOCE C 281 de 26 de septiembre de 1996, 3).

<sup>(487)</sup> Comunicación de la Comisión (96/C 281/03), cit., página 3; Comunicación de la Comisión de 20 de septiembre de 2000, cit., anexo de definiciones.

<sup>(488)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd y BUPA Ireland Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-289/03, apartado 167.

<sup>(489)</sup> M. LÓPEZ ESCUDERO, *Acceso a los servicios de interés económico general*, en *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea Comentario artículo por artículo*, coordinado por A. Mangas Martín, L. N. González Alonso, Madrid, 2008, 609.

<sup>(490)</sup> M. T. KARAYIGIT, *The Notion of Services of General Economic Interest Revisited*, en *European Public Law*, vol. 1, 2009, 586.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

## **2.2. Características de los servicios de interés económico general.**

Existen diversos regímenes estatales de servicios de interés económico general a lo largo de toda Unión, aunque prevalecen ciertos aspectos comunes que deben tenerse en cuenta a la hora de ser definidos.

### **2.2.1. Son actividades económicas.**

La naturaleza económica es un requisito imprescindible para diferenciarse de los demás servicios de interés general formados por actividades no económicas basadas en el principio de solidaridad como la seguridad social o la educación, así como aquellos relativos a las funciones públicas propias de la autoridad estatal. A este respecto, las sociedades que los gestionan son empresas en el sentido del Tratado <sup>(491)</sup>, por lo que normalmente estos servicios deben poder prestarse en régimen de mercado y, por ello, se le aplican las normas de competencia y de ayudas estatales.

Se desprende de lo anterior un par de aspectos. Por un lado, un SIEG debe ser servido en un mercado en el que existan otros sujetos que puedan o deseen prestarlos. Por otro, la naturaleza de la empresa es indiferente en relación con la prestación del servicio. Es responsabilidad del Estado garantizar el servicio, pero no tiene porqué ser el encomendado a proveerlo. Además, el hecho de imponer una obligación de servicio público a un determinado operador no exige la privación de su plena libertad comercial, pudiendo ejercer otras actividades al mismo tiempo.

### **2.2.2. Son actividades esenciales.**

Son diversos de aquellos servicios «ordinarios» en el sentido que los poderes públicos juzgan como imprescindible la necesidad de ser servidos, sin perjuicio de que el mercado no tenga suficientes incentivos para hacerlo o las fuerzas del mercado no puedan prestarlos de forma satisfactoria en términos de calidad, seguridad, igualdad o

---

<sup>(491)</sup> Según reiterada jurisprudencia se define empresa como «cualquier entidad que ejerza una actividad económica, prescindiendo de su status jurídico y de su modalidad de financiación». Vid. sentencia de 23 de abril de 1991, *Höfner und Elser*, asunto C-41/90, apartado 21; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-128/98, apartado 107; sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID contra Elliniko Dimosio*, asunto C-49/07, apartado 21.

acceso universal y precio <sup>(492)</sup>. En efecto, se tratan de deficiencias inherentes al mercado y, por este motivo, el principio de libertad de empresa así como el de libre competencia, pueden restringirse con el propósito de garantizar la adecuada prestación.

Lo anterior es justificado por el hecho que la prestación de este servicio debe presentar un interés general o público: debe estar destinada a los ciudadanos o ser de interés para la sociedad en su conjunto. Por tal motivo, los Estados asumen la responsabilidad de asegurar la provisión de estos servicios. Sin embargo, la esencialidad debe justificarse convenientemente, ya que podría «disfrazarse» de un interés «más o menos colectivo» e incluso en el caso de haber sido reconocido por el Estado dicho servicio como legítimo o benéfico <sup>(493)</sup>.

No obstante, si bien un SIEG debe beneficiar a la colectividad, no se desprende que, incluso si constituye un servicio universal, deba responder a una necesidad común del conjunto de la población o ser prestado en la totalidad de un territorio <sup>(494)</sup>, como es el caso de un aeropuerto.

### **2.2.3. Su definición, en principio, corresponde a los Estados miembros.**

El Derecho europeo ha concedido a los Estados miembros una amplia competencia en relación con la definición de los servicios de interés económico general que se sirven en su territorio. Por ello, su noción, determinación de su naturaleza y el

---

<sup>(492)</sup> Comunicación de la Comisión de 20 de septiembre de 2000, cit., párrafo 4; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 23 de marzo de 2011, *Reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general* [COM(2011) 146 final], página 3.

<sup>(493)</sup> «El mero hecho de que el legislador nacional imponga, en aras del interés general entendido en sentido amplio, determinadas normas de autorización, de funcionamiento o de control al conjunto de los operadores de un sector no constituye, en principio, una misión SIEG». Vid. sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, cit., apartado 178; y también las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1981, *Gerhard Züchner contra Bayerische Vereinsbank AG*, asunto 172/80, apartado 7 y de 2 de marzo de 1983, *Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrechten mbH (GVL) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 7/82, apartados 31 s.

<sup>(494)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de abril de 1989, *Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro GmbH contra Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.*, asunto 66/86, apartado 55; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de junio de 2005, cit., apartado 186; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 18 de junio de 1998, *Corsica Ferries France SA contra Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl y Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, asunto C-266/96, apartado 45, con comentarios de L. IDOT, en *Europe*, n.286, 1998, 16;

alcance de la misión que deben cumplir, los criterios y formas de provisión, su financiación, en principio, es llevada a cabo por el Estado miembro en cuestión <sup>(495)</sup>.

Sin embargo, la Comisión puede adoptar medidas concretas destinadas a garantizar el cumplimiento de las normas sobre las ayudas estatales y competencia. Este ha sido, por ejemplo, el caso de los criterios *Altmark* (posteriormente analizados), si bien ha sido la jurisprudencia europea quien los ha desarrollado.

#### 2.2.4. **Limitados al Derecho y jurisprudencia europeos.**

En cuanto es el Estado el responsable de la definición de un SIEG, esta potestad discrecional le es limitada por las normas comunitarias y no puede ejercerse de forma arbitraria. El artículo 106.2 TFUE establece dos límites: el primero, promulga que *«El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión»*. El segundo, siempre que las *«normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada»*, le son de aplicación.

Por otro lado, existe un control de las instituciones europeas, especialmente el de la Comisión que a su vez es controlado por los Tribunales europeos. Según reiterada jurisprudencia, *«el control que la Comisión [...] se limita a comprobar, por una parte, si dicho sistema se basa en premisas económicas y fácticas manifiestamente erróneas y, por otra parte, si dicho sistema resulta manifiestamente inapropiado para alcanzar los objetivos perseguidos. En este contexto, el Tribunal de Primera Instancia debe, en particular, examinar si la apreciación de la Comisión a este respecto es suficientemente plausible para demostrar la necesidad del sistema de que se trata»* <sup>(496)</sup>.

Por tanto, la Comisión debe salvaguardar las normas del Tratado en relación con las nociones SIEG presentadas por los Estados miembros y, por ello, es encargada de

---

<sup>(495)</sup> Libro Verde de 21 de mayo de 2003, cit., punto 31; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 12 de mayo de 2004, *Libro Blanco sobre los servicios de interés general* [COM(2004) 374 final], página 6.

<sup>(496)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, cit., apartado 266. En la misma sentencia, en su apartado 268 afirma el Tribunal de Justicia: *«ésta [la Comisión] no puede sustituir al Estado miembro en el ejercicio de la amplia facultad de apreciación de que éste dispone»*.

valorar la existencia de un error manifiesto de apreciación en relación con la definición del servicio como servicio de interés económico general <sup>(497)</sup> y con la evaluación de la ayuda estatal contenida en la compensación de conformidad <sup>(498)</sup>. Esto es, los Estados miembros poseen una amplia facultad de apreciación en relación con los servicios de interés económico general dentro de los límites de no caer en error manifiesto, salvo que sea adoptada una legislación europea específica para un determinado sector o actividad <sup>(499)</sup>.

Se desprende que estos servicios tienen como límite no dañar los intereses y objetivos de la Unión, especialmente, el de la libre competencia. Este hecho exige dar crédito con rigor a la deficiencia del mercado existente en el servicio, así como demostrar que no puede ser llevado a cabo por otros medios menos lesivos para la competencia y comercio interno; esto es, «*deberá poder demostrarse la existencia de una necesidad real de servicio público*» <sup>(500)</sup>.

No obstante lo anterior, la Unión ha ido reglamentando en mayor medida la normativa SIEG, siempre sometida a la consolidación jurisprudencial. Consecuentemente los Estados miembros deben someterse cada vez más a las disposiciones normativas <sup>(501)</sup> emanadas por los órganos europeos.

#### **2.2.5. Su prestación está sujeta a obligaciones específicas de servicio público.**

El hecho que los convierte en esenciales constituye un motivo suficiente para que los Estados miembros prevean mecanismos jurídicos que garanticen las prestaciones de los mismos a fin de proteger ciertos objetivos de interés general como es la cohesión social o el desarrollo regional. A este respecto, las obligaciones de servicio público han

---

<sup>(497)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de junio de 2005, cit., apartado 216; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, cit., apartado 166 a 169.

<sup>(498)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, *Banco de Crédito Industrial SA, hoy Banco Exterior de España SA contra Ayuntamiento de Valencia*, asunto C-387/92, apartado 17.

<sup>(499)</sup> M. T. KARAYIGIT, *The Notion of Services of General Economic Interest Revisited*, cit., 579.

<sup>(500)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 2001, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) y otros contra Administración General del Estado*, asunto C-205/99, apartado 34.

<sup>(501)</sup> Para un amplio estudio sobre el Derecho europeo, vid. M. P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Milán, Giuffrè, 2010; CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006; G. DELLA CANANEA, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milán, 2008; CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milán, 2011; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



sido los instrumentos elegidos por las autoridades europeas para resolver estas carencias del mercado y, por ello, los servicios de interés económico general se resguardan en su imposición.

Las obligaciones de servicio público se definen como aquellas «*obligaciones específicas impuestas por los poderes públicos al proveedor del servicio con el fin de garantizar la consecución de ciertos objetivos de interés público, por ejemplo en materia de transporte aéreo, ferroviario y por carretera, o en el sector de la energía. Estas obligaciones pueden aplicarse a escala regional, nacional o comunitaria*»<sup>(502)</sup>.

Establecer una obligación de servicio público obedece a la razón del Estado miembro, si juzga necesario o no imponer dicho servicio. Con respecto al explotador del servicio, si considerase su propio interés comercial, no desarrollaría la actividad o no la llevaría a cabo en la misma medida o en las mismas condiciones. Por ello, el ordenamiento jurídico europeo aboga por la voluntaria aceptación de la obligación de servicio público, si bien en ausencia de una voluntaria asunción puede ser impuesta por medio de una resolución unilateral. Además, será compensado por la realización de este servicio cuyos fondos pueden provenir de los poderes públicos, usuarios o de otros operadores.

La imposición de obligaciones de servicio público exige el cumplimiento de ciertos principios:

a) *Principios de proporcionalidad necesaria* <sup>(503)</sup>. Las OSP sólo pueden imponerse cuando se demuestre la existencia de una proporcionalidad necesaria al objetivo de interés general buscado con el fin de justificar la supresión de aplicación de las normas del Tratado. Es decir, no pueden exceder de lo estrictamente necesario para garantizar el efectivo cumplimiento de la misión que a la empresa gestora le ha sido conferida. Además, el principio de proporcionalidad debe tener el específico objetivo de determinar la legitimidad de imponer o no una OSP, por lo que todo criterio utilizado para analizar una obligación, debe superar el test de proporcionalidad. Debe, pues, delimitar la extensión de dichas obligaciones.

---

<sup>(502)</sup> Comunicación de la Comisión (96/C 281/03), cit.

<sup>(503)</sup> Para un amplio estudio de este principio, ver J. BARNES VÁZQUEZ, *El principio de proporcionalidad Estudio preliminar*, en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 5, 1998, 15; F. CINTIOLI, *La Dimensione Europea dei servizi di interesse economico generale*, en *federalismi.it*, 2012, 26 ss.

b) *Objetividad y transparencia*. Se encuentran recogidos en el apartado 11, de la Comunicación de la Comisión del 2000 (<sup>504</sup>). Pretende una objetividad y transparencia en la definición los elementos empleados en la elección del proveedor del servicio, así como en la definición de la compensación y los criterios de la obligación.

c) *No discriminación* (<sup>505</sup>). Este principio tiene su origen en el régimen de propiedad de la empresa gestora, pudiendo ser pública o privada.

d) *Eficacia*. El servicio ofrecido debe ser realizado, en principio, con el menor coste para el conjunto de la sociedad o una menor necesidad de financiación.

e) *Mínima distorsión del mercado*. No pueden significar ventajas competitivas para las empresas que prestan el servicio.

#### 2.2.6. **Es desarrollada, en general, por el sector público.**

Al tratarse de servicios especiales, los poderes públicos consideran que sin su intervención no se suministrarían de manera satisfactoria, o se suministrarían bajo diferentes condiciones (<sup>506</sup>). Por tanto, entra en la lógica que los poderes públicos sean los primeros en servirlos ante la falta de iniciativa privada.

La Unión no prejuzga la intervención privada en la prestación de un SIEG (<sup>507</sup>). Es más, una vez impuesta una obligación de servicio público a un operador privado, no excluye la presencia de cierto margen de actuación a disposición de éste, incluyendo aspectos relativos al contenido y la fijación del precio de los servicios.

Puede, por tanto, la prestación de un servicio de interés económico general ser financiado de cuatro maneras diversas: a) provisión por parte de la propia administración pública; b) prestación por parte de una empresa pública cuya propiedad corresponde a los poderes públicos (<sup>508</sup>); c) prestación por asociaciones público-privadas

---

<sup>(504)</sup> Comunicación de la Comisión de 20 de septiembre de 2000, cit., punto 11.

<sup>(505)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 2001, apartados 50 s., 71.

<sup>(506)</sup> Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP de 29 de junio de 2006, *Services of General Economic Interest*, disponible en la página web: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/sgei.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.pdf).

<sup>(507)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 11 de enero de 2005, *Stadt Halle y RPL Recyclingpark Lochau GmbH contra Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, asunto C-26/03, apartado 48 s. Debe, igualmente, tenerse presente el principio de igualdad de empresas promulgado en el artículo 345 TFUE.

<sup>(508)</sup> Para los dos primeros casos, tal y como indica la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 11 de enero de 2005, cit., apartado 48, «*En tal caso no existirá un contrato a título oneroso*

(PPP) o por empresas de capital mixto (propiedad pública-privada), con el uso de procedimientos de licitación pública con el objeto de seleccionar el socio privado conveniente; d) provisión por sociedades 100% privadas, generalmente mediante la contratación pública.

### 2.2.7. Puede suponer la acumulación de un gran poder de mercado.

Particularmente en aquellos sectores dedicados a la gestión de infraestructuras, como las telecomunicaciones o el aeroportuario en los que la entrada de operadores privados no resulta del todo fácil.

### 2.3. Otros conceptos de interés.

La Comunicación de la Comisión relativa a Los servicios de interés general en Europa de 1996 (<sup>509</sup>) define la noción de «servicio público» (<sup>510</sup>) y de «servicio universal». Con respecto a la primera, dice el texto que *«Esta expresión tiene un doble sentido: designa tanto el organismo de producción del servicio como la misión de interés general que se confía a éste: Las obligaciones de servicio público específicas pueden ser impuestas por la autoridad pública al organismo de producción del servicio, con el fin de favorecer o permitir la realización de la misión de interés general, así por ejemplo en materia de transporte terrestre, aéreo, por vía férrea o en materia de energía. Estas obligaciones pueden desempeñarse a escala nacional o regional. Hay que señalar que a veces se confunde erróneamente servicio público con sector público (incluyendo aquí la función pública), es decir, misión y estatuto, destinatario y propietario»*.

Por otra parte, el servicio universal (<sup>511</sup>) se trata de aquel *«Desarrollado por las Instituciones de la Comunidad, este concepto evolutivo define un conjunto de*

---

*celebrado con una entidad jurídicamente distinta de la entidad adjudicadora. Así pues, no habrá lugar a aplicar las normas comunitarias en materia de contratos públicos»*.

(<sup>509</sup>) La Comunicación de la Comisión de 11 de septiembre de 1996, cit., punto 2.

(<sup>510</sup>) Es mencionado en este apartado con el propósito de comprender la diversidad entre este concepto y el del SIEG en el marco jurídico europeo.

(<sup>511</sup>) Para un amplio estudio, ver C. PINOTTI, *Costo dei servizi universali e aiuti di Stato tra giurisprudenza comunitaria e iniziative della Commissione: ovvero problemi veri e meno veri, aspettando la sentenza Altmark*, en *Contratti dello Stato e degli enti pubblici*, n. 3, 2003, 389; W. SAUTER, *Services of general economics interest and universal service in EU law*, en *European Law Review*, vol. 33, n. 2, 2008, 167; G. F. CARTEI, *Servizio universale*, en *Enciclopedia del diritto*, 2010, Milán, 1057.

*exigencias de interés general a las que deberían someterse en toda la Comunidad las actividades de telecomunicaciones o de correos por ejemplo. Las obligaciones que derivan de este servicio tienen por objeto garantizar el acceso de todos a determinadas prestaciones esenciales, de calidad y a un precio asequible».*

### **3. EVOLUCIÓN DE LOS SIEG EN EL SECTOR AEROPORTUARIO.**

La evolución de los SIEG en la Unión no ha sido uniforme. Interpretar si se le aplicaba a la compensación por la obligación de servicio público las normas sobre ayudas estatales ha supuesto un severo debate interno tanto entre los legisladores europeos como la jurisprudencia comunitaria.

#### **3.1. Los aeropuertos como proveedores de SIEG.**

Desde sus albores, el transporte aéreo civil tuvo la característica de servicio público cuya finalidad, de marcado carácter social, era servir al Estado y a sus ciudadanos. Lo mismo acontecía con los aeropuertos comunitarios. Es coherente, por tanto, que en sus inicios fuesen reservados estos sectores a la iniciativa pública y se excluyese en ellos el principio de libertad de empresa.

Ahora bien, pese a la plena liberalización del mercado aéreo y aeroportuario y la privatización de las compañías aéreas y la progresiva de los aeropuertos, existen todavía servicios en ambos sectores que, sin la financiación que ofrecen los poderes públicos, serían abandonados por falta de intereses económicos y comerciales (<sup>512</sup>), causando un patente perjuicio para los usuarios y amenazando los objetivos sociales pretendidos. En efecto, sin el apoyo financiero que supone la ayuda estatal, difícilmente serían servidos o no se suministrarían con el nivel mínimo de movilidad al no alcanzar los estándares de calidad y precios mínimos.

---

(<sup>512</sup>) El aspecto económico es determinante para imponer una OSP en un determinada ruta, ya que sin ella *«las compañías aéreas no asumirían si únicamente tuvieran en cuenta su interés comercial»*. Por tanto, la ayuda estatal debe producir un efecto incentivador a fin de proveer el SIEG. Vid. 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 (DOUE L 293 de 31 de octubre de 2008, 3), artículo 16.1.

Por ello, es admitido en el Derecho europeo de forma excepcional imponer obligaciones de servicio público en determinadas rutas aéreas y ciertas actividades propias de los aeropuertos – incluso a la global gestión aeroportuaria – con el propósito de garantizar públicamente la misión de interés general que pretenden servir estos servicios y se aleja al servicio universal que podía caracterizarlo originalmente (<sup>513</sup>).

En el caso concreto de los aeropuertos, por la evolución del sector, aquellas actividades que no eran propias de tráfico aéreo (autoridad aeroportuaria) han tendido a adquirir un carácter más económico que público y tildando al aeropuerto de una empresa en el sentido del Tratado. Sin embargo, bajo ciertas circunstancias, pueden adquirir la etiqueta comunitaria de esenciales y de interés general. Tal es el caso de los aeropuertos situados en esos territorios desfavorecidos geográficamente, en los que el mercado no genera por sí mismo la oferta necesaria o los beneficios no cubren los costes.

### **3.2. Evolución normativa de la gestión aeroportuaria como servicio de interés económico general.**

#### **3.2.1. El Derecho originario (El Tratado).**

El Derecho originario reconoce los servicios de interés económico general en el artículo 106.2 TFUE (*ex* o 86.2 TCE, *ex* 90.2 TCEE) (<sup>514</sup>). Emanan de este artículo que «Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión».

---

(<sup>513</sup>) Sobre el tema, vid. J. C. LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, cit., 382 ss.

(<sup>514</sup>) V. SOTTILI, *Servizi pubblici e norme comunitarie di concorrenza: l'applicazione dell'articolo 90, n. 2, del Trattato CE alla disciplina degli aiuti statali*, en *Giurisprudenza italiana*, I, 1995, 943; F. B. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *Alcance y aplicación del artículo 90.2 (nuevo 86.2) del Tratado de la Comunidad Europea en la jurisprudencia comunitaria*, en *Revista española de Derecho Administrativo*, 297, 1999; R. MASTROIANNI, A. ARENA, *I servizi pubblici nel GATS e nel TFUE: una radicale divergenza di impostazione?*, en *Dir. comm. Internaz.*, 2010, 27.

Este precepto, sin incluir su funcionamiento, instituye el principio fundamental que garantiza y protege la provisión y desarrollos de los SIEG en el mercado interno. Reconoce la facultad de los Estados miembros a imponer OSP a sus agentes económicos, así como la exoneración de las normas del Tratado a las empresas encargadas de proveerlo en aquellos casos que no le permitan cumplir la misión de interés general que les ha sido encomendada <sup>(515)</sup>. Es más, en caso de conflicto, prevalece sobre las normas comunitarias, ya que incluso puede restringir la competencia si realmente entorpece la realización del SIEG <sup>(516)</sup>.

Consiguientemente, las normas sobre competencia y ayudas estatales, así como el principio de libre prestación de servicios, siempre que no sea menoscabada la provisión del servicio, le son de aplicación a las empresas encargadas del SIEG. Se desprende que el artículo 106.2 TFUE protege el mercado común europeo plenamente abierto a la competencia, sin perjuicio que pueda sufrir restricciones a fin de garantizar el interés general por medio de la prestación de los servicios en estudio <sup>(517)</sup>.

Por otra parte, resultan de este artículo tres aspectos <sup>(518)</sup>:

---

<sup>(515)</sup> En efecto, reiterada jurisprudencia mantiene esta idea: «Al permitir, con sujeción a ciertos requisitos, algunas excepciones a las normas generales del Tratado, el artículo 90, apartado 2, del Tratado pretende conciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas, en particular del sector público, como instrumento de política económica o social con el interés de la Comunidad en la observancia de las normas sobre la competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado común». Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999, *Brentjens' Handelsonderneming BV contra Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen*, asuntos acumulados C-115/97 a C-117/97, apartado 103; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999, *Albany International BV contra Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, asunto C-67/96, apartado 103.

<sup>(516)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, cit., apartado 19. Debe estar claramente justificada la restricción de competencia por parte de privados. De acuerdo con el «asunto *Corbeau*» deben poner «en peligro el equilibrio económico del SIEG».

<sup>(517)</sup> Según reiterada jurisprudencia, «Al permitir, con sujeción a ciertos requisitos, algunas excepciones a las normas generales del Tratado, el artículo 90, apartado 2, del Tratado pretende conciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas, en particular del sector público, como instrumento de política económica o social con el interés de la Comunidad en la observancia de las normas sobre la competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado común». Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 1991, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-202/88, apartado 12; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 1997, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos*, asunto C-157/94, apartado 39; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999, cit., asunto C-67/96, apartado 103.

<sup>(518)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 27 de febrero de 1997, *Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA), Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA), Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA) y Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR)*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

- a) La gestión de un SIEG supone la existencia de un «encargo» por parte del Estado a una determinada empresa, sin perjuicio de su naturaleza, llevado a cabo a través de un acto de adjudicación que debe indicar «*las razones por las cuales estiman que el servicio en cuestión merece, como consecuencia de su carácter específico, ser calificado como SIEG y distinguirse de otras actividades económicas*»<sup>(519)</sup>.
- b) Debe existir una proporcionalidad entre la obligación prevista y las necesidades que deben ser servidas o fin perseguido; esto es, no puede alcanzarse el mismo objetivo pretendido con medidas menos restrictivas de las normas del Tratado, en particular, mediante un sistema de declaraciones a posteriori<sup>(520)</sup>.
- c) Los intereses y objetivos de la Unión deben ser respetado y por ello, en el artículo 106.2 TFUE se establece el límite «*el desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad*». Por tanto, a la hora de organizar y definir sus SIEG, los Estados miembros quedan restringidos a los intereses de la Comunidad. Se desprende que la Unión por medio de este precepto, trata de conciliar los intereses económicos y sociales que los Estados miembros puedan pretender con la imposición de obligaciones de servicio público a una determinada empresa, con el interés de la Unión de evitar la afectación del comercio comunitario.

---

contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto T-106/95, apartado 173; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) de 13 de junio de 2000, *EPAC - Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-204/97 y T-270/97, apartado 125.

<sup>(519)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1991, *Merci convenzionali porto di Genova SpA contra Siderurgica Gabrielli SpA*, asunto C-179/90, apartado 27, con comentarios de F. MUNARI, *Compagnie portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto comunitario e la Corte di Giustizia*, en *Il Diritto marittimo*, 1991, 1129; C. BRUSCO, *Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie*, en *Il Foro italiano*, IV, 1992, 226; F. MACARIO, *Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli fra normativa comunitaria e disciplina "antitrust": la vicenda delle compagnie portuali*, en *Il Foro italiano*, IV, 1992, 229; L. NICOLOSI, *Diritto di esclusiva sulle operazioni portuali: incompatibilità con la normativa del Trattato CEE*, en *Giustizia civile*, I, 1992, 2291; L. GYSELEN, en *Common Market Law Review*, 1992, 1229; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 27 de noviembre de 2003, *Enirisorse SpA contra Ministero delle Finanze*, asuntos acumulados C-34/01 a C-38/01, apartados 33 s.; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, cit., apartado 172.

<sup>(520)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1995, *Procedimento penal entablado contra Lucas Emilio Sanz de Lera, Raimundo Díaz Jiménez y Figen Kapanoglu*, asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, apartado 23 ss.; sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 2001, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) y otros contra Administración General del Estado*, asunto C-205/99, apartado 35.

En definitiva, la provisión de un servicio no puede ser contraria a las normas del Tratado, en especial las normas relativas a la competencia y ayudas estatales, salvo que la aplicación de estas normas sea incompatible con el desempeño de las misiones en cuestión <sup>(521)</sup> o obstruye el desempeño de la misión específica confiada a ellos <sup>(522)</sup>. Además, la inaplicación de las normas de defensa de la competencia sólo puede llevarse a cabo si la empresa encargada de la misión de SIEG no tiene otros medios factibles, tanto técnicos como económicos para el cumplimiento de su misión.

Por último, incorporar en este apartado el hecho que el Tratado original no contenía los servicios de interés general en su articulado como uno de los objetivos comunitarios. Su evolución y la importancia que ha ido adquiriendo su provisión en el mercado europeo en especial en la «*promoción de la cohesión social y territorial*» <sup>(523)</sup>, ha supuesto su incorporación en el Tratado de Ámsterdam, más concretamente en su artículo 16 TCE (hoy artículo 14 TFUE) <sup>(524)</sup>, los ha emplazado entre los principios fundamentales de la Unión, limitándose a la Unión a velar «*por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido*».

Asimismo, en especial referencia al tema de estudio: es la jurisprudencia de los Tribunales europeos quien incorpora inicialmente el régimen del artículo 106.2 TFUE al transporte aéreo en general: «*La referida disposición [artículo 90.2 TCEE, hoy artículo 106.2 TFUE] puede aplicarse, en efecto, a los transportistas a quienes los poderes públicos hayan obligado a explotar líneas que no son rentables desde un punto de vista comercial, pero cuya explotación resulta necesaria por razones de interés general*» <sup>(525)</sup>.

---

<sup>(521)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 23 de abril de 1991, cit., apartado 24.

<sup>(522)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1991, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE y Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou contra Dimotiki Etairia Pliroforissis y Sotirios Kouvelas y Nicolaos Avdellas y otros*, asunto C-260/89, apartado 38.

<sup>(523)</sup> Sobre el ascenso de los servicios de interés económico general a los valores comunes de la Unión Europea en el Tratado, vid. J. KOCIUBIŃSKI, *Services of general economic interest – Towards a European concept of public services*, en *Wroclaw Review of Law Administration & Economics*, 2013, 53 ss.

<sup>(524)</sup> M. ROSS, *Article 16 EC and Services of General Interest: From Derogation to Obligation?*, en *European Law Review*, n. 25, 2000, 22.

<sup>(525)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de abril de 1989, *Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro GmbH contra Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.*, asunto 66/86, apartado 55.



### 3.2.2. Reglamento n. 2408/92.

No es hasta 1992, coincidiendo con el tercer paquete de medidas liberalizadoras del sector aéreo, exactamente con el Reglamento n. 2408/92 <sup>(526)</sup> [hoy Reglamento 1008/2008 <sup>(527)</sup>], donde la Comisión establece por primera vez la normativa relativa a la imposición de una obligación de servicio público en el sector aéreo <sup>(528)</sup> por parte de un Estado miembro y con arreglo al cumplimiento de varias normas que establecen la adecuada prestación en términos de Continuidad, regularidad, capacidad y precios <sup>(529)</sup>, así como los criterios necesarios para su admisibilidad <sup>(530)</sup>. Con su publicación, se agota la utilidad del artículo 90.2 TCEE (hoy 106.2 TFUE) para tratar estos servicios en el sector en estudio <sup>(531)</sup>.

---

<sup>(526)</sup> 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 (DOUE L 240 de 24 de agosto de 1992, 8), artículos 4 s.

<sup>(527)</sup> 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 (DOUE L 293 de 31 de octubre de 2008, 3).

<sup>(528)</sup> Para una amplia visión en relación con el transporte aéreo, ver A. ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, en *Dir. trasp.*, 2000, II, 67; G. SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, en *Dir. trasp.*, 2000, 45; M. DEIANA, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, en *Dir. trasp.*, 2001, 423; D. COLLINS, *Notes on Funding Airports as Services of General Economic Interest*, en *Sixth Experts' Forum 2008*, en *European State Aid Law Institute*, 2008, 55; M. DEIANA, *Liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea y obligaciones de servicio público*, en *Estudios sobre derecho y economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 613; M. DEIANA, *La financiación de las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, en *Financiación de las obligaciones de servicio público*, Valencia, 2009, 135; A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, cit.

<sup>(529)</sup> Comunicación de la Comisión (2012/C 8/02), *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* (DOUE C 8, de 11 de enero de 2012, 4), párrafo 48 [en adelante, «Comunicación (2012/C 8/02)»], que establece: «no sería adecuado vincular obligaciones específicas de servicio público a una actividad que ya efectúan, o pueden efectuar satisfactoriamente y en condiciones, tales como el precio, las características de calidad objetivas, la continuidad y el acceso al servicio acordes con el interés público, definido por el Estado, empresas que operan en condiciones normales de mercado».

<sup>(530)</sup> Los requisitos que determinen la adecuación de dichos servicios aéreos; la determinación de la compensación por la OSP; la obligación de un proceso de licitación y sus puntos; derechos de los Estados respecto a las compañías aéreas y viceversa.

<sup>(531)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 19 de junio de 1997, *Air Inter SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-260/94, apartado 133, con comentario de M-A. HERMITTE, *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes*, en *Concurrence, Journal du droit international*, 1998, 549, que establece: «La Comisión considera que, desde la adopción del Reglamento n. 2408/92 (Reglamento n. 1008/2008), ha dejado de ser procedente remitirse directamente a la aplicación del apartado 2 del artículo 90 del Tratado (hoy 106.2 TFUE) para satisfacer las exigencias de eventuales misiones de servicio público asumidas en el marco de la normativa en vigor. En efecto, mediante el artículo 4 del Reglamento (hoy artículo 16 del Reglamento n. 1008/2008), el Consejo, evaluando la importancia de los diferentes

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

Ahora bien, si el sector aéreo estaba presente, no era así con el sector aeroportuario, aunque admitía que los aeropuertos, como puerta de acceso a las regiones europeas, eran de una vital importancia con respecto a aquellas rutas aptas para asignar una OSP.

No obstante, ciertos límites son instituidos en el Reglamento y deben ser puestos en relevancia, ya que establecen igualmente el fundamento que se incorpora más adelante al sector aeroportuario.

- a) Límite económico. Una adecuada prestación del servicio aéreo en cuestión no sería asumida por una compañía aérea si tuviera únicamente en cuenta su interés comercial. De este modo, se excluye como SIEG aquellas rutas rentables económicamente.
- b) Límite legal. Impide atribuir obligaciones de servicio público a una compañía aérea cuando no ha sido adjudicada la OSP mediante una licitación pública. Esto es, a la efectiva elección de la empresa se le deben aplicar las normas relativas a la contratación pública.
- c) Límite geográfico. Está determinado en función de la región en la que se sitúa uno de los aeropuertos que cubre la ruta subvencionada. El Reglamento exigía que en aquella ruta en la que se impone una OSP al menos uno de los aeropuertos sirva «a una región periférica o en desarrollo de su territorio o en una ruta de baja densidad de tráfico que sirva a un aeropuerto regional de su territorio» <sup>(532)</sup>.
- d) Límite cuantitativo. Se descompone en dos. Primero, uno de los aeropuertos debe ser tildado como «regional» <sup>(533)</sup>. Por tanto, la ruta debe ceñirse al volumen de tráfico de pasajeros uno de los aeropuertos. Dos, la existencia de un medio de transporte alternativo que pueda asegurar el mismo servicio

---

*intereses en juego, concretizó, con respecto a los servicios de transporte aéreo en el interior de la Comunidad, la norma abstracta contenida en el apartado 2 del artículo 90. Según la Comisión, en la medida en que la situación contemplada por el apartado 2 del artículo 90 fue así examinada por el Consejo para el sector de la aviación, el artículo 4 del Reglamento agotó la utilidad del apartado 2 del artículo 90 del Tratado».*

<sup>(532)</sup> Reglamento n. 2408/92, artículo 4.1.

<sup>(533)</sup> En ambos textos, no existía todavía una definición de aeropuerto regional como tuvo lugar posteriormente en las posteriores Directrices de la aviación civil publicadas por la Comisión. En estos supuestos, hace referencia a aquellos aeropuertos distintos a los enumerados en el anexo I denominados de categoría 1 del Reglamento n. 2408/92.

adecuada e interrumpidamente. Asimismo, su presencia en rutas con capacidad superior a 30.000 plazas anuales, no permite la imposición de OSP en las mismas

- e) Límite cualitativo. Requiere una prestación «adecuada» en términos de continuidad, regularidad, capacidad y precios. La definición de prestación ha sido dejada abierta por la Comisión, por lo que los Estados miembros son los encargados de definir este concepto que variará, como ha sido visto, de las apreciaciones individuales de cada país.

### 3.2.3. **Directrices de 1994.**

Un par de años después, son publicadas las primeras Directrices de la aviación civil (<sup>534</sup>) que incorporan y amplían los términos establecido en el artículo 4 del Reglamento n. 2408/92 [hoy Reglamento n. 1008/2008], particularmente en relación con la definición de la compensación por la obligación de servicio público (en adelante, «compensación SIEG»). La Comisión fija la compensación SIEG prácticamente como único criterio, en principio, de selección de la empresa gestora, así como la circunscribe al déficit alcanzado en la ruta en cuestión con la inclusión de una remuneración razonable por el capital empleado. Además, constriñe a la compañía aérea explotadora del servicio aéreo a tener un sistema contable que permita desglosar los gastos e ingresos que genera la ruta en aras del principio de transparencia.

La gestión aeroportuaria eran consideradas actividades de función pública inherentes a los poderes públicos y, por este motivo, no le eran de aplicación las normas sobre ayudas estatales en virtud del artículo 107.1 TFUE.

### 3.2.4. **Primer «Paquete» SIEG: «paquete Altmark» o «paquete Monti-Kroes».**

Existía un debate en el seno de la Unión cuya cuestión principal residía en precisar si las compensaciones por obligaciones de servicio público constituían o no una

---

(<sup>534</sup>) Comunicación de la Comisión (94/C 350/07), *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* (DOCE C 350, de 10 de diciembre de 1994, 5), (en adelante, «Directrices de 1994»). Para un amplio estudio de estas Directrices, ver apartado 6.2 del Capítulo III de esta Tesis.

ayuda estatal en el sentido del artículo 92.1 del TCEE (*ex* artículo 87.1 TCE, hoy artículo 107.1 TFUE) y, en caso de serlo, conocer la aplicación del artículo 90.2 TCEE (*ex* artículo 86.2 Tratado CE, hoy artículo 107.1 TFUE) con respecto a la medida.

Por esta razón, la normativa relativa a los SIEG europea no ha sido uniforme en este periodo (tampoco para el mercado aeronáutico), hecho que provocó que la jurisprudencia fuese la encargada de la construcción de la estructura que fundamenta y regula a los SIEG. Así, los Tribunales europeos, la doctrina y los órganos europeos rivalizaban entre dos enfrentados criterios relativos al tratamiento de que debe concedérsele a la compensación por la realización de la obligación de servicio público: por un lado, se considera legítima *ex ante* por no ser apreciada como ayuda de Estado en el sentido del Tratado, dando lugar al denominado «criterio de la compensación»; por otro, se trata de una ayuda estatal *ex post* compatible con el Tratado con arreglo al artículo 106,2 TFUE, postura conocida como el «criterio de ayuda de Estado»<sup>(535)</sup>.

Hasta el primer gran asunto que abordó esta contienda, los Tribunales de Justicia se declinaban por el segundo criterio y otorgaban una perspectiva más expansiva de la noción de ayuda y, en consecuencia, las compensaciones eran sometidas al artículo 92.1 TCEE (hoy 107.1 TFUE). Este cambio, tiene lugar en las sentencias FFSA<sup>(536)</sup> y SIC/Comisión<sup>(537)</sup>, en las que el Tribunal de Justicia afirmó que los costes adicionales derivados de las OSP no podían excluirse de la calificación de ayuda estatal.

El primer gran asunto, fue la sentencia *Ferring* en 2001<sup>(538)</sup>, en el que por primera vez el Tribunal de Justicia se pronunciaba sobre el problema de la aplicación o

---

<sup>(535)</sup> La distinción entre ambos criterios fue llevada a cabo por el abogado general Jacobs en sus conclusiones de la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 20 de noviembre de 2003, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie contra GEMO SA*, asunto C-126/01. Vid. al respecto, D. GALLO, *Gli aiuti di stato e la compensazione di obblighi di servizio pubblico*, en *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, dirigido por L. F. Pace, 2013, 528.

<sup>(536)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 27 de febrero de 1997, cit.

<sup>(537)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) de 10 de mayo de 2000, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-46/97, con comentario de J-Y. CHÉROT, en *Europe*, n. 221, 2000, 22.

<sup>(538)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 22 de noviembre de 2001, *Ferring SA contra Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, asunto C-53/00. Para un amplio estudio, ver. J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Inexistencia de ayuda de estado en la mera compensación por obligaciones de servicio público (Sentencia "Ferring" de 22.11.2001)*, en *Gaceta jurídica de la CE (GJCE)*, n. 216, 2001, 90; J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La financiación de los servicios públicos y la noción de ayuda de estado. A propósito de la STJCE de 22 de noviembre de 2001, en el asunto C-53/00. Decisión prejudicial planteada por el tribunal des affaires de sécurité sociale de Créteil (Francia)*, en el

no del artículo 92.1 TCEE (hoy 107.1 TFUE) a las compensaciones SIEG. En este asunto, la financiación pública recibida por el cumplimiento de la misión de servicio público que había sido impuesta a la empresa francesa *Ferring* (<sup>539</sup>), no le era de aplicación la normativa sobre ayudas estatales tal y como se venía realizando en la jurisprudencia comunitaria. La contrariedad surgió en relación con aquella cantidad que excedía de los costes adicionales del servicio público impuesto, manifestada en una exención fiscal frente a sus competidores directos. Determinó el Tribunal de Justicia que no le era de aplicación el artículo 92 TCEE (hoy 107 TFUE) si se demostraba que dicha medida fiscal era proporcional; esto es, si la ventaja que se obtiene por la misma no sobrepasaba los costes adicionales, exteriorizados éstos en la carga que supone a las empresas encargadas de la OSP el cumplimiento de dicha misión frente a aquellas a las que no se les impone dicho servicio público (<sup>540</sup>). En caso contrario, si se demostraba que la ventaja sobrepasaba dichos costes adicionales, le era de aplicación el artículo 90.2 TCEE (hoy 106.2 TFUE).

El Tribunal de Justicia en el asunto *Ferring* mantuvo lo defendido por el Abogado General Tizzano, en el que en sus conclusiones introduce por primera vez los elementos del «criterio de la compensación», ya esbozados en el asunto ADBHU (<sup>541</sup>). De acuerdo con el Abogado General, existían suficientes argumentos para no aplicar las reglas sobre

---

*litigio Ferring SA c. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, n. 6, 2002, 953; F. LOUIS, A. VALERY, *Ferring revisited: the Altmark Case and State financing of public service obligations*, en *World Competition*, 2004, 53; M. MEROLA, M. MEDINA, *De l'arrêt Ferring à l'arrêt Altmark: continuité ou revirement dans l'approche du financement des services publics*, en *Cahiers de Droit européen*, vol. 34, 2003, 1, 639.

(<sup>539</sup>) La empresa *Ferring*, mayorista que suministraba medicamentos en Francia, se le había impuesto una obligación de servicio público consistente en la continua disposición de un surtido de medicamentos que comprendía, por lo menos, las nueve décimas partes de las presentaciones efectivamente comercializadas en Francia a fin de ser servidas en caso de que fuese necesario en todo el territorio francés. Recibía una compensación por dicha obligación de servicio público que no superaba el coste de prestación realizada por la empresa francesa y, por tal motivo, no tuvo la consideración de ayuda estatal.

(<sup>540</sup>) La sobrecompensación provenía de una exención fiscal a la empresa *Ferring*, en la que dicha empresa no debía pagar un gravamen sobre las ventas directas de medicamentos, mientras que los laboratorios farmacéuticos, competidores directos que formaban el otro canal de distribución, sí estaban obligados a dicho pago. De este modo, alegaba Francia, se reequilibraban ambos circuitos de distribución, ya que aquel en el que se imponía una OSP, la competencia se veía falseada por dicha imposición. Del mismo modo, lo determinó el Tribunal de Justicia.

(<sup>541</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1985, *Procureur de la République contra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, asunto 240/83, con comentario de F. MACRÌ, *Principio di trasparenza e cabotaggio marittimo: due recenti casi, Il diritto dell'Unione Europea*, 2002, 687.

ayudas estatales a las sobrecompensaciones por la realización de una misión SIEG por no conferir una ventaja económica real, siempre que no excediese «*de lo que es estrictamente necesario para compensar el coste adicional neto soportado por éstos para cumplir las obligaciones de servicio público que tienen impuestas*»<sup>(542)</sup>.

En suma, se desprende de esta sentencia que una intervención pública a favor de una empresa no se le aplica el artículo 92 TCEE (hoy 107 TFUE) si, primero, se le impone una obligación de servicio público y, segundo, el importe de la financiación pública, incluido un exceso de compensación, no supera los costes inducidos por la prestación de dicho SIEG<sup>(543)</sup>.

El anterior fundamento ha sido criticado con intensidad por el abogado general Léger en las conclusiones de la sentencia *Altmark*<sup>(544)</sup>, en la que por medio de tres

---

<sup>(542)</sup> Conclusiones del abogado general Sr. Antonio Tizzano presentadas el 8 de mayo de 2001, relativas al asunto C-53/00, apartado 60 ss. Según el abogado general el hecho de imponer a los mayoristas de suministro de medicamentos una obligación de servicio público supone «*una carga indebida que éstos no habrían soportado en el supuesto de no haber existido las citadas obligaciones de servicio público*». Por lo tanto, mientras la sobrecompensación sea proporcional a la misión de servicio público impuesta, no se le aplican las normas sobre ayudas estatales.

<sup>(543)</sup> J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La financiación de los servicios públicos y la noción de ayuda de estado. A propósito de la STJCE de 22 de noviembre de 2001, en el asunto C-53/00. Decisión prejudicial planteada por el tribunal des affaires de sécurité sociale de Créteil (Francia), en el litigio Ferring SA c. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, cit., 959.

<sup>(544)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, en el que participa Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, asunto C-280/00*. El litigio principal consistía en la concesión por parte de la región de Magdeburgo a Altmark Trans GmbH de licencias de servicios regulares por autobús en el *Landkreis Stendal*, hecho que suponía un cobro de una contraprestación por dicho servicio. Para una amplia visión de la sentencia, ver los comentarios de la sentencia de M. ANTONUCCI, *I servizi di interesse economico generale e gli aiuti di Stato*, en *Cons. Stato*, 2003, II, 1354, así como R. MAGLIANO, *Servizi d'interesse economico generale, aiuti di Stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: giurisprudenza Altmark e iniziative normative della Commissione CE*, en *Dir. comm. internaz.*, 2004, 765. Para un mayor estudio, ver M. MEROLA, M. MEDINA, *De l'arrêt Ferring à l'arrêt Altmark: continuité ou revirement dans l'approche du financement des services publics*, cit., 639; A. ALEXIS, *L'arrêt Altmark Trans du 24 juillet 2003: la Cour de Justice précise les conditions de financement des Services d'intérêt économique général*, en *Competition Policy newsletter*, 2003, n. 3, 1; E. ZANELLI, *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante?*, en *Politica del diritto*, XXXV, n. 1, marzo 2004, 175; E. ZANELLI, *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante?*, en *Politica del diritto*, XXXV, n. 1, 2004, 175; F. LOUIS, A. VALERY, *Ferring revisited: the Altmark Case and State financing of public service obligations*, en *World Competition*, 2004, 53; J. L. BUENDÍA SIERRA, J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Ayudas de Estado y Servicios de Interés Económico General: ¿BUPA versus ALTMARK?*, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 2009, n. 9, 49; J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La financiación pública de los SIEG y la jurisprudencia post-Altmark*, en *Azpilcueta: cuadernos de derecho*, n. 21, 2010, 93; M. MEDINA, *Le financement des services publics en France dix ans après l'arrêt Altmark*, en *Concurrences*, n.1, 2014, 1.

argumentos justificaba su crítica del anterior criterio <sup>(545)</sup> en apoyo del «criterio de la ayuda de Estado» que ya había sido en cierta medida desarrollado en anteriores sentencias por la jurisprudencia europea <sup>(546)</sup>. De acuerdo con el abogado general Leger, la interpretación errónea llevada a cabo por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Ferring*, priva de gran parte de la utilidad del artículo 90.2 TCEE (hoy artículo 106.2 TFUE) y, por consiguiente, no ofrecía un marco conveniente para el control de las compensaciones (ayudas) recibidas por las empresas encargadas de la gestión de un SIEG.

Pese a las duras críticas del abogado general Leger al criterio de la compensación desarrollado en la jurisprudencia *Ferring* por el abogado general Tizzano, el Tribunal de Justicia en la sentencia *Altmark* falló a favor del mismo <sup>(547)</sup> y perfiló el nuevo marco jurídico de los SIEG para el período posterior <sup>(548)</sup>: a la sobrecompensación surgida se

---

<sup>(545)</sup> Conclusiones del Abogado General Sr. Philippe Léger, presentadas el 19 de marzo de 2002, relativas al asunto C-280/00, apartados 73 a 98.

<sup>(546)</sup> Ya era planteado con anterioridad en otros asuntos, vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig contra República Federal de Alemania*, asunto 78/76; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, *Banco de Crédito Industrial SA, hoy Banco Exterior de España SA contra Ayuntamiento de Valencia*, asunto C-387/92; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 27 de febrero de 1997, cit., asunto T-106/95; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) de 10 de mayo de 2000, cit., asunto T-46/97; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 22 de junio de 2000, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-332/98.

<sup>(547)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartado 87 que dice «*De esta jurisprudencia [asunto Ferring] se desprende que si una intervención estatal debe considerarse una compensación que constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público, de forma que estas empresas no gozan, en realidad, de una ventaja financiera y que, por tanto, dicha intervención no tiene por efecto situar a estas empresas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras, tal intervención no está sujeta al artículo 92, apartado 1, del Tratado*».

<sup>(548)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 27 de noviembre de 2003, cit.; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 16 de marzo de 2004, *Danske /Busvognmænd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-157/01; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) de 16 de septiembre de 2004, *Valmont Nederland BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-274/01; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 18 de enero de 2005, *Confédération nationale du Crédit mutuel contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-93/02; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 30 de marzo de 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl contra Giuseppe Calafiori*, asunto C-451/03; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 1 de julio de 2008, *Deutsche Post AG contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-266/02; sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2008, *Chronopost SA y La Poste contra Union française de l'express (UFEX) y otros*, asuntos acumulados C-341/06 P y C-342/06 P; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Octava ampliada) de 11 de junio de 2009, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-222/04; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Séptima) de 6 de octubre de 2009, *FAB Fernsehen aus Berlin GmbH contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-8/06.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

le aplican las normas sobre ayudas estatales (introduce el concepto «beneficio razonable», posteriormente comentado); nuevos cuatro criterios <sup>(549)</sup> necesarios para excluir las compensaciones por OSP como ayuda estatal (por ello se le eximen de la obligación de notificación) fueron establecidos.

En el período posterior al asunto *Altmark*, la jurisprudencia europea continuó aplicando sus criterios en sucesivas sentencias <sup>(550)</sup>, no sin producir ciertas incertidumbres relativas a las situaciones surgidas por el no cumplimiento de alguno de sus criterios. En consecuencia y con el propósito de resolver dicho vacío, la Comisión publicó en 2005 su primer «Paquete SIEG» <sup>(551)</sup> que introducían particularmente la nueva perspectiva iniciada por el Tribunal en su asunto *Altmark*, añadiendo nuevos criterios <sup>(552)</sup>.

---

<sup>(549)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartado 95.

<sup>(550)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 27 de noviembre de 2003, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 30 de marzo de 2006, cit.; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 7 de septiembre de 2006, *Laboratoires Boiron SA contra Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) de Lyon, que se subroga en los derechos y obligaciones de Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, asunto C-526/04.

<sup>(551)</sup> Directiva (2005/81/CE) de la Comisión de 28 de noviembre de 2005, por la que se modifica la Directiva (80/723/CEE) relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas así como a la transparencia entre determinadas empresas (DOUE L 312 de 29 de noviembre de 2005, 47) (en adelante, «Directiva (2005/81/CE)»); Decisión de la Comisión (2005/842/CE), de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DOUE L 312 de 29 de noviembre de 2005, 67) (en adelante, «Decisión (2005/842/CE)»); Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (DOUE C 297 de 29 de noviembre de 2005, 4) (en adelante, «Marco SIEG de 2005»). Para un amplio estudio, ver. D. GALLO, *Finanziamento dei servizi di interesse economico generale e aiuto di Stato nel Diritto Comunitario*, en *Riv. it. dir. pubbl.*, 2007, 893; M. MEROLA, *Il «pacchetto» normativo sul finanziamento dei servizi di interesse economico generale alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale*, en *Il mercato unico dei servizi*, dirigido por F. Bestagno, L.G. Radicati di Brozolo, Milán, 2007, 117; M. ROSS, *Promoting Solidarity: From Public Services to a European Model of Competition?*, en *Common Market Law Review*, vol. 44, n. 4, 2007, 1057; M. MARTINELLI, *Compensazioni finanziarie di obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato*, en *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 113; L. CERASO, *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, en *Riv. it. dir. pubbl.*, 2008, 97; A. RENZULLI, *Services of General Economic Interest: The Post-Altmark Scenario*, *European Public Law*, vol. 14, 2008, 399; A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *El «paquete modernizador» del artículo 86 CE y las compensaciones por servicios de interés económico general*, en *Cuadernos europeos de Deusto*, n. 38, 2008, 177; M. T. KARAYIGIT, *The Notion of Services of General Economic Interest Revisited*, en *European Public Law*, vol. 1, 2009, 575; L. GYSELEN, *Services of General Economic Interest and Competition under European Law. A Delicate Balance*, en *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 1, n. 6, 2010, 491.

<sup>(552)</sup> Era anunciado en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 12 de mayo de 2004, página 13 ss.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



Se encontraba formada por tres disposiciones en las que a continuación se exponen sus puntos más destacados: la Directiva (2005/81/CE), obligaba a las empresas encargadas de la gestión de un SIEG que llevaran una separada contabilidad, en la que una de ellas se destinaría a la provisión del SIEG; la Decisión (2005/842/CE), establecía la regulación relativa a aquellas compensaciones de servicio público que constituyen una ayuda estatal, así como los términos de compatibilidad con el artículo 86.2 TCEE (hoy 106.2 TFUE): la existencia de una atribución formal de la misión SIEG y la adecuación de la compensación (<sup>553</sup>), recogidos en los artículos 4, 5 y 6; por último, el Marco SIEG de 2005, que fijaba los nuevos criterios de compensación (igualmente, debían establecer la existencia de una atribución formal de la misión SIEG y la adecuación de la compensación) en caso de que la ayuda estatal no se encuadre en el ámbito de la Decisión (2005/842/CE), pero todos los sectores de transporte estaban excluidos.

En suma, en el nuevo marco comunitario los Estados miembros pueden imponer una obligación de servicio público a una empresa de su territorio que, en el momento que se cumplan los cuatro criterios acumulativos, no le será de aplicación las normas sobre ayudas estatales y, en caso de incumplimiento de al menos uno, entra dentro del marco del artículo 87.1 TCE (hoy 107.1 TFUE) y puede llegar a ser compatible con el mercado interno en conformidad con el artículo 86.2 TCE (hoy 106.2 TFUE) si se cumplen los criterios de la Decisión (2005/842/CE) o, en caso de incumplimiento, puede otorgarse la compatibilidad si cumple los criterios del Marco SIEG de 2005.

Con respecto al sector aeroportuario, la Decisión (2005/842/CE) permite, por vez primera, que la entera gestión aeroportuaria pueda entrar en el ámbito SIEG y recibir compensaciones por servicio público compatibles con el mercado interno (<sup>554</sup>), siempre y cuando concurren las siguientes circunstancias: *a)* cuando la compensación por servicio público concedida a la empresa gestora del aeropuerto obtenga un volumen de negocios anual, antes de impuestos e incluidas todas las actividades, no superior a los 100 millones EUR durante los dos ejercicios anteriores al de la concesión del carácter de servicio de interés económico general, y que reciba una compensación anual por el servicio en cuestión inferior a 30 millones EUR; *b)* compensaciones por servicio

---

<sup>553</sup>) Puede afirmarse que son transcripciones del primero y tercero criterios *Altmark*.

<sup>554</sup>) Decisión (2005/842/CE), artículo 2.d.

público en aeropuertos cuyo tráfico medio anual durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se atribuyó el carácter de servicio de interés económico general no hubiere superado 1.000.000 de pasajeros.

### 3.2.5. Las Directrices de 2005.

En diciembre de 2005 fueron publicadas las segundas Directrices de la aviación civil <sup>(555)</sup> que complementaban a las anteriores Directrices de 1994. En relación con las obligaciones de servicio público impuestas a las compañías aéreas para operar ciertas rutas de interés general, no aportan nada nuevo y, en consecuencia, continuaban regulándose en este periodo, como venía haciéndose, de conformidad con el Reglamento n. 2408/92 (hoy Reglamento n. 1008/2008).

Las nuevas Directrices sin embargo incorporaban, bajo el cumplimiento de los criterios *Altmark*, que ciertas actividades desarrolladas por un aeropuerto pudieran ser constitutivas de un SIEG, así como excepcionalmente la actividad de gestión aeroportuaria en su conjunto y, consiguientemente, no le era de aplicación el artículo 87.1 TCE (hoy 107.1 TFUE). A saber, un Estado miembro puede imponer al gestor aeroportuario obligaciones de servicio público a fin de que «*garantice una adecuada gestión del interés público general*», sin que prejuzgue la existencia de obligaciones de servicio aéreo con respecto a rutas que tienen origen o destino dicho aeropuerto.

En relación con la entera gestión aeroportuaria, la Comisión impuso ciertas obligaciones: la excepcionalidad, es decir, la imposición de OSP sólo puede llevarse a cabo «*en casos excepcionales*» y específica, ejemplarizando, que podría considerarse la gestión conjunta en el caso de aeropuertos situados en regiones aisladas <sup>(556)</sup>; únicamente se tienen presentes en la compensación como SIEG las actividades básicas <sup>(557)</sup> que ejecuta el gestor aeroportuario y quedan, por tanto, al margen de esta disciplina

---

<sup>(555)</sup> Comunicación de la comisión (2005/C 312/01), Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DOUE C 312, de 9 de diciembre de 2005, 1), (en adelante, «Directrices de 2005»). Para un amplio estudio en doctrina, ver apartado 6.3 del Capítulo III de esta Tesis.

<sup>(556)</sup> Puede apreciarse de nuevo al no definir más concretamente esos «casos particulares», la facultad de la Comisión sobre el control de las compensaciones de OSP.

<sup>(557)</sup> Directrices de 2005, apartados 34 y 53 i, ii e iii. Las actividades básicas del aeropuerto quedan divididas en los siguientes subgrupos de actividades: i) construcción de infraestructuras y equipos aeroportuarios propiamente dichos, (pistas, terminales, plataformas, torres de control aéreo) o de apoyo directo (instalaciones contra incendios, equipos de seguridad o de protección), ii) explotación de

las más puramente comerciales <sup>(558)</sup>; el volumen de tráfico aéreo del aeropuerto al que se le pretende encomendar una misión SIEG no supone una limitación para superar los criterios *Altmark*.

En caso de ser declaradas ayudas estatales por no cumplir uno de los cuatro criterios acumulativos *Altmark*, la financiación de las compensaciones SIEG podían ser compatibles de conformidad con el artículo 86.2 TCE (hoy 106.2 TFUE), para los aeropuertos con un tamaño inferior al millón de pasajeros y bajo ciertas condiciones concretadas en los apartados 65 a 67 de las Directrices de 2005, que incluyen los requisitos instituidos en la Decisión (2005/842/CE): la adjudicación de una misión de servicio público mediante un acto oficial designado por el Estado miembro, que deberá especificar los costes específicos del servicio público, así como los parámetros de cálculo, control y revisión de la compensación, entre otros <sup>(559)</sup>. Sin embargo, no descartaba la imposición de OSP a aeropuertos de mayor tamaño, quedando su imposición a la facultad potestativa de la Comisión en su estudio caso por caso.

### 3.2.6. **Reglamento 1008/2008.**

En 2008, se han refundido en el Reglamento n. 1008/2008, los cuatro Reglamentos que daban nombre al tercer paquete de medidas liberalizadoras. En su artículo 16, recoge los criterios a seguir para imponer una OSP a una determinada compañía aérea.

---

infraestructuras, incluidos el mantenimiento y la gestión de infraestructuras aeroportuarias, iii) prestación de los servicios aeroportuarios que lleva aparejado el transporte aéreo, como servicios de asistencia en tierra, utilización de infraestructuras conexas, servicios de lucha contra incendios, servicios de urgencias, seguridad, etc.

<sup>(558)</sup> Son aquellas situadas en el apartado 54, inciso iv: «*actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto, lo cual comprende, entre otras cosas, la construcción, financiación, explotación y alquiler de espacios y bienes inmuebles, no sólo para oficinas y almacenes, sino también para empresas industriales y hoteles situados en el recinto del aeropuerto, así como tiendas, restaurantes y aparcamientos. Por no formar parte de la actividad «transportes», la financiación pública de esas actividades no ha de someterse a las presentes Directrices, y será examinada desde la perspectiva de las normas sectoriales y horizontales pertinentes».*

<sup>(559)</sup> Directrices de 2005, apartado 66. Información mínima contenida en el acto oficial: la naturaleza concreta de la obligación de servicio público; los gestores y el territorio correspondientes; el carácter de cualquier derecho especial o exclusivo concedido al aeropuerto; los parámetros de cálculo, control y revisión de la compensación; los medios de evitar eventuales deficiencias o excesos en la compensación, y los procedimientos de corrección en caso de producirse tales circunstancias.

Poco viene incorporado en el presente Reglamento en relación con su anterior, si bien suprime en su apartado 1, la referencia a aeropuerto regional ampliando el límite cuantitativo mencionado en párrafos superiores a todos los aeropuertos de la Unión.

### 3.2.7. Segundo «paquete» SIEG: «II paquete Altmark» o « paquete Almunia».

En 2008, la sentencia BUPA <sup>(560)</sup> esclarece y profundiza los cuatro criterios *Altmark* y reconoce particularmente su compatibilidad con el Tratado y portando un cambio de perspectiva más flexible y amplia con respecto a la anterior. Afirma el Tribunal de Primera Instancia que los cuatro requisitos *Altmark* no pueden aplicarse del mismo modo a todos los sectores de interés económico general, debiendo ser evaluados cada caso de forma individual atendiendo sus características propias.

En 2012 se publica el nuevo «paquete SIEG» <sup>(561)</sup> en aras a la modernización más «económica» <sup>(562)</sup> del anterior «paquete SIEG» de 2005 <sup>(563)</sup> en lo que respecta a los

---

<sup>(560)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd y BUPA Ireland Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-289/03, con comentarios de A. BIONDI, *BUPA v. Commission*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2008, 401; J-Y. CHÉROT, *Le TPICE se prononce sur la portée de la jurisprudence Altmark*, en *Concurrences: revue des droits de la concurrence*, 2008, n. 2, 144; W. SAUTER, en *Common Market Law Review*, 2009, 269; M. ROSS, *A healthy approach to services of general economic interest? The BUPA judgment of the Court of First Instance*, en *European Law Review*, 2009, 127. Para una amplia visión, vid. J. L. BUENDÍA SIERRA, J. A. RODRÍGUEZ MINGUEZ, *Ayudas de Estado y Servicios de Interés Económico General: ¿BUPA versus ALTMARK?*, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 2009, n. 9, 49.

<sup>(561)</sup> Comunicación de la Comisión (2012/C 8/02) 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 (DOUE C 8, de 11 de enero de 2012, 4) [en adelante, «Comunicación (2012/C 8/02)»]; Decisión de la Comisión (2012/21/UE) 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 concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DOUE L 7, de 11 de enero de 2012, 3) [en adelante, «Decisión (2012/21/UE)»]; Comunicación de la Comisión (2012/C 8/03), Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011) (DOUE C 8, de 11 de enero de 2012, 15) (en adelante, «Marco SIEG de 2012»); 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 (DOUE L 114, de 26 de abril de 2012, 8) (en adelante, «Reglamento 360/2012»). Para un amplio estudio del nuevo marco jurídico, vid. J. KOCIUBIŃSKI, *Services of general economic interest – Towards a european concept of public services*, en *Wroclaw Review of Law Administration & Economics*, vol. 1, n. 2, 2011, 49; A. SINNAEVE, *What's New in SGEI in 2012? - An Overview of the Commission's SGEI Package*, en *European State Aid Law Quarterly (EstAL)*, 2/2012, 347; E. SZYSZCZAK, *Modernising State Aid and the Financing of SGEI*, en *Journal of European Competition Law & Practice*, 2012, 332; L. HOORNAERT, *Looking Back to the ERA Conference "One Year of Application of the New Package for Services of General Economic Interest"*, en *European State*

servicios de interés económico general, así como de las ayudas estatales. Cuatro nuevos documentos son publicados y derogan aquellos contenidos en el primer «paquete SIEG» de 2005.

La Comunicación (2012/C 8/02) es publicada para aclarar las imprecisiones derivadas de la aplicación de los criterios *Altmark* por los Tribunales europeos y la Comisión, por consiguiente, muestra aquellas compensaciones por servicio público que no comportan una ayuda estatal. De la misma forma, si bien no incorpora el concepto de SIEG, especifica ciertas de sus características esenciales que los definen: «*deben estar destinados a los ciudadanos o ser de interés para la sociedad en su conjunto*»; «*no sería adecuado vincular obligaciones específicas de servicio público a una actividad que ya efectúan, o pueden efectuar satisfactoriamente [...] empresas que operan en condiciones normales de mercado*». Asimismo, como elemento de guía, incorpora la definición de los requisitos de la noción de ayuda estatal de conformidad con el artículo 107.1 TFUE más relevantes para la definición de un SIEG. Finalmente, destaca la definición de los SSIG en el ámbito de la salud y de la educación.

La Decisión (2012/21/UE) es una adaptación a la realidad actual de los SIEG y, por ello, sustituye la Decisión (2005/842/CE) de 2005. Fija el importe y las condiciones de compatibilidad en las que las ayudas estatales consistentes en una compensación por un servicio de interés económico general no están sujetas a la obligación de notificación previa, que se encuentra establecida en el artículo 108.3 TFUE, por considerarse compatibles con el artículo 106, apartado 2, del Tratado. Además, introduce un amplio margen de exención (no limitación cuantitativa) para los servicios sociales.

Este el caso del sector aeroportuario. La Comisión limita a un único tipo de ayuda estatal compatible con el artículo 106.2, TFUE, aquella cuya «*compensación por la prestación de servicios de interés económico general en lo relativo a aeropuertos [...]*

---

*Aid Law Quarterly*, 2013, 773 ; D. GALLO, *Gli aiuti di stato e la compensazione di obblighi di servizio pubblico*, en *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, dirigido por L. F. Pace, 2013, 527; N. FIEDZIUK, *Services of general economic interest in EU law*, 2013, publicado en la página web: [https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/services-of-general-economic-interest-in-eu-law\(0c3a568f-ba69-48f7-9c5d-53ba7bfe4bd3\).html](https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/services-of-general-economic-interest-in-eu-law(0c3a568f-ba69-48f7-9c5d-53ba7bfe4bd3).html).

<sup>(562)</sup> J. KOCIUBIŃSKI, *Services of general economic interest – Towards a european concept of public services*, cit., 49.

<sup>(563)</sup> Para una visión del marco anterior, vid. J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La jurisprudencia post-Altmark y la financiación de los SIEG*, en *Actas de derecho industrial y derecho de autor*, 30, 2009-2010, 691.

cuyo tráfico medio anual durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se atribuyó el carácter de servicio de interés económico general no hubiere superado 200.000 pasajeros en el caso de los aeropuertos». Reduce de 1.000.000 a 200.000 la capacidad del aeropuerto. Además, ni el volumen de negocios anual, ni el tipo de compensación anual recibida por el aeropuerto son tenidos en cuenta.

Igualmente, el Marco SIEG de 2005 es actualizado por el nuevo Marco SIEG de 2012 y las ayudas estatales como SIEG que no pasen los requisitos de compatibilidad de la Decisión SIEG de 2012, son sometidas a las condiciones de compatibilidad de esta disposición, que son más estrictas que las de la Decisión, en particular lo que se refiere al cálculo del importe de la indemnización SIEG. Incluye, a diferencia del anterior Marco SIEG, las ayudas a los aeropuertos.

La novedad es el Reglamento n. 360/2012 (<sup>564</sup>), que permite las ayudas *de minimis* a las empresas encargadas de gestionar un SIEG (con ciertas excepciones), pero incrementadas en 300.000 euros su importe con respecto al régimen general (<sup>565</sup>) y por el mismo periodo de tres años.

### 3.2.8. **Directrices de 2014.**

Las Directrices de 2014 de la aviación civil (<sup>566</sup>) introducen el definitivo régimen jurídico de los servicios económicos de interés general en los sectores del transporte aéreo como aeroportuaria. Admite la incorporación del nuevo paquete SIEG en la materia y se centra particularmente en las actividades aeroportuaria. El análisis de estas Directrices en el sector aeroportuario se realiza en apartados posteriores.

---

(<sup>564</sup>) Para un amplio estudio, ver C. COSTANTINO, *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di stato: il regolamento n. 360/2012 e la soglia de minimis per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico*, en *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, 2013, 100.

(<sup>565</sup>) Reglamento (UE) n. 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* (DOUE L 352 de 24 de diciembre de 2013, 1), artículo 3.2.

(<sup>566</sup>) Comunicación de la Comisión (2014/C 99/03), *Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas* (DOUE C 99 de 4 de abril de 2014, 3), puntos 67 a 76 (en adelante, «Directrices de 2014»). Para un amplio estudio de estas Directrices, ver apartado 6.4 del Capítulo III de esta Tesis.

#### **4. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA ACTIVIDAD DE GESTIÓN AEROPORTUARIA COMO UN SERVICIO DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL.**

Los Estados miembros, como decisores de imposición de una obligación de servicio público, tienen a su disposición numerosos mecanismos de financiación – ayuda financiera directa con cargo al presupuesto del Estado, la concesión de derechos especiales o exclusivos, las contribuciones de los operadores del mercado, la nivelación de tarifas y la financiación solidaria – para subvencionar la prestación de un servicio de interés económico general. Asimismo, el Derecho europeo le concede a los Estados miembros una amplia facultad discrecional con respecto a la elección del mecanismo más adecuado. En consecuencia, el único límite existente es evitar que dicho mecanismo de financiamiento falsee la competencia en el mercado común.

En las Directrices de 2005, la Comisión incluye ciertas actividades económicas realizadas por los aeropuertos así como su entera gestión – únicamente en situaciones excepcionales – dentro del ámbito de los servicios de interés económico general en el sentido del artículo 106, apartado 2, TFUE y de la jurisprudencia *Altmark* <sup>(567)</sup>.

##### **4.1. Los criterios *Altmark*: existencia de ayuda estatal.**

Los cuatro criterios *Altmark* son acumulativos y deben cumplirse simultáneamente con el objeto de que la compensación SIEG no sea considerada como una ayuda estatal, conforme al artículo 107.1 TFUE y, consecuentemente, la obligación de notificación emanada del artículo 108.3 TFUE. En caso de no tener lugar alguno, la financiación automáticamente tiene la consideración de ventaja económica y, por tanto, las normas sobre las ayudas estatales serán de aplicación.

En relación con la gestión aeroportuaria, son pocos los casos analizados por la Comisión <sup>(568)</sup> y ninguno ha superado los cuatro criterios, justificada dicha ausencia

---

<sup>(567)</sup> Ver nota 544.

<sup>(568)</sup> Algunas de las ayudas analizadas para este trabajo son: ayuda estatal de Rumania de 24 de mayo de 2011 [SA.30931-2011/C (ex N 185/2010)], relativa al desarrollo del plan de infraestructuras aeroportuarias [C(2011)3461 final]; ayuda estatal de Francia de 8 de febrero de 2012 [SA.26494 (2012 / C) (ex 2012 / NN)], relativa al aeropuerto de La Rochelle [C(2012) 549 final]; ayuda estatal de Alemania de 22 de febrero de 2012 [SA.27339 (2012/C) (ex 2011/NN)], relativa a la presunta ayuda estatal al aeropuerto de Zweibrücken [C (2012) 1015 final]; ayuda estatal de Alemania de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)] relativa al aeropuerto de Saarbrücken [C(2011) 941

posiblemente por la supresión de la obligación de notificar a aquellos aeropuertos con menos de un millón de pasajeros anuales, de conformidad con anteriores Directrices de 2005 <sup>(569)</sup> y, consecuentemente, dejar a los Estados miembros la definición de sus obligaciones de servicios públicos y SIEG.

**3.2.1. Primer criterio: La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público, las cuales han de estar claramente definidas.**

La primera parte del primer criterio *Altmark* – «*La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público*» – trata sobre la especificidad en la atribución y dos cuestiones deben ser tratadas.

En primer lugar, la empresa encargada de la ejecución de un SIEG <sup>(570)</sup> queda sujeta al concepto tradicional de empresa de conformidad con el Tratado <sup>(571)</sup>. No sorprende esta circunstancia, teniendo presente que un SIEG se trata de una actividad comercial o económica. Desde el momento que el gestor aeroportuario desarrolla una actividad económica <sup>(572)</sup> puede, por tanto, entrar en el ámbito SIEG.

Se desprende de lo anterior que las actividades no económicas de función pública <sup>(573)</sup> quedan fuera del ámbito SIEG. En el caso de la gestión aeroportuaria, se trata de aquellas actividades que desarrolla la empresa gestora como autoridad aeroportuaria concernientes a las prerrogativas de Estado, tales como la seguridad, bomberos, policía, etc. Caso particular es aquel de las actividades comerciales y, por tanto, económicas que no se encontraban directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto

---

final]; ayuda estatal de Francia, de 25 de abril de 2012 [SA.33961 (2012 / C) (ex 2012 / NN)], relativa al aeropuerto de Nimes [C(2012) 2530 final]; ayuda estatal de Italia de 23 de enero de 2013 [SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N)], relativa a la compensación a los aeropuertos de Cerdeña por obligaciones de servicio público [ C(2013) 106 final].

<sup>(569)</sup> Directrices de 2005, punto 41.

<sup>(570)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH contra Eurocontrol*, asunto C-364/92, apartado 32.

<sup>(571)</sup> Según reiterada jurisprudencia se define empresa como «*cualquier entidad que ejerza una actividad económica, prescindiendo de su status jurídico y de su modalidad de financiación*». Vid. sentencia de 23 de abril de 1991, cit., apartado 21.

<sup>(572)</sup> Para un amplio estudio, ver apartado 3.2 del Capítulo IV de esta Tesis.

<sup>(573)</sup> Es necesario recordar que a estas actividades no se le aplican las normas sobre ayudas estatales, en los límites que sus compensaciones se limiten a cubrir únicamente los costes que han producido. Para un amplio estudio, ver apartado 3.2.2 del Capítulo IV de esta Tesis



(<sup>574</sup>). Las anteriores Directrices las excluían, pero en la nueva disposición no viene mencionada esta restricción. Ahora bien, en ausencia de una nueva práctica de la Comisión en la que aplicará sus nuevas Directrices, es difícil pensar en una mutación de criterio que las permita como SIEG. Estas actividades comerciales son impropias de las actividades relacionadas con el transporte aéreo (*aviation*) que realiza el aeropuerto y que, por este motivo, suponen unos ingresos «extras» al aeropuerto. Por ello, difícilmente pueden servir un objetivo de interés general.

Sin embargo, estas actividades económicas deben presentar características «especiales» en comparación con aquellas «ordinarias» (<sup>575</sup>) que sí pueden entrar en el ámbito del artículo 107.1 TFUE. A estos efectos, establece la Comunicación (2012/C 8/02) en su punto 48 que «*no sería adecuado vincular obligaciones específicas de servicio público a una actividad que ya efectúan, o pueden efectuar satisfactoriamente y en condiciones, tales como el precio, las características de calidad objetivas, la continuidad y el acceso al servicio acordes con el interés público, definido por el Estado, empresas que operan en condiciones normales de mercado*» (<sup>576</sup>).

Esta «especialidad» o «esencialidad» está relacionada con el objetivo último de la actividad: «*deben estar destinados a los ciudadanos o ser de interés para la sociedad en su conjunto*» (<sup>577</sup>). En efecto, debe tratarse de una necesidad primaria de los ciudadanos y, por ello, debe ser asegurada en términos de prestación básica, con costes asumibles, continuidad razonable y eficiencia suficiente. Por tanto, el carácter esencial supone que ningún sujeto de naturaleza privada no asumiría el servicio en cuestión o no lo llevaría a cabo en la misma medida o mismas condiciones que las estipuladas por el Estado decisor. En el caso que nos ocupa, este carácter «esencial» de las actividades aeroportuarias tiene su origen en el objetivo de «conectividad regional» (<sup>578</sup>), es decir, la

---

(<sup>574</sup>) Directrices de 2005, punto 53.iv. «*La construcción, financiación, explotación y alquiler de espacios y bienes inmuebles, no sólo para oficinas y almacenes, sino también para empresas industriales y hoteles situados en el recinto del aeropuerto, así como tiendas, restaurantes y aparcamientos*».

(<sup>575</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1991, cit., apartado 27; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 17 de julio de 1997, *GT-Link A/S contra De Danske Statsbaner (DSB)*, asunto C-242/95, apartado 53; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 18 de junio de 1998, cit., apartado 45.

(<sup>576</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 2001, cit., apartado 71.

(<sup>577</sup>) Comunicación (2012/C 8/02), párrafo 50.

(<sup>578</sup>) Sobre este aspecto y su importancia, ver P. FOIS, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, en *Dir. trasp.*, 2000, 335; L. MASALA, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, en *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*

capacidad de conectar que ofrece el aeropuerto a la región en el que se encuentra en relación con otras regiones europeas que, sin el funcionamiento normal del mismo, ésta permanecería gravemente aislada del resto de la Unión <sup>(579)</sup>. Así, debe demostrarse necesariamente que, en ausencia de compensación SIEG, la zona de influencia del aeropuerto <sup>(580)</sup> permanecería aislada del resto de la Unión en la medida que perjudicaría su desarrollo social y económico. Por ello, el mero hecho de que el aeropuerto contribuya al desarrollo económico y regional no justifica el reconocimiento de su gestión como SIEG <sup>(581)</sup>. En consecuencia, la región en la que se sitúa el aeropuerto entrará, en general, en el ámbito de aquellas conceptuadas como remotas, que incluyen las periféricas, y poco pobladas, de conformidad con las Directrices de 2014 <sup>(582)</sup>. Además, pone en tela de juicio este objetivo de conectividad, una existente competencia (exclusividad de servicio) <sup>(583)</sup>, es decir, la presencia de aeropuertos cercanos <sup>(584)</sup> y/o de otros medios de transporte, en particular, los servicios de trenes de alta velocidad o las conexiones marítimas por transbordador, difícilmente permiten que el aeropuerto desempeñe un SIEG <sup>(585)</sup>. Esto está, además, en concordancia con lo mencionado en el párrafo 48 de la Comunicación (2012/C 8/02), donde parece que la

---

(atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999), Torino, 2002, 111; C. DEREATI, *Trasporto aereo e oneri di pubblico servizio*, en *Trasp.*, 88, 2002, 168; S. ZUNARELLI, *Servizi aerei e continuità territoriale*, en *XXXIV Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y especial*, Padua, 2010, 349; Q. CALDERÓN, *Servicios aéreos con destinos ultraperiféricos*, en *XXXIV Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y especial*, ob. cit., 339.

<sup>(579)</sup> Directrices de 2014, punto 75.

<sup>(580)</sup> Directrices de 2014, punto 25.12. Define la zona de influencia del aeropuerto como: «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».

<sup>(581)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 22 de febrero de 2012, cit.

<sup>(582)</sup> Directrices de 2014, puntos 25.27; 25.28.

<sup>(583)</sup> La Comisión no ha hecho una alusión directa a la presencia de otros aeropuertos en las últimas Directrices y deja abierta la cuestión a las características propias de cada aeropuerto. Sin embargo, parece que la proximidad de un aeropuerto lo tiene en cuenta en sus Decisiones como tuvo lugar en la ayuda estatal de Rumania de 24 de mayo de 2011[SA.30931-2011/C (ex N 185/2010)], cit., en el que la Comisión tenía dudas que la ayuda fuese compatible con el mercado interno por la proximidad de sus aeropuertos y la no rentabilidad de sus gestiones.

<sup>(584)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 23 de febrero de 2012, cit., 111 s. En este asunto, la Comisión observa que el cercano aeropuerto de Zweibrücken, situado a 39 kilómetros del de Saarbrücken, el área de influencia del aeropuerto de Saarbrücken podría servir, en principio, igualmente su aérea de influencia y, consecuentemente, en ausencia de las operaciones del aeropuerto, ésta no podría quedar aislada.

<sup>(585)</sup> Sobre la competencia aeroportuaria, ver apartado 3.7 del Capítulo IV y apartados 4.3, 5.6 del Capítulo VI de esta Tesis.

presencia de competencia en «condiciones normales de mercado» <sup>(586)</sup> puede ser un condicionante que demuestre la no necesidad de imponer una obligación de servicio público y, consecuentemente, el desarrollo de los intercambios no queda afectado en forma contraria al interés de la Unión como emana el artículo 106.2 TFUE. Igualmente, del párrafo 48 anterior, se entiende que la «especialidad» requiere que la potencial empresa que pretende proveer el SIEG, no se oriente en búsqueda de intereses comerciales o económicos y, si ya se está ocupando de la gestión del servicio en cuestión, esté obteniendo rendimientos negativos de explotación por su provisión. Este requisito de naturaleza económica implica que sin dicho cometido imperativo (OSP), la empresa no lo asumiría o no lo llevaría a cabo en la misma medida o en las mismas condiciones que las estipuladas por el Estado en cuestión.

En relación con la esencialidad de la actividad de funcionamiento aeroportuaria entendida en virtud del objetivo europeo de conectividad, ha sido confirmada por la Comisión en el asunto «aeropuertos sardos» <sup>(587)</sup>. La Comisión justificaba esta parte del primer requisito *Altmark*, por la insularidad de la isla mediterránea y la insuficiencia de medios de transportes alternativos, como ya había alegado previamente en la Decisión (2007/332/CE) relativa a las obligaciones de servicio público a rutas con origen o destino el aeropuerto de Alghero <sup>(588)</sup>.

En segundo lugar, el «efectivo» encargo de una misión SIEG, independientemente de quien lo sugiere <sup>(589)</sup>, exige que se realice por medio de un acto – legislativo o reglamentario – de poder público, si bien un instrumento del sector privado como un contrato entre el proveedor y el poder público es suficiente <sup>(590)</sup>. No lo son una

---

<sup>(586)</sup> Sobre este concepto, ver apartado 3.2.3 en el Capítulo III de esta Tesis.

<sup>(587)</sup> Ayuda estatal de Italia de 23 de enero de 2013 [SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N)], cit., párrafo 73.

<sup>(588)</sup> Decisión de la Comisión de 23 de abril de 2007, sobre la imposición de obligaciones de servicio público en determinadas rutas con origen o destino Cerdeña, de conformidad con el artículo 4 del 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 [C (2007) 1712 def.].

<sup>(589)</sup> En efecto, la empresa encargada de una OSP puede sugerir a la autoridad competente empeñarse en la realización de dicho servicio. Vid. sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de junio de 2005, *Fred Olsen, SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-17/02, apartado 188.

<sup>(590)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 1997, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, asunto C-159/94, apartado 66.

autorización anterior o una aprobación posterior (<sup>591</sup>). Este acto debe ofrecer como mínimo: a) el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público; b) la empresa interesada y, si procede, el territorio afectado; c) la naturaleza de cualesquiera derechos exclusivos o especiales atribuidos a las empresas por la autoridad en cuestión; d) los parámetros aplicados al cálculo, control y revisión de la compensación; y e) las modalidades para evitar y recuperar las posibles compensaciones excesivas.

La segunda parte del primer criterio *Altmark* – «*las cuales han de estar claramente definidas*» – expone la exigencia de una «clara» definición de la obligación de servicio público que se encuentra ligada a la noción SIEG y a los elementos del acto de poder público. Como ha sido indicado, el concepto de SIEG no se encuentra desarrollado ni en el Derecho originario ni derivado europeos, por lo que le concierne al Estado miembro en cuestión desempeñar esta tarea y, por ello, dispone un amplio margen de apreciación al respecto. No obstante, la Comunicación (2012/C 8/02), sin definir de manera clara un SIEG, pone en relieve ciertas pautas que le son propias para esbozar su noción, como si de requisitos se tratasen (<sup>592</sup>). En definitiva, se trata, por tanto, de demostrar efectivamente que el servicio al que se obliga la empresa beneficiaria entra dentro del ámbito de los SIEG, además de comprobar que derivan claramente de la legislación nacional que define las misiones de servicio público en interés de sus ciudadanos (<sup>593</sup>).

La Comisión permite en sus Directrices la gestión aeroportuaria como SIEG «en casos claramente justificados». Por este motivo, la información suministrada por las autoridades públicas debe ser suficientemente precisa en relación con la definición de los elementos que conforman el SIEG, comprendidos en el exigido acto de atribución. La falta de ciertos contenidos puede poner en duda la valoración de la Comisión (<sup>594</sup>) en

---

(<sup>591</sup>) En relación a la autorización previa, ver la Decisión (81/1030/CEE) de la Comisión de 29 de octubre de 1981, as IV/28.839, GVL (DO L 370 de 28 de diciembre de 1981, 49), punto 66. Con respecto a la aprobación *a posteriori*, ver Decisión (85/77/CEE) de la Comisión de 10 de Diciembre de 1984, as. IV/30.717, Eurocheques (DO L 35 de 7 de febrero 1985, 43), punto 29.

(<sup>592</sup>) E. SZYSZCZAK, *Modernising State Aid and the Financing of SGEI*, en *Journal of European Competition Law and Practice*, 2012, 338.

(<sup>593</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartado 89.

(<sup>594</sup>) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, cit., apartado 266, en el que establece: «*El control que la Comisión [...] se limita a comprobar, por una parte, si dicho sistema se basa en premisas económicas y fácticas manifiestamente erróneas y, por otra parte, si dicho sistema resulta manifiestamente inapropiado para alcanzar los objetivos perseguidos. En este contexto, el Tribunal de Primera Instancia debe, en particular, examinar si la apreciación de la*

relación con la definición de la actividad de gestión como SIEG. En las ayudas en las que se menciona este criterio primero, los gestores no habían superado la correcta definición de los elementos incluidos en el acto. Por ejemplo, en el asunto «aeropuertos regionales rumanos», la Comisión planteó dudas sobre la definición SIEG por no incluir ninguna actividad básica de los aeropuertos como exigía las Directrices de 2005 en los actos oficiales o una ausencia de definición de la compensación por servicio público<sup>(595)</sup>. Igualmente, así acometió en el asunto «aeropuertos de Cerdeña»<sup>(596)</sup>, exigiendo a la autoridad competente especificar las rutas y frecuencias subvencionadas con el propósito de definir correctamente el SIEG.

Se desprende que el aeropuerto ya en funcionamiento que desee que su actividad de funcionamiento sea declarada SIEG, debe concluir el contrato existente (muy común una concesión administrativa) y constituir otro con los propietarios de la infraestructura que contenga los elementos especificados en la Comunicación (2012/C 8/02).

**4.1.2. Segundo criterio *Altmark*: Los parámetros para el cálculo de la compensación tienen que establecerse previamente de forma objetiva y transparente.**

La Comisión no especifica qué parámetros de cálculo de la compensación SIEG deben ser seguidos en el caso concreto de la gestión aeroportuaria e le impone las líneas generales establecidas en la Comunicación SIEG.

A estos efectos, los parámetros de la compensación SIEG deben estar incluidos en el acto de atribución de la OSP y, consecuentemente, diseñados previamente a la celebración del mismo. Una omisión de dichos criterios, así como del procedimiento de determinación de la compensación por medio de ellos, supone el directo incumplimiento del segundo criterio<sup>(597)</sup>. Se desprende que lo primordial no es la forma elegida, sino su inclusión o no en la definición de la obligación de servicio público.

La finalidad de una definición previa de los elementos de la compensación de forma objetiva y transparente reside en evitar un futuro exceso de compensación que, al

---

*Comisión a este respecto es suficientemente plausible para demostrar la necesidad del sistema de que se trata».*

<sup>(595)</sup> Ayuda estatal de Rumania de 24 de mayo de 2011, cit., párrafos 96 ss.

<sup>(596)</sup> Ayuda estatal de Italia de 23 de enero de 2013, cit., párrafo 73.

<sup>(597)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartado 91.

superar gastos ocasionados por la ejecución de la OSP y, por ello, sobrepase de lo estrictamente necesario (<sup>598</sup>), origine una ventaja económica al beneficiario de la ayuda estatal, así como un abuso de la utilización del concepto SIEG por parte de un Estado miembro (<sup>599</sup>). Asimismo, una buena enunciación y descripción de la aplicación de los factores de valoración de la compensación, permite un control económico y que la indemnización sea proporcional con el objetivo pretendido. Además, en caso de que sea prevista una revisión, deben estar incluidos los posibles parámetros relativos a dicha revisión, durante el periodo de en el que se encomienda la provisión del servicio de interés económico general.

Es necesario poner de relieve que en aras de la transparencia, la Directiva (2006/111/CE) (<sup>600</sup>) obliga a las empresas gestoras de un SIEG a llevar cuentas separadas con el propósito que facilite de la misma forma el control económico de la compensación.

Igualmente a la definición de las misiones SIEG, las autoridades nacionales obtienen un amplio margen de apreciación en la determinación de los parámetros de la compensación (<sup>601</sup>) y, por tratarse de un análisis de hechos económicos complejos, dicha facultad de apreciación puede ser comparable a la que posee la Comisión para los casos de análisis de ayudas estatales (<sup>602</sup>).

Sin embargo, un problema aún no solucionado por el legislador comunitario en el nuevo paquete SIEG, es aquel consistente en saber que ocurre con los costes que surgen

---

(<sup>598</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartado 90.

(<sup>599</sup>) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, cit., apartado 214.

(<sup>600</sup>) Directiva (2006/111/CE) de la Comisión de 16 de noviembre de 2006 relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas (DOUE L 318 de 17 de noviembre de 2006, 17), artículo 2, letra d. Esto ya era incorporado por primera vez en la Directiva de transparencia (2005/81/CE).

(<sup>601</sup>) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, cit., apartado 214.

(<sup>602</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-301/87, apartado 49; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, *Reino de Bélgica contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-142/87, apartado 56; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto C-303/88, apartado 34; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 27 de febrero de 1997, *Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA), Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA), Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA) y Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-106/95, apartado 100.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

y, por ello, calculados *a posteriori*. Es el caso, por ejemplo, de costes extraordinarios relacionados con la OSP derivados de la construcción de una pista o edificio terminal. La controversia se encamina a saber si se tienen en cuenta o no y, por lo tanto, si pasan o no el segundo requisito. En principio, parece que no entran en el ámbito de este criterio <sup>(603)</sup>.

4.1.3. **Tercer criterio *Altmark*: La compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.**

Este criterio coincide con el principio de proporcionalidad de la compensación con la ejecución de una misión SIEG al que hace referencia el artículo 106.2 TFUE. La proporcionalidad se deduce de la necesidad de la compensación para proveer el servicio, cuestión que puede traducirse como que la compensación debe evitar que la empresa gestora sufra pérdidas económicas al llevar a cabo una misión SIEG. Según reiterada jurisprudencia <sup>(604)</sup>, «*la compensación prevista es necesaria para que la misión SIEG de que se trate pueda llevarse a cabo en condiciones económicamente aceptables* <sup>(605)</sup> o, a la inversa, *si la medida en cuestión es manifiestamente inapropiada en relación con el objetivo perseguido* <sup>(606)</sup>».

---

<sup>(603)</sup> J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La financiación pública de los SIEG y la jurisprudencia post-Altmark*, cit., 699.

<sup>(604)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, cit., apartado 222.

<sup>(605)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, cit., apartado 16; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 1997, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos*, asunto C-157/94, apartado 53, sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999, *Albany International BV contra Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, asunto C-67/96, apartado 107.

<sup>(606)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 13 de noviembre de 1990, *The Queen contra Minister of Agriculture, Fisheries and Food y The Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa y otros*; asunto C-331/88, apartado 14; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 26 de octubre de 1995, *R. Moscato contra Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging*, asunto C-481/93, apartado 120; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, *Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-180/96, apartado 97; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 1 de diciembre de 1999, *Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH y C.H. Boehringer Sohn contra Consejo de la Unión Europea (T-125/96) y Comisión de las Comunidades Europeas (T-152/96)*, asuntos acumulados T-125/96 y T-152/96, apartado 73 s.

Se deduce que el sistema de compensación debe estar directamente vinculado a los costes ocasionados por el cumplimiento de las OSP. Según consolidada jurisprudencia, mientras la financiación no exceda del coste neto de la obligación por servicio público, en principio, no son consideradas como ayudas estatales las intervenciones realizadas por los poderes públicos <sup>(607)</sup>. A estos efectos, dos prohibiciones se desprenden de este criterio <sup>(608)</sup>. Una primera, la compensación SIEG debe limitarse únicamente a cubrir los gastos ocasionados por su operación, teniendo presente los ingresos correspondientes y un beneficio razonable. Un exceso de compensación por la ejecución del servicio da lugar a una ventaja económica para la empresa beneficiaria al falsear la competencia e intercambios europeos <sup>(609)</sup> y, en consecuencia, pasa directamente a aplicársele la normativa sobre ayudas estatales. Una segunda, los Estados miembros deben financiar exclusivamente los gastos surgidos de la provisión del SIEG y no financiar otras actividades cuando la empresa actúa en diversos mercados a fin de evitar las así llamadas «ayudas cruzadas» <sup>(610)</sup>. Ello obliga a las empresas encargadas de una OSP a llevar una doble contabilidad.

Al igual que ha tenido lugar con respecto a los parámetros SIEG, no han sido definidos los elementos (ingresos, gastos y beneficio razonable) de la compensación SIEG para la gestión aeroportuaria.

#### 4.1.3.1. *Beneficio razonable.*

El beneficio razonable es el elemento constituyente de la compensación SIEG que mayor transformación y desarrollo ha sufrido y, como otros conceptos económicos introducidos en la normativa sobre ayudas estatales (por ejemplo, la POPEM), es debido dicho cambio en aras de la transparencia. El «beneficio razonable» viene definido como «*el coeficiente de rendimiento del capital* <sup>(611)</sup> *que requeriría una empresa media que*

---

<sup>(607)</sup> Se desprende del principio fundamental del «criterio de compensación». Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 22 de noviembre de 2001, cit., apartado 30; sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartado 71.

<sup>(608)</sup> D. GALLO, *I servizi d'interesse economico generale*, Milán, 2010, 688 s.

<sup>(609)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., 92.

<sup>(610)</sup> Ver al respecto, L. BRAVO CHEW, L. F. GAMBOA, *Subsidios cruzados: el caso del sector postal*, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, 2006, 251.

<sup>(611)</sup> Se entiende por coeficiente de rendimiento del capital como la tasa interna de rentabilidad (IRR) que la empresa logra sobre su capital invertido en toda la duración del proyecto, es decir, el IRR



estuviera considerando si prestar o no el servicio de interés económico general lo largo de toda la duración del periodo de atribución, teniendo en cuenta el nivel de riesgo»<sup>(612)</sup> y depende de cada sector y de las características de los parámetros de cálculo elegidos para determinar la compensación SIEG. En caso de no ser apropiado utilizar el coeficiente de rendimiento de capital, se puede recurrir a otros indicadores tales como la rentabilidad media de los fondos propios, la rentabilidad de los fondos invertidos, la rentabilidad sobre activos o el rendimiento por ventas.

El beneficio razonable, por tanto, no supone una ventaja económica en el beneficiario si bien es el equivalente al coste de oportunidad<sup>(613)</sup> destinado a realizar dicha actividad y abandonar otras.

**4.1.4. Cuarto criterio Altmark: Cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado conforme a un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios al menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse basándose en un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada de medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.**

El cuarto criterio supone que la compensación recibida por la realización de una obligación de servicio público debe ser la mínima necesaria para desempeñar la misión por la que ha sido conferida<sup>(614)</sup>. Por ello, el Estado paga un precio de mercado

---

sobre los flujos de efectivo del contrato. Se considera razonable que un rendimiento que no supere el tipo *swap* pertinente en más de 100 puntos. No obstante, depende del sector.

<sup>(612)</sup> Comunicación de la Comisión (2012/C 8/02) 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 (DOUE C 8 de 11 de enero de 2012, 4), párrafo 61.

<sup>(613)</sup> Para una definición del concepto, ver P. A. SAMUELSON, W. D. NORDHAUS, *Economía*, México, 1992, 38. Define coste de oportunidad como «*La toma de decisiones en un mundo de escasez implica renunciar al resto de opciones, lo que supone el sacrificio de hacer otra cosa. Esa opción a la que se renuncia se denomina coste de oportunidad*».

<sup>(614)</sup> Ayuda estatal Rumania de 24 de mayo de 2011[SA.30931-2011/C (ex N 185/2010)] relativa al desarrollo del plan de infraestructuras aeroportuarias [C(2011)3461 final], apartado 86; ayuda estatal de Alemania de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)] relativa al aeropuerto de Saarbrücken [C(2011) 941 final], apartado 89; ayuda estatal de Austria, de 23 de febrero de

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

adecuado para que la empresa designada se encuentre constreñida a ser lo más eficiente posible a la hora de la ejecución del servicio encomendado. A tal fin, el Tribunal estableció dos procedimientos de selección para elegir la empresa encargada de ejecutar una OSP: mediante una licitación pública o, en su defecto, por medio de un análisis de costes comparativo con el de una empresa eficiente <sup>(615)</sup>. En el caso particular del sector aeroportuario es difícil precisar cómo dictaminará la Comisión este cuarto criterio. En su práctica – no consolidada – no consideró las gestiones aeroportuarias como una misión de SIEG por no haberse elegido ningunas de las empresas encargadas de dicha gestión mediante ninguno de los dos procedimientos.

El primer procedimiento consiste en realizar una licitación pública, publicitada adecuada y precedentemente, con el propósito de elegir la empresa a la que se le encargará la misión de servicio público. Conforme a la normativa sobre ayudas estatales, este procedimiento es el más fácil de aplicar y preferible, ya que permite un proceso competitivo <sup>(616)</sup>, siempre que sea abierto (si bien uno restringido puede pasar el siguiente criterio), transparente y no discriminatorio, y ello acontece siempre que los requisitos contenidos en la Directiva (2004/17/CE) <sup>(617)</sup> y la Directiva (2004/18/CE) <sup>(618)</sup> se cumplan. Pese a ello, la nueva Comunicación no especifica qué procedimiento o procedimientos <sup>(619)</sup>, ni qué condiciones recogidas en las anteriores directivas son las ideales para la elección de la empresa óptima. Se limita a aceptar que, de conformidad con reiterada jurisprudencia, un procedimiento de contratación pública solo descarta la existencia de ayuda estatal cuando haga posible la selección del licitador capaz de

---

2012 [SA.24221 C/2011 (ex NN / 2011, CP 281/2007)], relativa al aeropuerto de Klagenfurt, Ryanair y otras aerolíneas [C(2012) 1011 final], apartado 123.

<sup>(615)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, cit., apartado 95.

<sup>(616)</sup> A. SINNAEVE, *What's New in SGEI in 2012? - An Overview of the Commission's SGEI Package*, cit., 352.

<sup>(617)</sup> Directiva (2004/17/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DOUE L 134 de 30 de abril de 2004, 1).

<sup>(618)</sup> Directiva (2004/18/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DOUE L 134 de 30 de abril de 2004, 114).

<sup>(619)</sup> De hecho, un diálogo competitivo [Directiva (2004/18/CE), artículo 29] o un procedimiento negociado [Directiva (2004/18/CE), artículo 30 y Directiva (2004/17/CE), artículo 1.9.c], bajo ciertas condiciones y excepcionalmente, pueden ser considerados suficientes.

prestar el servicio originando «*el menor coste para la colectividad*» <sup>(620)</sup>. A estos efectos, cualquier procedimiento que reconozca los criterios de «*el precio más bajo*», así como la nueva incorporación de «*la oferta económicamente más ventajosa*» (según los criterios: el precio, el plazo de ejecución, el costo de utilización, la rentabilidad, el valor técnico) <sup>(621)</sup>, puede justificar suficientemente ese menor coste para la colectividad, a condición de que «*los criterios de adjudicación, incluidos los medioambientales o sociales guarden relación con los servicios prestados y permitan a la oferta económicamente más ventajosa igualar el valor del mercado*» <sup>(622)</sup>. Por otra parte, este procedimiento, conjuntamente, puede ayudar a desarrollar unos parámetros de cálculo de la indemnización más transparentes y menos dañinos para la competencia en caso de que exista.

Para evaluar este método de adjudicación con respecto a la gestión aeroportuaria, debe prestarse atención que en Europa la mayor parte de las empresas gestoras aeroportuarias, que dirigen las actividades de aquellos aeropuertos a los que se puede encomendar una OSP, tiene naturaleza pública <sup>(623)</sup>. En estos casos, el procedimiento de licitación pública (u otros medios como un diálogo competitivo o un procedimiento negociado) es prácticamente improbable para elegir al gestor, ya que normalmente se otorga unilateralmente a la empresa estatal creada a tal fin mediante ley u otro instrumento legal. Igualmente, al funcionar como monopolios asignados por el Estado – de hecho ninguna empresa privada construiría un aeropuerto cercano a otro por faltar a la lógica del mercado – con una única oferta, otros operadores no pueden acceder a dicha gestión.

---

<sup>(620)</sup> Comunicación de la Comisión (2012/C 8/02), 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 (DOUE C 8 de 11 de enero de 2012, 4), párrafo 67.

<sup>(621)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1988, *Gebroeders Beentjes BV contra Estado de los Países Bajos*, asunto 31/87, apartado 18; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 2000, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, asunto C-225/98, apartado 12; sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de octubre de 2001, *SIAC Construction Ltd contra County Council of the County of Mayo*, asunto C-19/00, apartado 3.

<sup>(622)</sup> Comunicación de la Comisión (2012/C 8/02) 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 (DOUE C 8 de 11 de enero de 2012, 4), párrafo 67.

<sup>(623)</sup> De acuerdo con las Directrices de 2005, los únicos aeropuertos – aquellos de categoría D – con menos de un millón de pasajeros anuales eran a los que podían los Estados miembros imponer obligaciones de servicio público.

Por lo expuesto anteriormente, se hace prácticamente imprescindible el segundo criterio <sup>(624)</sup>. Según la Comisión, la existencia de una remuneración de mercado generalmente aceptada <sup>(625)</sup> es el factor idóneo para determinar la empresa eficiente. En el sector aeroportuario europeo no existe una remuneración de mercado. De acuerdo con la Comisión, parece difícil que *«ahora mismo pueda determinarse un parámetro de referencia adecuado para establecer un precio real de mercado para los servicios prestados por los aeropuertos»* y alega que los aeropuertos públicos no siguen todavía las reglas del mercado por haber sido considerados tradicionalmente infraestructuras para facilitar el desarrollo local y los escasos de propiedad privada pueden verse influidos por los por los públicos <sup>(626)</sup>. Además, no existe un mercado aeroportuario regional sólido europeo debido a la dificultad que estos aeropuertos tienen para alcanzar el umbral rentabilidad necesario para supervivencia.

En caso contrario, el método segundo exige llevarse a cabo la elección de la empresa gestora por medio de un exhaustivo análisis de costes que *«una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada de medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones»*; esto es, aquello que entiende las autoridades europeas como empresa «eficiente» <sup>(627)</sup>.

Ante la presencia de multitud de sectores en la Unión, admite una ausencia de definición de «empresa media y bien gestionada» <sup>(628)</sup>. Con respecto al término «media», se requiere la existencia de numerosas empresas en el sector en cuestión con

---

<sup>(624)</sup> Según consolidada jurisprudencia, no se desprende del artículo 106.2 TFUE ni de la jurisprudencia derivada de este precepto que sea obligatorio que sólo se pueda confiar la provisión de un SIEG por medio de una licitación pública. Vid. sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de junio de 2005, cit., apartado 239; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 26 de junio de 2008, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-442/03, apartados 145 ss., con comentarios de L. IDOT, *Financement des chaînes publiques de télévision*, en *Europe*, n. 272, 2008, 24; M. HONORÉ, *Case T-442/03, SIC v. Commission*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2008, 761.

<sup>(625)</sup> A. SINNAEVE, *What's New in SGEI in 2012? - An Overview of the Commission's SGEI Package*, cit., 352. De acuerdo con la autora, esta opción siempre será una representación, además de su difícil aplicación en la práctica, ya que a menudo no tiene lugar en los mercados.

<sup>(626)</sup> Directrices de 2014, puntos 57 ss.

<sup>(627)</sup> Este adjetivo es utilizado por la Comisión a lo largo de su Comunicación (2012.C 8.02) para referirse a la empresa que cumpla el segundo método de elección del cuarto criterio *Altmark*.

<sup>(628)</sup> Comunicación (2012/C 8/02), puntos 69 ss.

el propósito de identificar el coste mínimo necesario. Con respecto al término «bien gestionada», se propone como solución que los Estados miembros apliquen criterios objetivos que sean económicamente reconocibles como representativos de una gestión satisfactoria (<sup>629</sup>), si bien no es suficiente con que genere beneficios o pocos costes en su actividad normal. Por último, indicar que de acuerdo con ciertos autores, el examen del presente criterio puede compararse con el que se lleva a cabo en la «Prueba del inversor privado en una economía de mercado» (<sup>630</sup>) que determine la empresa que opere de la forma más eficiente de acuerdo con el mismo.

La Comisión tampoco da luz a este principio económico para la gestión aeroportuaria como SIEG en su nueva Comunicación, más bien lo oscurece al afirmar que «*la Comisión opina que no puede hacerse referencia a los costes de una empresa que disfrute de una posición de monopolio [...] puesto que [...] el nivel de costes puede ser superior al normal*» (<sup>631</sup>). Los aeropuertos europeos funcionan de acuerdo a regímenes de monopolio siendo los únicos actores de sus zonas de influencia, incluso ante la presencia de otros aeropuertos cercanos situados en la misma. Su gestión es otorgada a una única empresa y la creación de un aeropuerto cercano que abastezca esa zona (y menos de propiedad privada) parece difícil (<sup>632</sup>). Entonces, según lo manifestado por la Comisión no pueden ser tomados como referencia para el cálculo de una «empresa bien gestionada».

Tampoco las nuevas Directrices han determinado cómo puede llevarse este a cabo el análisis de costes para un aeropuerto, ni ha especificado que elementos deben tenerse en cuenta en dicho estudio. Únicamente limita la imposición de una obligación de

---

(<sup>629</sup>) Propone la Comisión que la empresa encargada debe cumplir con las normas contables vigentes y utilizar criterios analíticos representativos de la productividad tales como el volumen de negocios en relación al capital invertido, coste total en relación al volumen de negocios, volumen de negocios por empleado, valor añadido por empleado o costes de personal en relación al valor añadido. Asimismo, tener en cuenta su tamaño así como su estructura de costes.

(<sup>630</sup>) Vid. apartado 4.2.4 del Capítulo III. Ver igualmente, J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *El «paquete modernizador» del artículo 86 CE y las compensaciones por servicios de interés económico general*, cit., 185; D. GALLO, *Gli aiuti di stato e la compensazione di obblighi di servizio pubblico*, cit., 530.

(<sup>631</sup>) Comunicación (2012/C 8/02), punto 72.

(<sup>632</sup>) Ayuda estatal de España, de 9 de junio de 2010 (N 63/2010), relativa a la garantía estatal para la construcción del Aeropuerto Internacional de Murcia [C (2010) 3546 final]. El aeropuerto de nueva construcción situado a 39 kilómetros de otro aeropuerto y que continúa cerrado al tráfico aéreo desde principios de 2012. Su gestión inicial privada, fue abandonada.

servicio público a la gestión integral aeroportuaria a las características propias de cada aeropuerto y de la región <sup>(633)</sup>.

En el ya citado asunto «aeropuertos regionales polacos» <sup>(634)</sup>, cuyas gestiones eran otorgadas a empresas públicas vía legal, el legislador comunitario no reconoció válidas las remuneraciones parciales del déficit de explotación (parte estatal, parte aeropuerto) de sus actividades de funcionamiento. De la misma forma, actuó en el asunto «aeropuerto de Saarbrücken» <sup>(635)</sup>, gestionado por una empresa pública otorgada también directamente por instrumentos legales por tratarse dicha financiación únicamente de una transferencia de pérdidas y ganancias, no de un análisis de costes.

En suma, en ausencia de una nueva práctica de la Comisión que muestre su nueva perspectiva decisional, difícilmente las compensaciones SIEG pueden ser no declaradas como ayudas estatal.

#### 4.2. **Ayuda estatal compatible como compensación SIEG.**

El incumplimiento de uno de los cuatro requisitos acumulativos de la sentencia *Altmark*, desarrollados en el anterior apartado, origina automáticamente que a la compensación por servicio público se le apliquen las normas sobre ayudas estatales y entren en el ámbito del artículo 107.1 TFUE.

No obstante, bajo ciertas condiciones, dicha compensación puede ser compatible con el mercado interno en virtud del artículo 106.2 TFUE, estableciendo una excepción a las normas del Tratado, salvo que el desarrollo de los intercambios no se vea afectado en forma tal que sea contraria al interés común.

Con arreglo a la nueva legislativa SIEG, las disposiciones de compatibilidad que permiten esta exclusión, quedan sometidas al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Decisión (2012/21/UE) o, en caso de no cumplirlos, a aquellos del Marco SIEG de 2012.

---

<sup>(633)</sup> Directrices de 2014, punto 72.

<sup>(634)</sup> Ayuda estatal de Rumania de 24 de mayo de 2011 (SA.30931-2011/C), cit., párrafo 88.

<sup>(635)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)], cit., párrafo 91.

#### 4.2.1. **Decisión (2012/21/UE).**

Se fijan el importe y las condiciones de compatibilidad en las que las ayudas estatales consistentes en una compensación SIEG son compatibles con el artículo 106.2 TFUE y están exentas de la obligación de notificación previa, que se encuentra emanada del artículo 108.3 TFUE.

A los fines de la presente tesis, la presente Comunicación presenta un requisito cuantitativo y varios criterios de forma, cuya satisfacción determina la compatibilidad de la ayuda estatal en estudio.

##### 4.2.1.1. *Requisito inicial.*

Una ayuda estatal en forma de compensación SIEG podía ser compatibles con el mercado interno si el aeropuerto cumple que el «*tráfico medio anual durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en el que se atribuyó el carácter de servicio de interés económico general no hubiere superado 200.000 de pasajeros en el caso de los aeropuertos*»<sup>(636)</sup>.

Se deduce del presente artículo que la Comisión concede la compatibilidad a aquellas ayudas por compensación por SIEG únicamente en aquellos aeropuertos que por sus capacidades (menos de 200.000 de pasajeros anuales) – no por sus dimensiones – difícilmente pueden afectar a los intercambios comunitarios y falsear la competencia. Supone con respecto a la anterior normativa SIEG una reducción de 800.000 pasajeros<sup>(637)</sup> y para aquellos aeropuertos con volúmenes de negocios anual no hubiere alcanzado los 100 millones de euros los dos ejercicios anteriores a recibir la compensación SIEG y esta no superase los 30 millones de euros<sup>(638)</sup>.

##### 4.2.1.2. *Requisitos secundarios.*

En la práctica de la Comisión, una vez que el aeropuerto en estudio se encuadraba dentro del requisito señalado en el artículo 2º de la antigua Decisión (2005/842/CE), la compensación por servicio público a fin de ser declarada compatible además debía cumplir conjuntamente lo descrito en los siguientes tres artículos (4º y 5º y 6º).

---

<sup>(636)</sup> Decisión (2012/21/UE), artículo 2.d.

<sup>(637)</sup> Decisión (2005/842/CE), artículo 2. d.

<sup>(638)</sup> Decisión (2005/842/CE), artículo 2. a.

La nueva Decisión (2012/21/UE) mantiene en esencia el contenido y alcance de los anteriores artículos (igualmente artículos 4, 5 y 6), si bien el correspondiente al cálculo de la compensación (artículo 5) se profundiza en mayor medida sobre cómo llevarlo a cabo aportando nuevos conceptos económicos y financieros.

a. *Atribución* (artículo 4). Exige que el otorgamiento del SIEG venga precedido por uno o varios actos oficiales – tal y como era exigido en el primer requisito *Altmark* – los que deben contener ciertas informaciones relativas a la OSP, como la naturaleza y duración, la empresa y territorios, los servicios a ejercitar entre otras cosas. Pese a repetirse todos los elementos, se endurece dicho acto de atribución con respecto aquel del criterio *Altmark* al requerir la definición de «*las modalidades para evitar y recuperar las posibles compensaciones excesivas*».

b. *Compensación* (Artículo 5). En el presente artículo se establecen los elementos que determinan el importe de la compensación por la obligación de servicio público. Éste debe limitarse a aquella cantidad necesaria para cubrir el coste neto que deriva del cumplimiento de la obligación, incluido un beneficio razonable. El coste neto se calcula de dos maneras. La primera tiene presente la diferencia entre los costes e ingresos incurridos, ambos en concepto de funcionamiento del servicio de interés económico general. Este cálculo se aproxima al tercer criterio *Altmark*, si bien existe una mayor profundización en los elementos constituyentes de gastos <sup>(639)</sup> e ingresos <sup>(640)</sup>. Con respecto a estos últimos, el Estado miembro en cuestión puede decidir incluir los ingresos de otras actividades en la financiación del SIEG. Conjuntamente, se incluye en este cálculo un beneficio razonable, pero esta vez cuantificado (coeficiente de

---

<sup>(639)</sup> Los costes deben tener en cuenta: «a) cuando las actividades de la empresa en cuestión se limiten al servicio de interés económico general, podrán tenerse en cuenta todos sus costes; b) cuando la empresa realice también actividades fuera del ámbito del servicio de interés económico general, solo podrán tenerse en cuenta los costes relacionados con el mismo; c) los costes asignados al servicio de interés económico general podrán cubrir todos los costes directos ocasionados por la prestación del mismo y una contribución adecuada a los costes comunes del servicio de interés económico general y de otras actividades; d) los costes vinculados a inversiones, en especial los correspondientes a infraestructuras, podrán tenerse en cuenta cuando sean necesarios para el funcionamiento del servicio de interés económico general».

<sup>(640)</sup> Además, pueden ser incluidos otros ingresos: «Si la empresa en cuestión detenta derechos especiales o exclusivos vinculados con actividades, con excepción de los servicios de interés económico general para los que la ayuda haya sido concedida que generen beneficios superiores a un beneficio razonable, u otras ventajas concedidas por el Estado, se incluirán en sus ingresos, con independencia de su clasificación a efectos del artículo 107 del Tratado. El Estado miembro en cuestión podrá decidir que los beneficios procedentes de otras actividades ajenas al servicio de interés económico general en cuestión se asignen, total o parcialmente, a la financiación del servicio de interés económico general».

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



rendimiento del capital que no supere el tipo *swap* pertinente más 100 puntos básicos) y especificando la posibilidad de utilizar otros métodos distintos de cálculo basados en la rentabilidad de una empresa «media» <sup>(641)</sup>. Alternativamente, también puede calcularse el coste medio como la diferencia entre el coste neto para la empresa de operar con la obligación de servicio público y el coste neto o el beneficio de la misma empresa que opere sin obligación de servicio público.

c. *Control del exceso de compensación* (Artículo 6). Establece un control por parte de los Estados miembros a fin de evitar un excesivo importe en las distintas compensaciones al respecto de las obligaciones de servicio público. Se exige, respecto a la anterior legislación, una mayor implicación de los Estados miembros, particularmente a lo referido a la recuperación del exceso de compensación.

d. *Transparencia* (artículo 7). Por último, la nueva normativa, añade un artículo relativo a la transparencia para compensaciones superiores a los 15 millones de euros, constriñendo a los Estados miembros que publiquen en internet o por otro medio adecuado los requisitos exigidos para la atribución de la OSP.

e. *Criterio temporal* (artículo 2.2). La Decisión establece un período máximo de encomendación de 10 años, salvo que el desempeño del SIEG exija una inversión importante que deba ser amortizada un periodo superior.

En aquellas Decisiones donde se aplicaron estos criterios, los aeropuertos no superaron los anteriores, prácticamente por la falta de un acto oficial de poder público así como por el erróneo cálculo de los elementos y parámetros de la compensación SIEG.

#### 4.2.2. **Marco SIEG de 2012.**

El Marco SIEG tiene como objetivo reforzar las condiciones de compatibilidad que se desprenden del artículo 106.1 TFUE. Lo realiza de la siguiente manera: una vez que la compensación SIEG no cumpla al menos uno de los cuatro criterios Altmark y sea declarada ayuda estatal con arreglo al artículo 107.1 TFUE y, a su vez, no cumpla los criterios de compatibilidad contenidos en la Decisión (2012/21/UE), entonces, dicha compensación puede entrar, parcialmente, dentro del ámbito del Marco SIEG. En

---

<sup>(641)</sup> Tales como la rentabilidad media de los fondos propios, la rentabilidad de los fondos invertidos, la rentabilidad sobre activos o el rendimiento por ventas.

efecto, ciertos aspectos contenidos en los requisitos del Marco SIEG no pueden ser aplicados en las ayudas que cumplen las condiciones establecidas en el artículo 2.1 de la Decisión (2012/21/UE). Esta circunstancia prácticamente iguala en contenido ambas comunicaciones, esto es, los requerimientos de compatibilidad son casi idénticos.

En la anterior normativa SIEG quedaba al margen el sector transporte, incluido el sector aeroportuario. Sin embargo, en la nueva normativa SIEG de 2012, se desprende que los aeropuertos con un volumen superior a 200.000 pasajeros pueden entrar en el ámbito del Marco SIEG.

#### 4.2.2.1. *Requisitos.*

Como acontecía para la Decisión (2012/21/UE), los Estados miembros en cuestión deben demostrar que las ayudas estatales en estudio son necesarias para el correcto funcionamiento del SIEG y conjuntamente no afecten al desarrollo de los intercambios en forma contraria al interés de la Unión. Para ello, además de cumplir con la obligación de notificación previa emanada del artículo 108.3 TFUE, deben satisfacer todos los criterios de la presente comunicación.

Los requerimientos de compatibilidad del Marco SIEG 2012 se encuentran equivalentemente relacionados con los criterios *Altmark* y con los elementos que aportan la Decisión (2012/842/CE). Al igual que el primer criterio *Altmark*, esta disposición exige que la compensación sea destinada para financiar un «verdadero servicio de interés económico general a tenor del artículo 106 del Tratado», así como sea otorgado a la empresa que lo gestiona mediante «un acto de atribución que concrete las obligaciones de servicio público y los métodos de cálculo de la compensación». A estos efectos, las nuevas exigencias incorporadas en la Comunicación (2012/C 8/02) – los SIEG deben estar «destinados a los ciudadanos o ser de interés para la sociedad en su conjunto» y no pueden imponerse en sectores en los que sus «empresas que operan en condiciones normales de mercado» – le son de igual aplicación y el acto de atribución incorpora los mismos requisitos que los contenidos en la Decisión (2012/21/UE). Éstos deben ir acompañados de una consulta pública u otros instrumentos adecuados que tenga en cuenta los intereses de los usuarios y proveedores, hecho que demuestra la verdadera necesidad de servicio público.

El cálculo del importe de la indemnización SIEG se endurece con respecto a los criterios expuestos en líneas superiores, aunque igualmente no debe superar lo necesario para cubrir el coste neto, incluido un beneficio razonable. Al respecto, novedosamente permite al Estado miembro elegir entre los costes e ingresos realmente incurridos – como en ambos conjuntos de criterios – y los previstos en el desempeño del SIEG (obligados éstos a encontrarse en el acto de atribución), incluso en una combinación de ambos, dependiendo de los incentivos de eficiencia, elementos novedosos incorporados al método de compensación <sup>(642)</sup>. A tal fin, impone, por considerarlo el más idóneo y, salvo en aquellas circunstancias que no sea factible, el «método del coste evitado neto», ya introducido en la Decisión (2012/21/UE) <sup>(643)</sup>, pero con una mayor precisión de los elementos a tener en cuenta. Conjuntamente, aclara los elementos del «método basado en la asignación de costes» <sup>(644)</sup>. Por último, la determinación del beneficio razonable únicamente añade, con respecto a la Decisión SIEG, la determinación del mismo dependiendo de que la situación consistente en que el SIEG conlleve o no un riesgo contractual o comercial importante.

Por otra parte, período máximo de atribución queda abierto a las normas contables comunitarias en relación con criterios objetivos, como la amortización de los activos más importantes vinculados a la realización del SIEG. La entidad encargada debe respetar la Directiva de transparencia (2006/111/CE) cuando sea necesario y su elección debe realizarse de conformidad con las normas europeas sobre contratación pública. En este punto, se aleja del cuarto requisito *Altmark* que permite la asignación mediante el análisis de costes de una empresa «media» y de la Decisión SIEG.

---

<sup>(642)</sup> Son incentivos, basados en criterios objetivos y medibles, destinados a procurar una prestación más eficiente del SIEG de un alto estándar. Son elementos nuevos con respecto a la Decisión y Comunicación SIEG, que deben incluirse en la definición de la compensación en el acto de atribución, salvo que se demuestre que no es factible su inclusión. Debe tenerse en cuenta, tal como indica A. SINNAEVE (*What's New in SGEI in 2012? - An Overview of the Commission's SGEI Package*, cit., 360) que no son test de eficiencia, sino mecanismos que pretenden incrementar la misma en las operaciones que realicen los proveedores en relación con el SIEG. Lo contrario supondría inmediatamente el cumplimiento del cuarto criterio *Altmark* y no permitiría la compatibilidad de la ayuda.

<sup>(643)</sup> Marco SIEG, punto 25. El coste neto necesario o previsto necesario se calcula como la diferencia entre el coste neto para la empresa encargada de una OSP y el coste neto o el beneficio si no operase dicha obligación. La Decisión (2012/842/UE) en su artículo 5, apartado 2 exponía este método sin ningún tipo de especificación al respecto.

<sup>(644)</sup> Ya introducido prácticamente de la misma manera en la Decisión SEIG de 2012 y de forma menos detallada en la Comunicación (2012/C 8/02) en el tercer requisito *Altmark*, se trata de la diferencia entre los costes y los ingresos necesarios para el desempeño de la OSP, estimados en el acto de atribución.

Finalmente, existe un obligado control *ex post* de las compensaciones y de sus elementos, permitiendo imponer ciertos criterios adicionales en aquellos casos que los desarrollos de los intercambios puedan quedar afectados por la medida, aunque se encuentra formulado este apartado de una manera muy amplia.

Como ha sido remarcado, sólo se cuenta con un número limitado de Decisiones por parte de la Comisión en el ámbito de estudio. Además, el Marco SIEG no le era de aplicación al transporte aéreo. Por lo tanto, la próxima práctica de la Comisión, así como la jurisprudencia al respecto, dará luz a la materia al no conocer que elementos de la compensación SIEG ni que parámetros de cálculo son los necesarios para establecer una gestión aeroportuaria como SIEG.

#### 4.2.3. **Reglamento n. 360/2012 de minimis.**

A los efectos del presente tema, dos aspectos del Reglamento n. 360/2012 *de minimis* deben ser destacados. En primer lugar, el importe total de la ayuda *de minimis* concedida a una empresa que preste servicios de interés económico general debe ser inferior a 500.000 euros durante cualquier período de tres ejercicios fiscales. En segundo lugar, no puede ser concedida una ayuda *de minimis* cuando la empresa encargada recibe simultáneamente una compensación por el mismo servicio de interés económico general, independientemente de si constituye ayuda estatal o no.

### 5. **CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.**

El artículo 106.2 TFUE permite la exclusión de aplicabilidad de las normas generales del Tratado, en particular las relativas a las ayudas estatales, cuando entorpecen la misión SIEG. Conforme a su planteamiento, la nueva normativa SIEG únicamente permite que la actividad de funcionamiento aeroportuaria como un «verdadero» SIEG y que pueda ser subvencionada su actividad como tal, para aquellos aeropuertos situados en regiones desfavorecidas que cumplan uno de los siguientes cuatro planteamientos:

1. Cumple los cuatro criterios promulgados en la jurisprudencia *Altmark*: no tiene la consideración de ayuda la compensación SIEG. Exento de la exigencia de notificación con arreglo al artículo 108.3 TFUE.
2. Ayuda *de minimis* de acuerdo con Reglamento n. 360/2012: siempre que no supere el límite de 500.000 euros durante tres años. Exento de la exigencia de notificación con arreglo al artículo 108.3 TFUE.
3. No cumple los cuatro criterios promulgados en la jurisprudencia *Altmark*: puede tratarse de una ayuda estatal eximida de la obligación de notificación previa, compatible con el Tratado bajo ciertas condiciones fijados en la Decisión (2012/21/UE), para aquellos aeropuertos con un volumen de tráfico inferior a 200.000 pasajeros anuales.
4. No cumple los cuatro criterios promulgados en la jurisprudencia *Altmark*: puede tratarse de una ayuda estatal, compatible con el Tratado bajo ciertas condiciones establecidos en el Marco SIEG de 2012, cuando el aeropuerto posea un volumen de tráfico superior a 200.000 pasajeros anuales.

En el resto de los casos, la financiación pública puede tratarse de una ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE. En ausencia de una extensa práctica decisonal por parte de la Comisión, difícilmente se conoce como pueden ser definidos los elementos y parámetros de cálculo de la compensación SIEG con respecto a las actividades aeroportuarias, tanto con el propósito de satisfacer los cuatro criterios *Altmark*, como los criterios de compatibilidad en virtud del artículo 106.2 TFUE.

# **CAPÍTULO VI:** **AYUDAS A LA INVERSIÓN DE** **INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS.**

**SUMARIO:** 1. Introducción. — 2. Evolución normativa de las ayudas a la inversión. — 2.1. Periodo anterior a la publicación de las Directrices de 1994. — 2.2. Las Directrices de 1994. — 2.3. El periodo anterior a la publicación de las Directrices de 2005. — 2.3.1. Asunto «aeropuerto de Manchester». — 2.3.2. Asunto «*aéroports de Paris*». — 2.3.3. Asunto «sistema aeroportuario piamontés». — 2.3.4. Asunto «aeropuertos regionales alemanes». — 2.3.5. Asunto «aeropuerto de Amberes». — 2.4. Las Directrices de 2005. — 2.5. Periodo posterior a las Directrices de 2005. — 2.5.1. Asunto «aeropuerto de Leipzig/Halle». — 2.5.2. Asunto «aeropuerto de Múnich». — 2.6. Directrices de 2014. — 3. Noción de ayuda a la inversión y naturaleza de las infraestructuras aeroportuarias. — 4. Análisis de las ayudas a la inversión otorgadas a aeropuertos. — 4.1. Actividad económica y noción de empresa. — 4.2. Prueba del operador privado en una economía de mercado. — 4.3. La intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia. — 5. Compatibilidad de la ayuda a la inversión con el mercado interno. — 5.1. Contribución a objetivos bien definidos de interés común. — 5.1.1. Objetivos de interés común. — 5.1.1.1. Objetivos que facilitan el desarrollo regional. — 5.1.1.2. Objetivos de conectividad y accesibilidad. — 5.1.1.3. La descongestión aeroportuaria. — 5.1.1.4. Seguridad y viabilidad aérea. — 5.1.1.5. No contribución a un objetivo de interés común. La infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de infraestructuras existentes. — 5.2. Necesidad de intervención estatal. — 5.3. Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político. — 5.4. Existencia de un efecto incentivador. — 5.5. Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo). — 5.5.1. Análisis de las Decisiones de la Comisión. — 5.5.1.1. Aeropuertos con menos de 1 millón de pasajeros anuales. — 5.5.1.2. Aeropuertos con un volumen de pasajeros anuales entre 5 y 1 millones. — 5.5.1.3. Aeropuertos con más de 5 millones de pasajeros anuales. — 5.5.1.4. Aeropuertos situados en regiones remotas. — 5.6. Evitación de efectos negativos indebidos para la competencia y el comercio. — 5.6.1. La existencia de otros aeropuertos en la zona de influencia del aeropuerto. — 5.6.1.1. Práctica decisional de la Comisión. — 5.6.2. Acceso a la infraestructura de todo posible usuario en condiciones de igualdad y no discriminación. — 5.6.3. Los requisitos de notificación. — 5.7. Ayudas notificadas sin resolver anteriores a abril de 2014. — 6. Conclusiones del capítulo.

**OBJETIVO:** En el presente Capítulo se pretende, como en el anterior, realizar un análisis crítico de la problemática surgida en relación con las ayudas estatales a la inversión aeroportuaria en relación con la práctica de la Comisión, las nuevas Directrices de la aviación civil de 2014 y la jurisprudencia del Tribunal.

## **1. INTRODUCCIÓN.**

Las ayudas a la financiación de actividades de construcción y ampliación de infraestructuras aeroportuarias, al igual que las de funcionamiento, por parte de los poderes públicos originalmente no se encontraban sujetas al control de las normas relativas a ayudas públicas. Como las demás ayudas a la financiación de infraestructuras

de otros medios de transporte – sector ferroviario, portuario o terrestres – eran tratadas como medidas generales de política económica que, por tanto, quedaban fuera del ámbito de las normas en materia de ayudas públicas al ser utilizadas por los Estados como medidas de desarrollo económico regional y políticas de ordenación del territorio y transportes <sup>(645)</sup>. En suma, la visión tradicional encuadraba a los aeropuertos en el ámbito de los servicios públicos necesarios para satisfacer una necesidad colectiva y no sólo en la esfera interna de los Estados, sino incluso en la comunitaria.

Las nuevas líneas de política económica basadas en la libre competencia provocan un cambio con respecto a la perspectiva anterior. Ahora, en relación con los aeropuertos, exigen que coexistan circunstancias de interés general, como sucedía en el pasado, y otros factores de naturaleza económica por tratarse la infraestructura aeroportuaria de la base de las actividades comerciales que realizan los gestores aeroportuarios. Efectivamente, el Estado cuando financia una nueva infraestructura aeroportuaria puede satisfacer diversos objetivos de interés general como la navegación aérea, pero no puede olvidarse de las repercusiones económicas que la nueva infraestructura puede producir en la competencia comunitaria <sup>(646)</sup>.

En definitiva, la Comisión Europea (en lo sucesivo, «Comisión»), en atención a lo cual, no duda en la necesidad de aplicar la normativa europea relativa a las ayudas estatales en la financiación de las actividades de construcción o ampliación de infraestructuras aeroportuarias.

## **2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LAS AYUDAS A LA INVERSIÓN.**

Como ha sido mencionado en el apartado anterior, la normativa relativa a este tipo de ayudas ha sufrido una evolución desde los orígenes de los aeropuertos hasta nuestros días. En el presente apartado se pretende dar a conocer cómo ha sido dicho progreso, así como el porqué del cambio de perspectiva por parte de las autoridades europeas en materia de competencia de la Unión Europea.

---

<sup>(645)</sup> Directrices comunitarias (2005/C 312/01) sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DOUE C 312 de 9 de diciembre de 2005, 1) (en adelante, «Directrices de 2005»), apartado 56.

<sup>(646)</sup> A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, *El control comunitario sobre la financiación estatal de infraestructuras*, en *Revista de Administración Pública*, n. 187, Madrid, 2012, 79.

### 2.1. Periodo anterior a la publicación de las Directrices de 1994.

Como se ha aludido en capítulos anteriores, las normas sobre la competencia y ayudas estatales durante el periodo anterior al año 1994 no le eran de aplicación al sector aéreo y, del mismo modo, acontecía con el sector aeroportuario y, consecuentemente, a la actividad de inversión en infraestructura aeroportuaria. Es más, ésta última actividad destinada a la construcción y ampliación de infraestructuras ha quedado al margen de la política de la competencia y ayudas estatales durante mucho más tiempo que aquella de gestión.

Se hace necesario, para entender el primer precedente normativo sobre las ayudas estatales a las actividades de construcción aeroportuarias explicado en el siguiente apartado, explayarse brevemente en la evolución de este tipo de actividades en el sector del transporte <sup>(647)</sup>. No es hasta el año 1972, en la cumbre de París, cuando por primera vez la antigua Comunidad Europea se plantea la relevancia de instituir un programa a nivel comunitario concerniente a las inversiones en infraestructuras de transporte. Precedentemente, no era considerado necesario trazar una política común destinada a la inversión en infraestructura de transportes. Pese a que esta política común de transportes que iniciaba era destinada a la libre circulación y movilidad de mercancías y personas <sup>(648)</sup>, los Estados continuaban a controlar sus políticas de transporte interna en relación con sus infraestructuras. Además, las intervenciones estatales eran vistas desde una perspectiva de política económica cuya finalidad era favorecer el conjunto de la Unión, así como el interno de los propios Estados miembros. De este modo, la Comunidad no era contraria y no la entorpecía, incluso cuando hubo incluido en el Tratado de la Unión Europea de 1992 un nuevo Título concerniente a las Redes Transeuropeas de Transporte, que fijaba el compromiso por parte de la Unión al establecimiento y al desarrollo de Redes Transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de Transporte (artículo 174 TCE, hoy 191 TFUE).

---

<sup>(647)</sup> Vid. J. M. VASSALLO, *Política de infraestructuras del transporte en la Unión Europea*, en *Noticias de la Unión Europea (Sección Estudios y notas)*, 2012.

<sup>(648)</sup> Para una amplia visión, vid. F. CAVALLARO, *La disciplina giuridica dei trasporti nel Trattato di Roma istitutivo della CEE*, en *RGCT*, 1985, 481.



Ahora bien, como se ha señalado y ya centrándose en el tema de discusión del presente capítulo, el aeropuerto era situado en una lógica pública de organización territorial, tratándose de meras infraestructuras cuya función básica era servir el mercado aeronáutico nacional; esto es, asegurar la accesibilidad y la gestión del territorio. No sorprende, por tanto, que la primera aproximación por parte de la Comisión Europea a la problemática de la financiación de las actividades de construcción y ampliación de las infraestructuras aeroportuarias quede al margen de la normativa concerniente a las ayudas estatales.

## 2.2. Las Directrices de 1994.

En el apartado 12 de sus Directrices de 1994 <sup>(649)</sup>, la Comisión sostiene que dichas actividades se encuentran recogidas en el ámbito de políticas de transporte, económicas, de medio ambiente y regionales y que, consecuentemente, no se encuentran sujetas a su control en virtud de las normas relativas a las ayudas públicas. Precisa el texto: *«La construcción o ampliación de proyectos de infraestructura 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. Las decisiones relativas al desarrollo de infraestructuras quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente Comunicación en la medida en que éstas se destinan a atender necesidades de planificación o a la aplicación de políticas nacionales de transporte y medio ambiente»*.

El Estado, en relación con estas actividades, no era visto como un agente económico y, por ello, toda medida de ayuda destinada a la financiación de infraestructuras no incidía en la competencia ni en los intercambios comunitarios y, por tanto, quedaba al margen de la esfera del artículo 107.1 TFUE. De esta manera, esta disposición hace referencia al carácter general de la financiación de la infraestructura por afectar igualmente a todos los futuros usuarios aeroportuarios y, la convierte, en cierta medida, en una actividad concerniente a las prerrogativas estatales propias del aeropuerto como autoridad aeroportuaria.

---

<sup>(649)</sup> Comunicación de la Comisión (94/C 350/07), *Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE* (hoy 107 y 108 TFUE respectivamente) y *el artículo 61 del Acuerdo EEE a las ayudas estatales en el ámbito de la Aviación* (DOCE C 350 de 10 de diciembre de 1994, 5) (en lo sucesivo «Directrices de 1994»). Para un amplio estudio de la doctrina al respecto de estas Directrices, ver apartado 6.2 del Capítulo III de esta Tesis.

No obstante, como excepción a la medida general, las normas de la competencia pueden ser aplicadas en aquella circunstancia en que los usuarios potenciales de la infraestructura (compañías aéreas, proveedores de servicios aéreos, etc.) no podían acceder a ella en beneficio de otro usuario. De este modo, en su segundo párrafo, la Comisión sostiene que tendrá competencia de control sobre la medida de inversión en el caso que presente discriminaciones entre usuarios <sup>(650)</sup>: «*Este principio general solamente es válido para la construcción de infraestructuras por los Estados miembros, sin perjuicio de la evaluación de posibles elementos de ayuda que se deriven del trato preferencial otorgado a determinadas compañías por el usufructo de infraestructuras. Así pues, la Comisión puede evaluar actividades que se desarrollan dentro de los aeropuertos y que, directa o indirectamente, puedan beneficiar a las compañías aéreas*».

### 2.3. **El periodo anterior a la publicación de las Directrices de 2005.**

A continuación serán expuestos algunos casos en los que la Comisión ha aplicado las normas en materia de ayudas estatales a las actividades de construcción y ampliación de infraestructuras aeroportuarias.

#### 2.3.1. **Asunto «aeropuerto de Manchester».**

La aplicación de las Directrices de 1994 tiene un claro ejemplo en el asunto «aeropuerto de Manchester» <sup>(651)</sup>. En el presente caso, la Comisión aplica en su *praxis* decisonal las Directrices de 1994, estableciendo que la construcción de la nueva

---

<sup>(650)</sup> Con este segundo párrafo, conjuntamente, la Comisión trata de dar respuesta a la pregunta expuesta por el parlamentario *Dehousse* en 1967 en relación con la instalación de una empresa estadounidense de productos químicos en la región holandesa de Huy. La empresa era conocedora de la construcción de un colector de aguas usadas por parte de los poderes públicos holandeses, hecho que le produciría una sustancial reducción de costes. Vid. Respuesta de la Comisión Europea de 6 de junio de 1967 a la pregunta escrita n. 28 formulada por el parlamentario *Dehousse* (DO 2311/67 de 20 de junio de 1967).

<sup>(651)</sup> Ayuda estatal de Gran Bretaña del 14 de junio de 1999 (NN 109/98), relativa a la aportación de capital por parte de diversas autoridades británicas al aeropuerto de Manchester para la construcción de infraestructuras del aeropuerto [SG(99) D/4235]. Ver C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, en *Dir. com. sc. int.*, 2007, 569; H-M. NIEMEIER, P. FORSYTH, J. MÜLLER, *Airport Competition: The European Experience*, Inglaterra, 2012, 19; A. CASAL FREIRÍA, *La financiación de infraestructuras la nueva perspectiva europea (a propósito del asunto del aeropuerto de Leipzig/Halle)*, en *Riv. dir. nav.*, 2013, n. 2, 778.

terminal del aeropuerto se trata de una «*medida general de política económica que no puede ser controlada por la Comisión conforme a las normas del Tratado en materia de ayudas de Estado*».

Del mismo modo, especifica con arreglo a sus Directrices de 1994, que no puede ser otorgada tal ventaja en beneficio de ciertas compañías o sociedades que utilizan las infraestructuras aeroportuarias para desempeñar sus actividades bajo un tratamiento preferencial, debiendo estar sujeta la medida de ayuda a «*criterios objetivos y no discriminatorios*»<sup>(652)</sup>.

### 2.3.2. Asunto «Aéroports de Paris».

En el seno del sector aeronáutico europeo un cambio de enfoque, tanto en el sector aéreo como en el aeroportuario, se está forjando en este periodo. Esta mutación, pese a no centrarse en el tema de estudio, es germinada en el asunto «*Aéroports de Paris*»<sup>(653)</sup>, asunto en el que se asienta el nuevo cambio en materia de ayudas estatales en relación con los aeropuertos europeos.

Como ha sido objeto de análisis en anteriores partes de esta tesis, la Comisión, así como los Tribunales europeos, establecen que el gestor aeroportuario entra dentro del ámbito de «*empresa*» en el sentido del Tratado<sup>(654)</sup> cuando realiza actividades con fines

---

<sup>(652)</sup> Ayuda estatal de Gran Bretaña del 14 de junio de 1999 (NN 109/98), cit., párrafo 4.

<sup>(653)</sup> Vid. Decisión de la Comisión de 11 de junio de 1998 relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 86 del Tratado CE – Alpha Flight Services/Aéroports de Paris – (DOCE L 230 de 18 de agosto de 1998,10); sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-128/98; sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, *Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-82/01 P. Ver nota 368 del Capítulo IV.

<sup>(654)</sup> Según consolidada jurisprudencia, se define empresa como «*cualquier entidad que ejerza una actividad económica, prescindiendo de su status jurídico y de su modalidad de financiación*». Vid. sentencia de 23 de abril de 1991, *Höfner und Elser*, asunto C-41/90, apartado 21; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, cit., párrafo 107; sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID contra Elliniko Dimosio*, asunto C-49/07, apartado 21.

comerciales <sup>(655)</sup>, quedando excluidas aquellas relativas a las prerrogativas de poder público <sup>(656)</sup>.

### 2.3.3. Asunto «sistema aeroportuario piamontés».

Dos años después, en el asunto «sistema aeroportuario piamontés» <sup>(657)</sup>, la Comisión no presentó ninguna objeción la ventaja con respecto a la ayuda que pretendía otorgar la Región del Piamontés a los tres gestores aeroportuarios públicos de su territorio y, por consiguiente, la medida no tuvo la consideración de ayuda estatal. Sin embargo, sí puso de manifiesto la existencia de un cambio en el sector aeroportuario, así como la posible existencia de un cierto grado de sustitución entre aeropuertos que podría provocar un riesgo implícito de falsear la competencia e incidir en los intercambios comunitarios. Como conclusión, la ayuda requería ser examinada minuciosamente y, en caso de que fuera encuadrada dentro del marco correspondiente a las ayudas estatales, «*sería necesario verificar su compatibilidad*» con el artículo 87.3.c TCE (hoy 107.3.c TFUE) <sup>(658)</sup>.

### 2.3.4. Asunto «aeropuertos regionales alemanes».

No es hasta el año 2005 donde la Comisión realmente fija su nueva posición al respecto de la financiación de infraestructuras aeroportuarias. El cambio latente con respecto las Directrices de 1994 en materia de estas ayudas estatales se estaba dejando patente.

En el asunto «aeropuertos regionales alemanes» <sup>(659)</sup>. Dedicado al perfeccionamiento de las infraestructuras de los aeropuertos regionales alemanes, la

---

<sup>(655)</sup> De acuerdo con reiterada jurisprudencia, se define actividad económica como «*aquella actividad consistente en ofrecer bienes o servicios sobre un determinado mercado liberado*». Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze contra Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato y Cassa di Risparmio di San Miniato SpA.*, asunto C-222/04, apartado 108; sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., asunto C-49/07, apartado 22.

<sup>(656)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 1993, *Christian Poucet contra Assurances générales de France y Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon*, asuntos acumulados C-159/91 y 160/91, apartado 19.

<sup>(657)</sup> Ayuda estatal de Italia del 13 de marzo 2001 (N 58/2000), relativa al sistema aeroportuario Piamontés [SGD(2001) 286839].

<sup>(658)</sup> Ayuda estatal de Italia del 13 de marzo 2001 (N 58/2000), cit., párrafos 11, 11.a, 17.

<sup>(659)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 19 enero de 2005 (N 644i/2002), relativa al desarrollo de la infraestructura económica municipal en virtud de la Parte II, Sección 7 del Plan Marco bajo el régimen de

Comisión muta su *praxis* decisional con respecto a la anterior: por primera vez, sostiene que el principio concerniente a la exclusión de la actividad de construcción y ampliación de infraestructuras dentro del ámbito de las reglas relativas a las ayudas de Estado ya no es válido. Sin presentar objeciones, constata que tales actividades tienen la consideración de ayuda estatal compatible con el mercado común, por provocar una escasa incidencia sobre el comercio intracomunitario por su reducido volumen de tráfico, inferior a 50.000 pasajeros.

### 2.3.5. Asunto «aeropuerto de Amberes».

En segundo lugar, el asunto «aeropuerto de Amberes»<sup>(660)</sup> se adentra todavía más en el nuevo enfoque. La ventaja económica otorgada al aeropuerto estaba destinada a la mejora de la pista existente por motivos de seguridad. Además, se añade al proyecto un túnel para adaptar dicha pista y los trabajos de los terrenos. La ventaja es declarada igualmente ayuda estatal compatible con el mercado interno.

Es necesario destacar la presencia de un partenariado público-privado (PPP)<sup>(661)</sup> existente en la gestión del aeropuerto, en el que conviven socios públicos del Estado belga y un agente privado que posee más de la mitad de la participación y fue seleccionado mediante un procedimiento de licitación pública. A este respecto, la Comisión afirma que, aunque el socio fuese elegido mediante mencionado procedimiento público, no puede descartarse la existencia de una medida de ayuda, si bien permite limitar la aportación de los poderes públicos al mínimo necesario.

---

unidad entre el Gobierno Federal y los Estados Federados para la mejora de la infraestructura económica regional: (i) construcción o desarrollo de los aeropuertos regionales [C(2005) 49 fin].

<sup>(660)</sup> Ayuda estatal de Bélgica de 13 de junio de 2007 (N 355/2004), relativa al aeropuerto de Amberes, [C(2005) 1157 fin]. La Comisión pone de relieve que la presencia de una empresa conjunta público-privada que desarrollará la construcción de las nuevas infraestructuras es un factor positivo en el análisis del principio de inversor privado en una economía de mercado.

<sup>(661)</sup> De acuerdo con diversos autores, la cofinanciación pública-privada está limitada a los costes necesarios para el desarrollo y la explotación del aeropuerto, siendo proporcionales al objetivo perseguido (principio de proporcionalidad); se recurre a un procedimiento de contratación público y transparente en el que se adjudicará a la mejor oferta económica; garantiza el acceso a todos los usuarios potenciales; débil incidencia de esta medida en la competencia intracomunitaria por el pequeño tamaño del aeropuerto. Para un amplio estudio, ver nota 40 del Capítulo II de esta Tesis. Para un amplio estudio de la práctica decisional de la Comisión, ver las Decisiones: Decisión de Países Bajos de 8 de febrero de 2000 (N 617/98), *Container Terminal Utrecht*; Decisión de 22 de diciembre de 1998 de Reino Unido (N 517/98), *South Wales European Rail Freight Terminal*; Decisión de 22 de mayo de 1996 de Reino Unido (N 234/96), *Channel Tunnel Rail Link*. Ver igualmente, la Comunicación de la Comisión, *relativa a los elementos de ayuda en la venta de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos* (DO C209 de 10 de julio de 1997, 10).

La Comisión adelanta algunos de los criterios – proporcionalidad, transparencia, necesidad, no discriminación – que aplicará en sus nuevas Directrices.

#### **2.4. Las Directrices de 2005.**

La financiación mediante recursos públicos de las actividades de construcción y ampliación de infraestructuras aeroportuarias continua siendo una de las herramientas que el Estado tiene para «actuar» sobre el desarrollo de políticas comunes de transportes, de desarrollo económico regional, fortaleciendo la cohesión económica y social dentro de la Unión. Pese a ello, puede llegar a distorsionar la competencia y afectar a los intercambios. En atención a lo cual, puede ser origen de ventajas a favor de los propios gestores aeroportuarios que las reciben, tanto los de gran tamaño como los secundarios (<sup>662</sup>), así como a favor de compañías que operan en los aeropuertos.

Habida cuenta de lo anterior, la Comisión publica sus Directrices de 2005 (<sup>663</sup>). El gestor de un aeropuerto regional, asevera la Comisión, al ejercer una actividad económica debe llevar a cabo la financiación de su infraestructura aeroportuaria valiéndose de los ingresos que él mismo genera por la explotación de la misma, ya que se trata dicha infraestructura de la «*base de sus actividades económicas*». No obstante, si el ente público otorgante de los recursos estatales destinados a la construcción de infraestructuras no cumple con el principio de inversor privado en una economía de mercado, la ventaja concedida deberá analizarse a la luz de las normas de competencia

---

(<sup>662</sup>) Es necesario añadir que en el asunto «aeropuerto de Charleroi», se extendería esta afectación a todos los aeropuertos, incluidos los regionales. Vid. sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, *Ryanair Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-196/04, apartado 88.

(<sup>663</sup>) Comunicación de la comisión (2005/C 312/01), *Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales* (DOUE C 312, de 9 de diciembre de 2005, 1), (en adelante, «Directrices de 2005»). Las Directrices de 2005 no sustituyen a las Directrices de 1994. Únicamente las completan por lo que las Directrices de 1994 todavía se encuentran en vigor. Para un amplio estudio de estas Directrices, ver apartado 6.3 del Capítulo III de esta Tesis. Para un amplio estudio de las ayudas a la inversión con arreglo a estas Directrices, ver E. ORRÙ, *The public financing for the construction and operation of airport infrastructures*, en *Estudios sobre Derecho y Economía del transporte: Reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Valencia, 2009, 968.

comunitarias <sup>(664)</sup> y, por consiguiente, puede tener la consideración de ayuda estatal en virtud del artículo 107.1TFUE.

Asimismo, podrá tenerse como compatible con el mercado interno cuando cumpla cinco requisitos. A tal fin, los proyectos de inversión en infraestructuras deben responder a un objetivo de interés general claramente definido, ofrecer perspectivas satisfactorias del uso a medio plazo, ofrecer un acceso abierto a todos los usuarios potenciales en condiciones de igualdad y de no-discriminación y evitar que el desarrollo de los intercambios no se vea afectado de forma contraria a los intereses de la Comunidad <sup>(665)</sup>.

Desde la publicación de sus Directrices en 2005, la Comisión aplica todos estos criterios a fin de calificar una ventaja como ayuda estatal compatible con el mercado interno, agregando a su análisis los principios generales de ayuda estatal: existencia de un elemento incentivador, la necesidad de la ayuda <sup>(666)</sup> y la proporcionalidad para alcanzar los objetivos fijados.

## **2.5. Periodo posterior a las Directrices de 2005.**

La Comisión ha adoptado más de 30 decisiones desde la publicación de las Directrices de 2005 en la materia. Algunos asuntos en los que se muestra de forma clara la aplicación de estos requisitos son los asuntos «aeropuerto de Tortolì-Arbatax» de

---

<sup>(664)</sup> Es necesario señalar que la financiación de los aeropuertos de la categoría A y B (según estas Directrices, aquellos con más de 5 millones de pasajeros anuales), en caso de no cumplir con el principio de un inversor privado en una economía de mercado, será declarada ayuda incompatible, ya que «*Esos aeropuertos [...] cuentan con una gran compañía aérea de referencia que concentre en ellos sus vuelos para ofrecer el máximo de correspondencias a los pasajeros y aprovechar las grandes economías de escala que tal estructura permite*» (Directrices de 2005, apartado 20). Sin embargo, cuando estas infraestructuras forman parte de una red transeuropea, podrán ser compatibles con el mercado interno a causa del interés comunitario que debe satisfacer.

<sup>(665)</sup> Directrices de 2005, puntos 55 ss.

<sup>(666)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, *Philip Morris Holland BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 730/79, apartado 17.

2007 <sup>(667)</sup>, «aeropuerto de Dresde» de 2009 <sup>(668)</sup>, «aeropuerto de Cardiff» de 2011 <sup>(669)</sup>, o el reciente «aeropuerto de Memmungen» de 2013 <sup>(670)</sup>.

En todos ellos destacaba la importancia de este tipo de medidas para alcanzar la efectiva cohesión europea entre regiones y ha declarado su compatibilidad con el mercado interno por servir a un servicio de interés común claramente definido.

### 2.5.1. Asunto «aeropuerto de Leipzig/Halle».

No será hasta el asunto «aeropuerto de Leipzig/Halle» <sup>(671)</sup> cuando los Tribunales europeos ratificaron definitivamente el nuevo marco comunitario relativo al sector aeroportuario. Según su jurisprudencia, las nuevas infraestructuras son parte integrante de las ya existentes y se adhieren a las actividades económicas del aeropuerto <sup>(672)</sup> y no se pueden, subsiguientemente, disociar de ellas. Por ello, el aeropuerto se convierte en el futuro responsable de la explotación comercial de la nueva infraestructura. Además, establece el Tribunal General, que su uso no está dirigido a cumplir un objetivo esencial

---

<sup>(667)</sup> Ayuda estatal de Italia de 24 de enero de 2007 (N 491/2006), relativa al aeropuerto de Tortoli-Arbatax [C(2007)126 def.].

<sup>(668)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 24 de marzo de 2009 [NN4/2009 (ex N361/2008)], relativa al aeropuerto de Dresde [C (2009) 2010 final].

<sup>(669)</sup> Ayuda estatal de Gran Bretaña de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), relativa al aeropuerto de Cardiff [C(2011) 3456 final].

<sup>(670)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 5 de junio de 2013 (SA. 36377), relativa a la financiación de las infraestructuras aeroportuarias del aeropuerto de Memmingen [C (2013) 3194 final].

<sup>(671)</sup> Decisión de la Comisión de 23 de julio de 2008 relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig/Halle (DOUE L 346 de 23 de diciembre de 2008, 1); sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) y Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig/Halle GmbH (T-455/08) contra Comisión Europea*, con comentario de M. M. COMENALE PINTO, en *Riv. dir. nav.*, 2011, 865, confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig/Halle GmbH contra Comisión Europea*, asunto C-288/11 P. Para un amplio estudio, ver J-Y. CHÉROT, *Notion d'activité économique - Construction des infrastructures aéroportuaires: Le Tribunal de l'UE juge pour la première fois qu'un exploitant d'aéroport doit financer au moyen de ses ressources propres les coûts des constructions qui sont à la base de son activité économique*, en *Concurrences: Revue des droits de la concurrence*, 2/ 2011, 172; C. PADRÓS REIG, *Las ayudas estatales a la construcción y explotación del aeropuerto de Leipzig-Halle: ¿un histrión judicial o la consecuencia natural de la liberalización europea?*, en *Revista General de Derecho Europeo*, n. 30, 2013; G. RIESGO FERNÁNDEZ, *Análisis de la sentencia del tribunal general de la Unión Europea, relativa a las ayudas de estado a favor del aeropuerto regional de Leipzig/Halle*, en *Revista digital de Instituto Asturiano de Administración Pública*, 2013; A. CASAL FREIRÍA, *La financiación de infraestructuras la nueva perspectiva europea (a propósito del asunto del aeropuerto de Leipzig/Halle)*, cit., 771; T. WILSON, *Infrastructure Financing and State Aid Post Leipzig-Halle*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2014, n. 1, 24.

<sup>(672)</sup> Por el uso de la nueva infraestructura, el aeropuerto alemán cobrará unas tasas como fuente de ingresos, hecho que le permite el aumento de su capacidad y refuerzo de su actividad económica de explotación.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari



de interés común relativo a la política de ordenación del territorio o a la política en materia de transportes, sino que se trata de una actividad económica ordinaria con objetivos «comerciales» (<sup>673</sup>).

Conjuntamente, el Tribunal General dictaminó que desde el año 2000 no puede excluirse a estas actividades la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales y, por consiguiente, entran en la esfera de aquellas actividades comerciales y no de aquellas no comerciales propias del Estado como autoridad reguladora (<sup>674</sup>): «*La posibilidad de que la financiación de las infraestructuras de los aeropuertos regionales constituya eventualmente una ayuda estatal concierne, a partir del 2000, a todos los aeropuertos*».

### 2.5.2. Asunto «aeropuerto de Múnich».

Por último, destacamos el asunto «aeropuerto de Múnich» (<sup>675</sup>), en el que la Comisión aplica por primera el momento vinculante de afectación de la ayuda que, como ha sido indicado, inicia a partir de 2000.

La medida estatal acordada por las autoridades alemanas consistía en un conjunto de préstamos concedidos a fin de llevar a cabo la construcción de la nueva Terminal 2 del aeropuerto que, por causa del aumento del tráfico, la antigua se había quedado pequeña. La Comisión debía analizar si los préstamos que habían sido concedidos por

---

(<sup>673</sup>) Sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, cit., apartado 107. Asevera el Tribunal General, más que fallar: «*es necesario añadir que, dado que su actividad no se limita al ejercicio de funciones correspondientes principalmente a la política de ordenación del territorio o a la política en materia de transportes sino que además, como se ha señalado anteriormente, desarrolla una actividad económica, el organismo encargado de la explotación de un aeropuerto debería financiar con recursos propios el coste de las construcciones en las que se basa su actividad económica. En estas circunstancias, debe rechazarse la alegación de que los costes de las infraestructuras públicas deberían ser asumidos por la colectividad [...] En efecto, esta intervención de los poderes públicos únicamente puede no ser calificada como ayuda estatal cuando los capitales que el Estado pone, directa o indirectamente, a disposición de una empresa son puestos a disposición en circunstancias que se corresponden con las condiciones normales de mercado*».

(<sup>674</sup>) Debe tenerse presente que las actividades correspondientes al ejercicio de funciones públicas o prerrogativas de poder público no tienen la consideración de actividades económicas ya que se sitúan fuera del ámbito de las ayudas públicas por ser atribuibles dichas actividades a la esfera de las actividades de responsabilidad del Estado. Su financiación se ha de limitar estrictamente a la compensación de los costes que generan y no pueden ser utilizadas para financiar otras actividades económicas. Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, cit., apartado 25.

(<sup>675</sup>) Decisión de la Comisión (2009/C 5/04), *Ayuda estatal de Alemania de 3 de octubre de 2012 relativa a las medidas en favor de la Terminal T2 del Aeropuerto de Múnich* (DOUE C 5 de 10 de enero de 2009, 4); ayuda estatal de Alemania de 3 de octubre de 2012 [SA.23600 - C 38/2008 (ex NN 53/2007)], relativa a las modalidades de financiación concernientes a la Terminal 2 del Aeropuerto de Múnich [C(2012) 5047 final].

varios bancos públicos a las dos empresas beneficiarias (el propio aeropuerto y la compañía aérea Lufthansa) disfrutaban de condiciones ventajosas frente a aquellos otorgados en condiciones de mercado.

Concluyó que, pese a tratarse de un gran aeropuerto internacional, que las ventajas otorgadas al aeropuerto, por haber sido conferidas con anterioridad al asunto «*Aéroports de Paris*» no le eran aplicables las normas comunitarias relativas a las ayudas estatales. Sin embargo, las concedidas con posterioridad, sí debían ser examinadas a la luz de dicha normativa y, por tanto, deben cumplir con el principio del inversor privado en una economía de mercado y ser otorgadas en condiciones normales de mercado <sup>(676)</sup>.

La Comisión en el presente caso aplica la jurisprudencia del «asunto Leipzig/Halle» y asienta definitivamente el momento vinculante exacto en que el aeropuerto viene a ser considerado como «empresa» en el sentido del Tratado y algunas de sus actividades tienen carácter económico y no de servicio público como tenía lugar antes de la fecha de la sentencia del asunto «*Aéroports de Paris*» (12 de diciembre de 2000).

## 2.6. **Directrices de 2014.**

La Comisión Europea deja a un lado el enfoque que enmarcaba las actividades a la inversión aeroportuaria como políticas económicas y de transporte para analizarlas como un «beneficio» para el gestor aeroportuario analizable a la luz de las reglas de la competencia y ayudas estatales. La razón de ser de este cambio por parte de la Comisión en los últimos años se halla en la potencial afectación que las actividades de construcción y ampliación de infraestructuras aeroportuarias pueden provocar en los intercambios y en la competencia comunitaria.

Las nuevas Directrices de 2014 <sup>(677)</sup> conservan el anterior principio e incorporan seis nuevos criterios de compatibilidad en virtud del artículo 107.3.c TFUE. La intención de la Comisión es adaptar la normativa en materia de ayudas estatales a la nueva realidad aeroportuaria y aeronáutica y, por este motivo, presenta una mayor

---

<sup>(676)</sup> Nota de prensa (IP/12/1057) de 3 de octubre de 2012, *State aid: Commission finds that financing of Munich airport's Terminal 2 does not contain aid.*

<sup>(677)</sup> Comunicación de la Comisión (2014/C 99/03), *Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas* (DOUE C 99 de 4 de abril de 2014, 3). Para un amplio estudio en doctrina, ver apartado 6.4 del Capítulo III de esta Tesis.

precisión y explicación de los mismos, ya que los expuestos en las Directrices de 2005 quedan abiertos a la facultad discrecional de la Comisión en su práctica Decisional.

### **3. NOCIÓN DE AYUDA A LA INVERSIÓN Y NATURALEZA DE LAS INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS.**

La normativa europea precedente relativa a las ayudas estatales al sector aéreo no recogía una precisa definición de infraestructura aeroportuaria y por ello debía hacerse referencia a aquella genérica de infraestructura de transporte <sup>(678)</sup>. Las Directrices de 2005 en su apartado 53.i simplemente enumeraban los tipos de infraestructuras aeroportuaria y las dividía en dos grupos: por un lado, infraestructuras y equipos aeroportuarios propiamente dichos que incluyen las pistas, las terminales, plataformas, las torres de control aéreo; por otro lado, infraestructuras y equipos aeroportuarios de apoyo, como son las instalaciones contra incendios, equipos de seguridad o de protección.

Las nuevas Directrices de 2014 introducen por primera vez dicha definición de forma precisa. En su apartado 25.5, el nuevo texto normativo las define como aquella *«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»*.

Consiguientemente, enmarcan tanto las infraestructuras necesarias para desarrollar las actividades económicas del aeropuerto – sin incluir aquellas comerciales dentro del

---

<sup>(678)</sup> Reglamento (CE) n. 851/2006 de la Comisión, de 9 de junio de 2006, relativo a la determinación del contenido de las diferentes partidas de los esquemas de contabilización del anexo I del Reglamento (CEE) n. 1108/70 del Consejo (DO L 158 de 10 de junio de 2006, 3). En su anexo I, además de definir infraestructura en general, también describe los elementos que contienen los transportes específicos. Así dice: *«Se entiende por «infraestructura del transporte», con arreglo al artículo 1 del Reglamento (CEE) n. 1108/70, la totalidad de las vías e instalaciones fijas de los tres modos de transporte en la medida en que sean necesarias para garantizar la circulación de los vehículos y la seguridad de dicha circulación»*.

ámbito no aeronáutico – como aquellas necesarias para desplegar las actividades relativas a las prerrogativas del poder público, que son responsabilidad del Estado.

La naturaleza de la infraestructura aeroportuaria es fundamental en el análisis de la normativa sobre ayudas estatales que se le aplican a estas intervenciones públicas, especialmente en la delimitación de su ámbito de aplicación. No sorprende, por tanto, que las nuevas Directrices de 2014 definen, asimismo, la ayuda a la inversión. Se trata de aquella *«ayuda para financiar activos fijos, en concreto para cubrir el déficit de financiación de los costes de capital»*. Define, conjuntamente, los costes de inversión subvencionables, aquellos que pueden ser financiados con las ayudas a la inversión, como los *«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»*.

#### **4. ANÁLISIS DE LAS AYUDAS A LA INVERSIÓN OTORGADAS A AEROPUERTOS.**

Así como indica la Comisión Europea en sus nuevas Directrices de 2014, la evaluación del apoyo financiero pasa por la experiencia y práctica de sus propias Decisiones. En el presente apartado se lleva a cabo un amplio estudio de la actuación precedente del legislador europeo a la publicación del nuevo texto con el propósito de interpretarlo y prever la ulterior práctica decisional de la Comisión <sup>(679)</sup>.

Según consolidada jurisprudencia, así como la propia práctica de la Comisión han definido los cuatro criterios acumulativos bajo los cuales debe ser examinada toda medida de ayuda: *«En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los*

---

<sup>(679)</sup> Es necesario avanzar – sin una incisiva voluntad de profundización – que con el objeto de estudiar las acciones que sigue la Comisión en su análisis caso por caso de las medidas en cuestión, la financiación de la inversión aeroportuaria se encuentra en el mismo marco jurídico que las actividades de funcionamiento expuestas en el anterior capítulo. En consecuencia, los criterios acumulativos que se desprenden del artículo 107.1 TFUE le son de aplicación de igual modo a este tipo de ayuda, si bien ciertos aspectos son particularmente estudiados que la individualiza de la anterior.

*intercambios entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario favoreciendo a determinadas empresas o producciones; y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia»* <sup>(680)</sup>.

#### 4.1. **Actividad económica y noción de empresa.**

El gestor aeroportuario, como beneficiario selectivo de una ayuda, tiene la consideración de empresa en el sentido del Tratado por desarrollar una actividad económica que consiste en percibir compensaciones, sin perjuicio de su forma (tasa, precio público, canon, etc.), provenientes del uso de sus infraestructuras por parte de sus usuarios.

La inversión en infraestructuras aeroportuarias entendida como la actividad de construcción y ampliación de nueva infraestructura, debe ser concebida, con arreglo a la práctica la Comisión y la posterior ratificación por el Tribunal General <sup>(681)</sup>, inmersa y no dissociable de la actividad normal de funcionamiento del aeropuerto. Consecuentemente, al tratarse esta última de una actividad económica y comercial, la actividad en estudio adquiere la misma naturaleza, pues la nueva infraestructura una vez finalizada se convierte en una instalación comercialmente explotable <sup>(682)</sup>.

El aeropuerto es el futuro responsable de la explotación comercial de las instalaciones por aplicar a su venidero uso una contraprestación a los transportistas aéreos que la operen, como ya venía realizando en las existentes. Asimismo, su explotación posterior no contiene un claro objetivo de interés común, sino un evidente empleo o fin comercial como ha sido visto <sup>(683)</sup>.

Es más, si bien las actividades descritas pueden perseguir objetivos de política regional, económica o de transporte, éstos últimos no pueden justificar bajo ninguna circunstancia la inaplicación de las normas sobre ayudas estatales en razón de que el

---

<sup>(680)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de febrero de 2006, *EURL Le Levant 001 y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-34/02, apartado 110; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 36.

<sup>(681)</sup> Ver nota 671.

<sup>(682)</sup> Sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, cit., apartado 102.

<sup>(683)</sup> Ver nota 673.

artículo 107.1 TFUE «no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos»<sup>(684)</sup>.

Por último, es necesario poner de relieve que la nueva infraestructura aeroportuaria puede englobar conjuntamente a ciertas actividades de función pública conocidas como prerrogativas de Estado, cuya financiación no le es de aplicación – como tiene lugar en aquellas de funcionamiento – la normativa relativa a las ayudas estatales, conservando en cierta medida el principio que las regía en las Directrices de 1994.

#### 4.2. **Prueba del operador privado en una economía de mercado.**

Las nuevas Directrices de 2014 recopilan todos los principios y disposiciones emanados de la actuación de la Comisión, así como la reiterada jurisprudencia de los Tribunales europeos con respecto al «Principio del Inversor Privado en una Economía de Mercado» (en adelante, «PIPEM»). Al igual que realizaba para las ayudas de funcionamiento y al encontrarse las actividades en estudio contenidas dentro de las primeras, la Comisión les aplica equivalentemente de la «Prueba del Operador Privado en una Economía de Mercado» (en adelante, «POPEM») con el objeto de presumir el alcance de la ventaja ofrecida al aeropuerto.

Sin embargo, las nuevas Directrices de 2014 incorporan ciertos aspectos que no estaban incluidos o apenas eran tratados en las precedentes, aspectos surgidos por la continua práctica de la Comisión. A estos efectos, el nuevo texto subraya la importancia de las previsiones a largo plazo<sup>(685)</sup> que emanan del principio en relación con la vida

---

<sup>(684)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-173/73, apartado 27; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-241/94, apartado 20; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 1999, *Bretagne Angleterre Irlande (BAI) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-14/96, apartado 81.

<sup>(685)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-305/89, apartado 84 que dice «Se ha declarado que, con el fin de evaluar si la intervención de un inversor público en el capital de una empresa constituye una ayuda de Estado, [...] debe guiarse por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo». Esto era adelantado por la Comisión en su Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 24 de enero de 2007, *Plan de acción para mejorar la capacidad, la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa* [COM(2006) 819 final], párrafo 9, en el que indicaba: «No existe una única solución ideal para un problema tan complejo. Más allá de la multiplicidad de agentes y de la naturaleza sumamente técnica de las operaciones, los horizontes de planificación en el sector aeroportuario representan también un desafío: a) pueden ser

útil de la inversión que deben afrontar los aeropuertos, caracterizada por los altos costes y su tardía recuperación. Por ello, la correcta evaluación final, esto es, la efectiva eficiencia de uso de las infraestructuras no podrá ser llevada a cabo hasta muchos años después de su construcción. Por tanto, se le exige a las autoridades competentes elaborar – sin perjuicio de que tengan o no la obligación de notificar la medida – un verdadero plan de negocio que muestre previsiones de tráfico realistas y sujetas a un análisis de sensibilidad razonable <sup>(686)</sup>. Además, los ingresos del aeropuerto deben tenerse en cuenta en el estudio con el propósito de reducir el riesgo avenido por la inversión. Por ello, la ausencia de presentación de un plan de negocio viable puede poner en tela de juicio la inversión en cuestión, si bien existe la posibilidad de incorporar previa acción estatal, diversos trabajos y estudios internos que demuestren que la inversión supera la POPEM.

En definitiva, como era ya anunciado en las Directrices de 2005, la inversión en infraestructura no constituye una ayuda estatal si satisface la prueba del inversor privado en una economía por comportarse el Estado miembro de forma comparable a un sujeto privado que busca rentabilidad en sus operaciones.

#### **4.3. La intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros y debe falsear o amenazar con falsear la competencia.**

Lo estipulado para la ayudas de funcionamiento le es de aplicación a las ayudas a la inversión aeroportuaria <sup>(687)</sup>. Sin embargo, si bien era adelantado en su práctica decisonal, la Comisión en las nuevas Directrices de 2014 establece una existencia de competencia con otros medios de transporte alternativos, en particular el ferroviario <sup>(688)</sup>. La existencia de otros medios de transporte alternativos intensifica los efectos sobre la competencia e intercambios comerciales de las financiaciones públicas a la inversión en infraestructura. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta en el análisis de compatibilidad de este tipo de ayuda.

---

*necesarios de 5 a 10 años o más para crear nuevas infraestructuras; b) se necesitan entre uno y cinco años para planificar y optimizar la utilización de las pistas existentes, incluido el espacio aéreo circundante».*

<sup>(686)</sup> Directrices de 2014, punto 51.

<sup>(687)</sup> Ver apartado 3.7 del Capítulo IV de esta Tesis.

<sup>(688)</sup> M GIVONI, D. BANISTER, *Airline and railway integration*, en *Transport Policy*, n. 13, 2006, 386.

## **5. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA A LA INVERSIÓN CON EL MERCADO INTERNO.**

Las nuevas Directrices de 2014, como se había desarrollado en el anterior texto, permitirán que bajo ciertas condiciones las ayudas estatales a la financiación de infraestructuras aeroportuarias sean compatibles en el sentido del artículo 107.3.c TFUE<sup>(689)</sup>. Define los nuevos seis requisitos de compatibilidad, que sustituyen los cinco anteriores de las Directrices de 2005<sup>(690)</sup>: *a*) contribución a objetivos bien definidos de interés común; *b*) necesidad de intervención estatal; *c*) idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político; *d*) existencia de efecto incentivador; *e*) proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo); *f*) evitación de efectos negativos indebidos para la competencia y el comercio.

### **5.1. Contribución a objetivos bien definidos de interés común.**

Los requisitos de las Directrices de 2005 únicamente enumeraban dos objetivos de interés general (desarrollo regional, accesibilidad), si bien dejaba abierto la posibilidad de incorporar otros cuando la Comisión considerase oportuno<sup>(691)</sup>.

Las Directrices de 2014, al contrario, los limitan únicamente a tres, definiendo ligeramente dos de ellos. A falta de una efectiva práctica decisional de la Comisión con respecto a la aplicación de los nuevos requisitos, es incorporada al presente apartado aquella realizada por ella hasta la publicación de las nuevas normas a fin de prever la actuación de la Comisión en los nuevos casos que le lleguen a sus manos.

---

<sup>(689)</sup> De acuerdo con las Directrices de 2005, las medidas de financiación declaradas como ayudas de Estado destinadas a la ampliación o construcción de una infraestructura aeroportuaria podían ser compatibles en virtud del artículo 87.3.a,b,c TCE (hoy 107.3.a,b,c TFUE), así como con el artículo 86.2 TCE (hoy 106.2 TFUE). Sin embargo y con arreglo con la práctica decisional de la Comisión, salvo en los casos que pudiera la medida tener la consideración de un SEIG, eran compatibles con el mercado interno en virtud artículo 87.3.c TCE (hoy 107.3.c TFUE). Así lo establece definitivamente la Comisión en las nuevas Directrices.

<sup>(690)</sup> Los cinco requisitos de las Directrices de 2005, punto 61: *a*) la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido; *b*) la infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado; *c*) la infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de infraestructuras existentes; *d*) a la infraestructura puede acceder todo posible usuario en condiciones de igualdad y no discriminación; *e*) por último, el desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria al interés de la Comunidad. Además, como toda medida de ayuda estatal a un aeropuerto, debe tener un elemento incentivador, así como debe ser necesaria y proporcional con los objetivos legítimos a fin de ser declarados como ayuda compatible.

<sup>(691)</sup> En efecto, al enumerar los objetivos de interés general establecía, además de los enumerados, un «etc.». Por tanto, utilizando su facultad discrecional podía establecer otros objetivos de interés general.



### 5.1.1. Objetivos de interés común.

Sin apenas ser ahondados, tres son enumerados en las nuevas Directrices. Sin embargo en la práctica, además de ser aplicados por parte de la Comisión alguno más que será comentado a continuación, desarrolla más minuciosamente estos objetivos de interés común.

#### 5.1.1.1. *Objetivos que facilitan el desarrollo regional.*

Es el principal argumento esgrimido tanto por las autoridades nacionales como por la Comisión para justificar la compatibilidad de este tipo de ayuda. No sólo en las Directrices de 2005 era descrito el peso que el legislador europeo le otorgaba a los aeropuertos con respecto al desarrollo de las economías regionales y locales comunitarias <sup>(692)</sup>, sino también en otras tantas publicaciones de la Comisión <sup>(693)</sup>. No sorprende, pues, que en las Directrices de 2014 insista en repetidas ocasiones sobre el impulso económico y financiero que debe concedérsele a las regiones de la Unión, especialmente a aquellas más desfavorecidas (aquellas con una grave situación de desempleo, un bajo nivel de vida, baja productividad) <sup>(694)</sup>.

Habida cuenta de lo anterior, una mejora para el aeropuerto consistente en la financiación de una nueva infraestructura aeroportuaria o mejora de la existente se encuentra fuertemente ligada al desarrollo de las regiones o municipios cercanos a sus instalaciones físicas. En este contexto un tráfico, fluido y continuo así como incrementado, de entrada y salida de pasajeros y/o mercancías en el aeropuerto de estudio puede estimular las economías próximas: bien impulsando las empresas locales por medio del turismo por ser la principal fuente de riqueza de la zona <sup>(695)</sup>; bien

---

<sup>(692)</sup> Directrices de 2005, punto 9, expone la Comisión: «*Los aeropuertos pueden ejercer cierta repercusión sobre el comportamiento de las economías locales e influir en el mantenimiento de servicios locales como la educación o la salud; los aeropuertos desempeñan asimismo un papel importante en la integración de las regiones alejadas de Europa*».

<sup>(693)</sup> Libro blanco de 28 de marzo de 2011, *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible* [COM(2011) 144 final]; Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM(2010) 2020 final].

<sup>(694)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., apartado 34.

<sup>(695)</sup> Ayuda Estatal de Grecia de 19 de diciembre de 2012 [SA.35220 (2012/N)], relativa a la modernización del aeropuerto de Macedonia [C (2012) 9427 final], párrafos 32 s.

extendiendo a otras regiones el comercio e industria local a causa de una mayor conectividad.

Pese a no ser mencionado en las Directrices de 2014, en las Decisiones de la Comisión, el incremento del empleo era otro objetivo de interés común ligado a aquel de desarrollo regional <sup>(696)</sup>. Igualmente, como medida de expansión económica y como complemento del anterior objetivo, la nueva infraestructura debe proveer, directa o indirectamente, nuevos puestos de trabajo a las circunscripciones colindantes. Por ello, no sólo el aeropuerto debe ser un nuevo empleador. Las empresas que operan en el aeropuerto, así como aquellas locales (aquellas de los municipios cercanos) deben contribuir sustancialmente a la caída del desempleo regional y local.

#### 5.1.1.2. *Objetivos de conectividad y accesibilidad.*

En sus nuevas Directrices, la trascendencia de estos objetivos es igualmente puntualizada por la Comisión y por este motivo más minuciosamente son definidos, siendo aquellos que *«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»*.

Ligado al anterior objetivo de desarrollo regional, un aeropuerto entendido como el acceso al territorio que sirve, tiene el propósito de operar como un enlace con otras regiones. Por este motivo, este objetivo es clave para la Comisión: *«la conectividad es la base de la competitividad económica, de la cohesión social y regional, y del desarrollo cultural»* <sup>(697)</sup>.

En la *praxis* decisional de la Comisión, la inversión en infraestructuras está dirigida a conectar de una forma más rápida y eficiente tanto las regiones del propio Estado miembro concedente por estar situadas en zonas poco accesibles, como con otras regiones europeas <sup>(698)</sup>.

La conectividad y accesibilidad asimismo fue provista como objetivo de interés común con el apoyo al desarrollo de la red europea de transporte aéreo integrado <sup>(699)</sup>.

---

<sup>(696)</sup> Ayuda Estatal de Grecia de 19 de diciembre de 2012 [SA.35220 (2012/N)], cit., párrafo 33.

<sup>(697)</sup> Comunicación de la Comisión de 24 de enero de 2007, *Plan de acción para mejorar la capacidad, la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa* [COM (2006) 819 final], punto 3.

<sup>(698)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., apartado 33.

<sup>(699)</sup> Vid. Comunicación de la Comisión de 24 de enero de 2007, cit., punto 12. Es el caso de la ayuda estatal de Letonia de 28 de abril de 2010 (N41/2010), relativa a las inversiones en las

Así, la inversión que se lleva a cabo en un aeropuerto comunitario en el que su zona de influencia no exista otros medios de transporte ni otros aeropuertos, incrementa la eficiencia de este objetivo de interés común en relación con este gran proyecto europeo de transporte <sup>(700)</sup>.

#### 5.1.1.3. *La descongestión aeroportuaria.*

Si bien era un objetivo presente en la práctica de la Comisión, ahora es añadido en las nuevas Directrices y es definido más detalladamente: objetivos que «*ayudan a aliviar la congestión del transporte aéreo en los principales aeropuertos de la Unión*».

La congestión aeroportuaria, como problema en el mercado de transporte aéreo europeo a resolver, era ya anunciada por el legislador europeo en los años noventa <sup>(701)</sup>. Sus posibles causas – ligadas a una deficiente planificación y/o explotación aeroportuaria o al elevado coste de las infraestructuras de los aeropuertos, entre otras – han obligado a los órganos comunitarios a tratar esta contrariedad como un objetivo de interés común a solventar con cierta urgencia <sup>(702)</sup>.

En la práctica de la Comisión, este objetivo se fundamenta en el apoyo que la nueva infraestructura puede proporcionar a otros grandes aeropuertos relativamente cercanos a fin de descongestionarlos cuando éstos se encuentren o estén cerca de superar sus límites de capacidad <sup>(703)</sup>.

Los tres objetivos explicados anteriormente, fueron aplicados en el asunto «aeropuerto de Memmingen» <sup>(704)</sup>, aeropuerto que sirve a las regiones de Donau-Iller y Allgäu en Alemania. La ayuda estatal al aeropuerto consistente en una inyección de

---

infraestructuras en el aeropuerto de Riga [C(2010) 2539], párrafo 31, la Comisión afirma que el aeropuerto «*RIX is an important element of the Trans-European Transport Network and plays a crucial role for the region in terms of «connectivity» policy*».

<sup>(700)</sup> Ayuda estatal de Polonia de 29 de abril de 2009 (N570/2008), relativa a las ayudas a la inversión al aeropuerto de Rzeszow-Jasionka [C(2009) 3024 final], párrafos 39 ss.

<sup>(701)</sup> Para un amplio estudio, ver el apartado 3.4.1 del Capítulo II de esta Tesis.

<sup>(702)</sup> La Comisión en su Libro Blanco de 12 de septiembre de 2001, *La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad* [COM(2001) 370 final], pone de manifiesto que «*la congestión del cielo ya es objeto de un plan de acción concreto. En cambio, la congestión en tierra no ha recibido aún la atención ni los compromisos necesarios. Sin embargo, casi la mitad de los 50 principales aeropuertos europeos ha alcanzado o está a punto de alcanzar la saturación de su capacidad en tierra*».

<sup>(703)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 5 de junio de 2013 (SA. 36377), cit., párrafo 45.

<sup>(704)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 5 de junio de 2013 (SA. 36377), cit.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

capital de 7,75 millones de euros fue declarada compatible con el mercado interno por servir a estos tres objetivos de interés común al mismo tiempo.

#### 5.1.1.4. Seguridad y viabilidad aérea.

Este motivo no es enumerado, sin embargo, en varias Decisiones está contenido como objetivo de interés común que debe ser servido por las nuevas infraestructuras. Este objetivo está presente cuando la pista o cualquier otra instalación actual del aeropuerto no cumple con los requisitos mínimos de seguridad aérea marcados por las autoridades europeas y, por esta razón la compatibilidad de la ayuda puede estar justificada. Incluso, la protección del medio ambiente puede tener cabida en este objetivo expuesto. Asimismo, la inversión aeroportuaria facilita el buen funcionamiento del tráfico aéreo por reforzar el desarrollo de una red europea de transporte aéreo integrado, si bien apoya también los otros objetivos descritos.

Este es el caso del asunto «aeropuerto de Dresde» <sup>(705)</sup>, por ejemplo, en el que el aeropuerto de casi dos millones de pasajeros y que contaba con una pista principal de más de 50 años, hacía necesario establecer una nueva para seguir cubriendo la capacidad actual del aeropuerto y estar de acuerdo con las normas de seguridad estándar europeas <sup>(706)</sup>. Asimismo, fue justificada la construcción de la nueva pista en el asunto «aeropuerto de Derry» <sup>(707)</sup>, en el que las ausencia de medidas de seguridad estándar definían el objetivo de interés general del citado asunto.

Por último, una inversión del tipo puede ser justificada a fin de servir este objetivo común cuando un aeropuerto sufra dificultades de congestión en un determinado

---

<sup>(705)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 24 de marzo de 2009 [NN4/2009 (ex N361/2008)], cit., párrafos 29 ss. Vid. igualmente, ayuda estatal Irlanda de 26 de septiembre de 2006 (N 353/2006), relativa al Plan de subvenciones de costes de capital de los aeropuertos regionales [C(2006)4213 final], párrafos 62 ss.

<sup>(706)</sup> Ayuda de Estado de Alemania de 24 de marzo de 2009 [NN4/2009 (ex N361/2008)], cit., párrafo 34, que establece que «*The Commission can therefore conclude that the construction and operation of the infrastructure meets a clearly defined objective of general interest, being the development of a safer airport in line with EU policy in this respect due account being taken of regional aspects and that this criterion of compatibility is fulfilled in the present case [Por consiguiente, la Comisión concluye que la construcción y la explotación de la infraestructura responden a un objetivo claramente definido de interés general, siendo el desarrollo de un aeropuerto más seguro en línea con la política de la UE. Así, en este sentido, debe tenerse en cuenta los aspectos regionales y que este primer criterio de compatibilidad se cumple en el presente caso]*».

<sup>(707)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 27 de enero de 2010 (NN 65/2009), relativa a los gastos adicionales del aeropuerto de la Ciudad de Derry [C(2010) 454], párrafos 36 ss.

momento del día, en particular a las horas punta <sup>(708)</sup> en el que el tránsito de aeroplanos por las pistas y áreas aeroportuarias destinadas a las actividades de circulación de los mismos puedan padecer serias complicaciones de seguridad aérea por un exceso de capacidad <sup>(709)</sup> y, por ello, las expectativas de crecimiento de capacidad aconsejan nuevas mejoras y ampliaciones de instalaciones <sup>(710)</sup>.

5.1.1.5. *No contribución a un objetivo de interés común. La infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de infraestructuras existentes.*

La Comisión expone de manera novedosa en sus nuevas Directrices del sector de la aviación aquellas circunstancias que no sirven a un objetivo de interés común. En primer lugar, la Comisión se limita a citar que la duplicación de aeropuertos no rentables, así como la creación de nueva capacidad aeroportuaria no utilizada en el futuro no contribuye a la consecución del primer requisito de competitividad en estudio <sup>(711)</sup>. Se desprende que al no ser rentables estos aeropuertos y por estar próximos los unos con los otros, la nueva capacidad creada tampoco deberá proporcionar beneficios en un futuro y, por tanto, no servir al objetivo fijado de interés común.

Este aspecto, es relativamente reciente en la praxis de la Comisión. Por ejemplo, en el asunto «aeropuertos regionales irlandeses» de 2006 <sup>(712)</sup>, la cercana aproximación de varios aeropuertos receptores de ayudas no fue puesto en tela de juicio por parte de la Comisión como ayuda compatible. Sin embargo, en el asunto «aeropuertos regionales

---

<sup>(708)</sup> Ayuda de Estado de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), relativa a la financiación del Aeropuerto Internacional de Cardiff [C (2011) 3456 final], párrafo 33.

<sup>(709)</sup> Ayuda Estatal de Grecia de 19 de diciembre de 2012 [SA.35220 (2012/N)], cit., párrafo 35.

<sup>(710)</sup> La Comisión en su Comunicación de la Comisión de 24 de enero de 2007, cit., establece que «sería deseable liberar la capacidad latente existente en los aeropuertos regionales, siempre que los Estados miembros respeten los actos comunitarios relativos a las ayudas estatales». Es el caso de la ayuda de Estado de Alemania de 24 de marzo de 2009 cit., párrafos 30 s., en el que uno de los objetivos que satisfacía la ayuda era aquel de solventar la futura congestión del aeropuerto regional por el crecimiento continuado de viajeros en el aeropuerto.

<sup>(711)</sup> Ambas circunstancias son igualmente comentadas en el último requisito de compatibilidad.

<sup>(712)</sup> Ayuda estatal Irlanda de 26 de septiembre de 2006 (N 353/2006), cit. En ningún momento la Comisión puso de relieve las distancias que separaban estos aeropuertos, encontrándose algunos de ellos a menos de 100 kilómetros como es el caso de Sligo con Knock (43.57 km.) y Donegal (85.81 km.). Esta ayuda fue prolongada hasta el 2014 en 2011. Vid. igualmente ayuda estatal de Irlanda de 8 de noviembre de 2011 [SA.33538 (2011/N)], relativa al régimen de subvención de gastos de capital a los aeropuertos regionales [C(2011)8120 final].

rumanos» de 2011 <sup>(713)</sup>, apenas tres años antes a la publicación de estas Directrices, puso en duda la compatibilidad con el mercado interno de la ayuda pretendida por las autoridades rumanas por la cercanía de estos aeropuertos y al registrar pérdidas que debían ser cubiertas con subvenciones públicas.

Muestra un claro cambio de perspectiva en relación con los aeropuertos de pequeño tamaño que estipulaba en sus Directrices de 2005 <sup>(714)</sup>. En efecto, independientemente de su reducido tamaño, la Comisión pone – al contrario que la anterior normativa de 2005 – en tela de juicio que la competencia no sea afectada por la ayuda cuando estos aeropuertos competidores no son rentables y, por ello, debe cerciorarse de que realmente el comercio no se ve perjudicado.

En segundo lugar, tampoco favorecen a alcanzar un objetivo de interés común que las nuevas infraestructuras no contengan perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, así como debiliten en el mismo periodo las existentes. Se ajusta con el tercer requisito de compatibilidad de las anteriores Directrices <sup>(715)</sup>. Por lo tanto, la Comisión establece el medio plazo como espacio temporal en relación con la compatibilidad de la ayuda, diferenciándose del largo término que tomaba en el análisis de la POPEM.

La nueva construcción debe ser capaz de obtener unas cifras estimadas «satisfactorias» de tráfico de pasajeros y mercancías (creación de nuevas capacidades) para este medio plazo y «satisfacer la demanda prevista de las compañías aéreas, los

---

<sup>(713)</sup> Ayuda estatal de Rumanía de 24 de mayo de 2011 [SA.30931-2011 / C (ex N 185/2010)], relativa al desarrollo del plan de infraestructuras aeroportuarias [C (2011) 3461 final], párrafo 57. Posteriormente, debido al retiro de su notificación por parte de Rumanía, ha sido considerada la gestión de los aeropuertos en estudio como SIEG de acuerdo con las Directrices de 2005 y la Decisión SIEG [Decisión 2005/842/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE (en la actualidad, artículo 106, apartado 2, del TFUE) a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DOUE L 312 de 29 de noviembre de 2005, 67). Vid al respecto Decisión de la Comisión (2012/63/UE) de 31 de octubre de 2011, ayuda estatal de Rumanía [SA. 30931 (C/11)], relativa al régimen de ayudas para el desarrollo de la infraestructura de transporte aéreo (DOUE L 30 de 2 de febrero de 2012, 21).

<sup>(714)</sup> Directrices de 2005, punto 39. La Comisión establece que «no es probable que la concesión de financiación pública a los pequeños aeropuertos regionales (categoría D) distorsione la competencia o repercuta en el comercio en una medida contraria al interés común». Se recuerda que los aeropuertos de categoría D, son aquellos con menos de un millón de pasajeros anuales.

<sup>(715)</sup> Decía el tercer requisito de compatibilidad de las Directrices de 2005: «La infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de infraestructuras existentes».

*pasajeros y los expedidores de carga en la zona de influencia del aeropuerto»* <sup>(716)</sup>. En su práctica <sup>(717)</sup>, la Comisión tiene en cuenta principalmente tres aspectos inherentes al aeropuerto con el objeto de demostrar la satisfacción de este criterio con respecto a las perspectivas a medio plazo de uso de las nuevas instalaciones, así como de las existentes.

Primero, las autoridades públicas deben presentar unas previsiones «sólidas» incorporadas en un plan empresarial previo que estimen la nueva capacidad pretendida con la ayuda en el medio plazo. Según la práctica de la Comisión, parece que el cálculo de las previsiones es determinado de acuerdo con la tasa de crecimiento relativa al número de pasajeros de los años previos a la decisión de inversión. Consecuentemente, las previsiones serán «sólidas» cuando se tome como fundamento principal de estimación la variación anual del número de pasajeros.

Segundo, la Comisión debe considerar el perjuicio competitivo que la nueva infraestructura puede ocasionar en su zona de influencia a, por un lado, los aeropuertos presentes en su zona de influencia <sup>(718)</sup> y, por otro lado, a otros medios de transporte alternativos <sup>(719)</sup>, especialmente conexiones ferroviarias de alta velocidad. Como será analizado posteriormente, la nueva ayuda puede provocar el recelo de la Comisión en cuanto no sirve a la contribución de objetivo común.

Tercero, el impacto de la ayuda en las infraestructuras aeroportuarias ya existentes debe ser tenido igualmente en cuenta en la evaluación de la compatibilidad de la ayuda. Particularmente al verse éstas beneficiadas y no debilitadas gracias a las nuevas mejoras pretendidas en el medio plazo. La Comisión, por ejemplo, justificó en su asunto «aeropuerto de Riga» de 2010 <sup>(720)</sup> una nueva pista siendo consciente de que quizá ésta

---

<sup>(716)</sup> Ayuda estatal de Grecia de 25 de julio de 2012 [SA.34586 (2012/N)], relativa a la modernización del aeropuerto de Chania [C (2012) 5071 final], párrafo 40.

<sup>(717)</sup> La Comisión en su práctica Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafo 42.

<sup>(718)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., apartado 40; ayuda estatal de Grecia de 19 de diciembre de 2012 [SA.35220 (2012/N)], cit., párrafo 39; ayuda estatal de Finlandia de 2 de julio de 2013 [SA.36561 (2013/N)], relativa al financiamiento de la infraestructura aeroportuaria del aeropuerto de Vaasa [C (2013) 4028 final], párrafo 42.

<sup>(719)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 27 de enero de 2010 (NN 65/2009), cit., párrafo 49.

<sup>(720)</sup> Ayuda estatal de Letonia de 28 de abril de 2010 (N41/2010), cit., párrafo 36. Asimismo, ver la ayuda de Estado de Finlandia, de 4 de diciembre de 2013 (SA.36560), relativa al financiamiento de la infraestructura aeroportuaria del aeropuerto de Tampere-Pirkkala [C (2013) 8448 final], párrafo 48. En el presente caso, las autoridades finlandesas no pretendían incrementar la capacidad del aeropuerto, sino optimizar la utilización de la infraestructura obsoleta del aeropuerto finlandés.

no ofrecía perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, pero sí optimizaba las instalaciones ya existentes aumentando la capacidad de las mismas. Otro ejemplo es el ya mencionado asunto «aeropuertos regionales irlandeses» de 2006 <sup>(721)</sup>, que pretendía únicamente adaptar las infraestructuras existentes a las medidas estándares de seguridad y permitir que los aeropuertos continuaran operando.

A diferencia de su práctica, la Comisión en las nuevas Directrices no tiene en cuenta la presencia de inversores privados en la infraestructura <sup>(722)</sup>. De conformidad con la *praxis* decisonal del legislador europeo, esta situación reduciría la incerteza que puedan crear las previsiones presentadas por las autoridades estatales <sup>(723)</sup>, ya que podría hacer más creíbles dichas cifras por ser la inversión apoyada por inversores de naturaleza no pública <sup>(724)</sup>.

## 5.2. Necesidad de intervención estatal.

La intervención del Estado en la actividad de inversión aeroportuaria debe ser justificada por la incapacidad del mercado aeroportuario de llevarla a cabo por sí mismo. Existe, en este tipo de ayudas, un problema de equidad y cohesión descrito como la falta de medios de ciertos aeropuertos a financiarse por sí solos, hecho que obliga a intervenir al Estado.

Por ello, el problema (entendido como «fallo del mercado») debe ser identificado y definido. En la práctica decisonal de la Comisión, eran expuestos los motivos y explicaciones justificativos de la necesidad de financiación de una nueva inversión en relación con el objetivo buscado. De hecho, como tuvo lugar en el asunto «aeropuerto de Alghero» <sup>(725)</sup>, ante la falta de antecedentes que argumentasen la necesidad de las

---

<sup>(721)</sup> Ayuda estatal de Irlanda de 26 de septiembre de 2006 (N 353/2006), cit., párrafo 72.

<sup>(722)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafo 40.

<sup>(723)</sup> Ayuda estatal de Bélgica de 13 de junio de 2007 (N 355/2004), cit. La Comisión pone de relieve que la presencia de una empresa conjunta público-privada que desarrollará la construcción de las nuevas infraestructuras es un factor positivo en el análisis del principio de inversor privado en una economía de mercado.

<sup>(724)</sup> Como ha sido puesto de relevancia en el apartado 4.2.4 del Capítulo IV, de acuerdo con la Comisión, la presencia de privados en las inversiones aeroportuarias produce un efecto positivo particularmente en el estudio de la POPEM.

<sup>(725)</sup> Ayuda estatal de Italia de 27 de junio de 2012 [SA.23098 (C 37/2007)], relativa al aeropuerto de Alghero [C(2012) 4221 final], párrafo 190. También ver, ayuda estatal (2008/C 12/07) de Italia [C 37/07 (ex NN 36/07)], relativa a la supuesta ayuda estatal concedida a y por el aeropuerto de Alghero en favor de Ryanair y otras aerolíneas (DO C 12 de 17 de enero de 2008, 7).



inversiones, la Comisión instaba al autoridades italianas a proporcionar detalles sobre el uso y la capacidad del aeropuerto, especialmente en lo relativo al nivel de utilización de la infraestructura en comparación con la situación competitiva con otros aeropuertos.

A modo de ejemplo, en el ya citado asunto «aeropuerto de Dresde» <sup>(726)</sup>, con un objetivo de interés común de seguridad del tráfico aéreo, las autoridades alemanas alegaban que la pista existente sufría importantes deterioros y dificultaba el tránsito, así como las operaciones de despegue y aterrizaje de aeroplanos. Por tales motivaciones, se hacía necesaria una ampliación de la antigua pista. Igualmente tuvo lugar en el asunto «aeropuerto de Macedonia» <sup>(727)</sup>, cuyo objetivo perseguido por las autoridades griegas era aquel del desarrollo regional. Justificaban su medida afirmando que ciertos aeroplanos no podían aterrizar en las pistas actuales y este hecho afectaba negativamente a la situación financiera y económica del aeropuerto.

Las nuevas Directrices supeditan la necesidad de financiación pública a la viabilidad financiera de la inversión, entendida como la capacidad que posee el aeropuerto de cubrir sus costes de capital <sup>(728)</sup> que, a su vez, depende su tamaño. Por este motivo, la Comisión establece cinco nuevas categorías de aeropuertos en función de su tamaño y viabilidades financieras, es decir, en función de la capacidad de cubrir o no cubrir sus costes fijos:

- 1) los aeropuertos con hasta 200.000 pasajeros anuales podrían no estar en condiciones de cubrir en gran medida sus costes de capital;
- 2) 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;
- 3) 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;
- 4) 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

---

<sup>(726)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 24 de marzo de 2009 [NN4/2009 (ex N361/2008)], cit.

<sup>(727)</sup> Ayuda estatal de Grecia, de 19 de diciembre de 2012 [SA.35220 (2012/N)], cit., párrafo 36.

<sup>(728)</sup> Directrices de 2014, punto 25.10. Son entendidos los costes de capital como la «*depreciación de los costes de inversión subvencionables en infraestructuras y equipamientos aeroportuarios, incluidos los costes de financiación subyacentes*».

circunstancias específicas podrían necesitar apoyo público para la financiación parcial de sus costes de capital;

- 5) 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.

En definitiva, parece que la Comisión justifica, en principio, la necesidad de una intervención estatal en la inversión aeroportuaria en aquellos aeropuertos con menos de un millón de pasajeros (en particular, aquellos con menos de 200.000) debido al hecho de la existencia de un problema inherente al mercado que reside en la falta de una estructura financiera suficiente que no le permita cubrir sus costes fijos y, por ello, no menoscaba su capacidad de desarrollarse por sí mismos. Lo comentado, por tanto, parece que coincide con la práctica de la Comisión que, por lo general, ha sido favorable a conceder este tipo de ayudas a los aeropuertos con aquel volumen de tráfico máximo de 5 millones de pasajeros anuales establecido en sus anteriores Directrices.

### 5.3. **Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político.**

La ayuda se considera idónea sólo si el objetivo de interés común a alcanzar no puede ser realizado con otros instrumentos políticos o de ayuda que distorsionen en menor medida la competencia. A este respecto, la Comisión promueve, a fin de reducir sus dudas sobre la compatibilidad de la ayuda, que los Estados miembros planteen otras opciones de apoyo a la inversión con el propósito de demostrar la idoneidad de la medida, así como fijen regímenes marco nacionales que «reflejen los principios más importantes subyacentes a las ayudas» <sup>(729)</sup>, a fin de reducir la carga administrativa de la Comisión.

Coherentemente con el presente criterio, la Comisión aborda de forma poco concisa y superficial el cierre de aeropuertos como alternativa a la financiación de la inversión, si bien fue tratado en el asunto «aeropuerto de Berlín Brandenburg» <sup>(730)</sup>, basada en el cierre de dos de los tres aeropuertos de Berlín, ampliando el restante. En el

---

<sup>(729)</sup> En el apartado 92, expone la Comisión: 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.

<sup>(730)</sup> Ayuda estatal de Alemania de 19 de diciembre de 2012 [SA.35378 (2012/N)], relativa a la financiación del aeropuerto de Berlín Brandenburg [C(2012) 9469 final].

presente caso, la financiación pública superó la POPEM y no fue declarada ayuda estatal.

#### 5.4. Existencia de un efecto incentivador.

Para que toda ayuda pueda ser compatible con el mercado interno y, por consiguiente, concedida a la inversión aeroportuaria, debe contener un elemento incentivador. Éste se fundamenta en el hecho de que recibir un apoyo financiero público debe producir un cambio de comportamiento en el gestor aeroportuario de tal manera que: por un lado, sin haberlo recibido no se llevaría a cabo la inversión programada; o se hubiere realizado de forma distinta o restringida o en otro lugar <sup>(731)</sup>.

La presencia del Estado en la medida es esencial, ya que sin la intervención pública en la inversión difícilmente sería viable y rentable económicamente y, consiguientemente, no sería llevada a cabo por la empresa gestora por no tener los suficientes «incentivos» (entendidos como recursos) para efectuarla.

La Comisión en sus nuevas Directrices incorpora con el propósito de su determinación la presentación de un análisis comparativo por parte de la autoridad pública de los niveles de actividad que se registran con y sin la ayuda <sup>(732)</sup>. Sin embargo, permite la ausencia de dicho estudio y obliga a recurrir en este supuesto al cálculo del déficit de financiación del coste de capital sobre la base de un plan de negocio previo. Con respecto a este plan de negocio, parece que para estas ayudas es obligatorio en todo caso, si bien en su práctica decisional la Comisión alegaba que la ausencia de un plan de negocio ponía en tela de juicio la compatibilidad de la ayuda.

En sus Decisiones, la Comisión en numerosos casos ha utilizado la pérdida acumulada estimada del proyecto como parte esencial en la determinación del elemento

---

<sup>(731)</sup> Ayuda estatal de Grecia de 20 de febrero de 2012 [SA.35697 (2012/N)], relativa a la ayuda al aeropuerto de Skiathos [C (2012) 787 final], párrafo 47, en el que la Comisión ha establecido: «*whether the State aid granted to HCAA has changed the behaviour of the beneficiary undertaking in such a way that it engages in an activity that contributes to the achievement of a public-interest objective that (i) it would not carry out without the aid, or (ii) it would carry out in a restricted or different manner. In addition, the aid is considered to be proportionate, only if the same result could not be reached with less aid and less distortion. This means that the amount and intensity of the aid must be limited to the minimum needed for the aided activity to take place*».

<sup>(732)</sup> En la práctica de la Comisión, la situación comparativa resultaba de analizar ciertos ratios financieros (TIR, VAN y WACC) de aeropuertos comparables con el de estudio. En ningún momento justificaba la elección de los aeropuertos considerados en análisis. Ver como ejemplo, la ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafos 57 s.

incentivador de la ayuda <sup>(733)</sup>. En este sentido, un resultado negativo del ratio obtiene una opinión negativa de la existencia de un elemento incentivador en la medida pública.

Una nueva obligación es incorporada a fin de satisfacer los requisitos de compatibilidad. Los gestores aeroportuarios que pretenden incrementar sus infraestructuras deben presentarse una solicitud de ayuda a la autoridad otorgante de la misma. En caso de ausencia, será declarada incompatible con el mercado interior.

Por último, como ya ha sido adelantado en el segundo criterio, la Comisión destaca en sus Decisiones la existencia previa de inversores privados en la gestión del aeropuerto en relación con el elemento incentivador. En esos casos, el elemento incentivador consiste en motivar a éstos a fin de que inviertan en las nuevas infraestructuras, ya que sin la aportación de recursos estatales en el proyecto, los sujetos privados no financiarían la operación por ser el proyecto deficitario <sup>(734)</sup>.

#### 5.5. **Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo).**

En su actuación decisonal, la Comisión establece que una ayuda puede considerarse proporcional cuando la cantidad y la intensidad de la misma se limitan a lo estrictamente necesario para realizar la actividad en estudio <sup>(735)</sup>; esto es, si el mismo resultado no puede ser alcanzado con menos ayuda (menos montante) y una menor distorsión de la competencia <sup>(736)</sup>.

La Comisión expresa, análogamente a su práctica decisonal, el importe total de ayuda admisible (monto que puede ser otorgado al beneficiario) como porcentaje de los costes de inversión subvencionables, conocido igualmente como «intensidad de ayuda» <sup>(737)</sup>. La intensidad de ayuda no puede superar la «intensidad máxima de la ayuda»

---

<sup>(733)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido, de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafo 56.

<sup>(734)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido, de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafo 55.

<sup>(735)</sup> Ayuda estatal de Grecia, de 20 de febrero de 2012 [SA.35697 (2012/N)], cit., párrafo 47, en el que la Comisión establece: «*The amount and intensity of the aid must be limited to the minimum needed for the aided activity to take place*».

<sup>(736)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafo 55.

<sup>(737)</sup> Vid. Manual de normas comunitarias de 25 de febrero de 2009 sobre ayudas estatales para las PYME con inclusión de las medidas temporales de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera. Su definición es recogida en el apartado 25.2 de las nuevas Directrices que la define como: «*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*». Asimismo, los costes de inversión subvencionables son definidos en el apartado 25.15, como aquellos «*costes relativos a inversiones en las infraestructuras de un aeropuerto, incluidos los gastos de planificación, pero*

admisible, cantidad establecida por la Comisión con arreglo a su anterior análisis (posteriormente analizado).

La ayuda es proporcional cuando, por un lado, exista una situación comparativa, entendida como aquella en la que el aeropuerto no hubiera recibido la ayuda y que está limitada a los costes extraordinarios (netos de ingresos extraordinarios) resultantes de la ejecución del proyecto, en vez de a los costes propios de la inversión. Por otro lado, y al igual que en la actuación práctica de la Comisión <sup>(738)</sup>, es proporcional cuando no supere el déficit de financiación del proyecto <sup>(739)</sup> descrito en el plan de negocios *ex ante* presentado por el aeropuerto <sup>(740)</sup> y que depende principalmente de su capacidad o tamaño.

No obstante, la Comisión prepara un cuadro que relaciona directamente el tamaño del aeropuerto con la intensidad de ayuda máxima de las ayudas a la inversión, estudiado con arreglo a la práctica de la Comisión en el siguiente apartado.

#### **5.5.1. Análisis de las Decisiones de la Comisión.**

Con arreglo a la práctica de la Comisión, la ayuda es proporcional cuando la intensidad de ayuda máxima admisible no supere el déficit de financiación del proyecto. Asimismo, se obligaba al Estado miembro a aportar un análisis «coste/beneficio» de la inversión (incluido en un plan empresarial *ex ante* aportado por las autoridades públicas). De esta forma, este análisis económico-financiero debe demostrar que el importe de la nueva infraestructura se ajusta a lo estrictamente necesario para

---

*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».*

<sup>(738)</sup> Efectivamente, de acuerdo con la práctica de la Comisión, la financiación pública en infraestructuras se limita a lo estrictamente necesario cuando está por debajo del déficit de financiación, es decir, sin la ayuda el valor actual neto del proyecto de inversión sería negativo.

<sup>(739)</sup> El déficit de financiación se corresponde con 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. Se calcula sobre la base de costes totales estimados del proyecto y el valor actual neto de los beneficios de explotación previstos de la inversión (beneficios esperados en el periodo en cuestión). No obstante, en algunas de sus Decisiones, pese a no ser tenidos en cuenta las Directrices de 2014, la Comisión utiliza otros instrumentos financieros como la TIR (Tasa Interna de Rentabilidad) y el CCPP (Costo de Capital Ponderado) a fin de justificar la proporcionalidad de la medida.

<sup>(740)</sup> La Comisión no especifica todos los elementos ni la forma que debe contener el plan de negocios. Sin embargo, sí menciona en alguna de sus Decisiones la importancia de elementos tales como la tasa de descuento tomada para el cálculo del VAN, las posibles formas de financiamiento de la nueva infraestructura a través de los ingresos del aeropuerto (tasas aeroportuarias). Vid. al respecto la ayuda estatal Rumania de 24 de mayo de 2011 (SA.30931-2011/C), cit., párrafos 48, 78.

construirla, no pudiendo ser desproporcionada (construir, por ejemplo, infraestructuras demasiado grandes o imposibles) ni excesivamente costosa (fijar un presupuesto excesivamente elevado) <sup>(741)</sup>.

Por otra parte, las Directrices de 2005 no se habían pronunciado sobre la cuestión de la fijación de la intensidad de ayuda y, por este motivo, eran propuestas por los Estados miembros. La Comisión tomaba como principales argumentos para establecer la intensidad de ayuda máxima admisible el tamaño del aeropuerto, el tipo de inversión y las condiciones de competencia que imperen en la región de que se trate <sup>(742)</sup>. Asimismo, otros argumentos esgrimidos por la Comisión eran la ubicación del aeropuerto en estudio <sup>(743)</sup>, la presencia de otros aeropuertos competidores en su zona de influencia, la utilización de concursos públicos en la elección de los sujetos que realizarían las nuevas obras <sup>(744)</sup> con el fin de elegir la opción más eficiente (es decir, la más económica), la intensidad de la ayuda alcanza el mínimo necesario, así como la existencia de inversores privados.

No obstante, el tamaño del aeropuerto era el elemento principal – tal como ahora toma en consideración la Comisión en sus nuevas Directrices – para establecer las intensidades máximas de las ayudas a la inversión. Incluso en algunas Decisiones ha prescindido de otros factores como los que han sido descritos en párrafos anteriores a favor de este.

Por consiguiente, el análisis caso por caso de la práctica de la Comisión precedente a la publicación de las nuevas Directrices, queda relegado en éstas a una tabla fija en función del tamaño del aeropuerto (tráfico medio anual de pasajeros).

---

<sup>(741)</sup> Al igual que para determinar si el comportamiento de los propietarios del aeropuerto era aquel de una empresa privada cuando tomaba la decisión de invertir, un plan de viabilidad integral y completo es exigido cuando se evalúa la compatibilidad de la medida.

<sup>(742)</sup> Ayuda estatal de España, de 9 de junio de 2010 (N 63/2010), relativa a la garantía estatal para la construcción del Aeropuerto Internacional de Murcia [C (2010) 3546 final], párrafo 69.

<sup>(743)</sup> Ayuda estatal de Grecia de 20 de febrero de 2012 [SA.35697 (2012/N)], cit., párrafo 49.

<sup>(744)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafo 60; ayuda estatal de Grecia de 20 de febrero de 2012 [SA.35697 (2012/N)], cit., párrafo 50.

#### 5.5.1.1. *Aeropuertos con menos de 1 millón de pasajeros anuales.*

La intensidad máxima de ayuda se fija actualmente en un 75% y obliga a estos aeropuertos a autofinanciar el restante 25% con sus futuros recursos <sup>(745)</sup>. Una excepción específica es incorporada en el nuevo texto: si transcurren ciertas condiciones que así lo exijan (no especificadas por la Comisión), puede ser admisible una intensidad de ayuda superior al 75% fijada inicialmente.

Aplicando estas excepciones, la Comisión no contradice algunas de sus Decisiones. De este modo, si bien una intensidad de ayuda entre el 50-60% había sido claramente justificada <sup>(746)</sup>, en la mayor parte los casos una intensidad del 75% fue justificaba, si bien en alguna de sus Decisiones el 100% de intensidad de ayuda fue declarada compatible. Es el caso del asunto «aeropuerto de Vaasa» en Finlandia <sup>(747)</sup>. El argumento esgrimido por la Comisión, pese a tener dos aeropuertos en su área de captación (78 y 118 kilómetros), era la importancia del aeropuerto en relación con el mercado de carga y por el reducido volumen de pasajeros (350.000 pasajeros anuales).

#### 5.5.1.2. *Aeropuertos con un volumen de pasajeros anuales entre 5 y 1 millones.*

Con arreglo a las nuevas Directrices una intensidad razonable sería aquella de 50% si el volumen de tráfico de pasajeros del aeropuerto es inferior entre 3 y 1 millones y un 25% si el volumen de tráfico se sitúa entre 3 y 5 <sup>(748)</sup>.

En términos generales, la Comisión ha respetado estos ratios para los aeropuertos encuadrados en esos volúmenes, si bien en alguna ocasión ha permitido intensidades superiores por motivos excepcionales. Este es el caso del asunto «aeropuerto de Macedonia» <sup>(749)</sup> cuyo volumen de pasajeros en 2011 era de 3,9 millones de pasajeros. La Comisión aprobó una intensidad de ayuda superior al 50% (64%) por tratarse del único aeropuerto que sirve una determinada región europea que, aunque no entra en el

---

<sup>(745)</sup> Para la Comisión un 25 % de autofinanciación supone una participación sustancial en el riesgo de la inversión, tal y como venía sosteniendo en su práctica. Vid. ayuda estatal de Irlanda de 26 de septiembre de 2006 (N 353/2006), relativa al Plan de subvenciones de costes de capital de los aeropuertos regionales [C(2006)4213 final], párrafo 69.

<sup>(746)</sup> Ayuda estatal de Finlandia de 19 de octubre de 2009 (N 286/2010), relativa a la ayuda de inversión a Finavia Oyj para la expansión del aeropuerto de Oulu [C (2010) 7181], párrafo 61.

<sup>(747)</sup> Ayuda estatal de Finlandia, de 13 de enero de 2010 (N 397/2009), cit.

<sup>(748)</sup> Estos aeropuertos ya no tienen en las nuevas Directrices la consideración de aeropuertos regionales, únicamente aquellos con menos de tres millones de pasajeros anuales.

<sup>(749)</sup> Ayuda estatal de Grecia de 19 de diciembre de 2012 [SA.35220 (2012/N)], cit., párrafo 51.

ámbito de las regiones remotas en el sentido de las Directrices de 2014, su situación geográfica la aísla del resto del país.

#### 5.5.1.3. *Aeropuertos con más de 5 millones de pasajeros anuales.*

En las anteriores Directrices, la Comisión no permitía a los aeropuertos con más de 5 millones de pasajeros percibir beneficios ni ventajas públicas de ningún tipo, ya que debían con sus propios medios financiar sus actividades, así como sus infraestructuras y mantenimiento de las mismas.

Aunque no existe ningún caso tratado directamente por la Comisión <sup>(750)</sup>, actualmente bajo ciertas circunstancias muy excepcionales causadas por fallos del mercado, se pueden otorgar ayudas a la financiación de inversiones en infraestructuras aeroportuarias, incluso si no están situados en una región remota. En estos casos, la Comisión se limita a exigir una evaluación más en profundidad con una mayor atención a la proporcionalidad, la necesidad y la intensidad máxima de la ayuda otorgada sobre la base del análisis del déficit de financiación o la hipótesis de contraste.

#### 5.5.1.4. *Aeropuertos situados en regiones remotas.*

La Comisión permite un incremento del 20% de intensidad de ayuda en aquellos aeropuertos situados en regiones desfavorecidas <sup>(751)</sup>, sin perjuicio del tamaño del aeropuerto. De este modo, el objetivo de interés común de conectividad y conexión regional queda plenamente salvaguardado.

---

<sup>(750)</sup> En efecto, está el caso del incremento de infraestructura de la T-4 del aeropuerto de Madrid-Barajas. La medida no fue estudiada por la Comisión y permitió su construcción. Además, la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo de Madrid de 10 de febrero de 2006 que resolvió el recurso (número de recurso 94/2004), promulgó conclusiones distintas que la posterior sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, cit.

<sup>(751)</sup> Directrices de 2014, apartado 25. Define Región remota: «regiones ultraperiféricas, Malta, Chipre, Ceuta, Melilla, islas que forman parte del territorio de un Estado miembro, y regiones poco pobladas». Las regiones ultraperiféricas son aquellas que se citan en el artículo 349 del Tratado y en la actualidad son: «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».



En su práctica, la Comisión ha superado en ciertos casos este límite, como ha tenido lugar en el asunto «aeropuerto de La Canea (Chania)» <sup>(752)</sup>, cuyo volumen de pasajeros en el momento de la toma de decisión de inversión era de 1,7 millones. La Comisión, por encontrarse el aeropuerto en una isla europea permitió un porcentaje de intensidad de ayuda del 75%, superando en 5% el máximo estipulado en el nuevo texto normativo fijado en el 70% (50% más el 20% por tratarse de una isla que forma parte del territorio de un Estado miembro).

#### **5.6. Evitación de efectos negativos indebidos para la competencia y el comercio.**

Una vez que haya sido demostrada que la medida en cuestión distorsiona la competencia y/o afecta al comercio comunitario, la Comisión debe determinar si dicha distorsión y/o afectación son o no contrarias al interés comunitario, ya que en este caso no podrá ser declarada la ayuda compatible con el mercado interno.

Son destacados tres requisitos fundamentales en el estudio de este criterio: *a)* la existencia de otros aeropuertos en la zona de influencia del aeropuerto; *b)* acceso a la infraestructura de todo posible usuario en condiciones de igualdad y no discriminación; *c)* los requisitos de notificación.

##### **5.6.1. La existencia de otros aeropuertos en la zona de influencia del aeropuerto.**

La Comisión en su práctica con el propósito del estudio de este sexto requisito desarrolló el concepto de «zona de influencia» como principal elemento de evaluación de la afectación una ayuda estatal al desarrollo del comercio y a la competencia <sup>(753)</sup>, separándose del anterior enfoque consistente en la exclusiva afectación potencial entre aeropuertos según sus tamaños diseñado en las Directrices de 2005 <sup>(754)</sup>.

---

<sup>(752)</sup> Ayuda estatal de Grecia de 25 de julio de 2012 [SA.34586 (2012 / N)], cit.

<sup>(753)</sup> Esta teoría es conocida con el término anglosajón «*airport spatial competition*». Para un mayor conocimiento de esta teoría, ver D. PAVLYUK, *Airport benchmarking and spatial competition: a critical review*, en *Transport and Telecommunication*, 2012, vol. 13, n. 2, 123.

<sup>(754)</sup> Directrices de 2005, apartados 39 a 41. Los enmarcados en las categorías A y B (aquellos con más de cinco millones de pasajeros), se encontraban en competencia directa con los aeropuertos de igual capacidad. No obstante, como el nivel de competencia depende de factores como la congestión o la existencia de transportes alternativos como el ferrocarril en algunos casos, podían llegar a competir con

La Comisión establece, como ya había realizado anteriormente en su práctica <sup>(755)</sup>, como aérea de influencia mínima una distancia de 100 kilómetros y/o una hora de viaje en cualquier medio de transporte. Empero, ésta debe ser definida por la autoridad pública competente que debe indicar su alcance, forma y tamaño, factores que varían de un aeropuerto a otro y dependen de diversas características del aeropuerto: modelo de negocio, su ubicación y los destinos con los que opera. Por tanto, la Comisión deja abierta la cuestión de la definición de la zona de influencia exigiendo que el análisis se realice aeropuerto a aeropuerto de forma individual.

Habida cuenta lo anterior, la inexistencia de otro aeropuerto a una significativa distancia del aeropuerto en estudio hace difícil que sus zonas de influencia coincidan o superpongan y, consecuentemente, la competencia y el comercio se vean afectados. La problemática surge y origina una duda razonable a la Comisión cuando las zonas de influencia servidas por dos aeropuertos se sitúan a menos de esos límites (o superados por pocos kilómetros) y producen un solapamiento o superposición.

La Comisión aplica el presente requisito, en especial, a aquellos aeropuertos solapados principalmente con el objeto de evitar la duplicación de aquellos no rentables <sup>(756)</sup>, así como la creación de capacidad adicional no utilizada en sus zonas de influencia, sin perjuicio del tamaño del aeropuerto vecino. A este particular, mostrará

---

grandes aeropuertos regionales ubicados en la categoría C (entre 1 y 5 millones de pasajeros). Éstos últimos, grandes aeropuertos regionales, se encontraban en competencia directa con otros grandes aeropuertos regionales encuadrados en la misma categoría, si bien podían competir con aquellos de más de 5 millones e incluso con otros medios de transporte terrestre, en particular con el tren. Los aeropuertos de pequeña dimensión con menos de 1 millón de pasajeros anuales (categoría D), si competían con otros aeropuertos de dimensiones similares e incluso podrían solamente con aquellos de categoría C.

<sup>(755)</sup> Directrices de 2014, punto 25.12. Ver también, Decisión de la Comisión de 27 de junio de 2007 (caso n. COMP/M.4439) en la que se declara la concentración Ryanair con Aer Lingus incompatible con el mercado común y el Acuerdo EEE, apartado 99; ayuda estatal de Alemania de 22 de febrero de 2012 [SA.27339 (2012/C) (ex 2011/NN)], relativa a la presunta ayuda estatal al aeropuerto de Zweibrücken [C (2012)1015], apartado 85.

<sup>(756)</sup> Este criterio no ha sido siempre tenido en cuenta por la Comisión en sus Decisiones. En el caso del asunto del ayuda estatal de Italia de 8 de abril de 2009 (N 45/2009), proyecto relativo a las intervenciones integrales en el sistema aeroportuario toscano [C(2009) 2462 definitivo], la Comisión no tuvo en cuenta la rentabilidad de los aeropuertos a la hora de valorar la ayuda a varios aeropuertos pequeños situados en la misma zona de influencia. Vid. ayuda estatal de Rumania, de 24 de mayo de 2011 (SA.30931-2011/C), cit., párrafos 57 s. La Comisión alegó dudas al respecto de compatibilidad de la medida en cuestión basada en financiar varios aeropuertos rumanos con menos de un millón de pasajeros. La proximidad entre varios aeropuertos, establecía la Comisión, suponía que la misma zona de influencia era servida, superponiéndose. Este hecho hacía poco rentables a los aeropuertos así como le auguraba pocas perspectivas positivas con respecto del uso de sus infraestructuras. De este modo, la Comisión mostraba dudas de que en específicos aeropuertos el objetivo de interés general comentado en el primer criterio, llegase a alcanzarse por el efecto de la proximidad.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

objeciones en caso de que el aeropuerto colindante no opere a plena capacidad o casi a plena capacidad <sup>(757)</sup>.

Excluye, como ya venía realizando en su más reciente práctica decisional, la aserción preceptuada en las anteriores Directrices consistente en que los pequeños aeropuertos regionales (con menos de un millón de pasajeros anuales) fueran capaces de distorsionar la competencia o repercutir en el comercio en una medida contraria al interés común <sup>(758)</sup>.

Por último, la existencia de un medio de transporte alternativo debe ser incluido en el marco relevante de las ayudas estatales a la inversión <sup>(759)</sup>, ya que puede distorsionar la competencia entre medios diversos.

La Comisión realiza en sus Decisiones un exhaustivo estudio «uno a uno» competencial en función de la distancia que los separa y sus capacidades (según el número de pasajeros) <sup>(760)</sup>. En este apartado se pretende analizar los diversos casos que han suscitado cierta controversia en los casos evaluados por la Comisión según las justificaciones presentadas por ella.

#### 5.6.1.1. *Práctica decisional de la Comisión.*

El modelo de negocio elegido por el aeropuerto ha sido el principal argumento esgrimido por la Comisión como justificación a la concesión de ciertas ayudas cuando los aeropuertos beneficiarios contenían otro aeropuerto en su zona de influencia. El modelo de negocio tomado por un aeropuerto depende del mercado al que pretenda llegar y, por ello, existen varios modelos de negocios aeroportuarios de acuerdo con el tráfico de pasajeros que, a su vez, se encuentran basados en las actividades y negocios

---

<sup>(757)</sup> Ayuda estatal de Italia de 9 de abril de 2014 [SA.38346 (2014/NN)], relativa a la inyección de capital al aeropuerto Valerio Catullo di Verona Villafranca SpA [C(2014) 2242 final], párrafo 82. En este asunto, el pequeño aeropuerto de Brescia, cuyo principal mercado de negocio es el transporte de carga, no competía con los vecinos de Linate, Orio al Serio y Bolonia (los dos primeros a menos de 100 kilómetros) por tener éstos graves problemas ambientales que restringen inevitablemente su capacidad total.

<sup>(758)</sup> Ayuda estatal de Italia de 8 de abril de 2009 (N 45/2009), cit., párrafo 60.

<sup>(759)</sup> C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, en *Dir. Comunit. scambi intern.*, 2007, 561.

<sup>(760)</sup> En sus Directrices de 2005, la Comisión establece al respecto: «en el marco de las presentes Directrices la Comisión considera que las categorías establecidas en la sección [de categorías de aeropuertos] pueden servir como indicador de la medida en que los aeropuertos se hacen la competencia, competencia que puede verse falseada cuando se concede financiación pública a alguno de ellos».

de sus principales usuarios: tráfico regular de pasajeros de largo recorrido en conexión, tráfico regular de pasajeros de largo recorrido en servicio directo, tráfico regular de pasajeros de largo recorrido en servicio directo de bajo coste, tráfico regular de pasajeros de medio-corto recorrido, tráfico de mercancías <sup>(761)</sup>, tráfico de recreo. Los aeropuertos regionales absorben principalmente los cuatro últimos segmentos de mercado, especialmente formado por pasajeros animados por el ocio y turismo. A estos efectos, la existencia de una discrepancia entre modelos de negocio por parte de cada aeropuerto que comparten una misma zona de captación puede causar que la competencia y el comercio se vean modificados o, al contrario, suprimidos.

En el análisis comparativo entre los aeropuertos de Cardiff y Bristol <sup>(762)</sup>, la Comisión justificó – entre otros aspectos – la ayuda al primer aeropuerto pese a su cercanía con el segundo (menos de 100 kilómetros), porque el primero dependía casi un 40% de vuelos chárter frente al 81% de vuelos regulares que soportaba el segundo. Asimismo fue permitida la inversión pública del todavía no inaugurado aeropuerto de Murcia, situado a 73 kilómetros del aeropuerto de Alicante, por operar servicios distintos, aunque complementarios <sup>(763)</sup>: este último prestaba servicios a su entorno inmediato, mientras que Murcia debía hacerlo a la nueva zona en desarrollo conocida como Costa Cálida. Pese a reconocer un solapamiento de algunas zonas, la Comisión autorizó la inversión y todavía hoy el aeropuerto no está abierto al público con una gran deuda <sup>(764)</sup>. También fue el caso del asunto «aeropuerto de Dresde» en el que fue analizado con el de Leipzig/Halle, separados por poco más de 100 kilómetros y con el de Magdeburg situado a menos de 100 <sup>(765)</sup>. El mercado principal del aeropuerto de Dresde es el transporte de pasajeros, mientras que el del segundo, aunque operaba el mismo, un importante porcentaje del aeropuerto está dedicado al transporte de

---

<sup>(761)</sup> Para una amplia visión, vid. J. GARCÍA COBOS, *El nuevo modelo aeroportuario europeo: más competencia, mejor regulación*, en *Universia Business Review*, n. 8, 2005, 86, disponible en la página web <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43300806>.

<sup>(762)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafos 48 ss. Vid. también, ayuda de Estado de Alemania de 24 de marzo de 2009, cit., párrafo 47.

<sup>(763)</sup> Ayuda estatal de España de 9 de junio de 2010 (N 63/2010), cit. En este caso, el aeropuerto de Alicante fue concebido para servir a su entorno inmediato, mientras que el de Murcia lo fue como servicio a las nuevas zonas de desarrollo de la región, a las que no podía llegar el aeropuerto de Alicante.

<sup>(764)</sup> Noticia disponible en la página web [http://www.cadenaser.com/economia/articulo/gobierno-murcia-baraja-abrir-aeropuerto-aviones/csrsrpor/20140711csrsreco\\_1/Tes](http://www.cadenaser.com/economia/articulo/gobierno-murcia-baraja-abrir-aeropuerto-aviones/csrsrpor/20140711csrsreco_1/Tes).

<sup>(765)</sup> Ayuda de Estado de Alemania de 24 de marzo de 2009 [NN4/2009 (ex N361/2008)], cit., párrafo 50.

mercancías <sup>(766)</sup>. Con el tercer aeropuerto no competía por tratarse de un pequeño aeropuerto de recreo.

Su ubicación ha sido otro factor argumentado por la Comisión, en particular cuando los aeropuertos se encuentren en distintos Estados y poseen zonas de influencia de diverso tamaño y alcance. Este es, de nuevo, el caso del asunto «aeropuerto de Cardiff» en Gales <sup>(767)</sup>, en el que la mayoría de sus pasajeros tienen como origen-destino el propio Reino galés y no las regiones inglesas vecinas. El principal aeropuerto competidor, el situado en la ciudad inglesa de Bristol (a 72 kilómetros de Cardiff), servía Gales con un pequeño porcentaje Gales (13%) por ser el origen-destino de los pasajeros el norte de Inglaterra. Asimismo, el tipo de demanda potencial del aeropuerto ha sido esgrimida por la Comisión en esta última Decisión <sup>(768)</sup>. Un incremento de las capacidades aeroportuarias del aeropuerto en cuestión, incrementaría la propensión a volar de sus habitantes que era inferior a las regiones limítrofes inglesas que servía el aeropuerto de Bristol. Otro ejemplo en relación con el motivo del tipo de demanda, es el asunto «sistema aeroportuario toscano» <sup>(769)</sup> que enfrentaba a los aeropuertos de Pisa y Florencia. El factor tiempo era un motivo para sus demandas potenciales a tener en cuenta en la elección del aeropuerto y, por consiguiente, era un elemento diferenciador al ofrecer el primero principalmente vuelos turísticos, mientras que el segundo ofrecía vuelos de negocios. Consecuentemente, no eran aeropuertos sustitutivos.

Una oferta restringida de vuelos por parte del aeropuerto competidor es otro motivo para justificar un limitado riesgo de distorsión de la competencia. La Comisión comentó para los aeropuertos de Dresde y Hof <sup>(770)</sup> que, además de estar situados a 180 kilómetros, la oferta restringida (sólo tres vuelos a Frankfurt por tratarse de un pequeño aeropuerto) descartaba al segundo como competidor del primero. Las escasas

---

<sup>(766)</sup> Las nuevas Directrices apenas mencionan el negocio aeroportuario de mercancías y se dedican a citar ciertos límites cuantitativos, como el relativo a la obligación de notificación emanada del artículo 108.3 TFUE. Para un amplio estudio, ver J. W. E. SUNDEMBERG, *The Changing Law of Air Freight*, en *Air Law*, 1981, 30; E. G. ROSAFIO, *Il trasporto aereo di cose. Riflessioni sul nuovo regime legale*, Milán, 2007; R. BLOCH, *Transporte aéreo de mercaderías*, Buenos Aires, 2006; e M. V. PETIT LAVALL, *La responsabilidad por daños en el transporte aéreo internacional de mercancías*, Granada, 2007.

<sup>(767)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafo 51.

<sup>(768)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), cit., párrafo 48.

<sup>(769)</sup> Ayuda estatal de Italia de 8 de abril de 2009 (N 45/2009), cit., párrafo 68.

<sup>(770)</sup> Ayuda de Estado de Alemania de 24 de marzo de 2009 [NN4/2009 (ex N361/2008)], cit., párrafo 48.

posibilidades de crecimiento de la capacidad del aeropuerto vecino también han sido utilizadas por la Comisión como argumento. Asimismo, la competencia entre el aeropuerto de Murcia y el aeropuerto de San Javier situado a 45 kilómetros no era contraria al interés comunitario por ser este último una base militar que reducía el uso civil, así como por situado cerca de zonas protegidas y varios núcleos urbanos <sup>(771)</sup>.

Pese a su cercanía, han sido conferidos financiamientos públicos a aeropuertos con un tráfico inferior a un millón de pasajeros anuales situados cerca de un aeropuerto con más de cinco millones de viajeros, por haber sido considerados «desatascadores» de tráfico aéreo de dichos grandes aeropuertos. Si bien la distancia era poco más de 100 kilómetros, se permitió la ayuda a la inversión al aeropuerto de Memmingen con respecto a los aeropuertos de Múnich (145 km.) y Stuttgart (140 km.) <sup>(772)</sup>.

#### **5.6.2. Acceso a la infraestructura de todo posible usuario en condiciones de igualdad y no discriminación.**

El siguiente criterio tiene como fin impedir que el acceso a la nueva infraestructura se realice de forma indiscriminada, beneficiando a un único o varios usuarios. Debe, por tanto, permitir que todos los potenciales usuarios puedan acceder a ella en igualdad de condiciones. Además, amplía la Comisión en las nuevas Directrices en caso de límites de capacidad, que dicho acceso se realice bajo criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios.

En práctica, este requisito se respeta cuando todos los usuarios están obligados a pagar las mismas tasas por la utilización de la infraestructura. El presente criterio, no obstante, será desarrollado en el último Capítulo [Capítulo VII].

#### **5.6.3. Los requisitos de notificación.**

Los requisitos de notificación a la Comisión se flexibilizan tajantemente para aquellos aeropuertos con menos de tres millones de pasajeros anuales, que estaban obligados a notificar toda medida que pudiera constituir ayuda estatal, salvo que se les

---

<sup>(771)</sup> Ayuda estatal de España, de 9 de junio de 2010 (N 63/2010), cit., párrafo 66.

<sup>(772)</sup> Ayuda estatal de Alemania, de 5 de junio de 2013 (SA. 36377), cit., párrafo 45.

encomendase una misión de servicio de interés económico general por tener un volumen de pasajeros inferior a un millón <sup>(773)</sup>.

«Invita» la Comisión a ser notificadas por los Estados miembros solamente las ayudas cuya intensidad sobrepase el 75% para aquellos casos de menos de un millón de pasajeros anuales o exista otro aeropuerto situado a menos de 100 kilómetros de distancia o a 60 minutos de tiempo de desplazamiento en otro medio de comunicación. Asimismo, será notificada la ayuda a la creación de un nuevo aeropuerto de pasajeros.

Sin embargo, como ya fue anunciado, obliga que toda inversión individual en infraestructura venga acompañada previamente al inicio de sus obras de una solicitud que informe sobre dicha actividad a la autoridad competente. En caso contrario, será declarada incompatible con el mercado interior.

#### **5.7. Ayudas notificadas sin resolver anteriores a abril de 2014.**

A este respecto establece la Comisión en sus nuevas Directrices, párrafo 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».*

A estos efectos y a falta de futuras Decisiones que muestren informaciones más detalladas de los asuntos en espera, la Comisión parece bastante flexible con las ayudas notificadas y sin Decisión previas a la publicación. Este es el caso del asunto «aeropuerto de Alghero», en el que la Comisión, tras poner en tela de juicio por falta de

---

<sup>(773)</sup> Directrices de 2005, puntos 40 s.

información cuatro de cinco criterios de compatibilidad <sup>(774)</sup> – sirve a un objetivo de interés común – concede la compatibilidad con el mercado interno.

## **6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.**

Como norma general y como ha sido visto, la empresa gestora de un aeropuerto se encuentra obligada a sufragar por sí misma todos los costes normales derivados de su actividad de gestión. Al encontrarse las actividades de inversión dirigidas a la construcción o ampliación de infraestructuras vinculadas con las anteriores, debe igualmente costearlas con sus propios medios e ingresos.

Consecuentemente, toda intervención estatal destinada a financiar dichas actividades, en principio, tiene la consideración de ayuda estatal, salvo que concurren algunas de las siguientes circunstancias:

1. No cumplan alguno de los cuatro criterios de noción de ayuda de conformidad con el artículo 107.1 TFUE; en particular, con el segundo en el que el Estado llevado a cabo la inversión conforme al principio del inversor privado en una economía de mercado.
2. Cuando la medida sea destinada a financiar aquella infraestructura que albergará la explotación de un servicio económico de interés general.
3. Cuando financie aquellas infraestructuras que sirvan de soporte para el ejercicio de aquellas actividades enmarcadas en las prerrogativas de poder público.
4. La ayuda sea otorgada directamente por la propia Unión a fin de satisfacer con la nueva infraestructura un objetivo relacionado con la red de transporte transeuropea.

En los demás casos, la medida pública será declara ayuda estatal, si bien podrá ser compatible con el mercado interno siempre y cuando cumpla los 7 criterios de compatibilidad.

---

<sup>(774)</sup> El primero, «*la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.)*», por tratarse de una isla principalmente, la actividad de construcción y ampliación servía a un objetivo de interés común.



Se ve un claro avance en las nuevas Directrices de 2014 a favor del principio de transparencia por parte de la Comisión, en particular desde un punto de vista económico al establecer en el nuevo texto del pasado abril una mayor especificación de los conceptos y ratios económicos y financieros que deben ser recogidos en un previo plan de negocio, proporcionando un estudio más exhaustivo de los principios de necesidad y proporcionalidad de la ayuda, donde anteriormente gozaban de un gran vacío en su interpretación. Asimismo, los principios de no discriminación y de afectación del comercio y la competencia europeos se aprecian en mayor medida salvaguardados al instaurar una zona física de influencia del aeropuerto en estudio para con sus competidores, en particular si éstos no funcionan a plena capacidad.

Sin embargo, lo expuesto en los dos últimos párrafos, como acontecía para las ayudas de funcionamiento, colisiona o parece colisionar con la flexibilidad de la obligación de notificación a la Comisión emanada del artículo 108.c TFUE: es un paso de casi un absoluto cumplimiento del requerimiento de notificación impuesto a todos los aeropuertos europeos sin perjuicio de su tamaño, a una relativa supresión de dicha exigencia a aquellos con menos de tres millones de pasajeros. Podría considerarse que los principios mencionados pueden ser menoscabados si se aprecia la reiterada infracción por parte de los Estados miembros de la obligación de notificación en las anteriores Directrices. En efecto, la Comisión cede parte de sus facultades discrecionales en materia de control de las ayudas estatales (tal vez ya excesiva), en especial en la cuestión de la apreciación de la noción de ayuda pública, en favor de los Estados miembros, que en numerosos casos no han aplicado correctamente estas normas en beneficio propio con el fin de favorecer a sus aeropuertos frente a otros y afectar consecuentemente a la competencia y a los intercambios comerciales intraeuropeos.

En relación con lo anterior, esta facultad discrecional, tanto por parte del Estado miembro como de la Comisión, adquiere una sustancial importancia en relación con estas actividades económicas, ya que la decisión de construir o ampliar un aeropuerto regional depende de la subjetiva apreciación del decisor sobre mutables elementos como las «*perspectivas de utilización satisfactoria a medio plazo*» o «*la zona de influencia de un aeropuerto*». Este argumento esgrimido en párrafos anteriores igualmente puede aplicarse a las ayudas de funcionamiento, analizadas en el Capítulo IV.

# **CAPÍTULO VII:** **AYUDAS ESTATALES OTORGADAS POR** **LOS AEROPUERTOS A SUS USUARIOS.**

**SUMARIO:** 1. Introducción. — 2. Las ayudas estatales a las compañías aéreas. — 2.1. Las ayudas estatales de funcionamiento a los usuarios aeroportuarios y su ámbito de aplicación. — 2.2. Evolución normativa. — 2.2.1. Directrices de 1994. — 2.2.2. Período anterior a las Directrices de 2005. — 2.2.2.1. Asunto «aeropuerto de Manchester». — 2.2.2.2. Asunto «aeropuerto de Charleroi». — 2.2.2.3. Asunto «Intermed, S.L.». — 2.2.3. Directrices de 2005. — 2.2.4. Directrices de 2014. — 2.3. Los aeropuertos como concesionarios de ayudas estatales. — 2.3.1. Requisitos de la noción de ayuda estatal. — 2.3.2. Principio del inversor privado en una economía de mercado. — 2.3.2.1. El precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponde con el precio de mercado. — 2.3.2.2. Mediante un análisis previo de rentabilidad. — 2.4. Ayudas estatales específicas. — 2.4.1. Las tasas aeroportuarias. — 2.4.1.1. El régimen jurídico de las tasas aeroportuarias. — 2.4.1.2. Las tasas aeroportuarias y las ayudas estatales. — 2.4.2. Las ayudas en forma de garantía estatal. — 2.4.3. Acuerdos de comercialización entre el aeropuerto y las compañías aéreas. — 2.4.4. Los descuentos de las tarifas de los servicios de asistencia en tierra. — 3. Las ayudas a la puesta en marcha de nuevas rutas. — 3.1. Justificación de las ayudas a la puesta en marcha. — 3.2. Criterios de compatibilidad de ayuda anteriores a las Directrices de 2014. — 3.2.1. Criterios de compatibilidad de ayuda anteriores a las Directrices de 2005. — 3.2.2. Criterios de compatibilidad de ayuda con arreglo a las Directrices de 2005. — 3.3. Criterios de compatibilidad con arreglo a las Directrices de 2014. — 3.3.1. Contribución a un objetivo bien definido de interés común. — 3.3.2. Necesidad de intervención estatal. — 3.3.3. Idoneidad de las ayudas estatales como instrumento político. — 3.3.4. Existencia de efecto incentivador. — 3.3.5. Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario). — 3.3.6. Evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio. — 3.3.7. Ausencias. — 4. Relaciones financieras entre aeropuertos y compañías aéreas. — 4.1. La práctica de la Comisión. 5. Conclusiones del Capítulo.

**OBJETIVO:** Con un estudio previo de la evolución de este tipo de ayudas, en el presente Capítulo se procura el examen y análisis de las ayudas públicas concedidas por un aeropuerto con fondos públicos a los usuarios de sus infraestructuras. Una visión crítica de la nueva normativa de esta materia es igualmente realizada, en particular con las ayudas a la puesta en marcha de aeropuertos.

## **1. INTRODUCCIÓN.**

Como ha sido estudiado precedentemente, la plena liberalización del sector aeronáutico ha supuesto, entre otras cosas, la privatización de las compañías aéreas de bandera así como la entrada en el mercado de aquellas conocidas como de bajo coste (*low cost companies*). Igualmente, ha representado la incorporación del objetivo europeo de libre competencia al sector aeroportuario, reflejada con el inicio una carrera competitiva por atraer con nuevos planes estratégicos compañías aéreas a sus instalaciones e infraestructuras.

Armando V. Casal Freiría  
Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

Teniendo presente que el sector aeroportuario, pese a los intentos de las autoridades comunitarias de lo contrario y por su propia naturaleza, sigue prácticamente en manos de los poderes públicos y, por ello, una de las herramientas que poseen los aeropuertos a fin de desarrollarse es la concesión de ayudas públicas a sus usuarios. Por consiguiente, por ser el sector aeroportuario un sector abierto a la competencia, le son de aplicación las normas en materia de ayudas estatales, a fin de evitar los perjudiciales efectos sobre la competencia y el comercio comunitarios en estos mercados descritos (el de transporte aéreo y servicios aeroportuarios).

Por otra parte, las compañías aéreas son los principales usuarios de los aeropuertos y, consecuentemente, su principal fuente de ingresos. En un ámbito manifiestamente competitivo como es aquel aeroportuario, atraer sus operaciones por medio de recursos estatales se ha convertido en una estrategia normal por parte de los aeropuertos dentro de la Unión.

Especialmente debe ser resaltada la situación de aquellos aeropuertos regionales y secundarios que, según los casos, han resurgido o se han desarrollado gracias a la liberalización del transporte aéreo. Si bien, la financiación privada se encuentra cada vez más presente en sus empresas gestoras, por su volumen reducido de tráfico aéreo, difícilmente alcanzan el umbral de rentabilidad y deben potenciar los subsidios públicos a las compañías aéreas que, por la poca experiencia del aeropuerto o por el poco conocimiento del mismo, difícilmente se instalaría en el aeropuerto. De este modo, por medio de subsidios y demás instrumentos financieros en forma de recursos públicos, las regiones, municipios y los propios Estados miembros pretenden beneficiarse de la puerta de acceso que les abren los aeropuertos de sus territorios a otras regiones de la Unión.

## **2. LAS AYUDAS ESTATALES A LAS COMPAÑÍAS AÉREAS.**

El presente apartado trata de estudiar de manera genérica la problemática de las ayudas estatales con respecto a los apoyos económicos de funcionamiento provenientes de los aeropuertos que pueden concederse a una compañía aérea.

## **2.1. Las ayudas estatales de funcionamiento a los usuarios aeroportuarios y su ámbito de aplicación.**

Los aeropuertos europeos, como empresas, pueden ofrecer a sus usuarios apoyos financieros por utilizar sus infraestructuras con el fin de atraerlos y, por este motivo, proporcionar mejoras en sus cuentas de explotación. Empero, desde el momento que estos apoyos se llevan a cabo mediante recursos estatales, entran dentro del campo de aplicación del artículo 107.1 TFUE.

Las ayudas estatales de funcionamiento son aquellas destinadas a reducir los gastos corrientes de una empresa, aquellos consumos en los que incurre en ejercicio de sus actividades normales de explotación. Es, según las Directrices de 2014 de la Comisión, aquella *«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)»*.

El ámbito de aplicación de estas ayudas es aquel que abraza las actividades económicas aeronáuticas y no aeronáuticas desempeñadas por los usuarios aeroportuarios (compañías aéreas, proveedores de estos servicios e incluso el aeropuerto) dentro de las instalaciones aeroportuarias (pistas, terminales, hangares, locales de venta directa a los pasajeros, etc.), distintas de aquellas actividades no económicas propias de los aeropuertos como autoridad aeroportuaria (prerrogativas de Estado).

Abarca, por tanto, aquellos *«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<sup>(775)</sup>»*, así como los *«servicios comerciales a las compañías aéreas o a otros usuarios del aeropuerto, tales como servicios complementarios a los pasajeros, transitarios u otros proveedores de*

---

<sup>(775)</sup> Los servicios de asistencia en tierra son aquellos *«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»*.

*servicios, alquiler de oficinas y tiendas, aparcamientos y hoteles»* <sup>(776)</sup> (actividades no aeronáuticas).

En relación con el mercado del transporte aéreo, los costes de funcionamiento de las compañías aéreas sufragados por medio de ayudas estatales fueron expuestos de forma concisa en las Directrices de 2005 en el apartado relativo a las ayudas a la puesta en marcha <sup>(777)</sup>: costes de explotación habituales, como los derivados del arrendamiento o amortización de aeronaves, la compra de carburante, la remuneración de tripulaciones, las tasas de aeropuerto o la restauración (*catering*); asimismo, los costes de mercadotecnia (*marketing*) y publicidad que han de realizarse inicialmente para dar a conocer una nueva conexión; también los gastos de instalación que la compañía aérea debe asumir en el aeropuerto regional para la apertura de la línea (contratos de arrendamiento de locales o hangares, venta de terrenos o locales). Sin entrar dentro del marco de las ayudas a la puesta en marcha, igualmente son ayudas de funcionamiento que puede ofrecer el aeropuerto las garantías para la explotación, garantías destinadas a cubrir pérdidas, etc. Por último, puede ser una ayuda de funcionamiento el caso de que los aeropuertos sufragan costes relativos a la adaptación de locales o edificios cuando estén destinados para ser ocupados por las compañías aéreas.

## **2.2. Evolución normativa.**

A lo largo del presente apartado, se pretende analizar cómo han evolucionado las ayudas estatales puestas a disposición por parte de los aeropuertos a las compañías aéreas desde la liberalización del mercado aeronáutico y la publicación de las primeras Directrices en diciembre de 1994 hasta las actuales en abril de 2014.

### **2.2.1. Directrices de 1994.**

Las Directrices de 1994 <sup>(778)</sup> fueron publicadas en el contexto de la liberalización y privatización del sector aéreo. El mercado aeronáutico se caracterizaba por la

---

<sup>(776)</sup> Directrices de 2014, puntos 25.8, 16, 20.

<sup>(777)</sup> Directrices de 2005, punto 79.e.

<sup>(778)</sup> Comunicación de la Comisión (94/C 350/07), *Aplicación de los artículo 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo EEE a las ayudas estatales en el sector de la aviación* (DOCE C 350 de 10 de diciembre de 1994, 5) (en adelante, «Directrices de 1994»). Para un amplio estudio de la doctrina al respecto de estas Directrices, ver apartado 6.2 del Capítulo III de esta tesis.

presencia de las compañías aéreas nacionalizadas («de bandera») y por un sector aeroportuario, salvo en el caso británico, a penas liberalizado. Con respecto a estos últimos, continuaban en poder de sus Estados centrales y no tenían a su disposición recursos públicos para financiar. Además, preexistía la idea generalizada de una ausencia de competencia entre aeropuertos. Esta aseveración se ve reflejada en el apartado 12 de las Directrices, al dejar al margen de las normas sobre ayudas estatales a las ayudas a la inversión.

Tampoco el mercado de servicios de asistencia en tierra se encontraba liberalizado. Si bien en la mayor parte de los casos era la propia compañía aérea nacional la que realizaba en forma de autoasistencia estos servicios, el gestor aeroportuario también podía proveerlos de forma exclusiva, cuyo pago fuese un precio inferior al valor real de la concesión en el mercado o incluso nulo.

No obstante, las Directrices de 1994 presentan las líneas a seguir en el futuro de la materia de las ayudas estatales al sector aéreo: las ayudas de funcionamiento se tratan de aquellas ayudas directas destinadas a cubrir las pérdidas por explotación y son, en principio, incompatibles con el Tratado y, por consiguiente, no pueden acogerse a excepción alguna, salvo que se encuentren consignadas a la compensación de los costes originados por la provisión de servicios de interés económico general o servicios derivados de ayudas de carácter social. Tienen como ámbito de aplicación todas las medidas financieras provenientes de fondos públicos dirigidas a las compañías aéreas (punto 10) y concretizan indicando que abarcan *«las actividades accesorias al transporte aéreo, cuya subvención realizadas por una compañía aérea, como las escuelas de vuelo, tiendas libres de impuestos, instalaciones aeroportuarias, franquicias, tasas de aeropuerto»*.

Además, las Directrices tratan las tres formas más comunes de ayudas estatales (operaciones financieras) a favor de las compañías aéreas – aportaciones de capital, financiación de préstamos y garantías – y proporcionan una explicación completa del principio del inversor privado en una economía de mercado: no se aplica a la medida en cuestión las normas sobre ayudas estatales cuando el Estado se comporte como un

inversor privado, esto es, supere la POPEM. Esto únicamente tiene lugar cuando no se realizan en «condiciones normales de mercado» <sup>(779)</sup>.

Las Directrices prevén ciertos casos en los que las ayudas de funcionamiento pueden ser compatibles con el mercado interno. No podían ser ayudas regionales y, por ello, no pueden justificarse con arreglo al artículo 92.3.a y c TCEE (hoy artículo 107.3.a y c), si bien se permite de forma excepcional la concesión de ayudas de carácter regional con arreglo al artículo 92.3.a del TCEE (hoy artículo 107.3.a) <sup>(780)</sup> cuando una compañía aérea haya efectuado inversiones en las regiones elegibles con el objeto de compensar determinadas dificultades. Esto ha tenido igualmente lugar en el ya mencionado asunto «aeropuerto de Leipzig/Halle y DHL». DHL había recibido una ayuda regional de intensidad máxima al instalar parte de su base de operaciones en el aeropuerto alemán <sup>(781)</sup>.

Sin embargo, por tratarse de ciertas actividades económicas, podían ser compatibles con el Tratado en virtud del artículo 92.3.c TCEE (hoy 107.3.c TFUE) <sup>(782)</sup>. Es el caso de las conocidas ayudas a la reestructuración de compañías aéreas que, bajo ciertos requisitos, pueden ser concedidas <sup>(783)</sup>. En 2006 la Comisión decidió que

---

<sup>(779)</sup> Para un amplio estudio de la doctrina al respecto de estas Directrices, ver apartado 4.2.4 del Capítulo III y apartado 3.5 del Capítulo IV de esta tesis.

<sup>(780)</sup> El artículo 107.3.a TFUE proclama: «*Podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social*».

<sup>(781)</sup> Vid. ayuda estatal de Alemania de 20 de abril de 2004 (N 608/2003), relativa a *Luftlogistikzentrum von DHL Airways GmbH in Leipzig/Halle* [C(2004)134fin]; Nota de prensa de 20 de abril de 2004, *Commission approves aid for air logistics centre operated by DHL Airways GmbH in Leipzig/Halle* (IP/04/502). El 20 de abril de 2004, DHL Airways GmbH fue perceptora de una ayuda de carácter regional a grandes proyectos de inversión a fin de llevar a cabo la apertura de un nuevo centro logístico aéreo en el aeropuerto de Leipzig/Halle. La cantidad recibida fue de 70,8 millones de euros, recibiendo la máxima intensidad que este tipo de ayudas regionales permiten (28% sobre 253.055 millones de euros). Vid. Directrices comunitarias multisectoriales (98/C 107/05) sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión (DOCE C 107 de 7 de abril de 1998, 7).

<sup>(782)</sup> El artículo 107.3.a TFUE proclama: «*Podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común*».

<sup>(783)</sup> Directrices de 1994, punto 38. Las ayudas a la reestructuración sólo podían concederse una única vez de acuerdo al principio «primera y última vez», además de estar sujeta a una serie de condiciones: la ayuda debe formar parte de un programa integral de reestructuración destinado a sanear la aerolínea para que opere de manera viable en un plazo razonable de tiempo; el programa debe ser autosuficiente por lo que no serán necesarias nuevas ayudas durante su ejecución o en el futuro. Una segunda solicitud de ayuda sólo será posible en circunstancias excepcionales, imprevisibles y ajenas a la compañía; la Comisión podrá imponer reducciones de capacidad en el plan de reestructuración, sólo si

«no era ya necesaria y ya no había ninguna razón para ella» por tratarse de «una medida excepcional para apoyar la reestructuración de las compañías aéreas interesadas en la preparación de la liberalización del mercado europeo»<sup>(784)</sup>.

### 2.2.2. Período anterior a las Directrices de 2005.

El mercado aeroportuario europeo ha sufrido igualmente una evolución, pese a ser mucho más lenta que la del mercado del transporte aéreo. Este desenvolvimiento se caracteriza por la mutación de la naturaleza pública de la actividad de gestión aeroportuaria, ligada fuertemente al Estado central, a una naturaleza cada vez más comercial y empresarial, representada por una intensificación del proceso de privatización que, si bien lejos de ser plena, tiende a la apertura del capital privado. La consecuencia inmediata de este cambio: aparición de una fuerte competencia entre aeropuertos por atraer a las compañías aéreas a sus infraestructuras.

#### 2.2.2.1. *Asunto «aeropuerto de Manchester».*

En el asunto «aeropuerto de Manchester»<sup>(785)</sup>, como asunto igualmente significativo con respecto a las ayudas destinadas a la financiación de las actividades de construcción y ampliación de infraestructuras aeroportuarias, la Comisión fija precedentemente las principales características en relación con las ayudas públicas a las compañías aéreas.

---

son necesarias para el restablecimiento de la viabilidad financiera de la compañía aérea y / o la situación del mercado las exigen; para reducir al mínimo las distorsiones del mercado resultantes de la ayuda y evitar la transferencia de las dificultades de la compañía receptora a los competidores, el programa no debe ser expansivo o implicar un aumento de la capacidad. El programa no debe conllevar a un aumento, más allá del crecimiento del mercado, tanto en el número de aeronaves como en la capacidad de asientos ofrecidos en los mercados correspondientes; el gobierno no debe interferir en la gestión de la compañía aérea por razones distintas de las derivadas de sus derechos de propiedad, y debe funcionar de acuerdo con principios comerciales; la ayuda sólo se debe utilizar para los propósitos del plan de reestructuración y no debe ser desproporcionada en relación con sus necesidades y, en particular, no debe ser utilizada para la adquisición de participaciones en otras compañías aéreas; la ayuda no debe ser utilizada para el comportamiento anticompetitivo o propósitos o fuere perjudicial para la aplicación de las reglas de liberalización comunitarias; la ayuda debe ser transparente y poder ser posible su control. Para un amplia análisis, vid. J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, Barcelona, 2011, 111 ss.

<sup>(784)</sup> Disponible en la página *web* [http://ec.europa.eu/transport/air/rules/state\\_aid\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/rules/state_aid_en.htm).

<sup>(785)</sup> Ayuda estatal de Gran Bretaña de 14 de junio de 1999 (NN 109/98), relativa al aeropuerto de Manchester [SG(99) D/4235].



El gestor aeroportuario y la compañía aérea Continental Airlines firmaron un acuerdo consistente en la reducción de las tasas de aterrizaje, así como un compromiso mediante el que se comprometía la empresa aeroportuaria a reembolsar las pérdidas sufridas por la puesta en marcha y operación de una nueva ruta aérea desde el propio aeropuerto de Manchester con el aeropuerto inglés de Newark mediante una posible reducción de las tasas al pasajero.

Varios fueron los argumentos esgrimidos por la Comisión a fin de alcanzar su dictamen. A tal propósito, tomó como punto de partida en su análisis el concepto de «ruta única», precisando así el mercado de referencia por medio de la individualización y consiguiente separación de la ruta en estudio.

En lo que se refiere al acuerdo de reducción de las tasas de aterrizaje, la Comisión concluyó que no era contrario al Tratado y, consiguientemente, compatible con el mercado interno. Justificó la medida argumentando que no se había infringido el principio de «no discriminación» necesario para declarar una ayuda compatible. Esto es, de igual modo que alegaban las autoridades británicas, el descuento, como práctica comercial habitual de la actividad de gestión aeroportuaria, no había tenido como fin dar un trato preferencial a Continental Airlines en detrimento de otras compañías aéreas; más bien se había ofertado a todos los potenciales usuarios del aeropuerto.

Además, en sus «*Terms and conditions of use and schedule of aviation fees and charges*», publicación anual llevada a cabo por el aeropuerto, se establecían qué compañías y qué rutas se beneficiaban de este tipo de descuento y como acceder a él. El gestor aeroportuario, de acuerdo con la Comisión, tampoco infringió en ningún momento el principio de transparencia. Por último, el contrato tenía una duración limitada de dos años. Habida cuenta de lo anterior, tampoco había quebrantado el principio de proporcionalidad.

Al respecto del segundo acuerdo, aquel relativo a la compensación por las posibles pérdidas habidas en la operación de la ruta, fue declarado incompatible con el mercado interno. En palabras de la Comisión, la medida, suponía una transferencia de recursos del Estado en beneficio exclusivo a una línea aérea específica, pese a no haberse ejecutado por ser una ruta rentable.

En definitiva, los descuentos concedidos a un operador aéreo por un periodo limitado y sin discriminación entre los usuarios de aeropuerto, no le son, en principio, de aplicación las normas sobre ayudas estatales. Sin embargo, la compensación por pérdidas en operaciones aéreas, sí entraba en el marco de dichas normas.

#### 2.2.2.2. Asunto «aeropuerto de Charleroi».

El asunto del «aeropuerto de Charleroi»<sup>(786)</sup> se convirtió en un auténtico *case leader* para el Derecho aeroportuario europeo<sup>(787)</sup>. La Comisión tuvo que evaluar las ayudas ofrecidas por la Región belga de Valona<sup>(788)</sup>, propietaria de la infraestructura aeroportuaria de Charleroi así como de casi la totalidad de las acciones (95%) de la

---

<sup>(786)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi (DOUE L 137 de 30 de abril de 2004, 1); sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Octava ampliada) de 17 de diciembre de 2008, *Ryanair Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-196/04. Para una visión más general, vid. R. ABEYRATNE, *The Decision in the Ryanair Case - The Low Cost Carrier Phenomenon*, en *European Transport Law (ETL)*, 2004, 585; G. COLANGELO, *Il caso Charleroi*, en *Merc. coinc. reg.*, 2004, 413; M. V. PETIT LAVALL, *Las Directrices 2005 de la Comisión Europea sobre ayudas públicas al sector aéreo tras las Decisiones Ryanair e Intermed*, en *Der. Neg.*, n. 182/05, Sección Artículos, noviembre 2005, 7; C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, en *Dir. trasp.*, 2005, 501; C. BARBOT, *Low-cost airlines, secondary, airports, and state aid: An economic assessment of the Ryanair-Charleroi Airport agreement*, en *Journal of Air Transport Management*, 2006, 12, 197; H. KRISTOFERITSCH, J. SIGNES DE MESA, *El futuro de las aerolíneas de bajo coste (A propósito de la decisión Charleroi y las Directrices sobre la financiación de aeropuertos y puestas en marcha de nuevas rutas)*, en *Revista española de derecho europeo (REDE)*, 2006, 20; A. LYKOTRAFITI, *Low Cost Carriers and State Aids: A Paradox? Reflections on the Ryanair/Charleroi case*, en *European state aid law quarterly (EStAL)*, n. 2, 2008, 214; C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, cit., 545; J. DERENNE, *Principe de l'investisseur privé: Le Tribunal de première instance précise les conditions d'application du principe de l'investisseur privé en économie de marche et sanctionne la Commission pour avoir refusé de l'appliquer pour l'analyse de mesures adoptées per la région wallonne en faveur de Ryanair*, en *Concurrences: revue des droits de la concurrence*, n. 1, 2009, 157; I. FERNÁNDEZ TORRES, *El caso Charleroi y las Directrices de 2005 a examen tras la sentencia del TPI de 17 de diciembre de 2008: el problema del principio del inversor privado*, cit.; J-P. GUNTHER, D. TAYAR, D. ABABOU, *Affaire Ryanair: le TPICE censure la Commission dans son analyse du critère de l'investisseur privé*, en *Concurrence: droit, économie, régulation*, n. 19, 2009, 43; G. RANDO, *Attività economica e principio dell'investitore privato: il Tribunale annulla la decisione della Commissione nel caso Ryanair-Charleroi*, cit., 900; S. STADLMEIER, B. RUMERSDORFER, *The Ryanair/Charleroi case before the European Court*, en *Air law*, 2009, 309.

<sup>(787)</sup> Ya había sido tratado en cierta medida en la sentencia de la Cour d'Appel de Nancy de 18 de diciembre de 2004, 1080, con comentario de A. LEGA, *Sugli aiuti finanziari erogati da un ente pubblico economico (Camara di Commercio)*, en *Dir. Martt.*, 2004, 1080.

<sup>(788)</sup> Firmó un contrato en exclusividad con Ryanair del 2001 al 2016 cuyas medidas consistían en: la modificación de los horarios de apertura del aeropuerto; la reducción de cánones de aterrizaje del 50 %, incluido el cambio de la base imponible para su cálculo con respecto a lo establecido en los reglamentos; compensación de la pérdida directa o indirecta derivada de lo anterior (garantía).

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

gestora aeroportuaria Brussels South Charleroi Airport (en adelante, «BSCA») <sup>(789)</sup>, y las procuradas por esta última <sup>(790)</sup> a la compañía aérea irlandesa Ryanair <sup>(791)</sup>.

La valoración de la Comisión supuso que las ayudas concedidas por la Región Valona son incompatibles con el mercado común. A su juicio, los descuentos concedidos a Ryanair son discriminatorios, contrarios al Derecho belga y al principio de proporcionalidad <sup>(792)</sup>. En efecto, «*los descuentos por un período limitado que son disponibles y se conceden sin discriminación entre los usuarios de aeropuerto no forman parte del campo de aplicación del artículo 87 del Tratado (hoy 107 TFUE), ya que no falsean la competencia*» y este no es el caso en cuestión por ser concedidos individualmente a una compañía durante un periodo de 15 años.

Por otro, las ayudas conferidas por BSCA a Ryanair, la Comisión las consideró compatibles con el mercado común, bajo ciertos criterios <sup>(793)</sup>, con arreglo al artículo 87.3.c TCE (hoy 107.3.c TFUE) como consecuencia de la evaluación del sector del transporte aéreo comunitario y las repercusiones socioeconómicas regionales. Por tanto, son compatibles aquellas ayudas destinadas a la apertura de nuevas rutas, cuyo importe no supere el 50 % de los costes de puesta en marcha y cuya duración sea inferior a cinco años (asimismo, que sean proporcionales al número de pasajeros, que el procedimiento esté abierto a todas las aerolíneas y, finalmente, que se establezca un sistema de sanción

---

<sup>(789)</sup> El gestor aeroportuario BSCA, por otro, tiene mediante concesión los derechos exclusivos de gestión del aeropuerto de Charleroi por un período de 50 años, a cambio de un pago a la Región de Valona del 35% de las tasas aeroportuarias. El resto de los ingresos derivados de las tasas aeroportuarias, los cánones y alquileres de los locales situados en sus infraestructuras, los ingresos de la asistencia en tierra, así como otros ingresos permanecen en su arcas. Además, no corre con todos los gastos ni riesgos que implican las actividades desarrolladas en el aeropuerto, como la construcción de nuevas infraestructuras o las grandes reparaciones.

<sup>(790)</sup> BSCA ofrece, a su vez, ciertas ventajas a la compañía irlandesa: soporta parte gastos de Ryanair para la instalación de su base de operaciones, a través de ingresos por las tasas; le reduce sus tarifas de servicios de *handling* (1€ en vez de 10€); crean conjuntamente una sociedad común, Promocy, destinada a financiar la publicidad de las actividades de Ryanair en Charleroi y del aeropuerto mismo, siendo la participación en idéntica proporción (aportación al capital y aportación anual al presupuesto de cuatro euros por pasajero de salida).

<sup>(791)</sup> La compañía aérea se compromete a establecer en Charleroi entre 2 y 4 aviones y a efectuar, como mínimo, tres vuelos por avión desde dicho aeropuerto durante un periodo de 15 años. Asimismo, se obliga a la suspensión de sus operaciones, devolución de la participación de los gastos relacionados con la apertura de la base y la contribución a las actividades de comercialización.

<sup>(792)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., 263 ss.

<sup>(793)</sup> Seis nuevos criterios de compatibilidad ha establecido la Comisión que serán posteriormente comentados: objetivo de la medidas y existencia de interés comunitario; necesidad de la ayuda; efecto incentivador de la ayuda; proporcionalidad de la ayuda; transparencia, igualdad de trato entre compañías aéreas y no discriminación en la concesión de las ayudas; sanciones y procedimiento de reembolso, acumulación.

para los casos en que las compañías aéreas no respeten los compromisos alcanzados con un aeropuerto al recibir las ayudas). En relación con la financiación de las actividades de asistencia en tierra, la Comisión la consideró incompatible por estar reservada sólo a Ryanair y por no haber sido publicada con antelación. Exige, por tanto, la devolución de la parte de las ayudas abonadas a Ryanair por BSCA que sobrepase estos límites <sup>(794)</sup>.

El Tribunal de Justicia anuló, sin embargo, la Decisión por incurrir la Comisión en un error de Derecho <sup>(795)</sup> consistente, en primer lugar, en no aplicar el principio de inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por la Región Valona, ya que había actuado como una empresa al realizar una actividad económica consistente en la reducción de tarifas de las tasas de aterrizaje y la garantía conexa, actividad vinculada a las actividades de gestión de las infraestructuras aeroportuarias, así como, en segundo lugar, en no emplear el principio de valoración a las medidas de ayuda en su conjunto, ya que BSCA se encontraba controlada por la Región de Valona e intervino en la decisión de las medidas de ayuda.

### 2.2.2.3. Asunto «Intermed, S.L.»

En el mismo año que el asunto del «aeropuerto de Charleroi», la Comisión publicó una nueva Decisión relativa al asunto «Intermed SL» <sup>(796)</sup>. Pese a la ausencia de una intervención por parte del aeropuerto, el caso tenía como origen un conjunto de ayudas por parte de la Generalitat de Catalunya y la Diputación de Girona <sup>(797)</sup> a la

---

<sup>(794)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., 267 ss.

<sup>(795)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Octava ampliada) de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 102.

<sup>(796)</sup> Decisión de la Comisión (2005/351/CE) de 20 de octubre de 2004, *relativa al régimen de ayudas ejecutado por el Reino de España en favor de la compañía aérea Intermediación Aérea SL* (DOUE L 110 de 30 de abril de 2005, 56). Para un amplio estudio, ver M. V. PETIT LAVALL, *Las Directrices 2005 de la Comisión Europea sobre ayudas públicas al sector aéreo tras las Decisiones Ryanair e Intermed*, cit.

<sup>(797)</sup> La Generalitat de Catalunya y la Diputación de Girona se comprometían conjuntamente a hacer frente una parte de la financiación del servicio aéreo entre Girona y Madrid de forma decreciente y por un periodo de cuatro años (2002-2005). El importe de la ayuda se calcula en función de la tasa media anual de ocupación de asientos en los aviones que cubren la ruta. El importe global máximo de la ayuda ascendía a 4.337.086,18 euros. Además, la Diputación de Girona se comprometía a diseñar y financiar todas las campañas publicitarias de promoción y comercialización del enlace aéreo durante el período de vigencia del acuerdo por un importe máximo de 120.202 euros por el periodo del acuerdo.

compañía aérea Intermediación Aérea SL que se comprometía operar la línea Girona – Madrid – Girona por un periodo de cuatro años (<sup>798</sup>).

La Comisión determinó que la financiación directa por parte de los poderes públicos a las operaciones relativas a la ruta de Intermed, así como la campaña de publicidad son ayudas estatales en el sentido del artículo 87.1 TCE (hoy 107.1 TFUE). La primera, por tratarse de ayudas de funcionamiento, fueron declaradas incompatibles, mientras que para la segunda, la Comisión volvió a aplicar de nuevo los criterios de compatibilidad establecidos en el «asunto Charleroi» (<sup>799</sup>).

### 2.2.3. **Directrices de 2005.**

Las Directrices de 2005 (<sup>800</sup>) introducen definitivamente el concepto de «ayuda a la puesta en marcha» en la legislación europea del sector aeronáutico y fortalecen el marco comunitario relativo a las ayudas al transporte aéreo, al completar las Directrices de 1994 y no sustituirlas.

No se oponía el nuevo texto, por consiguiente, a lo dispuesto en el texto de 1994 y sometía a todo apoyo financiero emanado del Estado dirigido a una compañía aérea al exclusivo control de la Comisión Europea, debiendo ser notificado para su estudio y análisis. De este modo, las ayudas de funcionamiento a compañías aéreas continuaban, en principio, a ser prohibidas por reducir las cargas de explotación de la empresa beneficiaria, salvo que se concediesen en condiciones de mercado.

No obstante, la compatibilidad con el mercado interno es ampliada, en especial por el alcance tomado por las ayudas con finalidad regional (<sup>801</sup>). De este modo, la nueva normativa permite la compatibilidad de costes adicionales de transporte aéreo de ciertas ayudas incorporando dos límites: uno cualitativo y otro espacial. En relación con el cuantitativo, únicamente es permitido en «*casos excepcionales y bajo condiciones*

---

(<sup>798</sup>) La compañía aérea se obligaba a realizar dos vuelos diarios Girona – Madrid – Girona de lunes a viernes en horarios de mañana y de tarde que permitiera como mínimo una estancia mínima de cinco horas en Madrid desde su llegada a destino.

(<sup>799</sup>) Ver nota 793.

(<sup>800</sup>) Directrices comunitarias (2005/C 312/01) sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DOUE C 312 de 9 de diciembre de 2005, 1) (en adelante, «Directrices de 2005»). Para un amplio estudio en doctrina, ver apartado 6.3 del Capítulo III de esta tesis.

(<sup>801</sup>) Directrices (98/C 74/06) sobre las ayudas de estado de finalidad regional (DOCE C 74 de 10 de marzo de 1998, 9), punto 4.15.

*strictas*». La Comisión no especifica cuáles son estas circunstancias y amplía nuevamente su facultad discrecional en la materia. En relación con el límite espacial, sólo pueden erogarse en aquellas «regiones europeas desfavorecidas, como las que se benefician de la excepción del artículo 87, apartado 3, letra a) del Tratado CEE (hoy 107.3.a TFUE), las regiones ultraperiféricas y las de baja densidad demográfica»<sup>(802)</sup>.

No cabe duda de que lo más destacado del nuevo texto de la Comisión es la introducción del argumento ya anunciado en las Decisiones «Charleroi» y «Intermed» relativo a la importancia de las operaciones llevadas a cabo por las compañías aéreas en los aeropuertos secundarios y regionales, especialmente a la iniciación o puesta en marcha de nuevas rutas o frecuencias.

Nuevamente, la evolución del transporte aéreo como elemento originario del cambio de perspectiva<sup>(803)</sup>, induce a la permisión de concesión de un nuevo tipo de ayudas al funcionamiento, bajo ciertas circunstancias<sup>(804)</sup>, por parte de los poderes públicos y los propios aeropuertos, consistentes en subvencionar ciertas actividades económicas (en efecto, son compatibles en virtud del artículo, 87.3.c TCE, hoy 107.3.c TFUE) desarrolladas por compañías aéreas que deseen operar nuevas rutas o frecuencias en un aeropuerto regional (menos de 5 millones de pasajeros) con el fin de que aseguren la supervivencia del aeropuerto pese a alterar la competencia comunitaria.

A este respecto, los aeropuertos secundarios se erigen para los legisladores europeos como herramientas fundamentales del desarrollo económico de las regiones que los sustentan, siendo considerado como un beneficiario más del mismo. A estos efectos, la atracción de compañías que, a causa del alto riesgo que puede entrañar asentarse en un aeropuerto desconocido y sin experiencia en las actividades de transporte aéreo<sup>(805)</sup>, tiene como objetivo desarrollar los aeropuertos que, difícilmente alcanzarían la masa crítica y el punto de equilibrio (umbral de rentabilidad) sin las

---

<sup>(802)</sup> Directrices de 2005, punto 27.

<sup>(803)</sup> Así tuvo lugar en las Directrices de 1994 en relación con las ayudas a la reestructuración y privatización de las Compañías aéreas. Para un amplio estudio, vid. M. V. PETIT LAVALL, *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Valencia, 2000; J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 2011.

<sup>(804)</sup> Directrices de 2005, punto 79.

<sup>(805)</sup> Directrices de 2005, punto 74.

operaciones de las mismas, por no contar a menudo con el volumen de pasajeros suficiente para alcanzarlos.

Por último, las Directrices de 2005 incorporan las subvenciones a los servicios aeroportuarios, en particular haciendo referencia a los servicios de asistencia en tierra, que no habían sido tratadas en las anteriores Directrices por producirse la liberalización del mercado para aquellos aeropuertos con más de dos millones de pasajeros en 1996<sup>(806)</sup>. Dicho umbral es de extrema importancia en materia de ayudas estatales.

Un aeropuerto con menos de dos millones de pasajeros puede compensar los ingresos y pérdidas obtenidos entre todas sus actividades comerciales, incluso las actividades de asistencia en tierra. Esto le permite que en el caso de recibir recursos públicos destinados a la actividad de gestión, salvo que sean adjudicadas en su calidad de autoridad aeroportuaria o como proveedor de un servicio de interés general, igualmente pueda compensarlos con sus actividades comerciales. No ocurre lo mismo cuando los aeropuertos superen dicho umbral. Si continúa a ejercer la actividad de asistencia en tierra en competencia, no puede compensar con otras actividades comerciales ni con fondos públicos obtenidos para financiar otras actividades económicas. Por ello, el gestor aeroportuario debe llevar una contabilidad separada a fin de evitar las subvenciones cruzadas.

#### 2.2.4. **Directrices de 2014.**

Las nuevas Directrices de 2014<sup>(807)</sup> mantienen el mismo principio que las anteriores en relación con las ayudas a los usuarios aeroportuarios (incompatibilidad). Además, sólo permiten que las ayudas a la puesta en marcha de nuevas rutas, bajo ciertas condiciones, sean compatibles con el mercado interno (son estudiadas en el siguiente apartado). Quedan, por tanto, excluidas del ámbito de estas Directrices

---

<sup>(806)</sup> La liberalización de los servicios de asistencia en tierra se presenta en 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 (DOCE L 2372 de 25 de octubre de 1996, 36). Para un estudio más amplio, ver apartado 2.4.1.2 del Capítulo II de esta Tesis.

<sup>(807)</sup> Comunicación de la Comisión (2014/C 99/03), *Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas* (DOUE C 99 de 4 de abril de 2014, 3) (en adelante, «Directrices de 2014»). Para un amplio estudio de estas Directrices, ver apartado 6.4 del Capítulo III de esta Tesis.

cualquier tipo de ayuda regional <sup>(808)</sup>. Sin embargo, definen de una forma más concisa las relaciones entre el aeropuerto y las compañías aéreas con respecto a la superación de la «prueba del inversor privado en una economía de mercado» (en adelante, «POPEM»).

### 2.3. Los aeropuertos como concesionarios de ayudas estatales.

En el momento que un aeropuerto pone a disposición de una compañía aérea o cualquier otro de sus usuarios una serie de recursos estatales, sea cual fuere su forma u origen, la normativa sobre las ayudas estatales se aplicará a esta medida con el objetivo de valorar si constituye o no una ayuda estatal de conformidad con el artículo 107.1 TFUE.

En definitiva, en principio, toda ayuda estatal erogada a un usuario aeroportuario se encuentra prohibida con arreglo al Tratado, salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1. El ente otorgante a la hora de conceder una ayuda estatal, sin perjuicio de su naturaleza, se comporta del mismo modo que un inversor privado en condiciones normales de mercado; esto es, la ayuda estatal pasa la POPEM. En el asunto «aeropuerto de Bratislava» <sup>(809)</sup>, por ejemplo, la Comisión determinó que la ayuda otorgada por el aeropuerto eslovaco a la compañía aérea irlandesa consistente en un acuerdo en el que la aerolínea pagaría solamente un precio único por varios servicios aeroportuarios, originaría un incremento de la rentabilidad del propio aeropuerto al sopesar que éste se comportó como un inversor privado en condiciones normales de mercado.
2. La ayuda a una compañía aérea que tiene como origen la compensación por la prestación de un servicio de interés económico general consistente en servir una determinada ruta aérea. En este caso en cuestión, se le aplica la normativa

---

<sup>(808)</sup> Directrices (2013/C 209/01) sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (DOUE C 209 de 23 de julio de 2013, 1), punto 10.

<sup>(809)</sup> Ayuda estatal de República Eslovaca [C 12/08 (ex NN 74/07)], *relativa a la presunta ayuda estatal ilegal: acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair* (DOUE C 173 de 8 de julio de 2008, 9); Decisión de la Comisión de 27 de enero de 2010, *relativa a la ayuda estatal de Eslovaquia C 12/08 (ex NN 74/07), relativa al acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair* (DOUE L 27 de 1 de febrero de 2011, 24).



SIEG <sup>(810)</sup>, así como lo preceptuado en el artículo 16 del Reglamento n. 1008/2008 <sup>(811)</sup>.

3. La ayuda de carácter estrictamente social es concedida a determinadas categorías de consumidores individuales. Se materializa, según los fines de este trabajo, en el servicio de una determinada ruta aérea con el fin de satisfacer las carencias de ciertas categorías de pasajeros. Incluso, toda la población puede beneficiarse de este tipo de ayuda, como ocurrió con aquellos habitantes de la isla francesa de Guadalupe <sup>(812)</sup>.
4. La ayuda que sea destinada a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. Ciertamente han sido concedidas en casos concretos como el que tuvo el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos <sup>(813)</sup> o el causado por las cenizas del volcán <sup>(814)</sup>. Estos sucesos dieron lugar a un cierre permanente del cielo aéreo con las consecuentes grandes pérdidas para las compañías aéreas.

---

<sup>(810)</sup> Comunicación de la Comisión (2012/C 8/02) 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 (DOUE C 8, de 11 de enero de 2012, 4) [en adelante, «Comunicación (2012/C 8/02)»]; Decisión de la Comisión (2012/21/UE) 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 concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DOUE L 7, de 11 de enero de 2012, 3) [en adelante, «Decisión (2012/21/UE)»]; Comunicación de la Comisión (2012/C 8/03), Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011) (DOUE C 8, de 11 de enero de 2012, 15) (en adelante, «Marco SIEG de 2012»); 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 (DOUE L 114, de 26 de abril de 2012, 8) (en adelante, «Reglamento 360/2012»).

<sup>(811)</sup> 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 (DOUE L 293 de 31 de octubre de 2008, 3).

<sup>(812)</sup> Ayuda estatal de Francia de 20 de octubre de 2004 (N 385/2004), relativa al régimen de ayudas de carácter social en beneficio de ciertas categorías de pasajeros en los servicios aéreos entre Guadalupe y Francia metropolitana [C(2004) 3935 fin], así como la ayuda estatal de Francia de 30 de octubre de 2008 (N 421/2008), relativa a la modificación del régimen de ayudas de carácter social establecido en 2004 (N 385/2004), modificado en 2006 (N 296/2008), en favor de ciertas categorías de pasajeros en los servicios aéreos entre Guadalupe y Francia metropolitana [C(2008) 6541].

<sup>(813)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 10 de octubre de 2001, *Consecuencias de los atentados sufridos por los Estados Unidos para la industria del transporte aéreo* [COM(2001) 574 final].

<sup>(814)</sup> Ayuda estatal de Eslovenia de 1 de agosto de 2011 (SA.32163 - 2010 / N), relativa a la rectificación de las consecuencias de los daños causados a las compañías aéreas y aeropuertos por la actividad sísmica en Islandia y las resultantes cenizas del volcán en abril de 2010 [C(2011) 5495 final].

5. Ciertos costes relacionados con la apertura de nuevas rutas desde aeropuertos regionales pueden ser subvencionables y, por tanto, compatibles con el mercado interno. Son las conocidas ayudas a la puesta en marcha. Estas ayudas son analizadas en apartados sucesivos.

Se desprende de los anteriores puntos que, así como existen excepciones para las compañías aéreas, toda ayuda a todo proveedor de servicio aeroportuario – incluido el propio aeropuerto en el caso que sea el único o un competidor más – es incompatible de conformidad con el artículo 107.1 TFUE, salvo que el ente otorgante se comporte como un inversor privado en condiciones normales de mercado.

### 2.3.1. **Requisitos de la noción de ayuda estatal.**

Deben tenerse presentes los cuatro criterios que definen la noción de ayuda: «*en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario favoreciendo a determinadas empresas o producciones, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia*»<sup>(815)</sup>».

Con respecto al primer criterio – «*debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales*» – cabe señalar que, en principio, las ventajas económicas concedidas por la empresa gestora cuyo estatus jurídico es de carácter privado no entran en el ámbito del artículo 107.1. TFUE, salvo que se demuestre que el Estado ha intervenido en dicha decisión de alguna manera<sup>(816)</sup>. Habida cuenta de lo anterior, se desprende que para el cumplimiento de este criterio exige, por un lado, esclarecer la

---

<sup>(815)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) de 22 de febrero de 2006, *EURL Le Levant 001 y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-34/02, apartado 110; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, *Ryanair Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-196/04, apartado 36; sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, en el que participa Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, asunto C-280/00, apartado 74; sentencia de 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) y Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) contra Comisión Europea*, asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08, apartado 87.

<sup>(816)</sup> Por ejemplo, se demuestre que el Estado ha obligado al aeropuerto realizar ciertos regímenes de tasas aeroportuarias a una compañía aérea determinada y se le sean reintegrada la pérdida sufrida por llevar a cabo dicho régimen.

efectiva presencia de recursos estatales en la medida y, por otro, comprobar la imputabilidad estatal de la decisión de llevar a cabo la ventaja económica.

Desde el momento que la empresa gestora aeroportuaria tiene naturaleza pública, sin perjuicio de su forma organizativa (empresa pública, organismo público, etc.) y decide directa e autónomamente conceder una ayuda a un usuario, los fondos utilizados son considerados como estatales <sup>(817)</sup> por ser recursos públicos y, además, son imputables al Estado. Sin embargo, en el caso de que el titular del aeropuerto se trate directa o indirectamente alguna Administración pública, la Comisión debe demostrar que el Estado ha o no ha intervenido en la decisión de otorgar la ayuda. Este aspecto es más interesante aún en la valoración del principio del inversor privado en una economía de mercado, analizado en el siguiente apartado.

Las compañías aéreas tienen la consideración de empresa <sup>(818)</sup> en el sentido del Tratado por tener la consideración el transporte aéreo de una actividad económica desde su plena liberalización en el año 1993 <sup>(819)</sup>, por tratarse de una actividad comercial con una intensa competencia <sup>(820)</sup>. Por tanto, la transmisión por parte de un aeropuerto de recursos públicos a una compañía aérea u otro usuario aeroportuario, en principio, le otorga una ventaja económica ya que reduce sus costes de explotación por no ser obtenida en el ejercicio normal de sus actividades <sup>(821)</sup> y, por lo tanto, en condiciones normales de mercado <sup>(822)</sup>. Además, al realizarse a un único operador, éste se convierte seguidamente en beneficiario único (principio de selectividad) al recibir una ventaja económica, ya que se discriminan otros operadores aéreos.

Como ha sido indicado, el mercado de transporte aéreo se encuentra plenamente liberalizado, permitiendo desde la fecha que toda compañía aérea comunitaria (posea una licencia válida de la Unión) pueda operar cualquier ruta intracomunitaria y beneficiarse de la autorización de un cabotaje ilimitado. Por tanto, se trata de un

---

<sup>(817)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafo 99.

<sup>(818)</sup> G. CAMARDA, *Le imprese di trasporto aereo*, en *Dir. trasp.*, 2007, 1.

<sup>(819)</sup> Sobre el tema, ver el apartado 3.2 del Capítulo II de esta Tesis.

<sup>(820)</sup> Vid. Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafo 249.

<sup>(821)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-301/87, apartado 41.

<sup>(822)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros contra La Poste y otros*, asunto C-39/94, apartado 60; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 29 de abril de 1999, *Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-342/96, apartado 41.

mercado abierto plenamente a la competencia (<sup>823</sup>). Las compañías aéreas al percibir una ventaja económica, incrementan su posición competitiva en el mercado de servicios aéreos en detrimento de sus competidoras. Por lo tanto, en el momento que operan en un mercado abierto una ventaja económica selectiva a una compañía aérea afecta a la competencia y a los intercambios europeos (<sup>824</sup>).

### 2.3.2. Principio del inversor privado en una economía de mercado,

Con el fin de determinar si las ventajas económicas otorgadas a un usuario aeroportuario por parte de un aeropuerto constituyen una ayuda de Estado, debe determinarse, tanto los efectivos decisores y/o concedentes como los beneficiarios últimos de la ventaja económica. El objetivo de una buena definición de ambos actores evita errores en el análisis del principio del inversor privado en una economía de mercado. En relación con los primeros, una errónea delimitación puede menoscabar el alcance de la ayuda en cuestión. En relación con los últimos, debe ponerse de relieve el principio de «caja única». Tiene lugar en aquellos casos que el gestor aeroportuario (sólo o con sus propietarios) pone a disposición de una determinada compañía varias ventajas económicas en relación con los servicios que presta a la misma (servicios aeronáuticos y no aeronáuticos). En este particular caso, deben tenerse en cuenta todos los ingresos del aeropuerto en relación con la compañía aérea (<sup>825</sup>). Asimismo, la importancia de esta delimitación se debe a que han tenido lugar numerosos contratos de *marketing* y comercialización entre aeropuertos y sociedades filiales de alguna compañía aérea con el fin de establecer ayudas de funcionamiento cruzadas (<sup>826</sup>).

---

(<sup>823</sup>) En efecto, todo mercado abierto a la competencia que puede falsear la competencia así como afectar los intercambios comunitarios. Además, es un mercado con una intensa competencia a nivel comunitario. Por otro lado, las rutas que tengan origen y/o destino aeropuertos comunitarios, si bien una de ellos puede encontrarse en un país tercero, son susceptibles de incidir sobre los intercambios comunitarios.

(<sup>824</sup>) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) de 30 de abril de 1998, *Het Vlaamse Gewest (Región de Flandes) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-214/95.

(<sup>825</sup>) Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafo 154; ayuda estatal de Francia de 21 de marzo de 2012 [SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN)], relativa al aeropuerto de Angulema [C(2012) 1744 final], párrafo 221; ayuda estatal de Italia de 27 de junio de 2012 [SA.23098 (C 37/2007)], relativa al aeropuerto de Alghero [C(2012) 4221 final], párrafo 228.

(<sup>826</sup>) Ayuda estatal de Francia de 25 de enero de 2012 (SA.22614 - 2011 / C), relativa al aeropuerto de Pau Pyrenees [C (2012) 205 final], párrafos 111 ss.; Ayuda estatal de Francia de 25 de enero de 2012 [SA.33963 (2012 / C) (ex 2012 / NN)], relativa al aeropuerto de Angouleme [C(2012) 1744 final],

Por último, indicar que la POPEM constituía una de las principales lagunas de la normativa sobre las ayudas estatales. La Comisión en sus nuevas Directrices establece dos nuevos métodos a elegir, en cierta medida utilizados en sus Decisiones <sup>(827)</sup> y basados en el análisis de conceptos económicos y financieros y que tienen como propósito determinar si el comportamiento del aeropuerto como poder público ha satisfecho o no la POPEM, es decir, se ha comportado en condiciones normales de mercado.

2.3.2.1. *El precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponde con el precio de mercado.*

Se exige seleccionar un número suficiente de aeropuertos comparables en servicios y tamaño y que operen en condiciones normales de mercado, con los que se confronta el aeropuerto de estudio utilizando ciertos indicadores: volumen de tráfico; 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; tipo y nivel de los servicios aeroportuarios prestados; proximidad del aeropuerto a una gran ciudad; número de habitantes en la zona de influencia del aeropuerto; prosperidad del área circundante (PIB per cápita); diferentes zonas geográficas de las que podrían atraer pasajeros.

Pese a manifestar sus dudas sobre la idoneidad de este método debido al actual contexto europeo caracterizado por la intensa titularidad pública en los aeropuertos de la Unión, sorprendentemente la Comisión lo introduce en su nuevo texto. Además, en alguna de sus Decisiones había descartado su aplicación manifestando que era insuficiente para demostrar que el gestor aeroportuario hubiese actuado como un

---

párrafos 215 ss. En estos casos, los gestores aeroportuarios así como sus propietarios firmaron contratos de comercialización con una filial de Ryanair consistentes en publicitar rutas aéreas que la compañía realizaba en el aeropuerto en cuestión en su página *web*. En particular, estos contratos coincidían con otros contratos llevados a cabo por los interesados del aeropuerto con la compañía irlandesa relativos a ciertos servicios aeroportuarios (reducción de tasas, entre otros) relacionados con las rutas operadas por Ryanair.

<sup>(827)</sup> Decisión de la Comisión (2011/60/UE) de 27 de enero de 2010, *relativa a la ayuda estatal C 12/08 (ex NN 74/07) de Eslovaquia relativa al acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair* (DOUE L 27 de 1 de febrero de 2011, 24); Decisión de la Comisión (2013/664/UE) de 25 de julio de 2012, *relativa a la medida SA.23324 C 25/07 (ex NN 26/07) de Finlandia relativa a Finavia, Airpro y Ryanair en el aeropuerto de Tampere-Pirkkala* (DOUE L 309 de 19 de noviembre de 2013, 27).

inversor privado, ya que los aeropuertos disfrutaban de características diversas y por este motivo puede dar lugar a un mal análisis <sup>(828)</sup>.

#### 2.3.2.2. *Mediante un análisis previo de rentabilidad.*

Consiste en demostrar por parte del aeropuerto en el momento de la conclusión del contrato con la compañía aérea que cubre «*todos los costes derivados de dicho acuerdo, durante la vigencia del mismo, con un margen de beneficios razonable y sobre la base de unas buenas perspectivas a medio plazo*». Estos costes deben tener en cuenta los ingresos procedentes de las actividades no aeronáuticas relacionadas con la actividad de la compañía aérea en el aeropuerto, así como otros costes adicionales como inversiones o gastos de personal. <sup>(829)</sup>.

#### 2.4. **Ayudas estatales específicas.**

En este apartado se presentan aquellas ayudas que han mostrado una mayor controversia, tanto en la práctica de la Comisión como en la jurisprudencia europea. Son los casos de las tasas aeroportuarias y las ayudas en forma de garantía.

##### 2.4.1. **Las tasas aeroportuarias.**

Distintos pueden ser las finalidades y objetivos seguidos por un aeropuerto a la hora de aplicar un sistema de descuentos de las tasas aeroportuarias a las compañías

---

<sup>(828)</sup> Decisión de la Comisión (2011/60/UE) de 27 de enero de 2010, cit., puntos 88 ss. En efecto, la Comisión afirmó en este asunto que la estructura de ingresos y gastos determina la ventaja a Ryanair y que depende «*del grado de desarrollo del aeropuerto, especialmente en lo relativo al número de pasajeros, a las compañías aéreas que operan desde y hacia el aeropuerto, a la capacidad disponible (sobrecapacidad, restricciones de capacidad o necesidad de nuevas inversiones debido al aumento del volumen de pasajeros), a la vida útil de las infraestructuras, a la necesidad de inversiones de sustitución y a los niveles de amortización, a la carga normativa, que puede variar de un Estado miembro a otro, y a las deudas y obligaciones históricas. La Comisión observa, asimismo, que los acuerdos con las compañías aéreas pueden diferir de un aeropuerto a otro y también pueden depender de lo atractivo que resulte su localización para la aerolínea en cuestión y para sus competidores, del tamaño de la zona de atracción y del nivel de servicios ofrecidos*». Igualmente había puesto en duda este método en el asunto del «aeropuerto de Charleroi», poniendo en tela de juicio la comparación entre aeropuertos públicos y privados con respecto a las ofertas realizadas a sus operadores (párrafos 171 ss.).

<sup>(829)</sup> Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1993, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-364/90. Con el objeto que una ayuda fuera considerada compatible con el mercado interno, debía cumplir los requisitos expuestos.

aéreas: desde favorecer prácticas medio ambientales o compensar costes provenientes de tráficos desde y para regiones desfavorecidas o insulares (<sup>830</sup>).

#### 2.4.1.1. *El régimen jurídico de las tasas aeroportuarias.*

Según la Comisión, la concesión de descuentos o bonificaciones a las compañías aéreas por parte de una Administración pública o de un gestor aeroportuario tiene la consideración de práctica comercial normal (<sup>831</sup>) y, por consiguiente, no prejuzga este tipo de actividades mercantiles siempre que se sitúen dentro del ámbito del Derecho Europeo (<sup>832</sup>).

Asimismo, la Unión tampoco prejuzga la naturaleza jurídica de los distintos regímenes nacionales (<sup>833</sup>) y protege la legislación de cada Estado al respecto de los mismos (<sup>834</sup>) (<sup>835</sup>). En efecto, corresponde a los propios Estados miembros – no siendo

---

(<sup>830</sup>) Se encuentran directamente vinculadas a la actividad aeronáutica y corresponden a la contraprestación por el uso de la infraestructura aeroportuaria. Los tipos de tasas aeroportuarias son: *a*) de aterrizaje; *b*) de seguridad; *c*) de estacionamiento de las aeronaves; *d*) por uso por el uso de las instalaciones de la terminal; *e*) por uso de los *fingers* o pasarelas telescópicas; *f*) por uso de plataformas y locales de almacenaje de carga; *g*) medioambientales.

(<sup>831</sup>) Ayuda estatal de Reino Unido de 14 de junio de 1999 (NN 109/98), cit., párrafo 8. Algunas de las razones esgrimidas por las autoridades otorgantes fueron: *a*) fidelización de usuarios; *b*) aprovechamiento de economías de escala; *c*) atraer clientes.

(<sup>832</sup>) El proceso de fijación de los precios que cobran los aeropuertos a las compañías aéreas tiene una trascendente importancia en el desarrollo económico del aeropuerto: condicionan en gran medida el volumen de ingresos del gestor aeroportuario y tienen un impacto en las decisiones de inversión y, en general, influyen en el nivel de congestión que un aeropuerto puede sufrir. Además, tiene un significativo impacto en la competencia entre compañías aéreas ya que las tasas aeroportuarias suponen uno de sus principales gastos de explotación y, además, la rentabilidad de determinadas rutas de vuelo se pueden ver afectadas según su coste. Vid. G. BEL, X. FAGEDA, *Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe*, en *Springer Science+Business Media*, 2009, 2.

(<sup>833</sup>) A estos efectos, la tarifa aeroportuaria como contraprestación puede tomar cualquier figura jurídica. En la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 90, el Tribunal ratifica la indiferencia por parte de la Comisión de utilizar canon o tasas a la hora de denominar las tarifas aeroportuarias en el régimen fijado por la Región de Valona [Decisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafos 147 ss. Otros dos ejemplos tuvieron lugar en 1999, en las que dos decisiones de la Comisión calificaban de forma distinta los regímenes de tarifas aplicados en los distintos países. En la Decisión de la Comisión (1999/198/CE) de 10 de febrero de 1999, *relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 86 del Tratado CE, asunto IImailulaitos/Luftfartsverket* (DOCE L 69 de 16 de marzo de 1999, 24), calificaba las tarifas aeroportuarias como precios, mientras que en la Decisión de la Comisión (1999/199/CE) de 10 de febrero de 1999, *relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 90 del Tratado CE, asunto Aeropuertos portugueses* (DOCE L 69 16 de marzo de 1999, 31), utilizaba cánones.

(<sup>834</sup>) Las normas comunitarias sobre liberalización de bienes y servicios públicos al respecto de la materia del presente capítulo, han mantenido tal reconocimiento. Vid. al respecto, Directiva (98/10/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 1998 sobre la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo (DOCE L 101 de 1 de abril de 1998, 24), artículo 3.1; Directiva (96/92/CE) del Parlamento

competencia a favor de la Unión – establecer y reglamentar aquellos precios o tarifas que se aplicarán en los distintos aeropuertos a los usuarios de sus infraestructuras, así como determinar los criterios que deben utilizarse para reglar los mismos (<sup>836</sup>).

No obstante, los distintos regímenes deben encontrarse dentro del ámbito del Derecho Comunitario, no contradiciendo las normas comunitarias congregadas en el Tratado. A este respecto, las medidas establecidas por un Estado miembro en relación con los precios y tasas aeroportuarias, no pueden ocasionar un falseamiento de la competencia (artículo 3.1.g TFUE) o llevar a cabo medidas que puedan poner en peligro los fines del Tratado (artículo 10 TFUE) (<sup>837</sup>).

De este modo, a fin de una cierta homogenización y alcanzar una seguridad jurídica a nivel comunitario, la Unión publicó una Directiva relativa a las tasas aeroportuarias destinada a ofrecer ciertos límites relativos a las pautas a seguir por los Estados miembros y sus aeropuertos y a definir los criterios y principios (<sup>838</sup>) a los que deben someterse algunos de esos precios y tarifas.

---

Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DOCE L 027 de 30 de enero de 1997, 20), artículo 3.1; Directiva (97/67/CE) del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio (DOCE L 15 de 21 de enero de 1998, 14), artículo 3.1.

(<sup>835</sup>) Los Estados miembros tienen a su disposición cuatro potestades para intervenir en la fijación de precios y tarifas: potestad tributaria, potestad tarifaria; precios regulados; y, potestad de ordenación económica (vid. J. TORNOS MÁS, *Regulación de precios y tarifas*, en *Derecho de la Regulación Económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, dirigida por S. Muñoz Machado, J. Esteve Pardo, Madrid, 538 s.). Para un más amplio estudio, J. TORNOS MÁS, *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas (Real Colegio de España)*, Zaragoza, 1982; F. J. VILLAR ROJAS, *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos*, Granada, 2000.

(<sup>836</sup>) Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 1 de octubre de 1998, *Autotrasporti Librandi Snc di Librandi F. & C. contra Cuttica spedizioni e servizi internazionali Srl*, asunto C-38/97, apartado 48, sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 5 de octubre de 1995, *Centro Servizi Spediporto Srl contra Spedizioni Marittima del Golfo Srl.*, asunto C-96/94, apartado 42. Sin referirse al mercado del transporte aeronáutico, ambas sentencias atribuyen a los Estados miembros la potestad reguladora de concretar los criterios para fijar las tarifas.

(<sup>837</sup>) F. J. VILLAR ROJAS, *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos*, cit., 125.

(<sup>838</sup>) Estos principios y criterios son: *a*) principio de no discriminación (por razón de nacionalidad o por restricciones o limitaciones a ciertos usuarios aeroportuarios frente a otros); *b*) principio de equivalencia o precios equitativos; *c*) principio del interés general; *d*) objetividad, necesidad y proporcionalidad; *e*) transparencia y motivación. Para un amplio estudio, vid. F. J. VILLAR ROJAS, *Los descuentos en las tarifas por el uso de puertos y aeropuertos: una práctica controvertida*, en *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, n. 28, 2007, 93.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



Así, en 2009 la Comisión publicó una Directiva relativa a las tasas aeroportuarias (<sup>839</sup>), cuyo ámbito de aplicación únicamente enmarcaba a los grandes aeropuertos (aquellos con más de cinco millones de pasajeros y/o 25.000 toneladas de carga) e imponía ciertas obligaciones relacionadas con los principios de objetividad, no discriminación, eficiencia y transparencia, así como el establecimiento de un órgano de supervisión independiente.

A los fines de esta tesis, debe establecerse que quedan fuera del ámbito de la presente Directiva (2009/12/CE), los pequeños aeropuertos, cuyos precios no están fijados por consideraciones relacionadas con el mercado basadas en una rentabilidad previa, sino por características del tipo regional o local.

#### 2.4.1.2. *Las tasas aeroportuarias y las ayudas estatales.*

Los aeropuertos pueden de forma directa o indirectamente ser concedentes de descuentos en las tasas aeroportuarias (<sup>840</sup>). Sin perjuicio de quien sea el decisor del descuento, el conflicto emerge en el momento en que las políticas comerciales relativas

---

(<sup>839</sup>) Directiva (2009/12/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2009 relativa a las tasas aeroportuarias (DOUE L 70 de 14 de marzo de 2009, 11) [en adelante, «Directiva (2009/12/CE)»]. Para un estudio anterior, ver A. J. REYNOLDS-FEIGHAN, K.J. FEIGHAN, *Airport services and airport charging systems: a critical review of the Eu common framework*, en *Transpn Res.-E*, 33, 1997, 311. Para un mayor estudio, vid. A. QUARANTA, *La Direttiva 2009/12/CE e le nuove norme sui diritti aeroportuali*, en *The Aviation & Maritime Journal*, 2009, 1, 6; S. BUSTI, *Profili innovativi comunitari nella disciplina dei diritti aeroportuali*, en *Dir. trasp.*, 2009, 347; A. FRANCHI, L. PICCIANO, *La direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: verso l'armonizzazione delle politiche di finanziamento dell'industria aeroportuale europea*, en *Contratto e impresa/Europa*, coordinado por F. Galgano, M. Bin, 2010, 390. Ver asimismo, los comentarios de la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 12 de mayo de 2011, *Gran Ducado de Luxemburgo contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-176/09, en M. E. NURCHI, *L'ambito di applicazione della dir. 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: compatibilità con il principio comunitario di parità di trattamento*, en *Dir. trasp.*, 2012, 151; G. C. SALERNO, *La riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti dell'Unione europea tra sussidiarietà verticale e leale collaborazione orizzontale: osservazioni a margine della decisione della Corte di giustizia*, en *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 125.

(<sup>840</sup>) F. J. VILLAR ROJAS, *Los descuentos en las tarifas por el uso de puertos y aeropuertos: una práctica controvertida*, cit., 93; M. M. COMENALE PINTO, *Il problema del finanziamento degli aeroporti nella prospettiva europea*, en *Alada en Cabo Verde XXXVI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, dirigido por M. O. Folchi, Buenos Aires, 2013, 109. En la jurisprudencia europea, ver sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 26 de junio de 2001, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Portuguesa*, asunto C-70/99; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 4 de julio de 2001, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto C-447/99; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 6 de febrero de 2003, *Georgios Stylianakis contra Elliniko Dimosio*, asunto C-92/01, con comentario de A. J. MARTÍN JIMÉNEZ, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en *Revista española de Derecho Financiero*, 2004, 234; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 23 de octubre de 2014, *flyLAL-Lithuanian Airlines AS contra Starptautiskā lidosta Rīga VAS y Air Baltic Corporation AS*, asunto C-302/13.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

a las tasas aeroportuarias no se encuentran en plena concordia con las normas que rigen la libertad de prestación de servicios emanada del artículo 56 TFUE <sup>(841)</sup>, y aquellas normas que rigen la libre competencia y las ayudas estatales, desembocando, consecuentemente, en una conducta ilegítima por parte del decisor.

De esta forma, se otorgan beneficios a unos usuarios frente a otros de forma indiscriminada y ocasiona que el aeropuerto desarrolle una política de transportes propia <sup>(842)</sup> que puede fortalecer y consolidar su posición de dominio frente a sus competidores, así como aquella posición del beneficiario de la ayuda frente a los suyos, influyendo y perjudicando la competencia y el comercio comunitarios.

Más específicamente, los descuentos de tasas aeroportuarias suponen una pérdida potencial de recursos por parte del aeropuerto a favor de las compañías aéreas <sup>(843)</sup> al reducir sus costes de explotación y, por ello, se trata de una ayuda de funcionamiento que, como tal, está en principio prohibida por el Tratado en virtud de artículo 107.1 TFUE.

Sin embargo, «*estos descuentos no entran en el ámbito del artículo 87 (hoy 107.1 TFUE), si, debido a la forma en que están diseñados, pueden ser considerados como medidas de duración limitada que no discriminan entre los usuarios de la infraestructura aeroportuaria*» <sup>(844)</sup>. A estos efectos, una ventaja selectiva, esto es, únicamente ofrecida a una única compañía aérea en el mercado abierto del transporte aéreo <sup>(845)</sup>, en principio, entra en el ámbito del artículo 107.1 TFUE, salvo que el descuento no ponga en peligro la viabilidad económica del aeropuerto (los ingresos por las tasas aeroportuarias cobradas son menores que los costes de las operaciones realizadas por las compañías aéreas), sino más bien la mejore <sup>(846)</sup>. En definitiva, debe

---

<sup>(841)</sup> El artículo 56 TFUE dice «*En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.*»

<sup>(842)</sup> F. J. VILLAR ROJAS, *Los descuentos en las tarifas por el uso de puertos y aeropuertos: una práctica controvertida*, cit., 93.

<sup>(843)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafo 99.

<sup>(844)</sup> Ayuda estatal de Reino Unido de 14 de junio de 1999 (NN 109/98), cit., párrafo 8: «*discounts do not fall within the meaning of Article 87 if, because of the way they are designed, they can be considered as being measures of limited duration that do not discriminate between the users of the airport infrastructure.*».

<sup>(845)</sup> Debe recordarse que en aquellos aeropuertos con más de dos millones de pasajeros anuales el mercado de asistencia en tierra debe estar abierto a la competencia.

<sup>(846)</sup> Ayuda estatal de Alemania, de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)], cit., párrafo 164.

satisfacer la prueba de un operador privado en una economía de mercado <sup>(847)</sup> y, por consiguiente, no entra en el campo del artículo 107.1 TFUE <sup>(848)</sup>, por no cumplir uno de los criterios acumulativos de noción de ayuda.

Algunos casos más comunes fueron los descuentos por volumen en la utilización de las instalaciones aeroportuarias y los descuentos en los cánones por ocupación de los espacios aeroportuarios. Los primeros suponen el cobro por el uso de instalaciones aeroportuarias como las pistas, en el que el gestor aeroportuario fija una tasa por aterrizaje o despegue por el volumen de tráfico o uso de las infraestructuras, en vez de por el peso o el tipo de aeroplano. En este caso se beneficia a las grandes compañías que, en general, realizan un mayor número de vuelos y operan con aviones más grandes al aplicarse descuentos no lineales. Mientras que las regionales utilizan pequeños aviones y operan menos frecuencias. Encontramos algunos casos como el asunto «aeropuerto de Bruselas–Zaventem» <sup>(849)</sup>, en el que era fijado un sistema de descuentos sobre el canon de aterrizaje en función del volumen de tráfico, distinto de lo fijado reglamentariamente sobre el peso de toneladas y tipo de aeroplano. Esto conllevaba que el sistema de descuento se aplicase a partir de un determinado número de vuelos, beneficiando a las grandes compañías que actuaban en el aeropuerto que poseían un mayor volumen de tráfico y que, por ello, podían sólo ellas acogerse al sistema. El segundo caso, en general, supone el empleo de tarifas inferiores a las reglamentarias en los aeropuertos regionales a las compañías de bajo coste, diferencias que son soportadas por las autoridades locales o regionales del territorio donde se sitúan estos aeropuertos de menor tamaño. Este es el caso citado del asunto «aeropuerto de Charleroi» <sup>(850)</sup>. Este caso particular en la práctica aeroportuaria constituye un abuso de posición dominante

---

<sup>(847)</sup> Para un mayor conocimiento de los elementos necesarios que solicita la Comisión para apreciar el PIPEM, ver ayuda estatal de Alemania de 22 de febrero de 2012 [SA.27339 (2012/C) (ex 2011/NN)], relativa a la presunta ayuda estatal al aeropuerto de Zweibrücken [C (2012)1015 final], párrafos 170 ss.; ayuda estatal de Alemania, de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)], cit., párrafos 170 ss.

<sup>(848)</sup> Ayuda estatal de Alemania, de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)], cit., párrafo 164, dice al respecto: «*In any case rebates and discounts should reflect economy of scale or other costs saving for the airport operator or be based on some economic rationale so that it is economically convenient for the airport operator to grant them*». Ver igualmente, ayuda estatal de Grecia de de 18 de febrero de 2011 (NN 26/2009), relativa al desarrollo del aeropuerto Ioannina [E (2011) 1124 final].

<sup>(849)</sup> Decisión de la Comisión de 28 de junio de 1995 (95/364/CE) con arreglo al apartado 3 del artículo 90 del Tratado CE (DOCE L216 de 12 de septiembre de 1995, 8).

<sup>(850)</sup> Ver nota 786.

por parte del aeropuerto con respecto a sus usuarios, actitud prohibida en virtud del artículo 102 TFUE <sup>(851)</sup>. Presume que el aeropuerto actúa de forma indiscriminada a sus usuarios a favor de sus intereses aplicando condiciones desiguales a unos operadores frente a otros.

#### 2.4.2. **Las ayudas en forma de garantía estatal.**

Toda garantía estatal, sin perjuicio del tipo que sea <sup>(852)</sup>, se trata de una ayuda de funcionamiento y, por ello, en principio, son declaradas incompatibles con el mercado interno y entra en el ámbito de aplicación del artículo 107.1 TFUE <sup>(853)</sup>. En efecto, otorgan una ventaja que permite al prestatario obtener mejores condiciones, ya que es el aeropuerto el que asume el riesgo vinculado a la misma. Es el aeropuerto, por tanto, quien renuncia a la prima ligada al riesgo que implica una pérdida de recursos (no es necesario la presencia de ningún desembolso) y, consiguientemente, una ventaja para la receptora de la garantía.

Sin embargo, bajo ciertas condiciones pueden ser compatibles con el mercado interno: *«a) el prestatario se encuentra en una situación financiera difícil; b) el prestatario estaría en condiciones de obtener, teóricamente, un préstamo en condiciones normales en el mercado financiero sin intervención del Estado; c) la*

---

<sup>(851)</sup> J. PELLISÉ CAPELL, *Mercado relevante, posición de dominio y otras cuestiones que plantean los artículos 82 TCE y 6 LEDC*, Navarra, 2002; S. PECHBERTY, *Abuse of a dominant position under Article 82 of the E.C. Treaty, in the air transport sector*, Montreal, 2002; T. SOAMES, G. GOETEYN, *Airports and Abuse of a Dominant Position Application of Articles 86 And 90 of the EC Treaty to Airports and Airport Systems*, de H. BAMMER, *Airports and Abuse of Dominant Position Application of Articles 86 And 90 of The EC Treaty to Airports and Airport Systems*, de H. DILLMANN, *Airports and the Abuse of Dominant Positions. Application of Articles 86 And 90 of the EC Treaty to Airports and Airport Systems*, e de H. BITTLINGER, *Application of Articles 86 and 90 of the EC Treaty to Airports and Airport Systems*, todos estos trabajos en *European Air Law Association Conference Papers*, 13, dirigido por P. D. Dagtoglou, G. Jarolim and T. Soames, Athens/The Hague, 2002, 85, 125, 133, 141, respectivamente; J. C. LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, Navarra, 2009, 433 ss.; G. DE PAULA E OLIVEIRA, *Abuse of dominance in the airport sector*, en *Journal of Transport Literature*, vol. 7, n. 1, 2013, 8.

<sup>(852)</sup> Vid. Comunicación de la Comisión (2000/C 71/07) relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DOCE C 71 de 11 de marzo de 2000, 14). En su párrafo 2.1.3, que manifiesta que son *«constitutivas de ayuda en forma de garantía las condiciones de crédito más ventajosas obtenidas por empresas cuya forma jurídica impide la posibilidad de quiebra u otros procedimientos de insolvencia o prevé explícitamente una garantía o cobertura de pérdidas por parte del Estado. Lo mismo ocurre cuando un Estado adquiere una participación en una empresa, si ello implica una responsabilidad ilimitada en vez de una responsabilidad limitada normal»*.

<sup>(853)</sup> Carta a todos los Estados miembros de 5 de abril de 1989, modificada por la carta de 12 de octubre de 1989 [SG(89) D/12772].

*garantía está vinculada a una transacción financiera específica, se refiere a un importe máximo fijo, no cubre más del 80 % del préstamo u otra obligación financiera pendiente de pago (a excepción de bonos e instrumentos similares) y tiene una duración limitada; d) se ha pagado el precio de mercado por la garantía (el cual refleja, entre otras cosas, el importe y la duración de la garantía ofrecida por el prestatario, su situación financiera, el sector de actividad y las perspectivas, los porcentajes de incumplimiento y otras condiciones económicas)»* <sup>(854)</sup>.

Un claro ejemplo ha sido el acontecido en el asunto «aeropuerto de Leipzig/Halle» <sup>(855)</sup>. El aeropuerto de Leipzig/Halle, MFAG (propietaria del aeropuerto) y DHL convinieron un acuerdo marco en virtud del cual el aeropuerto germano se obligaba a construir la nueva pista sur, así como a asumir varias obligaciones durante el plazo de vigencia del acuerdo. Entre estas obligaciones, el aeropuerto de Leipzig/Halle debía mantener un acceso permanente a la pista sur, 24 horas al día, siete días a la semana, garantizando en cualquier momento en dicha pista, al menos, el 90% de los vuelos efectuados por o para la compañía alemana. Asimismo, establece los términos

---

<sup>(854)</sup> La Comunicación de la Comisión (2000/C 71/07), cit., párrafo 4.2. Asimismo, los regímenes de garantía que cumplen las siguientes condiciones no entran en la esfera de las normas sobre ayudas estatales (párrafo 4.3): «a) el régimen no permite conceder garantías a prestatarios que se encuentren en una situación financiera difícil; b) los prestatarios estarían en condiciones de obtener, teóricamente, un préstamo en condiciones normales en el mercado financiero sin intervención del Estado; c) las garantías están relacionadas con una transacción financiera específica, se refieren a un importe máximo fijo, no cubren más del 80 % de cada préstamo u otra obligación financiera pendientes de pago (a excepción de bonos e instrumentos similares) y son de duración limitada; d) las modalidades del régimen se establecen basándose en una evaluación realista del riesgo de forma que las primas pagadas por las empresas beneficiarias garanticen, con toda probabilidad, la autofinanciación del sistema; e) el régimen prevé una revisión al menos anual de las condiciones de concesión de futuras garantías y de la financiación general del sistema; f) las primas cubren tanto los riesgos normales relacionados con la concesión de la garantía como los costes administrativos del régimen, incluyendo, en los casos en los que el Estado aporta el capital inicial para la puesta en marcha del régimen, una remuneración normal de dicho capital». La Comunicación de la Comisión (2000/C 71/07), cit., párrafo 5.2: «La Comisión aceptará garantías sólo si su movilización está contractualmente sometida a condiciones específicas que puedan llegar hasta la declaración forzosa de quiebra de la empresa beneficiaria u otro procedimiento similar. Estas condiciones se deberán acordar en el examen inicial de la garantía propuesta, llevado a cabo por la Comisión con arreglo a los procedimientos habituales del apartado 3 del artículo 88 (hoy 108.3 TFUE), en el momento de su concesión. Si un Estado miembro desea movilizar la garantía en condiciones distintas a las que en el momento de su concesión fueron convenidas, la Comisión considerará que dicha movilización constituye una nueva ayuda que debe ser notificada, con arreglo al apartado 3 del artículo 88».

<sup>(855)</sup> Decisión de la Comisión de 23 de julio de 2008 relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig/Halle (DOUE L 346 de 23 de diciembre de 2008, 1); sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 7 de octubre de 2010, asunto T-452/08, con comentario de D. HARRISON, *The Judgment of the General Court in the DHL Leipzig-Halle Airport Case T-452/08. Invalidity of an Aid Measure under National Law does not pre-empt Recovery of the Aid*, en *EStAL*, 1, 2011, 169.

sobre las condiciones de explotación, así como sobre las tasas aeroportuarias, que serán aplicables sin distinción a todas las compañías aéreas, y sobre el alquiler de los terrenos. Además, el acuerdo marco establece las condiciones garantizadas por el aeropuerto de Leipzig/Halle y MFAG en lo tocante al inicio de la construcción y la explotación del nuevo centro de operaciones en los terrenos del aeropuerto y a su ulterior funcionamiento. Con respecto a esta última obligación, el acuerdo marco prevé que, en caso de que el aeropuerto de Leipzig/Halle no cumpla posteriormente las condiciones de explotación fijadas en el mismo, tanto el aeropuerto como MFAG quedarán obligados a indemnizar a DHL por cualquier daño o pérdida que ésta pudiera sufrir. Asimismo, en el supuesto de limitación sustancial de las actividades de la compañía de transporte urgente, ésta estaría facultada para resolver el acuerdo marco y, consecuentemente, solicitar una indemnización equivalente a la totalidad de los gastos directa o indirectamente asociados al traslado a otro aeropuerto. Igualmente, en caso de traslado a otro aeropuerto por la fijación de una norma que no permitiera los vuelos nocturnos, el aeropuerto alemán podría quedar obligado a indemnizarle.

Por otra parte, el 21 de diciembre de 2005, el Estado Libre de Sajonia redactó una carta de garantía a favor del aeropuerto de Leipzig/Halle y DHL, mediante la que se garantizaba la viabilidad financiera del aeropuerto alemán durante la vigencia del acuerdo marco. Del mismo modo, obliga al Estado Libre de Sajonia a indemnizar, de forma limitada, a la compañía alemana en el caso de que no pudiera operar en el aeropuerto conforme a lo previsto en el acuerdo marco.

Finalmente, la Comisión determinó la incompatibilidad tanto del acuerdo marco como la carta de garantía y posteriormente el Tribunal de Justicia ratificó la Decisión en lo relativo a este punto <sup>(856)</sup>.

#### **2.4.3. Acuerdos de comercialización entre el aeropuerto y las compañías aéreas.**

Se trata de acuerdos entre el aeropuerto y la compañía aérea cuya finalidad consiste en que la compañía, practicando ciertas actividades de *marketing*, promocióne el aeropuerto. Se tratan, por consiguiente, de ayudas de funcionamiento, ya que son

---

<sup>(856)</sup> Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 7 de octubre de 2010, cit.

pagos directos por un servicio que reducen los costes de la empresa que los recibe frente a aquella que no. Por lo tanto, salvo que sean realizados a precios de mercado, entran en el ámbito de las ayudas estatales en virtud del artículo 107.1 TFUE.

Los principales casos que han portado controversia han sido los llevados a cabo con la compañía aérea de bajo coste Ryanair. Ésta, a través de una filial, cobraba a los aeropuertos facturas por publicitar en su página *web* el aeropuerto así como las rutas que la aerolínea desarrollaba en el mismo muy por encima de los precios de mercado. La razón de esta práctica consistía en producir ayudas cruzadas al obtener la compañía aérea, por medio de esta empresa filial, ayudas de funcionamiento. Este ha sido el caso del «aeropuerto de Alghero» <sup>(857)</sup>, donde subvencionaba a la empresa aeronáutica irlandesa por medio de una sociedad 100% propiedad de Ryanair, cuando su actividad publicitaria estaba directamente relacionada con las rutas que la compañía aérea operaba en el propio aeropuerto.

#### **2.4.4. Los descuentos de las tarifas de los servicios de asistencia en tierra.**

Es de especial relevancia el caso en que el aeropuerto público se trate del único proveedor o presta servicios de *handling* en competencia a las compañías aéreas. Debe tenerse en cuenta que el mercado de los servicios de asistencia en tierra es un mercado parcialmente liberalizado. Así los aeropuertos con más de dos millones de pasajeros anuales deben estar abiertos a la competencia <sup>(858)</sup>.

---

<sup>(857)</sup> ayuda estatal de Italia de 27 de junio de 2012 [SA.23098 (C 37/2007)], cit.

<sup>(858)</sup> Directiva (96/67/CE), artículo 1. Ver en jurisprudencia, sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 14 de julio de 2005, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania*, asunto C-386/03; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 9 de diciembre de 2004, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto C-460/02, con comentario de P. L. DI PALMA, *L'attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità*, en *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, I, 2004, 1136; A. CANEPA, *La liberalizzazione dei servizi di handling: la Corte di giustizia torna sul difficile rapporto fra tutela dei diritti sociali e della concorrenza*, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, 855; V. BRINO, *Il diritto comunitario e le misure nazionali a sostegno dell'occupazione: un compromesso difficile*, en *Giustizia civile*, 2005, 2592; I. INGLESE, *Sul difficile contemperamento della libera concorrenza con le misure di protezione sociale in caso di successione nell'appalto*, en *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2005, 382; M. M. MUTARELLI, *Protezione del lavoro vs. protezione della concorrenza nella sentenza della Corte di Giustizia sui servizi aeroportuali: una decisione di grande rilievo motivata in modo insoddisfacente*, en *Rivista italiana di diritto del lavoro*, II, 2005, 271.

De acuerdo con la Comisión, puede tratarse de una práctica normal <sup>(859)</sup> «*si ello es reflejo de diferencias de costes vinculadas al carácter o la amplitud de los servicios prestado*» <sup>(860)</sup>. Sin embargo, esta política puede desembocar igualmente en aquella que se conoce como un abuso de posición dominante contraria al artículo 82 TCE (hoy artículo 102 TFUE) <sup>(861)</sup>. Por consiguiente, no son de aplicación las normas sobre ayudas estatales cuando los descuentos satisfacen el principio del operador de una economía de mercado o cobra por tales servicios precios normales de mercado. A estos efectos, de acuerdo con la Comisión en el asunto «aeropuerto de Charleroi», «*Cuando un aeropuerto presta uno de esos servicios a pérdida a una compañía aérea, debe poder demostrar que esas pérdidas están justificadas y se compensan con los ingresos esperados por otras actividades comerciales*» <sup>(862)</sup>. Añade, la Directiva 96/67/CE en relación con el PIPEM que «*[...] dicha remuneración se fije de tal manera que la entidad gestora del aeropuerto pueda no sólo cubrir los costes vinculados a la puesta a disposición de las instalaciones aeroportuarias y a su mantenimiento, sino también realizar un beneficio*».

---

<sup>(859)</sup> La Directiva (96/67/CE) en su quinto considerando apoya esta práctica al establecer que «*la apertura del acceso al mercado de la asistencia en tierra es una medida que debe contribuir a reducir los costes de explotación de las compañías aéreas y que mejorará la calidad ofrecida a los usuarios*».

<sup>(860)</sup> La Comisión en sus Directrices hace referencia al asunto del «aeropuerto de Charleroi» para justificar la aplicación de diferentes tarifas e indica que se trata de una práctica habitual. Vid. Ayuda estatal de Bélgica C 76/2002 (ex NN 122/2002), relativa a las ventajas concedidas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi (DOCE C 18 de 25 de enero de 2003, 3) y Decisión de la comisión de 12 de febrero de 2004, cit., nota 111 que dicen «*en lo que se refiere a las tarifas de la asistencia en tierra, la Comisión puede concebir que se consigan economías de escala cuando el usuario del aeropuerto recurre en gran proporción a los servicios de asistencia de una empresa. No es extraño que la tarifa ofrecida a algunas compañías sea inferior a la tarifa general en la medida en que el servicio solicitado por esa compañía sea inferior al de otros clientes*».

<sup>(861)</sup> Para un mayor estudio del tema, ver nota 851. En la jurisprudencia europea, ver sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-128/98, confirmada en la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, *Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-82/01 P; sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 16 de octubre de 2003, *Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH contra Deutsche Lufthansa AG*, asunto C-363/01, con comentario de L. CARPANETO, *La determinazione del canone per l'accesso ai servizi aeroportuali tra diritto comunitario e poteri dell'ente gestore dell'aeroporto*, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, 384; sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Octava ampliada) de 17 de diciembre de 2008, cit. En la jurisprudencia italiana, ver Cass. 17 maggio 2000, n. 6368, con comentarios de M. PIRAS, *Ancora in materia di concorrenza nel settore dei servizi aeroportuali*, en *Dir. trasp.*, 2001, 165; A. CLARONI, *Sull'abuso di posizione dominante nell'esercizio di assistenza a terra (handling) aeroportuale*, en *Riv. dir. ind.*, 2001; F. SEBASTIO, *La posizione dominante e il suo eventuale abuso*, en *Giust. civ.*, I, 2000, 3175.

<sup>(862)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., punto 268.



No obstante, las nuevas Directrices de 2014 no le son de aplicación a estas ayudas siendo evaluados conforme a las normas generales aplicables <sup>(863)</sup>. Se desprende que estas ayudas son incompatibles con el Tratado salvo que acontezca alguno de los casos expuestos en líneas superiores.

### **3. LAS AYUDAS A LA PUESTA EN MARCHA DE NUEVAS RUTAS.**

Recurriendo al fundamento jurídico consistente en la evolución del sector aéreo y aeroportuario, expuesto primero en el asunto «aeropuerto de Charleroi» <sup>(864)</sup> y posteriormente en sus Directrices de 2005 <sup>(865)</sup>, la Comisión admite por primera vez la concesión de ayudas de funcionamiento a las compañías aéreas por parte de las autoridades públicas para iniciar nuevas rutas aéreas en los aeropuertos regionales que lo soliciten, pero con ciertas limitaciones <sup>(866)</sup>.

#### **3.1. Justificación de las ayudas a la puesta en marcha.**

No fue un camino fácil para la Comisión «justificar» este cambio de perspectiva debido especialmente a la consolidada incompatibilidad con el mercado común por parte de los diversos órganos europeos – tanto la Comisión como los Tribunales de Justicia – de las ayudas de funcionamiento, así como a la competencia existente entre los aeropuertos de estas dimensiones <sup>(867)</sup>, ambos hechos que puede provocar una

---

<sup>(863)</sup> Directrices de 2014, nota 16.

<sup>(864)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., 257.

<sup>(865)</sup> Directrices de 2005, puntos 6 ss.

<sup>(866)</sup> Las ayudas a la puesta en marcha a las compañías aéreas continúan siendo ayudas estatales otorgadas a aquellas empresas de transporte aéreo. Se tratan de ayudas de funcionamiento concedidas mediante recursos estatales (un aeropuerto) a una compañía aérea determinada (carácter selectivo de la medida) para operar una determinada ruta que le confiere una ventaja económica que no hubiera obtenido sin dicho apoyo financiero, en detrimento de sus competidores y consistente en la reducción de sus costes de explotación. Por ello, refuerza la posición de la empresa frente a sus competidores en el mercado del transporte aéreo el que se encuentra abierto a la competencia y plenamente liberalizado. Es necesario recordar que siempre que una ayuda a una compañía aérea que ha sido otorgada bajo las condiciones de mercado, es decir, que el ente público otorgante de la ayuda se hubiese comportado en los mismos términos y condiciones que un inversor privado, no tendrá la consideración de ayuda estatal en el sentido del artículo 107.1 TFUE.

<sup>(867)</sup> F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicitici e privatistici*, Napolés, 2011, 110. Según la autora, la competencia entre compañías aéreas se encuentra afectada en el sentido que este tipo de ayudas supone una reducción de los costes operativos del beneficiario. Con respecto a los aeropuertos, además de influenciar en su desarrollo, puede estimular a una compañía a la deslocalización de un aeropuerto al otro y a transferir una conexión aérea de un aeropuerto comunitario a un aeropuerto regional.

distorsión de la competencia e intercambios intracomunitarios de forma diversa al interés común <sup>(868)</sup>.

En efecto, la Comisión debía encontrar el «justo equilibrio» conforme al interés comunitario <sup>(869)</sup> mediante la valoración de los aspectos positivos y negativos de permitir autorizar este tipo de ayuda en el sector aéreo europeo. Finalmente, optó por valorar estas medidas de conformidad con el artículo 87.3.c TCE (hoy 107.3.c TFUE), que permitía la compatibilidad de ayudas destinadas al desarrollo de ciertas actividades económicas.

Eran prioritarios – y lo continúan a ser – para la Comisión los objetivos comunitarios de desarrollo de políticas comunes de transportes y desarrollo económico regional a fin de conseguir una cohesión económica y social dentro de la Unión <sup>(870)</sup>. De este modo, su plena consecución pasaba por el desarrollo de los aeropuertos regionales, cuyas «cifras de pasajeros que necesitan para alcanzar un tamaño crítico y el umbral de rentabilidad» <sup>(871)</sup> no eran suficientes para desarrollarse fácilmente y por ello dependen en gran medida de las operaciones en sus infraestructuras de las compañías de bajo coste que, por la incertidumbre que entraña instalar sus bases en ellos, no siempre

---

<sup>(868)</sup> Los aeropuertos de las categorías A y B se encuentran en competencia entre ellos. No obstante, pueden llegar en algunos casos a competir con grandes aeropuertos regionales ubicados en la categoría C. Los grandes aeropuertos regionales, aquellos de la categoría C, se encuentran en competencia directa con otros grandes aeropuertos regionales e incluso con los grandes aeropuertos nacionales y *hubs*. Los aeropuertos de pequeña dimensión englobados en la categoría D sólo competirán con otros aeropuertos de dimensiones similares en aquellos casos que ambos cubran mercados que se sobreponen.

<sup>(869)</sup> J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 171.

<sup>(870)</sup> Sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) y Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08)* contra Comisión Europea, en *Foro amm. Cons. St.*, 2011, 2202, con comentario de S. MONZANI, *Il finanziamento delle infrastrutture quale presupposto per l'esercizio di un'attività d'impresa da parte dei gestori aeroportuali*. De acuerdo con la Comisión, el incremento de uso de las infraestructuras aeroportuarias regionales es un elemento positivo para el sector aeronáutico en el sentido que ocasiona la descongestión de los principales aeropuertos europeos, favorece la libre circulación de ciudadanos dentro de la Unión y promueve el desarrollo económico de las regiones donde se encuentran dichas infraestructuras. Al respecto a la importancia del desarrollo de los aeropuertos regionales, vid. «Plan de acción para mejorar la capacidad, la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa» de 24 de enero de 2007 [COM(2006) 819 final], ya anunciado en el Libro Blanco de 12 de septiembre de 2001 sobre «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» [COM(2001) 370 final].

<sup>(871)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafo 291; Directrices de 2005, punto 71.

están dispuestas a correr el riesgo de operar en dichos aeropuertos sin ciertos incentivos <sup>(872)</sup>.

Por consiguiente, la Comisión no se opone al hecho de que reciban ayudas públicas las compañías que operan en los aeropuertos regionales bajo ciertas condiciones a fin de satisfacer el interés común que sirven. Por tanto, gracias a las ayudas que se pretenden explicar en el presente apartado, los poderes públicos ambicionan que sus aeropuertos se beneficien al invertir sus recursos estatales en estas actividades, ya que por sus limitadas estructuras, con dificultad pueden actuar como auténticas empresas comerciales hasta que no alcancen dicho tamaño crítico y umbral de rentabilidad <sup>(873)</sup>.

### **3.2. Criterios de compatibilidad de ayuda anteriores a las Directrices de 2014.**

Las Directrices de 2014 <sup>(874)</sup> establecen que para aquellas ayudas públicas notificadas anteriores a su publicación « [...] *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*».

#### **3.2.1. Criterios de compatibilidad de ayuda anteriores a las Directrices de 2005.**

Las Directrices de 1994 no permitían las ayudas a la puesta en marcha en los aeropuertos y, por tanto, sus preceptos y principios eran inaplicables a las mismas. Es la propia Comisión con su práctica quien con su asunto «aeropuerto de Charleroi» <sup>(875)</sup> establece los cinco requisitos de compatibilidad anteriores a los publicados en las Directrices de 2005. En efecto, la evolución del sector aéreo y aeroportuario propiciado por la liberalización plena de los mercados de servicios de transporte aéreo en Europa debía tenerse en cuenta en las ayudas a la inversión inicial en virtud con el artículo

---

<sup>(872)</sup> Según J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, cit., 172., el no permitir estas ayudas puede provocar la desaparición de las compañías de bajo coste. Este hecho provocaría la subsiguiente alteración de la competencia por encontrarse la mayoría del tráfico aéreo concentrado en los grandes *hubs*. Asimismo, podría tener lugar un posible impacto negativo en la economía de las regiones donde están situados los aeropuertos con estas características.

<sup>(873)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafo 291.

<sup>(874)</sup> Directrices de 2014, punto 174.

<sup>(875)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafo 261.

87.3.c TCE (hoy 107.3.c TFUE). A estos efectos, la Comisión instituye los criterios que hacen posible la compatibilidad de estas ayudas: contribución para lograr un objetivo de interés común; necesidad, proporcionalidad y efecto incentivador; la ayuda debe concederse de forma transparente y no discriminatoria; el sistema debe incluir un mecanismo sancionador; no distorsión de la competencia contraria al interés común; por último, acumulación <sup>(876)</sup>.

a. *Contribución para lograr un objetivo de interés común.* El principal objetivo es el desarrollo regional en relación con el incremento de la accesibilidad a la región así como la conectividad con otras regiones. La Comisión no pone en duda que los acuerdos con las compañías áreas sirvan para alcanzar estos objetivos comunitarios. Por ello, estas medidas únicamente pueden ser permitidas en aquellos aeropuertos con menos de cinco millones de pasajeros anuales, número coincidente con las categorías «C» (entre 1 y 5 millones de pasajeros) y «D» (menos de 1 millón de pasajeros) de la anterior clasificación proporcionada por las Directrices de 2005. Un claro ejemplo, es el descuento de tasas aeroportuarias otorgado a Ryanair para que se instalase en el aeropuerto de Aarhus en Dinamarca <sup>(877)</sup>.

b. *Necesidad, proporcionalidad y efecto incentivador.* Las ayudas a la puesta en marcha, por un lado, deben ser limitadas en el tiempo que, de acuerdo con la experiencia de la industria aeronáutica un período de tres a cinco años, debe ser suficiente para establecer la viabilidad de una ruta <sup>(878)</sup>. De este modo, ha estimado incompatibles varias ayudas a compañías aéreas que superaban el quinquenio. Por otro lado, deben ser proporcionales al objetivo que se desea alcanzar, esto es, que exista un vínculo directo entre la ayuda y los costes adicionales asociados con el establecimiento de una nueva ruta y decrecientes con el fin de satisfacer dicho objetivo. Este objetivo consistente en persuadir a las compañías aéreas para que establezcan nuevas rutas desde aeropuertos regionales, rutas que serán económicamente viables en el medio plazo. Asimismo, la ayuda debe proporcionar un efecto incentivador, consistente en que sin el

---

<sup>(876)</sup> Para un amplio estudio de la práctica decisonal además del asunto «aeropuerto de Charleroi», ver ayuda estatal de Dinamarca [C 5/08 (ex NN 58/07)] relativa a las subvenciones ilícitas concedidas por Aarhus Lufthavn A/S a Ryanair (DOUE C 109 de 30 de abril de 2008, 15).

<sup>(877)</sup> Ayuda estatal de Dinamarca [C 5/08 (ex NN 58/07)], cit., párrafos 61 ss.

<sup>(878)</sup> Ayuda estatal de Francia de 25 de enero de 2012 (SA.22614 - 2011 / C), relativa al aeropuerto de Pau Pyrenees [C (2012) 205 final], párrafo 143.

apoyo financiero proporcionado por el aeropuerto, la compañía aérea no se habría aventurado a iniciar la ayuda.

c. *La ayuda debe concederse de forma transparente y no discriminatoria.* Debe ser anunciada con suficiente anterioridad a todas las aerolíneas que pretendan acceder a dicha ayuda, por lo que debe proporcionarse en las mismas condiciones para todas. Por tanto, no puede tratarse de una ventaja selectiva a una única aerolínea evitando, inicialmente una posibilidad de acceso a otras compañías competidoras al tratarse de un acuerdo cerrado.

d. *El sistema debe incluir un mecanismo sancionador.* Consiste en un mecanismo destinado a afianzar el compromiso de la aerolínea con el aeropuerto en caso de incumplimiento de lo prometido.

e. *No distorsión de la competencia contraria al interés común.* En el momento que se realice de forma discriminatoria y selectiva en términos de descuento de tasas y tiempo de aplicación del mismo, la ayuda puede falsear la competencia. Debe recordarse que la compañía aérea opera en un mercado completamente abierto a la competencia y por este motivo, directamente afecta a los intercambios comerciales intracomunitarios.

f. *Acumulación.* No se puede acumular con otras ayudas a la explotación recibidas por la compañía como SIEG o derivadas de una ayuda de tipo social, ni añadirse otras ayudas por los mismos costes. El total de las ayudas no puede superar el 50% de los costes de puesta en archa, comercialización y únicos en ambos destinos.

### **3.2.2. Criterios de compatibilidad de ayuda con arreglo a las Directrices de 2005.**

Las Directrices de 2005 presentaban dos modalidades de las ayudas a la puesta en marcha: por un lado, permitían que las ayudas se convirtieran en un régimen de ayudas a favor de todas las compañías aéreas que pretendan operar servicios de transporte aéreo en un aeropuerto determinado; por otro, podían ser otorgadas a una o varias compañías de forma individual.

Como habían sido ya establecidos en el asunto «aeropuerto de Charleroi», sus requisitos deben cumplir los principios de no discriminación, transparencia, necesidad y

proporcionalidad y no alterar los intercambios intracomunitarios. Estos principios marcan las pautas a seguir por los Estados miembros o los aeropuertos que pretenden instaurar <sup>(879)</sup>.

El objetivo de las presentes ayudas era el desarrollo económico regional a fin de conseguir una cohesión económica y social dentro de la Unión, cuyo alcance se encuentra ligado al impulso de los aeropuertos regionales como factor imprescindible. No sorprende, por consiguiente, que los aeropuertos situados en regiones desfavorecidas disfrutasen de requisitos mucho más flexibles debido a su localización. Por ello, debía presentar un efecto incentivador para las compañías aéreas europeas <sup>(880)</sup>. Esto es, sin el apoyo público ninguna o pocas aerolíneas se arriesgarían a emprender esta empresa por el alto riesgo. Consecuentemente, con este efecto incentivador pretendido debía lograrse una rentabilidad de la ruta aérea subvencionada sin necesidad de nuevas ayudas al finalizar el periodo subvencionable.

A tal objetivo, era necesario estudiar la repercusión sobre otras rutas, tanto el ente público que la otorga como la compañía aérea, además de la obligatoriedad de presentar un plan de negocio, que demostrase la viabilidad pretendida después del periodo. Por ello, el tiempo de estancia mínima de la compañía aérea debía ser superior a aquel de la ayuda. Asimismo, debían poseer un carácter decreciente, encontrarse limitadas en el tiempo y no podían acumularse de ninguna manera con otro tipo de ayudas a la explotación de otra ruta. De este modo, eran erogadas por un máximo de tres años, con una intensidad de ayuda anual inferior al 50% el primer año, pero sin sobrepasar el 30% de media global en todo el periodo de vigencia. Las regiones ultraperiféricas veían

---

<sup>(879)</sup> Para un amplio estudio de la práctica decisonal de la Comisión, vid. ayuda estatal de Francia de 22 de junio de 2006 (N 563/2005), relativa a la ayuda a la compañía Ryanair para servir la ruta aérea entre Toulouse y Londres [C(2006) 2333 final]; ayuda estatal de Italia de 10 de octubre de 2007 (N 194/2007, relativa a las ayudas a la puesta en marcha a las compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Grosseto [C(2007) 4529 def.]; ayuda estatal de Italia de 2 de febrero de 2010 (N 590/2009), relativa a las ayudas a la puesta en marcha a favor de los transportistas aéreos que operan en los aeropuertos de Torino y Cuneo [C(2010) 684]; ayuda estatal de Lituania de 30 de marzo de 2011 (N 521/2010), relativa al régimen de ayudas estatales de puesta en marcha de los aeropuertos regionales de Lituania [C(2011) 2078 final]; ayuda estatal de Italia, de 25 de julio de 2012 [SA. 34352 (2012/N)], relativa a las ayudas a la puesta en marcha a favor de las compañías aéreas que operan en los aeropuertos de Florencia y Pisa [C(2012) 5273 final].

<sup>(880)</sup> En efecto, la compañía aérea que opere la ruta subvencionada debe poseer una licencia de explotación válida expedida por un Estado miembro. La otorgación de licencias se encuentra regulado en el Reglamento (CEE) 2407/1992 del Consejo de 23 de julio de 1992 sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (DOCE L 240 de 24 de agosto de 1992, 1).

incrementadas estas condiciones: de tres a cinco años la duración y una media global no superior al 40%, sin superar el límite del 50% anual los tres primeros años.

El principio de no discriminación se reflejaba en la adjudicación mediante un procedimiento de licitación pública de acuerdo con el Derecho europeo <sup>(881)</sup>, que debía ser convocado con una anterioridad suficiente a fin de que todas las compañías interesadas pudieran presentarse. Además, en aras de la transparencia, debían ser notificadas las ayudas a la puesta en marcha a la Comisión en todo caso, sin perjuicio del tamaño <sup>(882)</sup>, así como una publicación anual de todas las rutas que reciban ayudas y los transportistas que las sirviesen, así como la fuente de financiación pública y su cuantía.

Los Estados miembros estaban obligados a establecer recursos para evitar cualquier discriminación surgida o, a fin de salvaguardar el riesgo asumido por el aeropuerto, sanciones que permitan recuperar la cuantía por falta de cumplimiento por parte del transportista aéreo o para exigir el depósito de una garantía al mismo.

Habida cuenta de lo anterior y con el propósito de no provocar distorsiones en el comercio intracomunitario, estas ayudas de funcionamiento buscaban el incremento de la cifra o volumen neto de pasajeros, con el paso, por ejemplo, de una ruta estacional a una ruta permanente o de una frecuencia no diaria a una frecuencia, como mínimo, diaria. Igualmente, no debían provocar desplazamientos o recolocamientos de tráfico de una ruta a otra o de una compañía a otra, ni desplazamientos o recolocamientos de un aeropuerto a otro cuando ambos estuviesen situados en el mismo núcleo urbano. Tampoco podía otorgarse la ayuda si la ruta se encontraba explotada por un servicio ferroviario de alta velocidad.

---

<sup>(881)</sup> Al respecto, el concurso público presentado por el ente que tenga la iniciativa de subvencionar a la aerolínea debe respetar las normas y principios sobre contratación pública y concesiones. Vid. Directiva (89/665/CEE) del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DOCE L 395 de 30 de diciembre de 1989, 33) y Directiva (92/13/CEE) del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DOCE L 76 de 23 de marzo de 1992, 14).

<sup>(882)</sup> A. LEPIÈCE, *Incentives and aids for the development of routes under EU law: Practical guide for airports and airlines*, en *Legal and regulatory review*, 2011, 161 s.

### **3.3. Criterios de compatibilidad con arreglo a las Directrices de 2014.**

Las ayudas a la puesta en marcha a las compañías aéreas continúan siendo ayudas estatales de funcionamiento otorgadas a aquellas empresas de transporte aéreo europeas con el fin de financiar nuevas rutas desde aeropuertos regionales con otro aeropuerto de la Unión <sup>(883)</sup>. Se deduce que las nuevas frecuencias no son subvencionables en el nuevo marco jurídico relativo a las ayudas estatales y solamente las nuevas rutas.

Las nuevas Directrices fija siete nuevos requisitos de compatibilidad muy influenciados por los desarrollados por los anteriores expuestos en las Directrices de 2005: contribución a un objetivo bien definido de interés común; necesidad de intervención estatal; idoneidad de las ayudas estatales como instrumento político; existencia de efecto incentivador; proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario); evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio; transparencia.

#### **3.3.1. Contribución a un objetivo bien definido de interés común.**

De igual modo que en las ayudas de funcionamiento de los aeropuertos, las nuevas Directrices establecen como primer requisito aquel de contribuir a un objetivo de interés común: *«incrementar la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones mediante la apertura de nuevas rutas; facilitan el desarrollo regional de regiones remotas»*.

Ambos objetivos eran ya considerados en las anteriores Directrices. Si bien al segundo, el previo texto normativo le dedicaba directamente varios párrafos <sup>(884)</sup>. Con respecto al primero, la Comisión lo puso en relevancia indirectamente cuando describía lo necesario que eran las operaciones de las compañías aéreas en sus infraestructuras para la supervivencia de los pequeños aeropuertos. Por consiguiente, si el desarrollo aeroportuario es importante para alcanzar los objetivos de cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, a su vez lo serán este tipo de ayudas que, de acuerdo con la Comisión, lo favorecen incrementado sus operaciones.

---

<sup>(883)</sup> Ayuda estatal de España de 9 de abril de 2014 [SA.37121 (2013/N)], relativa a las ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias [C(2014) 2167 final], párrafos 40 ss.

<sup>(884)</sup> Directrices de 2005, punto 76.



No servirá aquella ruta, como era establecido, a un objetivo de interés general cuando dicha ruta se encuentre explotada por un medio ferroviario de alta velocidad comparable o por otro aeropuerto situado en la zona de la influencia <sup>(885)</sup>. La duración de la ruta sustituta, es decir, aquella que cumpla con las anteriores exigencias, se tiene ahora presente a la hora de evaluar el cumplimiento o no de objetivo de interés común.

### 3.3.2. Necesidad de intervención estatal.

En las Directrices de 2005, la ayuda podía ser otorgada a aquella conexión en la que al menos uno de los aeropuertos tuviera menos de cinco millones de pasajeros. En las nuevas Directrices, sin embargo, sólo lo permite a aquellos aeropuertos con menos de tres millones de pasajeros anuales <sup>(886)</sup> – nuevo límite para catalogar a un aeropuerto como regional – con otro situado en la Zona Europea Común de Aviación <sup>(887)</sup>, y, en casos excepcionales, a aquellos aeropuertos entre tres y cinco millones.

Las subvenciones a aquellas conexiones con regiones remotas <sup>(888)</sup>, sin perjuicio del tamaño del aeropuerto, automáticamente son compatibles con el Tratado. Las anteriores Directrices establecían «*determinadas facilidades en beneficio de las regiones ultraperiféricas*», con criterios de compatibilidad más flexibles, especialmente con lo que concierne a la intensidad y duración y hacía alusión a las Comunicaciones

---

<sup>(885)</sup> Para un mayor entendimiento de la competencia entre ambos medios de transporte, vid. apartado del Capítulo IV de esta tesis.

<sup>(886)</sup> Concretan las Directrices de 2014, punto 142. «*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*».

<sup>(887)</sup> Ver, tal como especifican las Directrices de 2014 en su punto 142, la 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) (DOUE L 285 de 16 de octubre de 2006, 1).

<sup>(888)</sup> Directrices de 2014, punto 25.27. Las regiones remotas son aquellas regiones ultraperiféricas, Malta, Chipre, Ceuta, Melilla, islas que forman parte del territorio de un Estado miembro, y regiones poco pobladas. Las regiones ultraperiféricas son igualmente contenidas en las Directrices, punto 25.24, como «*regiones citadas en el artículo 349 del Tratado*», tratándose en la actualidad de Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Reunión, San Martín, Mayotte, las Azores, Madeira y las Islas Canarias.

relativas a estas regiones <sup>(889)</sup>. Sin embargo, en relación con el tamaño del aeropuerto no eran tan permisivas y la aprobación de los regímenes de ayuda, si bien era posible, se realizaba en función del oportuno examen caso por caso.

En el régimen de ayudas aprobado por la Comisión en el asunto «aeropuertos canarios» <sup>(890)</sup>, por ejemplo, cinco de los ocho aeropuertos subvencionados superaban los tres millones de pasajeros por tratarse el territorio canario de una región «remota», conforme a lo dispuesto en las nuevas Directrices.

### 3.3.3. **Idoneidad de las ayudas estatales como instrumento político.**

Una ayuda es idónea cuando no existen otros instrumentos políticos o de ayuda que permitan alcanzar el mismo objetivo que pretende. En el asunto «aeropuertos canarios» arriba mencionado <sup>(891)</sup>, se optó por establecer un régimen de ayudas a la puesta en marcha tras evaluar las dificultades que pudieran derivarse de las diversas opciones (valoración del riesgo) y haberse reunido con diversas compañías aéreas y haber celebrado conferencias y talleres con el sector de la aviación.

Igualmente, a fin de demostrar este criterio, la compañía aérea candidata debe poner a disposición de la Comisión un plan de negocio – no se especifica su contenido <sup>(892)</sup> – que haga viable la línea en tres años y no ya un plazo superior.

Sin embargo, además de no ser exigido la aportación de un plan de negocio como acontecía en las anteriores Directrices, tampoco se exige un análisis de la repercusión futura sobre otras rutas competidoras. Esta reducción de información puede menoscabar el principio de transparencia a causa del posible debilitamiento del análisis de la medida. Parece, *a priori*, que la rentabilidad de la ruta deja de ser un objetivo más de este tipo de ayudas en el momento que se exige de lo anterior.

---

<sup>(889)</sup> Comunicación de la Comisión de 6 de agosto de 2004, *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas: balance y perspectivas - Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 2004* [COM(2004) 543 final].

<sup>(890)</sup> Ayuda estatal de España de 9 de abril de 2014 [SA. 37121 (2013/N)], relativa a las ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias [C(2014) 2167 final], punto 5.

<sup>(891)</sup> Ayuda estatal de España de 9 de abril de 2014, cit., párrafos 21 ss.

<sup>(892)</sup> Ayuda estatal de Italia de 25 de julio de 2012 [SA. 34352 (2012/N)], relativa a las ayudas a la puesta en marcha a favor de las compañías aéreas que operan en los aeropuertos de Florencia y Pisa [C(2012) 5273 final], parágrafo 20.

Es fijado, como ha sido adelantado, un límite temporal de ayuda de tres años (limitación temporal). Las ayudas a conexiones aéreas con zonas remotas, contrariamente, no ven incrementado su periodo de vigor a cinco años, siendo igualmente de tres para ellas. Por otra parte, en ningún momento se puede poner fin a la ayuda cuando se satisfacen aquellos objetivos obligatorios anteriores relativos a la evolución real del número de pasajeros o al alcance de la rentabilidad de la ruta <sup>(893)</sup>. El hecho de que ninguno esté presente en el nuevo texto, parece – del mismo modo que lo indicado en el párrafo superior – que el apoyo financiero es concedido sin perjuicio de su rentabilidad en el período de la subvención.

Además, el hecho de no adjuntar un plan de viabilidad obliga a la compañía aérea a comprometerse irrevocablemente con el aeropuerto a operar la ruta durante un período mínimo equivalente a aquel para el cual recibió la ayuda. De este modo, el período mínimo de compromiso de una aerolínea a operar la ruta financiada es en ambos casos – con y sin el plan de negocio – sólo de tres años y no uno sustancialmente superior, como requerían las anteriores Directrices <sup>(894)</sup>.

Del mismo modo, se elude la prevención de los casos de abuso relativos a la inhibición del carácter temporal de estas ayudas sustituyendo una ruta ya beneficiada por otra supuestamente nueva que ofrece un servicio comparable. La Comisión no establece ningún precepto que niegue la reubicación de la compañía aérea a otro aeropuerto cercano una vez finalizada la ayuda. Todo ello, con el fin de servir una ruta similar a la anterior recibiendo un nuevo apoyo financiero.

En línea con el argumento precedente de prescindir el requisito de rentabilidad de la ruta y de acuerdo con la práctica de la Comisión, iniciar de forma subvencionada una ruta idéntica que ya había sido explotada desde el mismo aeropuerto, puede llevarse a cabo después de un año. Tomando de nuevo la aprobada ayuda estatal a los aeropuertos

---

<sup>(893)</sup> Directrices de 2005, punto 79.f, que dice: «*se deberá poner fin a la ayuda en el momento en que se cumplan los objetivos en cuanto a número de pasajeros o se alcance la rentabilidad de la línea, incluso si tales circunstancias se producen antes del término del período de concesión de la ayuda inicialmente previsto*». Con respecto al primero, la recepción del montante de la ayuda se vinculaba a la evolución real del número de pasajeros, citando como estrategia el uso de cuantías unitarias decrecientes por pasajero, paralelamente al aumento efectivo del tráfico.

<sup>(894)</sup> Directrices de 2005, apartado 79, letra f, que dice: «*el período durante el cual se conceda a una compañía una ayuda de puesta en marcha deberá ser sustancialmente inferior al período en el que la compañía se comprometa a ejercer sus actividades en el aeropuerto en cuestión, según conste en el plan de negocio*». Se desprende de esta disposición que el período mínimo no es de tres años.

canarios (<sup>895</sup>), uno de los requisitos establecidos en el régimen que definía las nuevas rutas era que no hubieran sido operadas por una compañía aérea en los 12 meses anteriores a la fecha prevista para el inicio de la explotación de los nuevos servicios. A estos efectos, es difícil de entender que si la ruta ha sido rentable después del tercer año por un elaborado plan de negocio, difícilmente no lo será el quinto. Por consiguiente, parece, de esta manera, que las ayudas a la puesta en marcha en rutas no rentables se quieren «perpetuar» en las siguientes Directrices.

#### 3.3.4. **Existencia de efecto incentivador.**

La ayuda debe contener un efecto incentivador que motive a la compañía aérea para que opere dicha ruta. La Comisión en sus nuevas Directrices lo traduce con una reducción significativa de su nivel de actividad económica en el aeropuerto si inicia las operaciones sin la ayuda. Esto es, sin la ayuda, las compañías aéreas no operarían la ruta subvencionada.

Se desprende que, en principio, la ruta no es viable económicamente. La Comisión lo ha justificado este elemento incentivador afirmando que *«El hecho de que estas rutas no se operen actualmente, no hayan sido explotadas recientemente, y no esté previsto que ninguna compañía las explote, demuestra que es probable que el nivel de actividad económica de la compañía en el aeropuerto de que se trate no se ampliaría en igual medida en ausencia de la ayuda»* (<sup>896</sup>).

Se obliga, por otra parte, a la autoridad competente a solicitar la ayuda antes de ponerla en funcionamiento. En caso de iniciarla previamente, directamente será considerada incompatible.

#### 3.3.5. **Proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario).**

La ayuda podrá cubrir, en este caso, un máximo del 50% de las tasas aeroportuarias aplicables a la ruta que se pretende subvencionar, durante un periodo

---

<sup>(895)</sup> Ayuda estatal de España de 9 de abril de 2014, cit., párrafo 28.

<sup>(896)</sup> Ayuda estatal de España de 9 de abril de 2014, cit., párrafo 52.

máximo de tres años <sup>(897)</sup>. Es este requisito el que más se desvía de los precedentes, con una sustancial modificación de la definición de la intensidad de ayuda.

Modifica, en primer lugar, los costes de compensación subvencionables. Ahora son subvencionables, como ha sido indicado, únicamente las tasas aeroportuarias y no aquellos costes suplementarios vinculados estrechamente con la inauguración de la nueva ruta, como los de instalación o mercadotecnia o publicidad <sup>(898)</sup>.

No deja de ser significativa esta mutación si se tiene presente que los descuentos de tasas aeroportuarias selectivos se encuentran vedados, en principio, tanto en las anteriores como en las nuevas Directrices por tratarse de costes de explotación habituales de las compañías aéreas de bajo coste <sup>(899)</sup>, salvo que pase el poder público concedente la POPEM. La razón de su ilegalidad reside en la alta posibilidad de afectación que dichos descuentos pueden provocar en la competencia entre aeropuertos. Por ello, la Comisión ha establecido unos importantes parámetros en la definición de la POPEM en sus nuevas Directrices <sup>(900)</sup>.

Prescinde, en segundo lugar, del requisito de «ayuda decreciente», consistente en que el importe de la ayuda a lo largo del periodo no excediese en ningún caso del 30% de la media global de los costes subvencionables, si bien ningún año podía superar el 50%. Ahora la cifra máxima es incrementada al 50% para todo el periodo y, además, la desvincula de la evolución real del número de pasajeros transportados. Por tanto, a medida que crece el tráfico de la ruta subvencionada, el importe de ayuda recibido se vería reducido, cuando ahora es constante.

Sin embargo, al contrario, los costes subvencionables no se ven incrementados en las zonas remotas (en las anteriores Directrices, los subsidios públicos pasaban del 30% de la media global subvencionable en todo el periodo de vigencia al 40%), siendo de

---

<sup>(897)</sup> Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit. La Comisión declara incompatible con el Tratado el descuento del 50% de la tasa de aterrizaje a Ryanair, aunque por un periodo de 15 años.

<sup>(898)</sup> Tan sólo se permitirá la compensación por costes suplementarios de puesta en marcha que son aquellos costes obtenidos, siempre en condiciones de mercado, que no se encuentren ligados a la explotación (por ejemplo, marketing, publicidad, instalación de la compañía en el aeropuerto). Además, el pago debe encontrarse vinculado a la evolución real del número de pasajeros transportados.

<sup>(899)</sup> Son aquellos costes que no pueden suponer *«ninguna modificación técnica ni estructural de la empresa y sólo favorecen su desarrollo comercial, únicamente le permiten ofrecer a sus clientes condiciones artificialmente favorables y aumentar el margen de beneficios sin ninguna justificación»*. Vid. Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004, cit., párrafo 280.

<sup>(900)</sup> Directrices de 2014, puntos 13 ss.

este modo el mismo porcentaje tanto para los aeropuertos regionales como para los situados en regiones remotas.

A diferencia de los descuentos de tasas normales, sin embargo, son medidas selectivas (salvo que aquellos descuentos se pongan a disposición de compañías de forma discriminatoria), por ser concedidas a una compañía seleccionada por las autoridades locales, excluyendo a otras a ofrecer este servicio.

### **3.3.6. Evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio.**

Pese a los trascendentes cambios en este tipo de ayudas, algunos requisitos de compatibilidad provenientes de las anteriores Directrices son conservados. Como ha sido introducido en el primer requisito, la existencia de un aeropuerto en la misma zona de influencia que opere la misma ruta en condiciones comparables y de un servicio ferroviario de alta velocidad, serán motivos para considerar que no cumple la nueva línea dicho objetivo de interés común y, por tanto, produce efectos indebidos sobre la competencia y el comercio.

La obligación de notificación de aquellas ayudas individuales o regímenes de ayuda a la puesta en marcha de rutas en aeropuertos es sólo exigida en aquellos aeropuertos con más de tres millones de pasajeros anuales, salvo que se sitúen en regiones remotas. Invita la Comisión, empero, a los Estados miembros a notificar aquellos regímenes nacionales de ayudas, en vez de las ayudas individuales para cada aeropuerto con el propósito de reducir las cargas administrativas; además, al igual que para los otros tipos de ayudas compatibles (inversión y funcionamiento aeroportuario), a publicarlas en un sitio internet.

Por último, no es permitida la acumulación de este tipo de ayudas con otras ayudas a la explotación de una ruta, ni con otras formas de financiación de la Unión, siempre que dé como resultado una intensidad superior a la establecida para la ayuda<sup>(901)</sup>.

---

<sup>(901)</sup> Tener en cuenta igualmente el apartado 7, formado por los puntos 158 s. de las Directrices de 2014.

### 3.3.7. Ausencias.

El procedimiento sancionador por incumplimiento de los compromisos acordados por la compañía aérea, ni el aeropuerto así como un sistema de recuperación de la ayuda, igualmente es omitido en las presentes Directrices. Ni la previsión de nuevos recursos a fin de remediar discriminaciones. Tanto los aeropuertos como las compañías aéreas podrían quedar desprotegidos debido a la ausencia de estos procedimientos sancionadores y/o recursos jurídicos.

## 4. RELACIONES FINANCIERAS ENTRE AEROPUERTOS Y COMPAÑÍAS AÉREAS.

En el segundo párrafo del apartado 12 de las Directrices de 1994 la Comisión se limitaba a poner de manifiesto la posible transferencia a una compañía aérea de una ayuda estatal que reciba como beneficiario el propio aeropuerto. Así enunciaba la Comisión: *«Este principio general solamente es válido para la construcción de infraestructuras por los Estados miembros, sin perjuicio de la evaluación de posibles elementos de ayuda que se deriven del trato preferencial otorgado a determinadas compañías por el usufructo de infraestructuras. Así pues, la Comisión puede evaluar actividades que se desarrollan dentro de los aeropuertos y que, directa o indirectamente, puedan beneficiar a las compañías aéreas».*

Con arreglo a la práctica de la Comisión así como las anteriores Directrices de 2005, una intervención estatal destinada a financiar una infraestructura aeroportuaria no constituía una ayuda estatal con respecto a los usuarios potenciales de la misma cuando la puesta a disposición de las nuevas instalaciones era llevada a cabo bajo condiciones de igualdad y no discriminación<sup>(902)</sup>, es decir, no se trata de una medida selectiva: todos los posibles usuarios tienen las mismas posibilidades de acceso a la nueva infraestructura y abonen por su utilización el mismo régimen tarifario, independientemente de que sean incorporadas ciertos tipos de compañías, como puede ser el caso de las de bajo coste.

Las nuevas Directrices de 2014 incorporan un nuevo requisito que se fundamenta en el pago por parte de las compañías aéreas de tarifas destinadas a cubrir, al menos, el

---

<sup>(902)</sup> Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 24 de marzo de 2011, cit., apartado 109.

coste adicional contraído por el aeropuerto en relación con las actividades de la compañía aérea en el aeropuerto (<sup>903</sup>). Este coste adicional, especialmente, deriva de los costes surgidos por la necesidad del aeropuerto de ampliarse o construir nuevas infraestructuras para adecuarse a lo acordado con la compañía. Este requisito persiste incluso cuando la compañía aérea se ha beneficiado de una ayuda a la inversión incompatible con el mercado interno (<sup>904</sup>).

#### 4.1. **La práctica de la Comisión.**

A falta de una práctica decisonal de la Comisión, este análisis debe estar basado en las pocas Decisiones de la Comisión en relación con este tipo de ayudas a aeropuertos. No obstante, una premisa siempre ha tenido lugar: siempre que existan las detalladas condiciones de igualdad y no discriminación, la Comisión ha considerado al gestor aeroportuario como el único beneficiario de la ayuda a gestor aeroportuario (<sup>905</sup>), sin perjuicio de la existencia de un operador que utilice un alto porcentaje de la infraestructura existente antes de la ampliación. Es más, la Comisión ha reconocido que este hecho no supone ninguna controversia, como ha ocurrido en el asunto «aeropuerto de Leipzig/Halle» (<sup>906</sup>), en el que la medida pública consistente en el descuento tarifario por el futuro uso de la nueva infraestructura por parte de DHL, la mayor compañía del aeropuerto alemán, no fue considerada ayuda estatal en el con arreglo al artículo 107.1 TFUE por pagar la compañía de correo urgente las mismas tasas que el resto de usuarios del aeropuerto. Asimismo tuvo lugar en el mencionado asunto «aeropuerto de Manchester» (<sup>907</sup>), en el que la Comisión no consideró ayuda estatal que British Airways adquiriese el exclusivo uso de la nueva terminal.

---

(<sup>903</sup>) Ya era adelantado este criterio en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2008, cit., apartado 59.

(<sup>904</sup>) Directrices de 2014, punto 65.

(<sup>905</sup>) Ver cualquier ayuda dispuesta en el Capítulo VI. Ver con respecto a lo anterior, C. PADRÓS REIG, *Las ayudas estatales a la construcción y explotación del aeropuerto de Leipzig-Halle: ¿un histrión judicial o la consecuencia natural de la liberalización europea?*, en *Revista General de Derecho Europeo* 30, 2013, 36.

(<sup>906</sup>) Decisión de la Comisión (2008/948/CE) de 23 de julio de 2008, relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig/Halle (DOUE L 346 de 23 de diciembre de 2008, 1), párrafo 16, 248. Ver para un amplio estudio, A. CASAL FREIRÍA, *La financiación de infraestructuras la nueva perspectiva europea (a propósito del asunto del aeropuerto de Leipzig/Halle)*, en *Riv. dir. nav.*, 2013, n. 2, 778.

(<sup>907</sup>) Ayuda estatal de Gran Bretaña de 14 de junio de 1999 (NN 109/98), cit., punto 7.



## **5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.**

Estas ayudas continúan a ser de vital importancia para la Comisión. Siguiendo las ayudas tratadas por la Comisión y comparándolas con las nuevas Directrices, se ve un sustancial cambio de perspectiva, mucho menos rígido que el anterior, aunque se reduce de 5 a 3 millones la concesión general de este tipo de ayudas, salvo que se encuentre uno de los aeropuertos en una de las regiones calificadas como remotas.

Esta flexibilidad de adjudicación se puede entrever particularmente en aspectos como la ruptura del vínculo que unía el pago de la ayuda a la evolución real del número de pasajeros transportados y al alcance de la rentabilidad de la ruta que, en caso de cumplirse alguno de estos dos supuestos, automáticamente finalizaba la financiación pública, sin perjuicio del periodo subvencionable pactado. Por tanto, la ayuda únicamente queda sujeta al cumplimiento de los objetivos de interés común para los cuales fue conferida.

Otro aspecto es el relativo al periodo mínimo de actuación de la compañía en el aeropuerto que se reduce mínimo a tres años, cuando en las anteriores Directrices se consideraba superior al tiempo mínimo subvencionable. Por tanto, un halo de incertidumbre queda abierto ya que eludir este carácter temporal puede provocar un traslado de la compañía de un aeropuerto a otro en el que exista una ruta similar y recibir, en consecuencia, una nueva ayuda. Igualmente, una reducción de la obligación de notificación se reduce como en las anteriores ayudas, aunque bien es conocido que los Estados miembros no han satisfecho esta obligación anterior e, incluso, las han disfrazado con ayudas de comercialización y de marketing con compañías filiales de ciertas compañías aéreas. Así como la supresión de la obligación de presentar un plan empresarial y un análisis de la repercusión de la nueva ruta sobre las rutas competidoras por parte de la compañía aérea, reduce el principio de transparencia y, probablemente, el de no discriminación.

Los más significativo, sin embargo, es el cambio de elemento subvencionable. Ahora se trata de las tasas aeroportuarias, con una reducción constante de 50% para todo el periodo, teniendo presente que las tasas aeroportuarias son uno de los principales costes de funcionamiento de las compañías aéreas.

## **CAPÍTULO VIII:** **CONCLUSIONES FINALES.**

**SUMARIO:** 1. Las ayudas de funcionamiento y a la inversión de aeropuertos. — 2. Ayudas a la puesta en marcha. — 3. Comentarios finales.

En el capítulo introductorio era establecida la hipótesis de la presente tesis. Recordando, esta consistía en demostrar que, ante la presencia de ciertos aeropuertos cuya reducida capacidad y volumen de pasajeros y demás ingresos no le permiten alcanzar su umbral de rentabilidad y, por consiguiente, necesitan de recursos públicos para sufragar sus gastos e inversiones, la normativa sobre ayudas estatales no debe serles de aplicación, por tratarse de servicios de interés económico general. Además, se pretende comprobar si la nueva normativa sobre ayudas a la puesta en marcha favorece a los aeropuertos en un futuro o simplemente los perjudican.

Este último capítulo pretende resolver la anterior hipótesis, y por qué no avanzarlo, con una posición negativa frente la normativa sobre las ayudas estatales aplicable a los aeropuertos más pequeños y en defensa de una política más social que sólo tiene cabida con el establecimiento de servicios de interés económico general.

### **1. LAS AYUDAS DE FUNCIONAMIENTO Y A LA INVERSIÓN DE AEROPUERTOS.**

Retomemos, con el propósito de entender estas conclusiones, la normativa relativa a las ayudas estatales a las actividades de funcionamiento e inversión. Dos aspectos deben ser tenidos en cuenta: primero, la jurisprudencia europea ha establecido que ambas actividades son actividades económicas e indisociables <sup>(908)</sup>; segundo, la Comisión no ha dudado de la importancia que estas actividades tienen en el desarrollo regional y social europeo y, por ello, ha permitido, bajo la satisfacción de ciertos

---

<sup>(908)</sup> Sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt (T-443/08)* y *Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig/Halle GmbH (T-455/08)* contra *Comisión Europea*, asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08, apartado 107.

requisitos de compatibilidad, su concesión de conformidad con el artículo 107.3.c TFUE y 106.2 TFUE. En suma, la Comisión Europea – ratificada por el Tribunal – ha solventado la problemática enunciada en nuestra hipótesis apreciando que este tipo de actividades sirven objetivos de interés común, sin perjuicio de que sean o no sufragadas por los poderes públicos y, en consecuencia, pueden ser compatibles con el Tratado. Se desprende que las actividades de funcionamiento e inversión aeroportuarias, por tanto, poseen una sustancial parte económica, pero a su vez una inherente de función pública. La controversia es conocer el alcance de la parte social. A saber, cuándo ambas actividades realizadas por aeropuertos secundarios se tratan, o bien, de un servicio de interés económico general; o bien, de un objetivo de interés común. La Comisión, en mi opinión, parece elegir en la mayor parte de los casos la segunda opción.

La normativa sobre ayudas estatales estudiada con anterioridad <sup>(909)</sup> manifiesta cierta flexibilidad en relación con el cumplimiento de los criterios de compatibilidad expuestos en las nuevas Directrices con arreglo al artículo 107.3.c TFUE. Se puede afirmar, de hecho, que la Comisión pone prácticamente en tela de juicio la financiación pública de ambas actividades ante la falta de un plan de negocio previo y la cercanía entre aeropuertos. Sin embargo, pese a que la Comisión considera fundamental los servicios de interés económico general para el buen funcionamiento de la Unión en relación, principalmente, con el objetivo de cohesión económica y social (artículo 14 TFUE), la tolerancia en el cumplimiento de los criterios SIEG no se manifiesta de manera clara en las actividades de gestión e inversión aeroportuarias <sup>(910)</sup>, sino parece alejarlas de la normativa SIEG. Esto afirmado se infiere, en mi opinión, del deseo por parte de la Comisión de un mayor control de la normativa SIEG para aquellos aeropuertos con volúmenes de pasajeros anuales superiores a 200.000.

Las características propias del sector aeroportuario secundario entorpecen sustancialmente lo anterior: se encuentra, primero, prácticamente en manos del poder público <sup>(911)</sup> – tanto su propiedad como su gestión – y, consecuentemente, está

---

<sup>(909)</sup> Ver Capítulos IV, VI de esta Tesis.

<sup>(910)</sup> No existe una compensación SIEG explícita para las actividades a la inversión. Estas, como será visto más adelante, se encuentran sujetas a las necesidades propias de la gestión cuando el desarrollo normal de la misma lo exige.

<sup>(911)</sup> Según *Airport Council International Europe*, el 77% de los aeropuertos era de propiedad totalmente pública en 2010, mientras que el 9% era de propiedad totalmente privada. Debe tenerse en

caracterizado por la práctica inexistencia de actores privados por tratarse de un sector estratégico de carácter local (políticas territoriales, de transporte y medio ambiente); y, segundo, los aeropuertos regionales europeos son, por lo general, deficitarios <sup>(912)</sup>, en especial aquellos con menos de un millón de pasajeros <sup>(913)</sup>. A este respecto, dos cuestiones requieren ser estudiadas: la severidad del cumplimiento de los requisitos SIEG y la eficacia del término «especial» que define un SIEG.

Por un lado, parece difícil que el Estado en cuestión lleve a cabo la adjudicación del gestor aeroportuario (satisfacción del cuarto criterio *Altmark*) al que se le impone una OSP por medio de un procedimiento de licitación pública o un análisis de costes <sup>(914)</sup>. Se manifiesta más probable que directamente tome él mismo el control de la empresa gestora sin aplicar estos procedimientos. Por este motivo, se desprende que prácticamente en todos los casos que el Estado sea el propietario de la empresa gestora, las compensaciones SIEG forman parte del ámbito de aplicación del artículo 107.1 TFUE.

Asimismo, existe una rigidez en cuanto a los criterios de compatibilidad en virtud del artículo 106.2 TFUE. A estos efectos, cuando el tráfico anual del aeropuerto es inferior a 200.000 pasajeros, únicamente se le aplica la Decisión (2012/842/CE) <sup>(915)</sup>. Se suprime la obligación de notificación emanada del artículo 108.3 TFUE y, por este motivo, las nociones del SIEG y OSP son competencia de los Estados miembros, así

---

cuenta que dentro de este porcentaje se incluye el caso particular de Gran Bretaña en el que un gran número de aeropuertos se encuentra tanto en manos privadas como de gestión mixta. La realidad, se desprende, que en la Europa continental los aeropuertos regionales se encuentran en un alto porcentaje en manos de los poderes públicos.

<sup>(912)</sup> G. BEL, X. FAGEDA, *La reforma del modelo de gestión de aeropuertos en España: ¿Gestión conjunta o individual?*, en *Hacienda Pública Española*. n. 1, 2011, 114. Afirma el autor que «los llamados aeropuertos secundarios que no pueden atraer compañías de bajo coste (y aumentar así sus niveles de tráfico) pueden no ser rentables en la medida que la existencia de economías de escala conlleva una fuerte correlación entre los niveles de tráfico y los umbrales de rentabilidad que pueden alcanzarse. varios estudios muestran que las economías de escala se agotan rápidamente con aumentos en los niveles de tráfico y que los umbrales de tráfico que hacen posible que la actividad aeroportuaria sea rentable son relativamente modestos».

<sup>(913)</sup> Directrices de 2005, apartado 20; Directrices de 2014, apartado 5.

<sup>(914)</sup> Es una de las principales razones argumentadas por la Comisión en relación con el incumplimiento de los criterios *Altmark*. Ver apartado 4.1.4 del Capítulo V de esta Tesis.

<sup>(915)</sup> Marco SIEG, apartado 61. Como ha sido visto, en el caso particular de estos aeropuertos, la supresión de ciertos principios en el Marco SIEG, equipara prácticamente sus criterios de compatibilidad con aquellos de la Decisión SIEG. Cabe señalar que en la Decisión SIEG, la definición del SIEG no es necesaria, así como tampoco exige la elección de la empresa encargada de la gestión por medio de algún mecanismo. Además, al encontrarse exentos de la obligación de notificación en virtud del artículo 108.2 TFUE, su control será más difícil.

como la elección del gestor aeroportuario sin la superación de los exigentes procedimientos del cuarto requisito *Altmark* y por un periodo de 10 años. Para aquellos aeropuertos con más de 200.000 pasajeros anuales le son de aplicación los requisitos del Marco SIEG de 2011. En este caso, es adoptado de manera parcial el cuarto criterio *Altmark*, exigiendo que la elección del proveedor SIEG respete las normas de la Unión sobre contratación pública. Como ha sido explicado para el cuarto criterio *Altmark*, al continuar el sector aeroportuario en manos públicas, dificultosamente la asignación se llevará a cabo sobre la base de un proceso de contratación pública <sup>(916)</sup>.

Habida cuenta de lo anterior y teniendo presente substancialmente la realidad europea actual, la actividad de gestión aeroportuaria puede entrar en la esfera SIEG, en principio, cuando los aeropuertos se encuentren en zonas desfavorables en el sentido del Tratado con un tráfico inferior a 200.000 pasajeros anuales por un periodo no superior a 10 años.

Conjuntamente, como ha sido adelantado en el anterior párrafo, únicamente a la actividad de gestión de los aeropuertos situados en zonas desfavorables pueden imponérseles una OSP. Este hecho se deriva del estricto alcance establecido por la Comisión en relación con el carácter «esencial» que debe presentar la actividad económica de gestión aeroportuaria para configurarse como SIEG. Las Directrices de 2014 vinculan únicamente esta «esencialidad» con la salvaguardia del objetivo fundamental de «conectividad regional» y, por ello, solamente los aeropuertos situados en regiones desfavorecidas de la UE pueden ser compensados como SIEG <sup>(917)</sup>. Conjuntamente, y siendo favorable con la importancia concedida por la Comisión a este aspecto, se añade un límite cualitativo fundado en la inexistencia de otros aeropuertos u otros medios de transportes en la zona de influencia del aeropuerto en estudio <sup>(918)</sup>, con

---

<sup>(916)</sup> Es una de las principales razones argumentadas por la Comisión en relación con el incumplimiento de los criterios *Altmark*. Ver apartado 4.1.4 del Capítulo V de esta Tesis.

<sup>(917)</sup> En efecto, si los aeropuertos de estas regiones son deficitarios y, por esta circunstancia, dejan de operar, esta situación puede aislar estas regiones del resto de la Unión y evitar su conectividad, a la vez que pone en peligro su desarrollo económico y social.

<sup>(918)</sup> Directrices de 2014, punto 25.12. Define zona de influencia de un aeropuerto como: «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». En mi particular opinión, la precisión de la zona

el propósito de cautelar que el desarrollo de los intercambios quede afectado en forma contraria al interés de la Unión al subvencionar al aeropuerto como proveedor SIEG.

Parece razonable la protección que la Comisión ofrece a estos aeropuertos frente a otros de la Unión por su situación desaventajada, pero ¿qué ocurre con aquellos aeropuertos secundarios con serios problemas de supervivencia <sup>(919)</sup> e, incluso, situados en otras zonas de Europa que sin recursos públicos su funcionamiento cesaría? La Comisión los somete al artículo 107 TFUE. A mi parecer, es erróneo esta interpretación de noción SIEG por parte de la Comisión, promulgada también por los Tribunales europeos <sup>(920)</sup>.

El transporte aéreo necesita de unas infraestructuras mínimas (aeropuertos) para poder desarrollarse y, por ello, es un servicio público indispensable <sup>(921)</sup>. El acceso a la infraestructura es esencial para poder expandirse el sector aéreo y el cese del funcionamiento de la misma puede implicar que algunas compañías aéreas como las de bajo coste que operan principalmente desde y para estos aeropuertos secundarios

---

de influencia real del aeropuerto debe ser un tema crucial a la hora de evaluar una compensación SIEG con el propósito de evitar un real menoscabo de los intercambios y competencia europeos.

<sup>(919)</sup> La Comisión afirmaba en su Comunicación relativa a Los servicios de interés general en Europa [COM(2000) 580 final de 20 de septiembre de 2000], párrafo 3, que «el sector de la aviación civil es un excelente ejemplo de cómo un proceso de liberalización total puede ser compatible con el mantenimiento de obligaciones de servicio público». Asimismo, en el Libro Verde sobre los servicios de interés general [COM(2003) 270 final de 21 de mayo de 2003], le otorga cierta prioridad frente a otros sectores o mercados.

<sup>(920)</sup> Sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) y Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig/Halle GmbH (T-455/08) contra Comisión Europea*, asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08, apartado 107. En la sentencia del «asunto de Leipzig/Halle» el Tribunal de Justicia «promovía» más que proclamaba: «*es necesario añadir que, dado que su actividad no se limita al ejercicio de funciones correspondientes principalmente a la política de ordenación del territorio o a la política en materia de transportes sino que además, como se ha señalado anteriormente, desarrolla una actividad económica, el organismo encargado de la explotación de un aeropuerto debería financiar con recursos propios el coste de las construcciones en las que se basa su actividad económica. En estas circunstancias, debe rechazarse la alegación de que los costes de las infraestructuras públicas deberían ser asumidos por la colectividad [...] En efecto, esta intervención de los poderes públicos únicamente puede no ser calificada como ayuda estatal cuando los capitales que el Estado pone, directa o indirectamente, a disposición de una empresa son puestos a disposición en circunstancias que se corresponden con las condiciones normales de mercado*»

<sup>(921)</sup> Decisión (1692/96/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 1996 sobre Orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DOCE L 228 de 9 de septiembre de 1996, 1), artículo 2.2. La Comisión en sus Directrices de 2005 apreciaba la importancia del desarrollo aeroportuario, señalando que los aeropuertos europeos pueden ser elementos esenciales para la competitividad y el impulso de terminadas regiones europeas. Igualmente lo proclama en sus Directrices de 2014, apartado 1. Sobre el tema, vid. R. INVERNIZZI, M.A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, Parte spec., t. 4, Milán, 2007, 2043 ss.; V. MAMBRILLA RIVERA, *La política europea de transportes (hacia el establecimiento de un «espacio único europeo del transporte»)*, en *Rev. der. transp.*, n. 9, 2012, 37.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

desaparezcan, afectando el transporte aéreo en general y a la colectividad en su conjunto (<sup>922</sup>). Asimismo, pese a ser la actividad de funcionamiento susceptible de ser producida por el mercado (existen aeropuertos secundarios de gestión privada), los mecanismos del mismo no son suficientes en muchos de estos casos. En efecto, ningún operador privado se comprometería a la gestión de un servicio deficitario por no responder a una lógica propia del mercado y, por este motivo, una prestación satisfactoria en términos de calidad, seguridad, igualdad o acceso universal y precio (<sup>923</sup>) no puede garantizarse sin recursos públicos y, conjuntamente afectaría a la promoción de la cohesión social y territorial promulgada en el artículo 14 TFUE. Esto, a mi entender, justifica la intervención pública en la compensación SIEG a la actividad de funcionamiento aeroportuaria.

Ligado con lo anterior, otra controversia surge en relación con los costes de inversión. Los costes derivados de las actividades a la inversión aeroportuarias están incluidos en la compensación SIEG siempre que se encuentren directamente vinculados a la prestación del SIEG. En efecto, en el momento que las actividades de inversión son incorporadas a aquellas de gestión con arreglo a la jurisprudencia «aeropuerto de Leipzig/Halle», en caso de existir, los costes de inversión deben estar incluidos en la compensación SIEG (<sup>924</sup>).

La problemática surge cuando existe una verdadera necesidad de ampliar una infraestructura aeroportuaria en aquel aeropuerto cuya gestión se trate de un SIEG como puede caber la necesidad de reformar la pista de aterrizaje o la terminal del aeropuerto de que se está tratando. En este contexto, la controversia reside, ante la ausencia de una clara delimitación en la normativa SIEG, en conocer que importe de estos costes deben

---

<sup>(922)</sup> Ver apartado 3.3 del Capítulo II de esta Tesis.

<sup>(923)</sup> Comunicación de la Comisión de 20 de septiembre de 2000, *Los servicios de interés general en Europa* [COM(2000) 580 final], párrafo 4; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 23 de marzo de 2011, *Reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general* [COM(2011) 146 final], página 3.

<sup>(924)</sup> Otras razones apoyan lo anterior sostenido. La Decisión (2012/842/CE) establece que «los costes vinculados a inversiones, en especial los correspondientes a infraestructuras, podrán tenerse en cuenta cuando sean necesarios para el funcionamiento del servicio de interés económico general». El Marco SIEG de 2011 establece condiciones objetivas en relación con la duración del periodo de atribución, estableciendo «no deberá exceder el periodo requerido para la amortización de los activos más importantes necesarios para gestionar el SIEG. Además, las disposiciones SIEG (ninguna de las tres) no excluyen expresamente del cálculo los costes de inversión.

o no ser considerados en la compensación SIEG (cuáles comerciales, cuáles esenciales). Este aspecto es de especial interés cuando mayor sea el tamaño del aeropuerto.

Igualmente, existen circunstancias en las que considero que las actividades de gestión e inversión pueden tener distinta naturaleza (esencial-no esencial), más en particular, en aquellos aeropuertos secundarios, objeto de este trabajo. Por ejemplo, cuando un aeropuerto puede desarrollar su actividad de gestión por sí mismo (autofinanciarse), pero no sufragar una infraestructura considerada necesaria por encontrarse deteriorada la pista o el edificio terminal, por razones de medio ambiente o por una saturación de la existente. Los recursos estatales son necesarios indudablemente, pero por no ser el aeropuerto un SIEG le serán de aplicación las normas sobre ayudas estatales.

Además, esta actividad tiene un problema intrínseco consistente en los elevados costes necesarios para financiar la nueva infraestructura. Esto dificulta más aún la presencia de sujetos privados como inversores y en los aeropuertos secundarios, por un riesgo mayor, se evidencia más profundamente esta problemática. Además, se ha hablado como solución frente a las ayudas estatales crear empresas de participación público-privada (PPP) para llevar a cabo este tipo de actividades <sup>(925)</sup>. Parece que en nuestros días este tipo de sociedades se manifiesta como un instrumento inadecuado para estos aeropuertos secundarios por el riesgo que entraña embaucarse en este tipo de inversión <sup>(926)</sup>. Las compañías aéreas que ocupan estos aeropuertos en su mayoría son compañías aéreas de bajo coste. Es poco probable que inviertan en estas infraestructuras teniendo presente sus volátiles estrategias comerciales en relación con los aeropuertos que, además, se encuentran muy ligadas a las ayudas a la puesta en marcha y las bajas tasas que les ofrecen con respecto a los grandes *hubs* europeos. Otros terceros privados difícilmente invertirán por lo poco atractivo que parece esta actividad. Asimismo, es sorprendente que la Comisión apenas cite la intervención privada en sus Directrices y, menos aún, en las disposiciones relativas a este tipo de ayudas, contribuyendo a una

---

<sup>(925)</sup> Ver apartado 2.3.2 del Capítulo II, 2.3.5 del Capítulo V de esta Tesis.

<sup>(926)</sup> D. ALBALATE, G. BEL, X. FAGEDA, *Beyond pure public and pure private management models: Partial privatization in the European Airport Industry*, 2013, 9 publicado en la página web [http://www.ub.edu/graap/Final%20Papers%20PDF/Albalate\\_Bel\\_Fageda.pdf](http://www.ub.edu/graap/Final%20Papers%20PDF/Albalate_Bel_Fageda.pdf). Afirmaba el autor que la participación privada en estas medidas depende básicamente de la existencia de una atractiva oportunidad de negocio o de suficientes garantías estatales.



nueva carencia en el análisis de control de la noción de ayuda surgida, por ejemplo, con el trato preferencial concedido a la compañía que invierte en estas actividades frente a otras en el momento de la puesta a disposición de las infraestructuras o la asignación de las franjas horarias <sup>(927)</sup>.

En definitiva, en principio, el mercado con dificultad puede sufragar estas actividades aeroportuarias y deben ser los Estados quienes soporten sus costes. Hoy en día esta actividad económica para los aeropuertos europeos, a mi parecer, está más próxima a aquella idea originaría del apartado 12 de las Directrices de 1994 que manifestaba que las decisiones relativas al desarrollo de infraestructuras quedaban fuera del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales por tratarse de medidas destinadas a atender necesidades de planificación o a la aplicación de políticas nacionales de transporte y medio ambiente, que de aquella idea «liberal» que encierra las ayudas estatales de prohibición de toda inversión pública.

Concluyo, que las actividades de gestión e inversión no deberían conformar una única unidad económica al contrario de lo afirmado por la Comisión y confirmado por los Tribunales europeos al poder acontecer la circunstancia de que un aeropuerto sea capaz de sufragar sus gastos de explotación (actividad de funcionamiento) sin necesidad de financiación pública, pero no lo sea en relación con sus costes de inversión (actividad de inversión). Esta cuestión era sugerida antes de la publicación de las últimas Directrices por el Comité de las Regiones que instaba *«a la Comisión a considerar que las intervenciones públicas en apoyo a la construcción y ampliación de infraestructuras y las destinadas a corregir el déficit de accesibilidad de sus residentes suelen representar auténticas medidas generales de política económica que no constituyen, por tanto, ayudas estatales, sino medidas de interés general. Por ello invita a la Comisión a proseguir la modernización de las normas en materia de ayudas estatales, teniendo en cuenta los principios fundamentales que se encuentran en la base de la política pública y del papel institucional del Estado, e insta a reflexionar sobre el hecho*

---

<sup>(927)</sup> Ver P. MCLAY, A. REYNOLDS-FEIGHAN, *Competition between airport terminals: The issues facing Dublin Airport*, en *Transportation Research*, part A 40, 2006, 181.

de que los aeropuertos, al igual que las carreteras y los raíles, son infraestructuras de servicio público»<sup>(928)</sup>.

## **2. AYUDAS A LA PUESTA EN MARCHA.**

Los resultados esperados por la Comisión no han llegado y le han obligado a mutar su rígida perspectiva en relación con las ayudas al funcionamiento a las compañías aéreas, particularmente por la falta de colaboración de los Estados miembros que, o no notificaban sus ayudas, o las disfrazaban por medio de ayudas a la comercialización. La reacción del legislador europeo, como ha sido explicado en el Capítulo VII, ha sido flexibilizar los criterios de compatibilidad en comparación con los de las Directrices de 2005: supresión de la exigencia de presentar un plan de negocio que demostrase la viabilidad de la ruta; la reducción del tiempo mínimo de operación de la compañía a sólo tres años; el incremento de la obligación de notificación amparado en el artículo 108 TFUE a tres millones de aeropuertos entre otros.

El objetivo de estas ayudas, según la Comisión, reside en apoyar a los aeropuertos secundarios incrementando su volumen de tráfico ya que, por su reducido tamaño y capacidad presupuestaria, difícilmente pueden alcanzar su umbral de rentabilidad mínimo. Habida cuenta de lo anterior, parece que la Comisión elige estas ayudas como la principal fuente de financiación de los aeropuertos. En efecto, sus criterios son mucho menos estrictos que las anteriores ayudas analizadas, en particular la supresión del plan de negocio por parte de la compañía aérea (obligatorio en las otras ayudas estatales) y el análisis de la competencia con respecto a otros aeropuertos cercanos. Unido a esto último, la zona de influencia mínima no afecta gravemente, cuando sí ocurría en las demás ayudas, la erogación de la financiación pública; esto es, que un aeropuerto incluido en la misma aérea otorgue a su vez estas ayudas no impide que estas ayudas sean otorgadas, salvo que cubran las mismas o similares rutas o exista competencia con otros medios de transporte. En efecto, en estos supuestos la Comisión imponía el cumplimiento de la obligación de notificación, en especial para evitar como aquellas

---

<sup>(928)</sup> Dictamen del Comité de las Regiones (2014/C 114/03), *Orientaciones de la UE sobre las ayudas estatales a los aeropuertos y las compañías aéreas* (DOUE C 114 de 15 de abril de 2014, 11), punto 23.

que supongan la duplicación de aeropuertos no rentables <sup>(929)</sup>, así como la creación de capacidad no utilizada <sup>(930)</sup>. Igualmente, mientras que las ayudas de funcionamiento eran «*one last time*» como las de reestructuración de líneas aéreas <sup>(931)</sup> por un plazo de 10 años y las ayudas a la inversión, en principio, abarcan grandes periodos de tiempo (30 a 40 años), su límite temporal es menor (tres años). Además, de acuerdo a la práctica decisional de la Comisión, un periodo de un año es suficiente para de nuevo ser concedidas a la misma ruta <sup>(932)</sup>.

A estos efectos, debe tenerse presente que los usuarios de las compañías aéreas de bajo coste no son sensibles a la situación del aeropuerto, esto es, al hecho de desplazarse dos o incluso más horas para llegar a su aeropuerto de salida/destino, justificado por ser sus vuelos de ocio o vacaciones. Además, la rapidez de reubicación permite a las compañías aéreas de bajo coste reorganizarse en el nuevo aeropuerto a costes relativamente bajo. En suma, las compañías aéreas de bajo coste, principales receptoras de estas medidas estatales, pueden favorecerse de continuas ayudas a la puesta en marcha alternando aeropuertos que ofrezcan servicios aéreos comparables.

Por otra parte, las significativas modificaciones así como supresiones de los anteriores requisitos han tenido lugar en estas nuevas Directrices que podrían en cierta medida reducir aquel objetivo último por el que estuvo fijado el presente requisito: afectación de la competencia y el comercio. Por ejemplo, la condición de «adjudicación no discriminatoria» que obliga al Estado a hacer público el proyecto de ayuda con una antelación y publicidad «suficientes» con el propósito de que sea consabido por todas

---

<sup>(929)</sup> Vid. ayuda estatal de Rumania, de 24 de mayo de 2011 (SA.30931-2011/C), relativa al desarrollo del proyecto de infraestructura aeroportuaria [COM (2011) 3461 final], párrafo 57 s. La proximidad existente entre los aeropuertos beneficiarios polacos y su ya poca rentabilidad, inducía a la Comisión a considerar que su financiación los hacía aún menos rentables, augurándoles pocas perspectivas positivas con respecto del uso de sus infraestructuras.

<sup>(930)</sup> Ambas situaciones no se encontraban en las Decisiones menos actuales, particularmente con respecto a aquellos aeropuertos con menos de un millón de pasajeros. Argumentaba la Comisión que no es probable que la concesión de financiación pública a los pequeños aeropuertos regionales (anterior categoría D) distorsione la competencia o repercuta en el comercio en una medida contraria al interés común (Directrices 2005, punto 39). Ver al respecto, ayuda estatal de Irlanda, de 26 de septiembre de 2006 (N 353/2006), relativa al Plan de subvenciones de costes de inversión de los aeropuertos regionales [C(2006) 4213 final].

<sup>(931)</sup> R. MONTER, *The Commission state aid policy and airline restructuring: a «one last time» opportunity or never-ending story?*, en *European Business Law Review*, 1997, 45.

<sup>(932)</sup> Ayuda estatal de España de 9 de abril de 2014 [SA. 37121 (2013/N)], relativa a las ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias [C(2014) 2167 final], párrafo 36.

las compañías aéreas que deseen proponer sus servicios <sup>(933)</sup>, es reducida y, consecuentemente, el principio de transparencia es restringido. La descripción de los previos parámetros de publicidad (descripción de la ruta, uso de criterios objetivos en relación con la cuantía y duración de las ayudas, el respeto de las normas y principios sobre contratación pública y concesiones) son suprimidos igualmente. Asimismo, permite no utilizar un procedimiento que respete las normas y principios sobre contratación pública y concesiones. Esto abre, en consecuencia, un abanico de posibilidades al poder público otorgante de la ayuda que podría afectar el principio de no-discriminación al otorgar ayudas de forma discriminada <sup>(934)</sup>.

### **3. COMENTARIOS FINALES.**

La Comisión Europea, según lo expuesto y en mi opinión, se inclina por el «criterio de ayuda de Estado» frente al «criterio de la compensación». Una perspectiva más «liberal» y «privatista» que «pública» que obvia la realidad aeroportuaria europea, en particular la relativa a los aeropuertos secundarios.

Esta interpretación comercial dada por los órganos europeos no coincide con el propio fin perseguido por el sector público en relación con sus aeropuertos secundarios: no tienen como objetivo la búsqueda de rentabilidad de sus infraestructuras, sino ser un instrumento destinado «*a atender necesidades de planificación o a la aplicación de políticas nacionales de transporte y medio ambiente*» <sup>(935)</sup>. Este ideario político y económico que toma la Unión aleja, por tanto, las actividades de gestión e inversión aeroportuarias de los servicios de interés económico general en favor de las ayudas

---

<sup>(933)</sup> Al respecto, el concurso público presentado por el ente que tenga la iniciativa de subvencionar a la aerolínea debe respetar las normas y principios sobre contratación pública y concesiones. *Vid.* Directiva (89/665/CEE) del Consejo de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO L 395 de 30 de diciembre de 1989, 33) y Directiva (92/13/CEE) del Consejo de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 76 de 23 de marzo de 1992, 14).

<sup>(934)</sup> C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, cit., 569.

<sup>(935)</sup> Directrices de 1994, punto 12.

estatales, de forma que los Estados con la pretensión de financiar sus infraestructuras públicamente optarán por el segundo instrumento jurídico <sup>(936)</sup> cuando realmente es el primero el más conveniente por tratarse el aeropuerto, en ciertos casos, de un auténtico SIEG al no poder el mercado hacerse cargo de su financiación.

En definitiva, ante una errónea percepción de la realidad aeroportuaria por parte de la Comisión y ratificada por los Tribunales europeos en relación con la evolución del sector aeroportuario <sup>(937)</sup>, abogo que en aquellas circunstancias debidamente justificadas, tanto desde un punto de vista económico como desde un punto de vista social y con independencia de su tamaño y situación territorial, las actividades de funcionamiento e inversión de aquellos aeropuertos que necesiten de recursos públicos para asegurar su supervivencia sin un arco temporal limitado, deban ser consideradas como un servicio de interés económico general por no tratarse de una actividad económica «ordinaria», cuyo propósito es asegurar el buen funcionamiento del transporte aéreo y, consiguientemente, beneficiar a la colectividad, fundamento cardinal de la noción SIEG.

---

<sup>(936)</sup> No se trata dar cuenta en detalle por exceder del objetivo de este trabajo, pero existe una cierta flexibilidad en los criterios de compatibilidad establecidos en las nuevas Directrices de 2014. A causa de la dificultad de cumplir los criterios SIEG, los poderes públicos desarrollarían políticas de ayudas estatales, ya que permiten a aquellos aeropuertos más pequeños ayudas de funcionamiento y a la inversión de un 80% (menos de 700.000 pasajeros anuales) y 75% (menos de un millón) respectivamente. Los situados en regiones desfavorecidas pueden alcanzar un 20% más en relación con el segundo tipo de ayuda. Para un amplio estudio, ver A. CASAL FREIRÍA, *Las nuevas Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, en *Riv. dir. nav.*, 2014, pendiente de publicación.

<sup>(937)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 11 de septiembre de 2008, *República Federal de Alemania (C-75/05 P), Glunz AG y OSB Deutschland GmbH (C-80/05 P) contra Kronofrance SA*, asuntos acumulados C-75/05 P y C-80/05 P; sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, cit., 104. Establece el Tribunal que «*la Comisión está vinculada por las Directrices y las comunicaciones que adopta en materia de ayudas de Estado, únicamente lo está en la medida en que tales textos no se aparten de una correcta aplicación de las normas del Tratado CE (hoy TFUE), puesto que dichos textos no pueden interpretarse en un sentido que reduzca el alcance de los artículos 87 CE y 88 CE (hoy 107, 108 TFUE) o que sea contrario a sus objetivos*».

# **BIBLIOGRAFÍA.**

## **Capítulo II. LOS AEROPUERTOS REGIONALES EUROPEOS Y SU GESTIÓN AEROPORTUARIA.**

### **Infraestructuras en red.**

R. CABALLERO SÁNCHEZ, *El papel central de las infraestructuras en red en la liberalización de servicios públicos económicos*, en *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 1, 2002.

R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, Madrid, 2003;

J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, *Sobre infraestructuras en red y competencia entre redes*, 2001, 197.

P. FATTORI, *Monopoli pubblici*, en *Mercato conc. e regole*, 1999, 127.

A. LÓPEZ BASAGUREN, *Las infraestructuras de red en la UE las Redes Transeuropeas de transportes y de energía*, en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n. 63, 2006, 212.

### **Cielo único europeo.**

A. ANTONINI, C. SEVERONI, *L'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo*, en *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, Milán, 2009, 71.

S. BUSTI, *Verso un mercato comune aeronautico*, en *Trasp.*, 1991, 5.

A. FORTES MARTÍN, *¿Rumbo hacia una Unión Aérea (PAN)Europea? La gestión supranacional en red del tránsito aéreo en la UE*, en *Revista General de Derecho Europeo*, n. 31, 2013, 1.

V. MAMBRILLA RIVERA, *La política europea de transportes (hacia el establecimiento de un «espacio único europeo del transporte»)*, en *Revista de Derecho del Transporte*, n. 9, 2012, 37.

N. C. OSPINA MOSQUERA, *La política comunitaria del cielo unico europeo reflexiones sobre su impacto en el principio de soberanía. Repercusiones en la política de liberalización del transporte aéreo. Principios y mecanismos de estructuración*, Tesis doctoral Universidad Carlos III, 2005;

M. P. RIZZO, *Il pacchetto di regolamenti comunitari per la realizzazione del “cielo unico europeo”*, en *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, Milán, 2006, 407.

L. SALES PALLARÉS, *Los cielos abiertos y las competencias externas de la UE: la última frontera*, en *Estudios de Derecho aéreo: Aeronave y Liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, 2009, 393.

R. SCHMID, *Air Transport within the European Single Market - how will it look after 1992?*, en *Air & Space Law*, vol. XVII, n. 415, 1992, 199.

L. VINCENZI, *L'Unione europea rafforza il cielo unico*, en *Dir. mar.*, 2010, 316.

### **Gestión aeroportuaria, privatización aeroportuaria, aeropuertos.**

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

- D. ALBALATE, G. BEL, X. FAGEDA, *Beyond pure public and pure private management models: Partial privatization in the European Airport Industry*, en *International Public Management Journal*, 2012.
- R. ABEYRATNE, *Oversight of European Airports. Legal and Regulatory Aspects*, en *European Transport Law*, 2011, 67.
- G. ABRATE, F. ERBETTA, *Efficiency and patterns of service mix in airport companies: An input distance function approach*, en *Transportation Research Part*, n. 46, 2010, 693.
- A. ANTONINI, *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico*, en *Giureta*, vol. VI, 2008.
- O BACCELLI, *Il ruolo delle politiche regionali per lo sviluppo del trasporto aereo in Italia. I casi della Sardegna e della Puglia*, en *Economia dei servizi*, 2008, 69.
- S. D. BARRET, *Airport competition in the deregulated European aviation market*, en *Journal of Air Transport Management*, 6, 2000, 13.
- G. BEL, X. FAGEDA, *Aeropuertos, movilidad y crecimiento económico*, en *Anuario de la movilidad*, Barcelona, 2007, 141.
- G. BEL, X. FAGEDA, *La reforma del modelo de financiación y gestión de los aeropuertos en España: Lecciones de la experiencia internacional*, en *Revista Econòmica de Catalunya*, n. 57, 2008, 12.
- G. BEL, X. FAGEDA, *Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe*, en *Springer Science+Business Media*, 2009, 4.
- G. BEL, X. FAGEDA, *Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe*, en *Journal of Regulatory Economics*, n. 37, 2009, 142.
- G. BEL, X. FAGEDA, *Does privatization spur regulation? Evidence from the regulatory reform of European airports*, en *Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública*, Document de Treball 2010/04 32, 2010.
- G. BEL, X. FAGEDA, *La reforma del modelo de financiación y gestión de los aeropuertos en España: Lecciones de la experiencia internacional*, en *Revista Econòmica de Catalunya*, n. 57, 2008, 12.
- G. BEL, T. ROWN, R. CUNHA MARQUES, *Public-Private Partnerships: Infrastructure, Transportation and Local Services*, en *Local Government Studies*, vol. 39, n. 3, 2013, 303.
- A. BORDONI, *Dagli imperi dei cieli agli imperi degli scali. Ovvero come si è passati dal «fly with airline X» al «fly with airport Y»*, Roma, 2007.
- L. BUBBI, *La gestione dei servizi aeroportuali*, en *Conc. merc.*, 1994, 292.
- G. CAMARDA, *La responsabilità del gestore aeroportuale*, en *Le gestioni aeroportuali, privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, dirigido por M. M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala, 2005, 57.
- S. M. CARBONE, F. MUNARI, *Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aeroporti ed infrastrutture del trasporto*, en *Dir. un. europ.*, 2002, 425.
- C. CASAMITJANA OLIVÉ, M. D. PELLICÉ SALVAT, *Los retos del transporte aéreo en el siglo XXI: Los aeropuertos*, en *I Congreso Internacional de transporte: Los retos del transporte en el siglo XXI - Castellón de la Plana, 4-6 mayo 2004*, dirigido por F. Martínez Sanz, coordinado por M. V. Petit Lavall, 2005, 69.

- C. CASAMITJANA OLIVÉ, *Análisis jurídico de la competencia en el mercado aeroportuario español. Los límites del crecimiento de las infraestructuras aeroportuarias en España*, Tesis doctoral Universitat Rovira i Virgil, Tarragona, 2013.
- N. CHAPIER, N. GRANIER, *La privatisation partielle d'Aéroports de Paris. Etats des lieux et prospective*, en *Rev. fr. dr. aé.*, 2008, 295.
- M. P. CHITI, *La gestione aeroportuale tra diritto comune e attività amministrativa in senso oggettivo*, en *Foro amm. Tar*, 2003, 323.
- M. T. CIRENELI, *Le imprese pubbliche*, Milán, 1983, 281.
- CLEARY GOTTlieb STEEN & HAMILTON LLP, *Competition Commission Issues Adverse Provisional Findings on BAA Airports Market Investigation*, 2008.
- M. M. COMENALE PINTO, *Il catering aeronautico. Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione, dei trasporti e del turismo*, Milán, 1996.
- M. M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (dirigido por), *Le gestioni aeroportuali. Problemi attuali e nuove prospettive*, en *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Milán, 2005.
- M. M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, *Le gestioni aeroportuali. Problemi attuali e nuove prospettive*, en *Le gestioni aeroportuali. Problemi attuali e nuove prospettive*, en *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, dirigido por M. M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala, Milán, 2005, 7.
- M. M. COMENALE PINTO, *Le subconcessioni aviation e no aviation in ambito aeroportuale*, en *Giureta*, 2009, 10.
- M. M. COMENALE PINTO, *Il problema del finanziamento degli aeroporti nella prospettiva europea*, en *Alada en Cabo Verde XXXVI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, dirigido por M. O. Folchi, Buenos Aires, 2013, 109.
- R. CUNHA MARQUES, A. BROCHADO, *Airport regulation in Europe: Is there need for a European Observatory?*, en *Transport Policy*, 15, 2008, 163.
- F. D'AGOSTINO, *Brevi note sulla nozione di sistema aeroportuale*, en *Dir. trasp.*, 2006, 471.
- F. DE CONINCK, *The Report of the «Comité des Sages» the Right Remedies for the European airlines' Woes?*, en *E.T.L.*, 1994, 209
- A. DE LA RICA ASPIUNZA, *Gestión aeroportuaria: factores de fidelización de las compañías aéreas basados en el caso de los aeropuertos del Norte de España*, País Vasco, 2008.
- S. DE LUCA, *Modelling airport choice behaviour for direct flights, connecting flights and different travel plans*, en *Journal of Transport Geography*, n. 22, 2012, 148.
- G. DE VIVO, *Economia aeroportuale e tutela della concorrenza nel trasporto aereo*, en *Trasporti - diritto, economia, politica*, n. 83, 2001, 157.
- P. DI PALMA, *Gestioni aeroportuali, requisiti di sistema e nuovo diritto aeronautico*, en *Dir. turismo*, 2006, 321.
- R. DOGANIS, *La empresa aeroportuaria*, Madrid, 1995.
- D. DOMINICI, *La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo*, Milán, 1982.
- P. M. DUPONT, *La loi n. 2005-357 du 20 avril 2005 e et la réforme aéroportuaire en France*, en *RFDA*, 2005, 151.
- C. ELENO CARRETERO, *Nuevas fórmulas de gestión aeroportuaria*, en *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, n. 54, 1, 2010, 114.



- J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Valencia, 2001.
- J. ESTEVE PARDO, *Gestión y regulación de aeropuertos. Los modelos significativos*, en *Instituto de Derecho Público*, 2006.
- N. FALCONE, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt «Aéroports de Paris»*, en *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 4, 2002, 857.
- J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *El Régimen jurídico de los aeropuertos*, en *Derecho de los bienes públicos*, dirigido por J. V. González García, Barcelona, 2. ed., 2008.
- G. FINNISON, *Airports and Route Facilities: International Cost Recovery Policies and their Applicability in the Framework of New Forms of Infrastructure Provision*, en *Annals Air & Space Law*, 1994-II, 283.
- M. O. FOLCHI, *Problemática jurídica de la privatización de aeropuertos*, en *Temas de aviación comercial y Derecho aeronáutico y espacial I*, Buenos Aires, 2000, 32.
- G. FRANCIS, A. FIDATO, I. HUMPHREYS, *Airport–airline interaction: the impact of low-cost carriers on two European airports*, en *Journal of Air Transport Management*, vol. 9, 2003, 267.
- B. FRANCHI, *Profili organizzatori dell'attività aeroportuale, dopo la riforma del codice, della navigazione*, en *Resp. civ.prev.*, 2008, 1949.
- X. FU, W. HOMSOMBAT, T. H. OUMB, *Airport e airline vertical relationships, their effects and regulatory policy implications*, en *Journal of Air Transport Management*, n. 17, 2011, 347.
- D. GAETA, *Il regime giuridico degli aerodromi*, en *Trasporti*, n. 2, 1974, 55.
- A. GÁMIR, *Transporte aéreo y territorio*, Barcelona, 2002.
- A. GÁMIR ORUETA, D. RAMOS PÉREZ, *Los pequeños aeropuertos regionales de la España peninsular: dinámicas recientes y perspectivas de futuro*, en *Ería*, 2011, 77.
- J. GARCÍA COBOS, *El nuevo modelo aeroportuario europeo: más competencia, mejor regulación*, en *Universia Business Review*, n. 8, 2005, 86, disponible en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43300806>.
- S. GATTI, *Aspetti giuridici delle privatizzazioni delle società di gestione aeroportuale*, en *Rivista del diritto commerciale*, 1-2, 2000, 1.
- D. GENNARI, *L'affidamento dei servizi c.d. "no aviation"*, en *Appalti&Contratti*, 11, 2009, 48.
- D. GILLEN, W. MORRISON, *Bundling, integration and the delivered price of air travel: are low cost carriers full service competitors?*, en *Journal of Air Transport Management*, n. 9, 2003, 15.
- A. GJETA, *La disciplina della gestione aeroportuale e dei servizi aeroportuali nel diritto dei trasporti europeo e nazionale*, Tesis doctoral Universidad de Bologna, 2013.
- S. X. H. GONG, KEVIN CULLINANE, M. FIRTH, *The impact of airport and seaport privatization on efficiency and performance: Are view of the international evidence and implications for developing countries*, en *Transport Policy*, n. 24, 2012, 37.
- A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Privatización del sector aeroportuario: una nueva desamortización*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas del juego*, dirigido por A. M. González Sanfiel, Barcelona, 2013, 195.
- A. GRAHAM, *Managing airports: an international perspective*, Londres, 2001.

- A. GRAHAM, *The objectives and outcomes of airport privatisation*, en *Research in Transportation Business & Management*, n. 1, 2011, 3.
- G. GUERRERI, *Airport operator as independent contractor. Clear guidelines from the Court of Cassation*, en *Air & Space Law*, vol. XXVIII, 2003, 97.
- M. GÜLLER, M. GÜLLER *La ciudad aeropuerto: de la terminal heroica al manifiesto urbano*, en *Ingeniería y Territorio: Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, n. 83, 2008, 48.
- J. HAKFOORT, T. POOT, P. RIETVELD, *The Regional Economic Impact of an Airport: The Case of Amsterdam Schiphol Airport*, en *Regional Studies*, vol. 35.7, 2001, 595.
- J. HUGUET MONFORT, *Apuntes sobre la liberalización de la gestión de los aeropuertos españoles*, en *Estudios sobre derecho y economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 636.
- E. ILLICA MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali*, en *Il diritto del mercato del trasporto*, dirigido por S. Zuranelli, Padua, 2008, 347.
- R. INVERNIZZI, *Brevi note sulla gestione degli spazi commerciali entro gli aeroporti dopo il d.lg. 96/05*, en *Il diritto degli aeroporti nel nuovo codice della navigazione*, dirigido por M. A. Sandulli, Milán, 2006, 45.
- R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, en *Trattato dir. amm. europ.*, Parte spec., t. 4, Milán, 2007, 2043.
- M. IZKUE RODRÍGUEZ, *Evaluación de modelos de gestión y financiación aeroportuaria*, Tesina de especialidad Universitat Politècnica de Catalunya, 2011.
- P. JAEGER, *Problemi attuali delle privatizzazioni in Italia*, en *Giur. comm.* 1992, 991.
- A. LAMOGLIA, J. A. PERÉZ RIVARÉZ, *La reordenación del sector aeroportuario español*, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 30, 2011, 13.
- G. LODIGIANI, *Il regime giuridico degli aeroporti e il diritto internazionale*, en *Dir. aereo*, 1967.
- P. MCLAY, A. REYNOLDS-FEIGHAN, *Competition between airport terminals: The issues facing Dublin Airport*, en *Transportation Research Part*, n. 40, 2006, 181.
- D. MAFFEO, *Normativa antitrust e responsabilità del gestore aeroportuale*, en *Gli operatori aeroportuali competenze e responsabilità* (Atti del Convegno di Modena, 9 maggio 1996), dirigido por G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, 1996, 35.
- D. MAFFEO, *Aeroporti e territorio: L'irrisolto conflitto tra le esigenze del traffico e i diritti dei residenti. un'analisi comparativa con gli U.S.A.*, en *Dir. Trasp.*, 2002, 7.
- D. MAFFEO, *Il regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti*, en *Dir. Trasp.*, 2003, 503.
- D. MAFFEO, P. P. PAPALE, *La privatizzazione delle società di gestione aeroportuale*, en *Dir. Trasp.*, 2011, 45.
- P. MALANIK, *The Report of the European «Comité des Sages»*, en *Air & Space Law*, 1994, 75.
- G. MANCUSO, *Regime dei beni destinati ai servizi "no aviation" in ambito aeroportuale*, en *Rivista di diritto dell'Economia dei Trasporti e dell'Ambiente*, vol. VI, 2008; en la página web [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it).
- G. MANGIA, *Un'analisi organizzativa del business system aeroportuale. Il caso dell'aeroporto internazionale di Nápoles*, Milán, 2006, 86.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

G. MANISCALCO, *Gli obblighi posti a carico delle gestioni aeroportuali per prevenire gli attentati contro la sicurezza dell'aviazione civile*, in *L'analisi economica del diritto: pubblica amministrazione, società, lavoro, trasporti*, dirigido por E. Rossi, Bari, 2005, 299.

J. MARTÍ-HENNEBERG, *La importancia de los aeropuertos regionales europeos*, en *La eclosión de los aeropuertos regionales*, 2007, 3.

G. MASTRANDREA, *Obblighi e responsabilità del gestore aeroportuale*, en *Aeroporti e responsabilità* (Atti del Convegno di Cagliari 24-25 ottobre 2003), dirigido por Massimo Deiana, Cagliari, 2003, 13.

A. MASUTTI, *Il regime giuridico degli aeroporti di interesse regionale e locale*, en *Dir. trasp.*, 2001, 629.

K. J. MASON, C. WHELAN, G. WILLIAMS, *Europe's Low Cost Airlines: An analysis of the economics and operating characteristics of Europe's charter and low cost scheduled carriers*, en *Air Transport Group*, Cranfield Research Report n. 7, 2000.

C. OLIVEIRA CRUZ, R. CUNHA MARQUES, *Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation*, en *Transport Policy*, 18, 2011, 392.

G. OPPO, *La privatizzazione dell'impresa pubblica: profili societari*, en *Riv. dir. civ.* 1994, 771.

D. PAVLYUK, *Airport benchmarking and spatial competition: a critical review*, en *Transport and Telecommunication*, 2012, vol. 13, n. 2, 123.

G. PESCATORE, *Sul concetto di aeroporto «statale» e privato*, en *Riv. dir. nav.*, vol. I, 1968, 133.

M. V. PETIT LAVALL, *La gestión de los aeropuertos españoles*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 196, 2007, 29.

M. V. PETIT LAVALL, B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España*, *Estudios Monográficos del IGETI*, 2008, 69 ss.

R. W. POOLE, *Another reason for airport privatization*, en *Ideas on Liberty*, 2000, 50, 6.

I. RAGÁS, *Modelos de gestión aeroportuaria*, en *Ingeniería y territorio*, n. 83, 2008, 72.

R. RENDEIRO MARTÍN-CEJAS, P. GONZÁLEZ DE LA FE, *El enfoque comercial en la gestión de la industria aeroportuaria. El caso de los aeropuertos españoles*, en *Boletín Económico de ICE*, n. 2735, 2002, 55

S. RICCIO, *Aerodromi (e aeroporti)*, en *Enc. giur.*, I, Roma, 1993.

G. RINALDI BACCELLI, *La collaboration internationale en matière aeroportuaire*, Montreal-París, 1979, 59

A. ROMA, *Privatizzazione e gestioni degli aeroporti*, en *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, dirigido por M. M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala, Milán, 2005, 123.

G. ROMANELLI, M. RAGUZZI, *Aerodromo*, en *Dig. disc. priv., sez. comm.*, I, 1987, 85.

G. ROMANELLI, *Il vigente sistema normativo aeroportuale italiano nel rapporto con la disciplina antitrust*, en *Il nuovo ruolo dell'aeroporto: l'attività dell'Unione europea, del legislatore italiano, dell'autorità garante della concorrenza e del mercato* (Atti del Convegno, Venezia, 14-15 ottobre 1994), dirigido por G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, F. Bonanome, Milán, 1995, 3.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

- G. ROTH, *Airport Privatization*, en *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 36, n. 3, 74
- F. SALERNO, *L'evoluzione della normativa in materia di liberalizzazione e di privatizzazioni nel settore aeroportuale*, en *Studio Corbino*, 1999, 771.
- F. SALERNO, *L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani*, en *Dir. trasp.*, 2003, 515.
- F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Nápoles, 2011.
- B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Luces y sombras de la intervención de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado: ¿Participación versus eficiencia?*, en *CEFLegal*, n. 81, 2007.
- B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada, en serie recursos naturales e infraestructura*, en *CEPAL Serie de recursos naturales e infraestructura*, n. 154, Santiago de Chile, 2011.
- B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Liberalización del transporte aéreo, privatización aeroportuaria y medio ambiente*, en *VII Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano: La reforma de las Administraciones públicas*, 2013, disponible en la página web [http://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2013/04/comunicaciocc81ndadi\\_-sp.pdf](http://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2013/04/comunicaciocc81ndadi_-sp.pdf).
- M. A. SANDULLI, *Il diritto degli aeroporti nel nuovo Codice della Navigazione: introduzione al tema*, en *Servizi pubblici e appalti*, 2006, 8.
- M. SEBASTIANI, *Liberalizzazione e privatizzazione delle gestioni aeroportuali: Assetti istituzionali e conflitti fra obiettivi*, en *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, dirigido por M. M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala, Milán, 2005, 133.
- A. SERRA, *La privatizzazione delle gestioni aeroportuali*, en *Le gestioni aeroportuali: privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, dirigido por M. M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala, Milán, 2005.
- G. SILINGARDI, *Il nuovo ruolo dell'aeroporto: l'attività dell'Unione europea, del legislatore italiano, dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*, en *Il nuovo ruolo dell'aeroporto: l'attività dell'Unione europea, del legislatore italiano, dell'autorità garante della concorrenza e del mercato* (Atti del Convegno, Venezia, 14-15 ottobre 1994), dirigido por G. Silingardi., Milán, 1994.
- G. SIRIANNI, *Gli aeroporti*, en *Trattato di diritto amministrativo*, dirigido por S. Cassese, Tomo III, 2003, 2565.
- A. SOLÉ-OLLÉ, A. STEPHAN, T. VALILÄ, *Productivity and financing of regional transport infrastructure*, en *Papers in Regional Science*, vol. 91, n. 3, 2012, 481.
- D. STARKIE, *Airport regulation and competition*, en *Journal of Air Transport Management*, 8, 2002, 63.
- D. STARKIE, *Making airport regulation less imperfect*, en *Journal of Air Transport Management*, 11, 2005, 3.
- D. STARKIE, *Investment incentives and airport regulation*, en *ScienceDirect - Utilities Policy*, 14, 2006, 262.
- F. J. TAPIADOR, *Los aeropuertos regionales españoles*, en *La eclosión de los aeropuertos regionales*, en *La eclosión de los aeropuertos regionales españoles*, 2007, 19.

R. TRANQUILLI LEALI, *Rilievi critici e ricostruttivi sulla nuova disciplina in materia di proprietà ed uso degli aeroporti*, en *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, dirigitto por B. Franchi e S. Vernizzi, Milán, 2007, 167.

P. M. VECCHI, *La proprietà aeroportuale*, en *Quad. riv. Servizi pubbl. e app.*, 2006, 117.

S. VERNIZZI, *Modelli di organizzazione ex art. 6 d. lgs. n. 231/2001 e gestori aeroportuali: alcune brevi considerazioni*, en *Resp. civ. prev.*, 2007, 264.

H-A. VOGEL, *Privatisation and Financial Performance of European Airports*, en *Competition and regulation in network industries*, n.1 (2), 139.

### **Servicios de asistencia en tierra.**

R. ABEYRATNE, *Ground Handling Services at Airports as a Trade Barrier*, en *Journal of World Trade*, 42, 2008, 261.

A. ANTONINI, *L'applicazione nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria sulla liberalizzazione del ground handling*, en *Dir. prat. av. civ.*, 1998, 87.

A. ANTONINI, *La liberalizzazione dell'attività di assistenza aeroportuale a terra. Decreto legislativo n. 18/1999*, Milán, 2000.

G. ARCADU, *L'assistenza aeroportuale*, en *Dir. prat. av. civ.*, 1982, 4.

D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, en *Dir. trasp.*, 2009, 307.

S. BUSTI, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, en *Dir. com.*, 1993, 187.

S. BUSTI, *Profili innovativi comunitari nella disciplina dei diritti aeroportuali*, en *Dir. tras.*, 2009, 347.

G. CAMARDA, *Le imprese di trasporto aereo nell'ordinamento dei servizi aerei*, en *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria, Studi di Diritto dei Trasporti*, editado por A. Antonini, F. Morandi, dirigitto por B. Franchi, S. Vernizzi, 2007, 25.

G. CAMARDA, *Le imprese di trasporto aereo nell'ordinamento dei servizi aerei*, en *Dir. trasp.*, 2007, 1.

M. CARBONE, F. MUNARI, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della Direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali*, en *Dir. comm. int.*, 2000, 95.

M. P. CHITI, *La liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti e le sue molte deroghe*, en *Giorn. dir. amm.*, 1998, 521.

M. CIRCI, *L'apertura al mercato dei servizi aeroportuale di handling*, en *Giorn. dir. amm.*, n. 11, 1999, 1043.

M. M. COMENALE PINTO, *Discrezionalità tecnica» e approvazione delle tariffe di «handling» negli aeroporti in concessione*, en *Giur. it.*, 1986, I-1, 1525.

G. DE VIVO, *Economia aeroportuale e tutela della concorrenza nel trasporto aereo*, en *Trasporti - diritto, economia, politica*, n. 83, 2001, 193.

A. FACCO, *Il contratto di handling*, en *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, a cura di R. Tranquilli Leali, E. G. Rosafio, Milán, 2011, 511.

P. GIRARDI, C. COLETTA, *Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno*, en *Dir. trasp.*, 1996, 84.

M. GRIGOLI, *Note sul'assistenza aeroportuale a terra*, en *Trasporti*, 1996, n. 69-70, 43.

Armando V. Casal Freiria

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

E. ILLICA MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali*, en *Il diritto del mercato del trasporto*, dirigido por Zuranelli, Padua, 2008, 370.

R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, en *Trattato dir. amm. europ.*, Parte spec., t. 4, Milán, 2007, 2051.

A. LUCENTE, R. SENSI, *La gestione dei servizi aeroportuali di terra. Orientamenti normativi e giurisprudenziali in materia di concorrenza*, en *Riv. amm.*, 1995, 881 ss.

G. MASTRANDREA, *Handling e protezione sociale: una vicenda non chiusa*, en *Dir. trasp.*, 2007, 367.

A. MASSUTTI, *Servizi aeroportuali (ground handling)*, en *Dig. disc. Pubbl., App.*, 2, Turín, 2005, 680.

C. MEDINA, *Il regime delle deroghe, delle limitazioni e delle esclusioni previste dal d.lgs 13 gennaio 1998, n. 18, sull'accesso al libero mercato dei servizi di assistenza aeroportuale*, en *La liberalizzazione dell'attività di assistenza aeroportuale a terra*, 1999, 63.

M. J. MORILLAS JARILLO, *La asistencia a tierra o handling. Actividad y contratos*, Granada, 2008.

M. PIRAS, *Assistenza aeroportuale - Handling*, en *Dizionario Deiana. Diritto della navigazione*, dirigido por M. Deiana, Milán, 2010, 53.

F. A. QUERCI, *Impresa aeroportuale e servizio di handling*, en *Studi in onore di Antonio Lefebvre D'Ovidio in occasione dei cinquant'anni del diritto della navigazione*, dirigido por E. Turco Bulgherini, Milán, 1995.

S. PIANESE, *Brevi note alla Direttiva comunitaria sull'accesso al libero mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità*, en *Dir. com. scambi int.*, 1997, 271.

P. POLICE, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale*, en *Riv. Dir. nav.*, 2010, 255.

M. RIGUZZI, *Le imprese di handling: competenze e responsabilità*, en *Gli operatori aeroportuali. Competenze e responsabilità (Atti del Convegno Modena, 9 maggio 1996)*, dirigido por G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, Milán, 1996, 15.

G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico dell'assistenza aeroportuale*, en *Studi di diritto aeronautico*, Milán, 1977, 169.

G. ROMANELLI, *Il vigente sistema normativo aeroportuale italiano in rapporto con la disciplina antitrust*, en *Arch. Giur.*, 1995, 451 ss.

F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Nápoles, 2011.

L. TULLIO, *Liberalizzazione dell'Handling e servizio pubblico*, en *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Turín, 2002, 49.

S. VALBUSA, *Handling aeroportuale e regolamenti C.E.E.*, en *Dir. trasp.*, 1992, 109.

### **Compañías aéreas. Low cost companies.**

W. ARGYRIS, *The EEC rules of competition and the air transport sector*, en *Common Market Law Review*, Vol. 26, 1989, 5.

S. D. BARRET, *How do the demands for airport services differ between full-service carriers and low-cost carriers?*, en *Journal of Air Transport Management*, n. 10, 2004, 33.

D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, en *Dir. trasp.*, 2009, 307.

D. BOCCHESI, *L'accesso dei vettori aerei low cost al mercato del trasporto aereo*, en *Dir. trasp.*, 2012, 399.

F. BONELLI, M. ROLI, *I vincoli alla privatizzazione delle compagnie aeree*, en *Dir. comm. internaz.*, 2001, 249.

A. BORDONI, *Le Robin Hood dell'aria. Il modello "low cost" nel settore dell'aviazione civile*, en *Master* (Periodico di turismo trasporti e cronache internazionali), anno xxv, núm. 1, maggio 2008, 7.

S. BORENSTEIN, *Why do all flights leave at 8 am? Competition and departure time differentiation in airline markets*, en *International Journal of Industrial Organisation*, 1999, 611.

G. CAMARDA, *Le imprese di trasporto aereo*, en *Dir. trasp.*, 2007, 1.

N. CARNIMEO, *La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost*, Bari, 2012, 15.

M. M. COMENALE PINTO, *Substantial ownership and control of International airlines*, en *Italian National Reports*, en *XVI International Congress of Comparative Law*, Milán, 2002, 541.

M. M. COMENALE PINTO, *La sindrome della classe economica*, en *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, dirigido por R. Tranquilli-Leali, E. G. Rosafio, Milán, 2011, 107.

M. M. COMENALE PINTO, *Le nuove formule di commercializzazione dei servizi di trasporto aereo e le agenzie di viaggio*, en *Alada en Córdoba*, Córdoba, 2012, 289.

F. DOBRUSZKES, *Compagnies low cost européennes et aéroports secondaires : quelles dépendances pour quel développement régional ?*, en *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n. 47, 2005, 39.

M. DEIANA, *Problematiche giuridiche del trasporto aereo low cost*, en *Dir. trasp.*, 2010, 671.

R. DIEZ PISONERO, *Aeropuertos secundarios y aerolíneas de bajo coste: rol de las ciudades intermedias en la nueva jerarquía urbana española*, en *Ciudad, territorio y paisaje*, coordinado por C. Cornejo Nieto, J. Morán Sáez, J. Prada Trigo, 2010, 189.

F. DOMANICO, *Il trasporto aereo passeggeri in Europa, Contestable Theory, Core Theory o semplicemente Lost Cost Carriers?*, en *Rev. It. pol. Pubbl.*, 2006, 33.

F. DOMANICO, *The European airline industry: law and economics of low cost carriers*, en *Eur J Law Econ*, 23, 2007, 199.

J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Application des règles de concurrence du Traité CEE à la fixation des tarifs de transports aériens*, en *Revue trimestrielle de droit européen* (*Rev. Trim. Dr. Eur.*), 1986, 519-532.

N. EHLERS, *Aviation in Europe*, en *AASL*, 2004, 494.

A. FILOGRANA, *Compagnie aeree low-cost: impatto sul mercato e sulle infrastrutture aeroportuali in Europa*, Tesis doctoral Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2011.

X. FU, W. HOMSOMBAT, T. H. OUM, *Airport-airline vertical relationships, their effects and regulatory policy implications*, en *Journal of Air Transport Management*, 17, 2011, 347.

M. E. GÓMEZ ROJO, *Antecedentes históricos y consecuencias jurídicas de la política normativa relativa a la desregulación y liberalización del transporte aéreo: las*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

*líneas aéreas de bajo coste*, en *Revista europea de derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, n. 21-22, 2005, 3339.

B. GRAHAM, J. SHAW, *Low-cost airlines in Europe: Reconciling liberalization and sustainability*, en *Geoforum*, n. 39, 2008, 1439.

P. P. C. HAANAPPEL, *Competition between Network, Feeder and Low-Cost Airlines*, en *Z.L.W.*, 2004, 532.

M. HSIN LIN, *Airlines-within-airlines strategies and existence of low-cost carriers*, en *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, vol. 48, may 2012.

A. MANTOVANI, O. TAROLA, *Did the entry of low cost companies foster the growth of strategic alliances in the airline industry?*, en *Riv. pol.*, 2007, 189.

M. MENA RAMÍREZ, *El concepto de línea de bandera, los servicios aeroportuarios y el rol subsidiario del Estado*, en *Liber amicorum Profesor Manuel Augusto Ferrer*, Buenos Aires, 2011, 161.

P. MENDES DE LEON, *Une liaison franco-néerlandaise en aviation civile: parité par complémentarité*, en *Revue Française de Droit Aérien et Spatial*, 1234, n. 2, 2005, 123.

J. MOSNIER, *Le phénomène low cost: contre un certain nombre d'idées reçues*, *Problèmes économiques*, n. 2843, 2004, 18.

C. NAJDA, *Low-Cost Carriers and Low Fares: Competition and Concentration in the U.S. Airline Industry*, Stanford, 2003.

O. E. NATIELLO, *El billete electrónico: regulación jurídica de un avance tecnológico*, en *Alada en Punta del Este*, Buenos Aires, 2009, 338.

L. OLIPRA, *The impact of low-cost carriers on tourism development in less famous destinations*, en *Cittaslow: il valore della lentezza per il turismo del futuro Referred Electronic Conference Proceeding* (Perugia/Orvieto, 13-14 giugno 2012, 2012, 41.

J. PALACÍN FERNÁNDEZ, *LÍNEAS AÉREAS DE BAJO COSTE*, en *Liber amicorum en honor al Prof. Manuel Augusto Ferrer*, coordinado por M. Donato, dirigido Mario O. Folchi, Buenos Aires, 2011.

J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, Barcelona, 2011, 165.

L. ORSINI, *Volare low cost*, Milán, 2008, 55

C. PIGA, M. POLO, *Il giro del mondo in 80 euro. Liberalizzazione e compagnie aeree a basso costo*, en *Mercato conc. reg.*, 2003, 281.

G. PRUNEDDU, *Problematiche giuridiche delle compagnie aeree low cost*, Tesis doctoral Universidad degli Studi di Sassari, 2013.

J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *aeropuertos regionales y aerolíneas de bajo coste*, en *Anuario de la Competencia 2005* (Fundación ICO), Madrid, 2006, 279.

N. G. RUPP, T. SAYANAK, *Do low cost carriers provide low quality service?*, en *Revista de Análisis Económico*, vol. 23, n.1, 2008, 3.

L. STECCHETTI, *Law cost: ripercussioni della legge «salva Alitalia»*, en *Mercato coc. regole*, 2008, 513.

F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Milán, 2012, 98.

G. SANCETTA, *Il servizio di trasporto aereo nella dinamica del sistema turistico*, Padua, 2002.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



A. SIGNORINI, H. RIENZNER, H. PECHLANER, *L' impatto di una low-cost-airline: conseguenze per un aeroporto regionale, lo sviluppo turistico ed economico locale*, Bolzano, 2002.

G. SILINGARDI, *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padua, 1984, 229 ss.

D. STARKIE, *European airports and airlines, evolving relationships and the regulatory implications*, en *Journal of Air Transport Management*, 21 (2012), 40.

A. TEMPESTA, *Privatización de las líneas aéreas en ámbito de la Unión Europea*, en *XXVIII jornadas latino americanas de derecho aeronáutico espacial*, dirigido por M. O. Folchi, Roma 2004, 69.

P. UITTENBOGAART, *Airline competition on the route between Amsterdam and London*, en *Journal of Air Transport Management*, Vol. 3, No. 4, 1997, 211.

J. VELDHUIS, *The competitive position of airline networks*, en *Journal of Air Transport Management*, Vol. 3, Issue 4, October 1997, 181.

T. VOLWES, *The effect of low fare air carriers on airfares in the US*, en *Journal of Transport Geography*, n. 8, 2000, 121.

D. WARNOCK-SMITH, *The socio-economic impact of air transport in small island states: An evaluation of liberalisation gains for the Caribbean Community (Caricom)*, Tesis doctoral Cranfield University, 2009.

A. C. WITT, *From airtours to ryanair: is the more economic approach to EU merger law really about more economics?*, en *Common Market Law Review*, n. 49, 2012, 217.

E. YETISKUL, A. KANAFANI, *How the presence of low-cost carrier competition scheduling differentiation*, en *Journal of Air Transport Management*, vol. 16, 1, 2010, 7

E. YETISKUL, A. KANAFANI, *How the presence of low-cost carrier competition scheduling differentiation*, en *Journal of Air Transport Management*, Vol. 16, Issue 1, January 2010, 7.

### **Liberalización aérea.**

B. ADKINS, *Air transport and E.C. competition law*, London, 1994.

R. ALONSO SOTO, *Transporte aéreo*, Madrid, 1998.

A. ANTONINI, *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, en *Resp. civ. prev.*, 1998, 2, 518.

G. ARIÑO ORTIZ, *Regulación, desregulación, liberalización y competencia*, Marcial Pons, 2006.

O. BETANCOR, J. CALDERÓN, *Efectos de la desregulación del transporte aéreo en España*, en FEDEA, 1994, 90.

D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, en *Dir. trasp.*, 2009, 307.

M. BRIGNARDELLO - Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 24 de abril de 2007, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos*, asunto C-523/04, en *Dir. trasp.*, 2008, 133, con nota de M. BRIGNARDELLO, *Sentenze open skies: seconda ed ultima puntata?*.

C. BRAZAO MONTEIRO, *Aeropuertos: regulación o desregulación de la actividad*, en *XXXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho aeronáutico y espacial*, dirigido por

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

M. O. Folchi, M. M. Comenale Pinto, coordinado por L. Masala, E. G. Rosafio, A. L. Melania Sia, Milán, 2010, 201.

S. BUSTI, *Verso un mercato comune aeronautico*, en *Trasp.*, 1991, 5.

S. BUSTI, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, en *Trasp.*, 1993, 71.

G. BURGHOUWT, *Airline Network Development in Europe and its Implications for Airport Planning*, en *Journal of Air Transport Management*, vol. 13, 6, 2007, 399.

R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, Madrid, 2003.

R. CABALLERO SÁNCHEZ, *El papel central de las infraestructuras en red en la liberalización de servicios públicos económicos*, en *RAGE*, 1.

R. CÁCERES ALBARADO, *Las políticas económicas de liberación de la industria europea del transporte aéreo regular*, en *Estudios de Derecho y Economía del Transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, Madrid 2009, 559.

J. W. CALLISON, *Airline Deregulation - Only Partially a Hoax: the Current Status of the Airline Deregulation Movement*, en *J. air law er. comm.*, 1980, n. 45, 977.

A. CALVO CARAVACA, J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *El Derecho Europeo de la Competencia y El Transporte Aéreo Internacional*, en A. Calvo Caravaca, J. Carrascosa González, (eds.), *Seminario sobre Derecho Aeronáutico 13 - 14 de mayo de 1998*, Madrid, 1999, 52.

A. CALVO CARAVACA, J. CARRASCOSA GÓNZALEZ, *Mercado unico y libre competencia en la Union Europea*, Madrid, 2003, 703.

A. L. CALVO CARAVACA, J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *Desregulación del sector aéreo y Derecho Comunitario*, en *Cuadernos de derecho público*, n. 4, 1998, 9.

F. CARLUCCI, *Trasporto aereo: liberalizzazione comunitaria in una visione di industria «contestabile»*, en *Trasp.*, 1990, nn. 50-51-52, 188.

C. CASAMITJANA OLIVÉ, M. D. PELLICÉ SALVAT, *Liberalización del sector del transporte aéreo y desregulación del mercado aeroportuario*, en *Estudios sobre derecho y economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 583.

C. CASAMITJANA OLIVÉ, *Análisis jurídico de la competencia en el mercado aeroportuario español. Los límites del crecimiento de las infraestructuras aeroportuarias en España*, Tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgil, Tarragona, 2013.

M. CERVANTES CERVANTES, *Evolución normativa de la liberalización del transporte aéreo en la Comunidad Europea*, en *Revista Jurídica de Cataluña*, año XCVI, nº 2, Barcelona, 1997.

M. M. COMENALE PINTO, *Gli open sky nella prospettiva della Corte di giustizia CE*, en *Dir. Tur.*, 1, 2003, 51.

S. E. CREAGER, *Airline Deregulation and Airport Regulation*, en *The Yale Law Journal*, vol. 93, n. 2, 1983, 319.

P. DAMIANO, *Considerazioni ex post facto sui trasporti aerei: dagli accordi di Chicago all'iniziativa della deregulation*, en *Dir. aereo*, 1980, 97.

M. DEIANA, *Liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea y obligaciones de servicio público*, en *Estudios sobre derecho y economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 613.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

- P. S. DEMPSEY, *Airline Deregulation and Laissez-Faire Mythology: Economic Theory in Turbulence*, n *J. air law comm.*, 1990, 110.
- P. DI PALMA, *La liberalizzazione dei diritti di traffico*, en *Rass. avv. Stato*, 2005, 1, 9.
- R. S. DOGANIS, *Effectiveness of the Competition Rules within the Single Market*, en *Air & Space Law*, 1994, 131.
- J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Les problèmes juridiques et administratifs de la déréglementation en matière de transport aérien*, en *Revue internationale de droit comparé*, vol. 46, n. 2, 1994, 543.
- J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *La libéralisation du transport aérien communautaire et les relations avec les pays tiers - l'accord «ciel ouvert» Pays-Bas/Etats-Unis, un contre-exemple?*, en *Annuaire français de droit international*, vol. 38, 1992, 983.
- J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Transport aérien européen et problèmes de concurrence*, en *Annuaire français de droit international*, vol 32, 1986, 810.
- J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *L'accès des transporteurs aériens au marché communautaire. Le règlement 2408/92 et son interprétation*, en *Rev. Fr. dr. Aér.*, 1993, 389.
- A. GIARDINA, *La nuova disciplina comunitaria del trasporto aereo: problemi e prospettive*, en *Riv. dir. intern.*, 1988, 802
- P. GIRARDI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, en *Dir. trasp.*, 1993, 39.
- P. GIRARDI, *Politiche comunitarie*, en *Politica dei trasporti aerei*, en *Enc. giur.*, 1996, 2.
- R. GOETZ, C. SUTTON, *The Geography of Deregulation in the U.S. Airline Industry*, en *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 87, n. 2 1997, 238.
- M. GÓMEZ PUENTE, *Ordenación jurídico-administrativa de los servicios de transporte aéreo*, en *Transportes y competencia*, coordinado por G. Fernández Farreres, Madrid, 2004, 37.
- S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La liberalización comunitaria del transporte aéreo*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 10, 2001, 611.
- I. GRACIA LACARRA, *El transporte aéreo en la UE: Hacia una liberalización regulada*, en *Cuadernos de Aena*, Madrid, 2009.
- C. GUELFU, *La Comunità economica europea*, en *Riv. dir. internaz.*, 1965, 585.
- R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, en *Trattato dir. amm. europ.*, Parte spec., t. 4, Milán, 2007, 2033.
- G. LUPETTI, *Aeropuertos: regulación o desregulación de la actividad*, en *XXXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho aeronáutico y espacial*, dirigido por M. O. Folchi, M. M. Comenale Pinto, coordinado por L. Masala, E. G. Rosafio, A. L. Melania Sia, Milán, 2010, 2011.
- F. MCGOWAN, P. SEABRIGHT, S. BREYER, D. ENCAOUA, *Deregulating European Airlines*, en *Economic Policy*, vol. 4, n. 9, 1992, 283.
- J. R. MORALES RODRÍGUEZ, *El transporte aéreo y la Unión Europea*, Iberia, Madrid, 1994.
- J. R. MORALES RODRÍGUEZ, *El transporte aéreo y la Unión Europea*, Madrid, 2004.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

M. J. MORILLAS JARILLO, *El transporte aéreo y las ayudas de Estado en la Unión europea*, en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Tomo III, Madrid, 1996, 3989.

F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, en *Dir. un. eur.*, 1999, 207.

E. ORRÙ, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, Tesis doctoral, Bolonia, 2007, 6 a 21.

M. V. PETIT LAVALL, *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Valencia, 2000, 73 ss.

M. V. PETIT LAVALL, *El acceso al mercado de transporte aéreo en el ámbito europeo*, en *Cuestiones actuales del derecho aéreo*, coordinado por M. J. Guerrero Lebrón, Madrid, 2012, 13.

J. R. PLATT, *The Creation of a Community Cabotage Area in the European Community and its Implications for the US Bilateral Aviation System*, en *Air & Space Law*, 1992, 183.

D. RAMOS PÉREZ, *Análisis del proceso de liberalización del mercado comunitario de transporte aéreo (1993-2008)*, en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n. 73, 2010, 178.

G. RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, en *Trasp.*, n. 601, 1993, 35.

G. RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, en *Dir. prat. av. civ.*, 1991, 237.

S. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, *La liberalización del transporte aéreo: alcances y régimen jurídico*, Barcelona, 2005.

G. ROMANELLI, *I problemi di una disciplina comunitaria dei servizi aerei*, en *I servizi aerei e la CEE* (Atti del Convegno di Roma 27 novembre 1985), Padua, 1987, 7 ss.

R. SCHMID, *Air Transport within the European Single Market – how will it look after 1992?*, en *Air & Space Law*, 1992, 199.

S. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, *La liberalización del transporte aéreo: alcances y régimen jurídico*, Barcelona, 2005.

G. SILINGARDI, *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, en *Riv. giur. circ. trasp.*, 1997, 505.

G. SILINGARDI, *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padua, 1984.

G. SILINGARDI, *Liberalizzazione del trasporto aereo charter e riflessi sullo sviluppo delle attività turistiche*, en *Riv. giur. circ. trasp.*, 1995, 681.

C. TUO, *Il trasporto aereo nell'Unione europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Turín, 2008.

G. VASELLI, *Cenni sul nuovo regime comunitario del trasporto aereo*, en *Foro pad.*, 1993, 29.

### **Franjas horarias o Slot.**

R. I. R. ABEYRATNE, *Management of airport congestion through slot allocation*, en *Journal of Air Transport Management*, n. 6, 2000, 29.

A. ANTONINI, *La slots allocation: problemi giuridici*, en *Dir. trasp.*, 2001, 321.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia del sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

L. CASTELLI, P. PELLEGRINI, R. PESENTI, *Airport slot allocation in Europe: economic efficiency and fairness*, Working Paper de la Universidad de Venecia n. 197, 2010.

M. DORADO MUÑOZ, *Breves notas acerca de una propuesta de reforma de la regulación comunitaria sobre adquisiciones originarias y derivativas de los derechos sobre las franjas horarias aeroportuarias*, en *Estudios de derecho aeronáutico y espacial - XXXI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial* (Sevilla, España, 20-23 de marzo de 2007), dirigido por M. Folchi, M. J. Guerrero Lebrón, A. Madrid Parra, Madrid, 2009, 257.

J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Valencia, 2001, 61 ss.

A. FORTES MARTÍN, *La ordenación y el control administrativo del tráfico aéreo*, Madrid, 2012.

P. P. C. HAANAPPELL, *Airport Slots and Market Access: Some Basic Notions and Solutions*, en *Air & Space Law*, 1994, 197.

M. OLBRICH, G. BROSEL, M. HASSLINGER, *The valuation of airport slots*, en *J. Air L. & Com.*, 2009, 897.

G. SILINGARDI, D. MAFFEO, *Gli slots. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, Turín, 1997.

### **Contaminación acústica y ambiental.**

G. CAMARDA, *Aeroporti e tutela ambientale*, en *Il nuovo diritto aeronáutico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milán, 2002, 281.

ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Valencia, 2001, 30.

A. FORTES MARTÍN, *La disciplina del tráfico aéreo en materia de ruido. (Comentario a la STS de 13 de octubre de 2008)*, en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23, 2009, 427.

G. GARCÍA ÁLVAREZ, *La evolución del régimen jurídico del ruido*, en *Revista de Administración Pública*, n. 186, Madrid, 2011, 389.

L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *El ruido de los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, dirigido por J. L. Iglesias Prada, Madrid, 1996, 5389.

F. SALERNO, *Aeroporti e ambiente. L'inquinamento acustico*, Nápoles, 2013.

L. TULLIO, *Aeroporti e rumore: seconda puntata*, en *Dir. trasp.*, 1999, 85; J.; N. LADEFOGED, *Ridurre l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici*, en *Riv. giur. ambiente*, 2006, 193.

F. J. VILLAR ROJAS, *Las infraestructuras de transporte puertos y aeropuertos (infraestructuras y urbanismo)*, en *Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, n. 30, 2007, 67.

### **Red Transeuropea de Transporte.**

R. IZQUIERDO, *La Red Transeuropea de Transporte y su incidencia en la política española*, en *Noticias de la Unión Europea*, 2003, 69.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

J. M. VASSALLO, *Política de infraestructuras del transporte en la Unión Europea*, en *Noticias de la Unión Europea (Sección Estudios y notas)*, 2012.

### **Comentarios de sentencias.**

Cassazione civile sez. I, 06 maggio 1985 n. 2823 n., con comentario de M. M. COMENALE PINTO, *Aeroporti in concessione e cessione del godimento di locali dell'aerostazione a vettori aerei*.

Cass. 17 maggio 2000, núm 6368, con comentario de G. COLANGELO, *La concorrenza difficile: i servizi di «handling» nel settore aeroportuale*.

Tribunale di primo grad. oce, Sez. III, 12 dicembre 2000, en *Dir. Trasp.*, 2001, 721, con comentario de S. De Luca, *Ancora sugli aiuti di Stato alle "compagnie di bandiera: i giudici comunitari smentiscono nuovamente la Commissione*.

Consiglio di Stato, sez. VI, 30 dicembre 2002, n. 8230, en *Giornale di diritto amministrativo*, n.1, 2004, 58, con comentario de M. DE BELLIS, *Servizi aeroportuali e applicazione della normativa antitrust*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de diciembre de 2003, *Erich Gasser GmbH contra MISAT Srl*, asunto C-116/02, con comentario de L. CARPANETO, *Il canone di accesso alle infrastrutture aeroportuali e la cd «clausola di protezione sociale» al vaglio della Corte di giustizia della Comunità europee – Possibili riflessi nel settore portuale*; en *Dir. trasp.*, 2005, 173.

C. giust. CE 9 de diciembre de 2004, asunto C-116/02, en *Dir. trasp.*, 2005, 173, con comentario de G. MANCUSO, *Libertà di accesso al mercato e mantenimento dei livelli occupazionali nei servizi di handling*.

Consiglio di Stato, Sez. II, 9 novembre 2005 n. 1281, en *Dir. trasp.*, 2006, 523, con comentario de P. DI PALMA, *Ripartizione di competenze fra ministero ed ENAC in tema di gestioni aeroportuali totali*.

Cass. Civ., III sez., 17 de enero de 2007, n. 972, Cassa. App. Nápoles, con comentario de C. GRASSI, *Locale commerciale compreso in area aeroportuale locazione o subconcessione*, en *NGCC*, 2007, 1108.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 14 de junio de 2007, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica*, asunto C-422/05, con el comentario de V. BOUHIER, en *Revue des affaires européennes*, 2007-08, 421.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 17 de enero de 2008, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica*, asunto C-342/07, con comentario de E. NAVARRO VARONA, L. MOSCOSO DEL PRADO, *General Court Confirms Commission's Analysis of Air Transport Markets*, en *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 3, n. 4, 2011, 347.

Sentenza 7 marzo 2008, n. 51, *Le Regioni*, XXXVI, n. 3, mayo 2008, con comentario de S. BUSTI, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni per i «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali*.

Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 10 de diciembre de 2010, *Ryanair Ltd contra Comisión Europea*, asuntos T-494/08 a T-500/08 y T-509/08, con comentario de G. GODDIN, *The Ryanair Judgment on Transparency: A First Step towards Reconciling the Case Law of the General Court and the Court of Justice*, en *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 2, n. 3, 2011, 235.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Sezione 31 marzo 2011, n. 590 con comentario de F. SALERNO, *L'applicazione della normativa sugli appalti pubblici in ambito aeroportuale*, en *Riv. dir. nav.*, n. 2, 2011, 946.

### **Capítulo III. REGÍMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS ESTATALES AL TRANSPORTE AÉREO Y SU NORMATIVA EUROPEA.**

#### **Noción y elementos de las ayudas públicas.**

E. M. APPIANO, *Aiuti di stato alle imprese pubbliche e privatizzazioni nel diritto comunitario della concorrenza*, en *Dir. comunitario. Scambi internaz.*, 1994, 317.

J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, Navarra, 2000.

J. L. ARPIO SANTACRUZ, *El control de las ayudas de Estado por la Comisión Europea: las normas de procedimiento*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 330, 2012.

J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006*, Documento de Trabajo Serie Política de la Competencia n. 20 / 2006, 2006.

K. BACON (dirigido por), *European Community Law of State Aid*, Oxford, 2009.

T. BALLARINO, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Nápoles, 1997.

T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario*, Nápoles, 1997.

R. BARATTA, *Aiuti di Stato compatibili con il mercato comune e recupero di altri aiuti in contrasto con obblighi comunitari*, en *Giust. civ.*, 1998, fasc. 4, 909.

S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milán, 1998.

S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario: aspetti generali*, Milán, 1997.

T. BESLEY, P. SEABRIGHT, *The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: An Economic Analysis*, en *Economic Policy*, n. 34, 1999, 13.

J. BARNES VÁZQUEZ, *Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario*, en *Revista de Administración Pública*, n. 135, 1994, 495.

J. BARNES VÁZQUEZ, *El principio de proporcionalidad, Estudio preliminar*, en *Cuadernos de derecho público*, n. 5, 1998, 15.

C. BELLAMY, G. CHILD, *Derecho de la competencia en el Mercado Común*, Madrid, 1992, 785 ss.

(L) - G. BELOTTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario della concorrenza*, en *Dir. comunitario. Scambi internaz.*, 1995, n. 2, 473.

G. BELLOTTI, *La normativa europea sugli aiuti di Stato: vademecum per le pubbliche amministrazioni e le imprese*, Turín, 2003.

G. A. BENACCHIO, G. CAPOGNA, *Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato*, Trento, 2001.

G. A. BENACCHIO, G. PERINI, *Il sistema degli aiuti di Stato nella politica di concorrenza dell'Unione Europea*, Trento, 2001.

A. BERCOVITZ, *Capítulo XXV - Normas sobre la competencia en el Tratado CEE*, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

español), dirigido por E. García de Enterría, J. D. González Campos, S. Muñoz Machado, Tomo II, Madrid, 1986, 461.

M. Á. BERNAL BLAY, *Las empresas públicas como titulares de encomiendas de gestión*, en *Estudio sobre empresas públicas como titulares de encomiendas de gestión (Universidad Rey Juan Carlos I)*, 2011, 131.

G. BERNINI, *Le regole di concorrenza*, en *Trent'anni di diritto comunitario*, Luxemburgo, 1984.

A. BIONDI, P. EECKHOUT, J. FLYNN, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2004.

S. BISHOP, M. WALKER *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, Londres, 2002.

S. BOSCO, *Gli aiuti di Stato nella normativa comunitaria e nella recente giurisprudenza della Corte di Cassazione*, en *Dir. com.*, 2001, 3, 529.

L. BRAVO CHEW, L. F. GAMBOA, *Subsidios cruzados: el caso del sector postal*, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, 2006, 251.

A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di stato*, en *Dir. pubbl.*, 2010, 195.

L. BRITIAN, *European competition policy: keeping the playing-field level*, Londres, 1992.

G. BRUZZONE, *L'individuazione del mercato rilevante nella tutela della concorrenza*, Roma, 1995.

M. CAFAGNO, *Impresa pubblica*, en *Trattato diritto amministrativo europeo (parte speciale)*, III, Milán, 2007, 1205.

A. CALVO CARAVACA, *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*, Madrid, 2001.

A. CALVO CARAVACA, J. CARRASCOSA GÓNZALEZ, *Mercado unico y libre competencia en la Unión Europea*, Madrid, 2003.

V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario vivente*, en *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, 1259.

L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Turín, 2009.

F. CASTILLO DE LA TORRE, *La identificación del beneficiario de la ayuda: una panorámica jurisprudencial*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 324, 2012, 3.

F. CASTILLO DE LA TORRE, C. URRACA CAVIEDES, *Ayudas estatales: jurisprudencia comunitaria en 2008*, en *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia (Sección Artículos)*, n. 13, 2010.

M. T. CIRENEI, *Le imprese pubbliche*, Milán, 1983, 281 ss.

M. T. CIRENEI, *Disciplina comunitaria degli aiuti alle imprese e privatizzazioni*, en *Dir. comm. int.*, 1994.

M. COCCIA, *Le partecipazioni statali italiane davanti alla Corte di Giustizia: Aiuti di Stato o aiuti di status?*, en *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, 966.

A. CUERVO GARCÍA, *La empresa pública, 1950-2000*, en *Revista de Historia Industrial*, n. 19-20, 2001, 339.

L. DANIELE, *La disciplina degli aiuti pubblici alle imprese*, en *Diritto del mercato unico europeo*, Milán, 2006, 247.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



- A. DESCALZO GONZÁLEZ, *Ayudas públicas y defensa de la competencia*, en *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, coordinado por M. Garcés Sanagustín, A. Palomar Olmeda, Madrid, 2011, 213.
- J. DERENNE, M. MEROLA (directores), *Economic Analysis of State Aid Rules – Contributions and Limits*, Gran Bretaña, 2007.
- M. DONY, *Aides publiques et droit de la concurrence*, en *CDE*, 1986, 157.
- M. DONY, *Commentaire J. Mégret. Contrôle des aides d'Etat*, en *Droit communautaire de la concurrence*, Bruselas, 2007.
- M. DONY, *Politiques des transports et droit des aides d'Etat*, en *L'Europe des transports*, coordinado por L. Grard, Paris, 2005.
- R. M. D'SA, *European Community Law on State Aid*, Londres, 1998.
- C. D. EHLERMANN, *Gli aiuti alle imprese nel mercato unico europeo* en *Atti del Convegno de Perugia de 10 gennaio 1992*, dirigido por F. Boldrini, P. Fariselli, E. Mantovani, Protagon, Perugia, 1992, 37.
- C. D. EHLERMANN, *Imprese pubbliche e controllo degli aiuti di Stato*, en *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1992, 413.
- A. ESTOA PÉREZ, *El control de las ayudas de Estado*, Madrid, 2006.
- E. FALCO IRIONDO, *Concepto de mercado relevante y su determinación*, en *Revista crítica de derecho privado*, n. 3, 2006, 159.
- P. FATTORI, *Aiuti di Stato, processi di privatizzazione e tutela della concorrenza*, en *Riv. dir. eur.*, 1995, 2.
- P. FATTORI, *Aiuti di Stato, processi di privatizzazione e tutela della concorrenza*, en *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1995, 591.
- P. FATTORI, *Monopoli pubblici*, en *Mercato conc. e regole*, 1999, 127.
- M. FEHLING, S. DÍEZ SASTRE (traducción), *La reacción de los estados europeos frente a la crisis y el derecho europeo de ayudas públicas*, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 14, 2010, 41.
- G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Madrid, 1993.
- A. FRATINI, F. FILPO, *I nuovi sviluppi giurisprudenziali sul concetto di aiuto di Stato: dalla formula Altmark al paradosso del monopolista-concorrente di Chronopost*, en *Contr. Impr. Eur.*, dirigido por F. Galgano, M. Bin, 2003, 1183.
- H. W. FRIEDERISZICK, L-H. RÖLLER, V. VEROUDEN, *EC State Aid Control: an Economic Perspective*, en *The EC State Aid Regime – Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*, dirigido por M. Sánchez Rydelski, 2007, 145.
- A. FRIGNANI, M. WAELBROECK, *Disciplina della concorrenza nella CE*, Turín, 1996.
- T. FOUQUET, *Chronique des aides publiques – 2010*, en *Revue de l'Union européenne*, n. 549, 2011, 403.
- E. GALÁN CORONA, *Notas sobre el Reglamento (CE) n. 1/2003, del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, para la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado de Roma*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 7, n. 15, 2003, 499.
- L. GARCÍA GUIJO, *Las ayudas de estado en la unión europea: concepto, requisitos e implicaciones*, en *Dereito*, vol. 21, n. 2; 2012, 97.
- M. S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, en *Riv società*, 1958, 227.

A. GIRAUD, *A study of the notion of legitimate expectations in state aid recovery proceedings: "abandon all hope, ye who enter here"?*, en *Common Market Law Review*, n. 45, 2008, 1399.

D. GERADIN, *Quel contrôle pour les aides d'Etat?»*, en *CDVA (ed.): Les aides d'Etat en droit communautaire et national*, Bruselas, 1999, 71.

S. JANSSEN, *Services of general economic interest, state aid, and public procurement*, en *Journal of network industries*, 2004, 149.

D. HALL, *State Aid and public services in Europe – the limitations of the EC package*, en *Public Services International Research Unit*, 2005, disponible en la página web [www.psiru.org](http://www.psiru.org).

L. HANCHER, T. OTTERWAN-GER, P. J. SLOP, *EC State Aids*, Reino Unido, 2006.

K. HELLINGMAN, *State Participation as State Aid under Article 92 of the EEC Treaty: the Commission's Guidelines*, en *CMLRev*, 1986, 110.

V. HERNÁNDEZ MARTÍN, *El Control de las ayudas de Estado en el derecho europeo*, Madrid, 1999.

D. HILDEBRAND, A. SCHWEINSBERG, *Refined Economic Approach in European State Aid Control - Will it Gain Momentum?*, en *World Competition*, 30(3), 2007, 449.

J. KOCIUBINSKI, *Selectivity criterion in State aid control*, en *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, vol.2, n.1, 2012, disponible en la página web <http://wrlae.prawo.uni.wroc.pl/index.php/wrlae/article/view/25/29>.

A. J. M. LAFUENTE FÉLEZ, *La definición del mercado relevante y la empresa*, en *Economía industrial*, n. 292, 1993, 31.

J. LANGENFELD, C. ALEXANDER, *State Aid and Supply-Side Geographic Market Definition*, en *EStAL*, n. 21, 2013, 362.

E. MALARET I GARCÍA, *Intervención de los estados miembros y derecho europeo de las ayudas públicas: estado y mercado en la crisis económica*, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 14, 2010, 65.

L. MALFERRARI, *Aiuti di Stato, vantaggi fiscali e servizi pubblici*, en *Il diritto industriale*, 2002, 167.

C. MALINCONICO, *Tutela della concorrenza ed aiuti di stato nell'ordinamento comunitario*, en *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1992, 431.

C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, en *Trattato dir. amm. eur.*, parte spec., I, Milán, 2007, 65.

J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración pública*, en *Libro homenaje al profesor J. L. Villar Palasí*, Madrid, 1989, 758.

J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *Delimitación del sujeto pasivo necesario de la Justicia Administrativa*, en *La justicia administrativa (libro homenaje al profesor R. Entrena Cuesta)*, Barcelona, 2003, 323.

J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *Ayudas públicas*, en *Derecho Europeo de la Competencia (antitrust e intervenciones publicas)*, coordinado por L. A. Velasco San Pedro, Valladolid, 2005, 493.

M. MEROLA, *Introduction à l'étude des règles communautaires en matière d'aides d'état aux entreprises*, en *RIDE*, 1994, 312.

M. L. MILANESI, *Il mercato rilevante*, Turín, 1997.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

- E. MOAVERO MILANESI, *Partecipazione dello Stato nelle imprese pubbliche e disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, en *Rivista di Diritto Europeo*, n. 3, 1990, 515.
- M. MONTI, *Market definition as a cornerstone of EU Competition Policy*, Workshop on Market Definition, 2001.
- P. NICOLAIDES, *Control of State Aid in the European Union Compliance, Sanctions and Rational Behaviour*, en *World Competition*, 25(3), 2002, 249.
- P. NICOLAIDES, *The new frontier in state aid control: An economic assessment of measures that compensate enterprises*, en *Intereconomics*, vol. 37, 4, 2003, 190.
- P. NICOLAIDES, M. KEKELEKIS, M. KLEIS, *State Aid Policy in the European Community: Principles and Practice*, La Haya, 2008.
- C. NIZZO, *Aiuti di Stato non notificati e ruolo del giudice nazionale*, en *Resp. comunic. impresa*, 1996, 531.
- T. NORDBY, E. BAKKEN, *European state aid control: latest developments by the European commission*, en *Competition*, 2010, vol. 1, 24.
- D. ORDOÑEZ SOLÍS, *Subvenciones, administraciones y jueces en la Unión Europea*, en *QDL*, 2005, 115.
- M. ORLANDI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario*, Nápoles, 1995.
- M. ORLANDI, *Aiuti di Stato mediante conferimento di capitale alle imprese nota alla Sentenza Alfa Romeo*, en *Giurisprudenza di merito*, n. 2, 1993, 543.
- G. PALMIERI, *Gli aiuti di Stato alle attività produttive e il loro regime comunitario*, Rimini, 1992.
- A. PAPPALARDO, *Le linee generali della politica di concorrenza in terra di aiuti statali*, en *Manuale di diritto comunitario*, dirigido por E. Pennacchini, R. Monaco, L. Ferrari Bravo, S. Puglisi, vol. II, Turín, 1984.
- A. PAPPALARDO, *Government Equity Participation under the EEC Rules on State Aids: Recent Developments*, en *Fordham International Law Journal (FILJ)*, 1988, vol. 2, n. 2, 310.
- A. PAPPALARDO, *Les participations de l'Etat dans le capital d'entreprises constituant-elles des aides au sens de l'article 92 du Traité CEE*, en *Documento e Dereito Comparado (DDC)*, Lisboa, 1988.
- M. M. PASCUAL GONZÁLEZ, *Las ayudas de estado de carácter regional: especial referencia a las ayudas al funcionamiento de naturaleza fiscal*, en *Revista valenciana de economía y hacienda*, n. 1, 2001, 61.
- C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padua, 2000.
- G. PINNA, *La disciplina degli aiuti di stato nel diritto comunitario: una sintesi*, en S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario: aspetti generali*, Milán, 1997.
- S. PUGLIESE, *Trasporti e logistica: il nuovo ruolo degli aiuti di Stato*, en *Dir. Un. eur.*, 2010, 109.
- H-J. PRIESS, *Recovery of illegal state aid: an overview of recent developments in the case law*, en *Common Market Law Review (CMLRev)*, 1996, n. 33, 69.
- H. PEYTZ, T. MYGIND, *Direct Action in State Aid Cases – Tightropes and legal Protection? A Review of Recent Jurisprudence on Direct and Individual Concern and Reviewable Acts*, en *EStAL*, n. 3, 2010, 617.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

- I. QUESTA ETCHEBERRY, *Defensa de la competencia. La definición del mercado relevante*, en *Derecho comercial y de las obligaciones: Revista de doctrina, jurisprudencia, legislación y práctica*, n. 241, 2010, 343
- C. QUIGLEY, A. COLLINS, *EC State Aids: Law and Policy*, Oxford, 2002.
- C. QUIGLEY, *The notion of a State Aid in the EEC*, en *ELR*, 1988, vol. 13, 242.
- C. QUIGLEY, *European State Aid Law and Policy*, Oxford, 2009.
- J. QUIJANO GONZÁLEZ, *Ayudas públicas (aspectos generales y ayudas públicas compatibles)*, en *Diccionario de Derecho de la Competencia*, Madrid, 2006, 173.
- R. RIPOLL NAVARRO, E. M. FUENTES GIMÉNEZ, *El régimen de ayudas públicas (I): visión general y aspectos sustantivos*, Vol. II, Barcelona, 2005, 1167.
- R. RIPOLL NAVARRO, *Libre competencia y ayudas a las empresas públicas. Normativa de la Unión Europea-Guía práctica*, en *Revista valencianad'estudis autonòmics*, 1998, 443.
- G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padua, 1997.
- G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazioni*, en S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario: aspetti generali*, Milán, 1997, 78.
- G. M. ROBERTI, *Le controle de la Commission des Communautés Européennes sur les aides nationales*, en *AJDA*, n. 6, 20, 1993, París, 397.
- W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Las ayudas públicas en la Ley de defensa de la competencia*, en *El nuevo Derecho comunitario y español de la competencia: descentralización, análisis económico y cooperación internacional*, dirigido por J. Beneyto, 2002, 357.
- W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Ayudas de Estado a empresas publicas. Las aportaciones de capital y otras medidas de financiación de las empresas publicas o con participacion publica, como ayudas de Estado segun el Tratado de la CEE*, en *Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria y Energia*, Madrid, 1989.
- W. RODRÍGUEZ CURIEL, *La nueva comunicacion de la Comision sobre ayudas de Estado a empresas publicas*, en *Not. CEE*, n. 89, 1992, 35.
- W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Al final, se aprueba un reglamento de procedimiento sobre ayudas de Estado (aplicación del artículo 93 del Tratado CE)*, en *GJ*, 1999, n. 201, 51.
- J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La Participación en el capital social como modalidad de ayuda pública a las empresas*, Tesis doctoral Universidade da Coruña, 2001.
- J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Derecho de la libre competencia comunitario y español*, Navarra, 2009.
- J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Control de ayudas públicas*, en *Derecho de la libre competencia comunitario y español*, coordinado por M. P. Bello Martín-Crespo, F. Hernández Rodríguez, Navarra, 2009, 421 ss.
- M. ROSS, *Challenging State aids: The effect of the recent developments*, en *Common Market Law Review*, 1986, 867.
- A. SANTA MARIA (dirigido por), *Concorrenza e aiuti di Stato*, Turín, 2007.
- C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di stato secondo l'Action Plan della Commissione europea: un primo bilancio*, en *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di stato, Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, dirigido por C. Schepisi, Turín, 2011, 17.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

- D. SCHINA, *State aids under the EEC Treaty Articles 92 to 94*, Oxford, 1987.
- A. SERRA, *Aiuti di Stato alle imprese e concorrenza*, en *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo (Atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999)*, Turín, 2002, 41.
- A. SINNAEVE, *Block Exemptions for State Aid: more Scope for State Aid control by member States and competitors*, en *Common Market Law Review*, 2001, vol. 38, n. 6, 1479.
- P. SLOT, *Procedural Aspects of State Aids: the Guardian of competition Versus the Subsidy Villains?*, en *Common Market Law Review*, 1990, 741.
- M. SLOTBOOM, *State Aid in community Law: A Broad or narrow Definition?*, en *European Competition Law Review*, 1995, vol. 20, n. 3, 289.
- A. SORCI, *Sistema italiano delle partecipazioni statali e normativa comunitaria sugli aiuti alle imprese*, en *Rivista di Diritto Europeo*, n. 3, 1990, 577.
- M. STUART, *Recent developments in EU law and Policy on State Aids*, en *European Competition Law Review*, 1996, 226.
- E. SZYSZCZAK (dirigido), *Research Handbook On European State Aid Law*, Sussex, 2011.
- A. TAMARASSO, *Il processo di privatizzazione e di liberalizzazione e il diritto comunitario in materia di aiuti di stato e di concorrenza*, en *Dir. comm. internaz.*, 1995, 933.
- G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padua, 2012.
- M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario alla concorrenza*, Milán, 2002.
- G. L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato*, en *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di stato, Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, dirigido por C. Schepisi, Turín, 2011, 3.
- E. TRIGGIANI, *I poteri di controllo della Commissione sugli aiuti alle imprese pubbliche*, en *Rivista di Diritto Europeo*, n. 3, 1990, 489.
- A. VALLE GÁLVEZ, *Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, dirigido por G. C. Rodríguez Iglesias, D. J. Liñán Noguera, Madrid, 1993, 885.
- B. VAN HOUTTE, *Relevant markets in air transport*, en *Common Morket Law Review*, 27, 1990, 521.
- P. VIDAL MARTÍNEZ, *La reforma del régimen de ayudas de Estado en la Unión Europea*, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n. 34, 2013, 146.
- L. WEBER, *The application of article 86 Rome Treaty in the field of international air transportation*, en *Studi in onore di Antonio Lefebvre D'Ovidio. In occasione dei cinquantanni del Diritto della navigazione*, dirigido por E. Turco Bulgherini, Tomo II, 1995, 1359.
- F. G. WISHLADE, R. MICHIE, *Il "vaso di Pandora" e l'"oracolo di Delfi": la politica di coesione europea e il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato*, en *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2009, 877.
- F. G. WISHLADE, *When policy worlds collide: tax competition, State aid and regional economic development in the EU*, en *Journal of European Integration*, 34 (6), 2012, 585.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

F. G. WISHLADE, *To what effect? The overhaul of the Regional Aid Guidelines: the demise of competition effects and the rise of incentive effect?*, en *European State Aid Law Quarterly*, 12 (4), 2013, 659.

### **Principio del inversor privado.**

G. B. ABBAMONTE, *Market Economy Investor Principle: A Legal Analysis of an Economic Problem*, en *European Competition Law Review*, n. 4, 1996, 258.

M. CAPANTINI, *Gli aiuti di Stato ed il principio dell'investitore privato negli orientamenti della Commissione e nella giurisprudenza comunitaria*, en *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario*, dirigido por A. Massera, Pisa, 2004.

G. M. CARUSO, *Caratteri evolutivi del criterio dell'investitore di mercato. la contrapposizione fra stato azionista e stato autorità negli incerti parametri europei*, en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 1, 2014, 113.

D. CASALINI, *Aiuti di Stato alle imprese, servizi di interesse economico generale a rete e criterio dell'investitore privato in economia di mercato*, en *Foro amm. CDS*, fasc. 2003, 2733

R.C. HENDERSON, *The Private Investor Theory: ITA Equity and Credit Decisions since 1984*, en *World Competition*, n. 33, 1988, 6.

N. KHAN, K-D. BORCHARDT, *The Private Market Investor Principle: Reality check or distorting mirror?*, en *EC State Aid Law – Liber amicorum Francisco Santaolalla Gadea*, 2008, 109.

G. KARYDIS, *Le principe de l'«opérateur économique privé», critère de qualification des mesures étatiques, en tant qu'aides d'Etat, au sens de l'article 87 § 1 du Traité CE*, en *Rev. trim. Droit. européen*, 2003, 389.

M. KÖHLER, *New Trends Concerning the Application of the Private Investor Test*, en *European State Aid Law Quarterly*, 1, 2011, 21.

H. LESGUILLONS, *L'etat actionnaire et le principe de l'investisseur privé*, en *Revue de droit des affaires internationales*, 2003, 4, 363.

P. MENGOZZI, *Il principio dell'investitore in un'economia di mercato*, en *Rivista di diritto europeo*, 1995, 19.

P. NICOLAIDES, *Taxes, the Cost of Capital and the Private Investor Principle*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2, 2013, 243.

M. PARISH, *On the private investor principle*, en *European Law Review*, 2003, vol. 28, n. 1, 70.

J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, Barcelona, 2011, 217.

G. RANDO, *Attività economica e principio dell'investitore privato: il Tribunale annulla la decisione della Commissione nel caso Ryanair- Cbarleroi*, en *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2009, fasc. 2, 900.

A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Mercado, participación pública en el capital y ayudas estatales: el principio del inversor privado en una economía de mercado*, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, septiembre/octubre 2002, n. 221, 59.

A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *El principio del inversor privado en una economía de mercado ¿Quién da más?*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 330, julio 2012, 45.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

B. SLOCOCK, *The Market Economy Investor Principle*, en *Competition Policy Newsletter*, n.2, junio 2002, 23.

C. SMITS, *La notion d'avantage et le critère de «l'opérateur en économie de marché»*, en *Aides d'État*, dirigido por M. Dony, C. Smits, Bruselas, 2005, 66.

E. SZYSZCZAK, *The Survival of the Market Economic Investor Principle in Liberalised Markets*, en *European State Aid Law Quarterly*, 1, 2011, 35.

### **Ayudas de minimis.**

OFFPAT, *Desk Instructions on Administrative Procedures when using de minimis Regulation*, 2007, Reino Unido, disponible en la página web <http://www.offpat.info/publications.aspx>.

P. NICOLAIDES, M. KLEIS, M. KEKELEKIS, *Cumulation of de minimis aid to enterprises that form a single economic unit*, en *European State Aid Law Quarterly*, n. 1, 2008, 48.

M. IZQUIERDO ARINES, *Las ayudas de Estado y el Derecho Comunitario. Las ayudas de minimis: problemática derivada de la condición de entidad asociativa del sujeto solicitante*, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 21, 2009, 217.

### **Derecho aeronáutico/ Derecho europeo.**

A. AMBROSINI, *Istituzioni di diritto aeronautico*, Roma, 1939

I. ARROYO MARTÍNEZ, *Curso de derecho aéreo*, Madrid, 2006.

A. BAUZA ARAUJO, *Tratado de derecho aeronáutico*, I, Montevideo, 1976.

L. CARTOU, *Droit aérien*, París, 1963.

M. P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Milán, 2010.

M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milán, 2011.

P. COGLIOLO, S. CACOPARDO, *Manuale di diritto aeronautico*, Florencia, 1937.

G. DELLA CANANEA, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milán, 2008.

G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Turín, 2010.

M. GÓMEZ PUENTE, *Derecho administrativo aeronáutico. Régimen de la aviación y el transporte aéreo*, Madrid, 2006.

S. GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, *El Derecho Administrativo Europeo*, Sevilla, 2002.

A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, Turín, 2009.

S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, 2009.

L. TAPIA SALINAS, *Trabajos de derecho aeronáutico y del espacio*, Madrid, 1978.

L. TAPIA SALINAS, *Derecho Aeronáutico*, Madrid, 1993.

F. N. VIDELA ESCALADA, *Derecho aeronáutico*, I, Buenos Aires, 1969.

### **Comentarios de sentencias.**

Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 1974, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, asunto 167/73, apartado 32, con

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

comentarios de F. MOUSSU, *L'application du Traité de Rome au transport maritime à propos de l'arrêt de la Cour des Communautés européennes du 4 avril 1974*, en *Ann. Dr. Mar. Aér.*, 94, 149; R. J. ROGISSART, *La politique commune des transports et les règles générales du traité*, en *Cahiers de droit européen*, 1974, 584; J-V. LOUIS, *Discrimination interdite et manquement de l'Etat*, en *Cahiers de droit européen*, 1974, 587; D. WYATT, *The Freedom Principle in the Transport Sector*, en *European Law Review*, 1975, 61; T. HARTLEY, *Direct Applicability and the Failure to Repeal Incompatible National Legislation*, en *European Law Review*, 1975, 53; W. DERRICK, *The freedom principle in the transport sector*, en *European Law Review*, 1975, 61; G. GUILLAUME, *Observations sur l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 4 avril 1974 et son application au transport aérien*, en *Revue française de droit aérien*, 1976, n. 4, 534.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 173/73, apartado 27 con comentario de J. W. RODRÍGUEZ CUIEL, *Ayudas de Estado a empresas públicas: los casos ENI-Lanerossi y Alfa Romeo*, en *Gaceta Jurídica de la CEE*, n. 63, 1991, 3

Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Iannelli & Volpi SpA contra Ditta Paolo Meroni*, asunto 74/76, apartado 11 con comentario de A. Sardella, *Residue illegittimità nel sistema italiano di aiuti e contributi nel settore della carta*, en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1977, 506.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig contra República Federal de Alemania*, asunto 78-76; apartado 24, con comentarios de J. TINNION, *Parafiscal Charges in the National Courts*, en *European Law Review*, 1977, 359; A. DASHWOOD, *Preliminary Rulings on the EEC State Aid Provisions*, en *European Law Review*, 1977, 367.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, *Philip Morris Holland BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 730/79, apartado 11, con comentarios de N. MARCH HUNNINGS, *State Aids*, en *The Journal of Business Law*, 1981, 316; J. FLYNN, *The Philip Morris Decision Upheld by the European Court*, en *European Law Review*, 1981, 208; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 1999, cit., apartado 78.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, *SA Intermills contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 323/82, con comentarios de M. ROSS, *Challenging State Aids: The Effect of Recent Developments*, en *Common Market Law Review*, 1986, 867; M. DONY, *La participation des pouvoirs publics au capital des entreprises et le droit de la concurrence*, en *Cahiers de droit européen*, 1986, 161.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de octubre de 1978, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica*, asunto 156/77, 1881 ss., con comentarios de J. USHER, *The Interrelationship of Articles 173, 177 and 184 EEC*, en *European Law Review*, 1979, 36; T. VAN RIJN, *L'exception d'illégalité*, en *Cahiers de droit européen*, 1980, 190.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1985, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, asunto 290/83, con comentarios de D. GADBIN, *A propos des aides "Cresson": l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 30 janvier 1985*, en *Revue de droit rural*, 1986, 143 ; J. FLYNN, *State Aids - Recent Case Law of the European Court*, en *European Law Review*, 1987, 124; sentencia de 16 de mayo de 2002, cit., apartado 23.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari



Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1985, *Reino de los Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek BV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 296 y 318/82, apartado 20, con comentario de M. ROSS, *Challenging State Aids: The Effect of Recent Developments*, en *Common Market Law Review*, 1986, 867.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1986, *Procedimiento penal entablado contra Lucas Asjes y otros, Andrew Gray y otros, Jacques Maillot y otros, y Léo Ludwig y otros*, asuntos acumulados 209 a 213/84, con comentarios de R. PARDOLESI, en *Il Foro italiano*, IV, 1986, 293; P. J. KUYPER, en *Common Market Law Review*, 1986, 661; E. HENROTTE-ESTIENNE, *Les règles de concurrence du traité CEE s'appliquent au transport aérien*, en *Cahiers de droit européen*, 1986, 361; R. DE ELÍAS-OSTUA Y RIPOLL, *Fijación de tarifas de aviación. Aplicabilidad de las reglas de competencia del Tratado de la CEE*, en *Noticias CEE*, n. 23, 1986, 125; M. CABALLERO CLAVIJO, *La aplicabilidad de los principios sobre la libre competencia en el sector del transporte aéreo*, en *Noticias CEE*, n. 17, 1986, 99; F. GADEA OLTRA, *Las tarifas aéreas tras la sentencia "nouvelles frontières"*, en *Noticias CEE*, ob. cit., 111; R. GIUFFRIDA, *L'applicabilità delle norme CEE sulla concorrenza alle procedure nazionali di omologazione delle tariffe aeree*, en *Giust. Civ.*, I, 1987, 463; P. PIVA, *Norme antitrust e trasporto aereo nelle Comunità europee*, en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1988, 69; C. I. QUINTANA, *La aplicación de las reglas de la competencia del Tratado de Roma a la fijación de tarifas en los transportes aéreos*, en *Revista de instituciones europeas*, 1988, 105.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto C-118/85, apartados 7 s., con comentarios de F. MENEGAZZI, *Osservazioni in tema di trasparenza nei finanziamenti statali alle imprese pubbliche*, en *Dir. Comunitario Scambi Int.*, 1988, 95; J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *Indiferencia de la forma jurídica para el concepto de empresa pública*, en *Noticias CEE*, n. 42, 1988, 163.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 102/87, con comentario de M-A. HERMITTE, *Chronique de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, en *Concurrence, Journal du droit international*, 1989, 446.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de abril de 1989, *Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro GmbH contra Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.*, asunto 66/86, apartado 21, con comentarios de M. FRIEND, *Competition in the Air Transport Sector*, en *European Law Review*, 1989, 424; R. STRIVENS, E. WEIGHTMAN, *The Air Transport Sector and the EEC Competition Rules in the Light of the Ahmed Saeed Case*, en *European Competition Law Review*, 1989, 557; J. BALFOUR, *Air Transport and the EEC Competition Rules Ahmed Saeed - A Landmark Judgment?*, en *The Journal of Business Law*, 1989, 431; A. GIARDINA, *La disciplina comunitaria del trasporto aereo: gli sviluppi a seguito della sentenza nel caso Saeed*, en *Diritto del commercio internazionale*, 1989, 77; G. GUILLAUME, en *Revue française de droit aérien*, n. 2, 1989, 293.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-301/87, apartado 41, con comentarios de J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Procedimientos sobre ayudas de Estado*, en *Gaceta Jurídica de la CEE*, n. 78, 1990, 17; K. P. E. LASOK, *The Commission's Powers*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

over *Illegal State Aids*, en *European Competition Law Review*, 1990, 125; G. M. ROBERTI, *La nuova lettura dell'art.93, n.3, del Trattato CEE nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, en *Il Foro italiano*, IV, 1991, 28.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Reino de Bélgica contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto C-142/87, con comentarios de R. IANNOTTA, en *Il Foro amministrativo*, 1991, 2218; G. M. ROBERTI, *La nuova lettura dell'art.93, n.3, del Trattato CEE nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, en *Il Foro italiano*, IV, 1991, 28.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-305/89, apartado 24, en *Giurisprudenza di merito*, n.2, 1993, 543, con comentario de, con nota de M. ORLANDI, *Aiuto di Stato mediante conferimento di capitale alle imprese*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-303/88, apartado 20, con comentarios de R. BARATTA, en *Il Foro amministrativo*, 1991, 2501; F. MINNECI, *Le partecipazioni pubbliche al capitale di imprese*, en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1991, 365 ss.; J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Ayudas de Estado a empresas públicas: los casos ENI-Lanerossi y Alfa Romeo*, cit., 3; G. STANSFIELD, en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, 262.

Sentencia de 23 de abril de 1991, *Höfner und Elser*, asunto C-41/90, apartado 21, con comentario de P. J. SLOT, en *Common Market Law Review*, 1991, 964.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 1993, *Christian Poucet contra Assurances générales de France y Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon*, asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, con comentario de L. SCUDIERO, *La nozione di impresa nella giurisprudenza della corte di giustizia*, en *Foro it.*, 1994, IV, 113.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1993, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-364/90, con comentario de M-A. HERMITTE, *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes. Concurrence*, en *Journal du droit international*, 1994, 520.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH contra Eurocontrol*, asunto C-364/92, apartado 30, en *Dir. trasp.*, 1994, 937, con comentario de M. M. COMENALE PINTO, *In margine ad assistenza al volo e riscossione dei contributi di rotta, tra esercizio di pubblici poteri ed attività di impresa*. Vid. también comentario de L. DI VIA, *Brevi note sul criterio di economicità e l'impresa rilevante per il diritto della concorrenza nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, en *Il Foro italiano*, IV, 1994, 297.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, *Banco de Crédito Industrial SA, hoy Banco Exterior de España SA contra Ayuntamiento de Valencia*, asunto C-387/92, apartado 14, con comentario de J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Comentario de algunas sentencias de 1994 sobre ayudas de Estado*, en *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, n. 109, 1996, 15.

sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, *Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, apartado 40, con comentarios de C. GIMENO VERDEJO, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Las sentencias de 14 de septiembre de 1994 en materia de ayudas otorgadas por el Reino de*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

*España a determinadas empresas*, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 13, 1995, 182; J. W. RODRÍGUEZ CUIEL, *Comentario de algunas sentencias de 1994 sobre ayudas de Estado*, en *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, n. 109, 1996, 13.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros contra La Poste y otros*, apartado 60, con comentarios de G. P. MANZELLA, C. NIZZO, *Giudice nazionale ed aiuti di stato non notificati*, en *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, 1128; F. PICOD, *Jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance (juin-août 1996)*, en *Revue des affaires européennes*, 1996, 268.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1996, *República Federal de Alemania, Hanseatische Industrie-Beteiligungen GmbH y Bremer Vulkan Verbund AG contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-329/93, C-62/95 y C-63/95, apartado 36 con comentario de M. ROSS, en *Common Market Law Review*, 1997, 1293.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, *Het Vlaamse Gewest (Región de Flandes) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-214/95, con comentario de O. PORCHIA, *La legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali nei ricorsi per annullamento degli atti comunitari: la sentenza Regione fiamminga (Nota a sent. Trib.CE 30 aprile 1998, causa T-214/95)*, en *Il diritto dell'Unione Europea*, vol. 4, 2, 1999, 337.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, *Breda Fucine Meridionali SpA (BFM) y Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-126/96 y C-127/96, con comentario de M. ORLANDI, en *Il Foro italiano*, IV, 1999, 88.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1998, *British Airways plc, Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Air UK Ltd, Euralair international, TAT European Airlines SA y British Midland Airways Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, apartado 79, con comentario de J. TENENBAUM, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts Aides d'Etat*, en *Revue du marché unique européen*, n. 3, 1998, 249.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 17 de junio de 1999, *Reino de Bélgica contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-75/97, apartado 35, con comentario de R. BARATTA, *Sulla compatibilità con il diritto comunitario, in materia di aiuti di Stato, della c.d. legge Prodi sull'amministrazione..., osservazione a Corte giust. Ce, 17 giugno 1999, causa C-295/97*, en *Giustizia civile*, vol. 49, n. 10, 1999, 2574.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, *Pavel Pavlov y otros contra Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, con comentario de G. RUTA, en *GE Diritto ed economia dello stato sociale*, n. 1, 2001, 167.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Alitalia - Linee aeree italiane SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-296/97, apartado 96, con comentarios de N. DE LUCA, *Ancora sugli aiuti di Stato alle compagnie di bandiera: giudici comunitari smentiscono nuovamente la Commissione*,

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

en *Dir. trasp.*, 2001, 705; M. P. CHITI, *Il caso Alitalia e il deficit amministrativo della Commissione europea*, en *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 251; L. SICO, *Precisazioni in merito all'ampiezza del sindacato giurisdizionale di legittimità su decisioni adottate in base a valutazioni discrezionali*, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 956.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra AG contra Schhleswag AG, con intervención de: Windpark Reußenköge III GmbH y Land Schleswig-Holstein*, asunto C-379/98, apartado 58, con comentarios de L. IDIOT, en *Europe*, n. 182, 2001, 26; A. GOOSSENS, S. EMMERECHE, en *Common Market Law Review*, 2001, 991; R. ALONSO GARCÍA, *Costes de transición a la competencia y ayudas públicas: reflexiones a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Preussenelektra, de 13 de marzo de 2001 (C-379/98)*, en *Diario La ley*, n. 5324, 2001, 1.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 6 de marzo de 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA y Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00) contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-92/00 y T-103/00, apartado 57, con comentario de M. URREA CORRES, *El ejercicio de la competencia del país vasco en materia fiscal y su compatibilidad con el derecho comunitario europeo*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, 525.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto C-482/99, apartado 23, con comentario de A. Alexis, *Notion d'aide d'Etat. Remarques sur l'arrêt Stardust Marine du 16 mai 2002*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2002, 149.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 2002, *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa - Diputación Foral de Guipúzcoa y Territorio Histórico de Vizcaya - Diputación Foral de Vizcaya contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados T-346/99, T-347/99 y T-348/99, con comentario de G. SAMANIEGO BORDIÚ, *Reflexiones sobre las medidas fiscales que pueden ser consideradas como ayudas de Estado encubiertas y las ayudas que fomentan el traslado de empresas en la Unión Europea*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 235/236, 2004, 9.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 20 de noviembre de 2003, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie contra GEMO SA*, asunto C-126/01, apartado 29, con comentario de A. FRATANI, F. FILPO, *I nuovi sviluppi giurisprudenziali sul concetto di aiuto di Stato: dalla formula Altmark al paradosso del monopolistaconcorrente di Chronopost*, en *Contratto e impresa / Europa*, 2003, 1183.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 15 de diciembre de 2005, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-66/02, apartado 99, con comentarios de L. IDOT, *Restitution des aides à la suite d'une décision d'incompatibilité*, en *Europe*, n. 59, 2006, 27; S. GIANONCELLI, *Gli incentivi fiscali alla riforma del sistema bancario italiano al vaglio della Corte di Giustizia europea*, en *Rassegna tributaria*, 2006, 652.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze contra Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato y Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, asunto C-222/04, apartado 112 con comentario de A. BOINDI, *Review of Judgment in Case C-*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al.*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2006, 371; C. GIORGIANTONIO, en *Il Foro italiano*, IV, 2006, 249; L. ARCELIN, *Notion d'entreprise au sens du droit de la concurrence communautaire: variations autour de son activité économique*, (CJCE, 10 janvier 2006), en *Petites affiches. La Loi / Le Quotidien juridique*, n. 99-100, 2007, 21.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) de 22 de febrero de 2006, *EURL Le Levant 001 y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-34/02, apartado 110 con comentario de L. Idot, en *Europe (Paris)*, n. 4, 2006, 22.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de junio de 2006, *Union française de l'express (UFEX), DHL International SA, Federal express international (France) SNC y CRIE SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-613/97, apartado 158, con comentario de L. Idot, en *Europe*, n. 69, 2001, 25.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 12 de diciembre de 2006, *Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid y Federación Catalana de Estaciones de Servicio contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-95/03, con comentario de J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *Actuaciones urbanística, ayudas públicas y fondos estatales*, en *Actas de derecho industrial y derecho de autor*, Tomo 27, 2006-2007, 695.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Octava) de 25 de junio de 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-268/06, con comentario de J. LASALLE, *Pouvoir d'appréciation de La Commission en matière d'aides d'État et obligation de motivation*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) contra Elliniko Dimosio*, asunto C-49/07, apartados 27 s, con comentario de V. MANTECA VALDELANDE, *Competiciones deportivas y libre competencia empresarial (Comentario a la STJCE de 1 de julio de 2008, As. C-49/07)*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 305, 2010, 113.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) y otros contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros*, asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06, con comentarios de L. IDOT, *Mesures adoptées par des communautés infra-étatiques et condition de sélectivité*, en *Europe 2008*, n. 378, 38; V. RUIZ ALMENDRAL, *¿Vuelta a la casilla de salida? El concierto económico vasco a la luz del Ordenamiento comunitario*, en *Revista española de Derecho Europeo*, n. 28, 2008, 499; J. RUBÍ CASSINELLO, *El concierto económico a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008*, en *Unión Europea Aranzadi*, n. 1, 2009, 23; G. VEZZOSO, *La fiscalità di vantaggio nelle pronunce della Corte UE*, en *Diritto e pratica tributaria*, II, 2009, 540; M. CIENFUEGOS MATEO, *El concierto económico vasco frente al Derecho comunitario europeo*, en *Unión Europea Aranzadi*, n. 2; 2009, 29.

Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 15 de junio de 2010, *Mediaset SpA contra Comisión Europea*, asunto T-177/07, apartados 153 a 156, con comentario de C. B. CALINI, *Brevi note in tema di decoder digitali*, en *Mercato concorrenza regole*, n. 2, 2010, 329.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

#### Capítulo IV. AYUDAS DE FUNCIONAMIENTO CONCEDIDAS A LOS AEROPUERTOS EUROPEOS.

- J. BALFOUR, S. LEANDRO, *Solange State aid in the airline sector: a change in focus*, en *European State Aid Law Quarterly*, vol. 10, n. 2, 2011, 225.
- D. BARRET, *Airport competition in the deregulated European aviation market*, en *Journal of Air Transport Management*, 6, 2000, 13.
- A. CASAL FREIRÍA, *Las nuevas directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, en *Riv. dir. trasp.*, 2014, pendiente de publicación.
- CRANDFIELD UNIVERSITY, *Study on competition between airports and the application of State aid rules*, 2002.
- G. DE PAULA E OLIVEIRA, *Abuse of dominance in the airport sector*, en *Journal of Transport Literature*, vol. 7, n. 1, 2013, 21.
- D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milán, 2010.
- N. FALCONE, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt «Aéroports de Paris»*, en *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 4, 2002, 857.
- P. FORSYTH, D. GILLEN, J. MULLER, H-M. NIEMEIER (Dirigido por), *Airport competition: the European experience*, Londres, 2010
- B. HASLINGER, *Review of the Community Guidelines on Financing of Airports and Start-Up Aid to Airlines Departing from Regional Airports*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2011, n. 4, 613.
- R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, en *Trattato dir. amm. europ.*, Parte spec., Milán, 2007, 2049.
- J. KOCIUBIŃSKI, *Relevant market in commercial aviation of the European Union*, en *Wroclaw Review of Law, Administration and Economics*, 2011, 12.
- J. KOCIUBIŃSKI, *Fleet Reduction in Rescue and Restructuring Aid to Airlines: A Critical View*, en *EStAL*, n. 3, 2014, 454.
- D. PAVLYUK, *Airport benchmarking and spatial competition: a critical review*, en *Transport and Telecommunication*, 2012, vol. 13, n. 2, 123.
- J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Ayudas Públicas al sector aeroportuario: perspectivas ante la revisión en curso de las vigentes Directrices comunitarias*, en *La nueva ordenación del mercado de transporte*, dirigido por M. V. Petit Lavall, F. Martínez Sanz, A. Recalde Castells, coordinado por A. Puetz, Madrid, 2013, 677.
- C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padua, 2000, 132 ss
- G. ROMANELLI, *Il vigente sistema normativo aeroportuale italiano nel rapporto con la disciplina antitrust*, en *Il nuovo ruolo dell'aeroporto: l'attività dell'Unione europea, del legislatore italiano, dell'autorità garante della concorrenza e del mercato (Atti del Convegno, Venezia, 14-15 ottobre 1994)*, dirigido por G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, F. Bonanome, Milán, 1995, 6.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Nápoles, 2011, 108.

B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Las ayudas a las compañías aéreas como factor coadyuvante en el desarrollo endógeno local*, en *Estudios sobre Derecho y Economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 1338 ss.

D. STARKIE, *Airport regulation and competition*, en *Journal of Air Transport Management*, 8, 2002, 63.

### **Compañías low cost.**

C. BARBOT, *Low cost carriers, secondary airports and State aid: an economic assessment of the Charleroi affair*, FEP Working paper Universidade de Oporto, 2004, 159;

C. BARBOT, *Low-cost airlines, secondary airports, and State Aid: An economic assessment of the Ryanair-Charleroi Airport agreement*, en *Journal of Air Transport Management*, 2006, 12, 197.

G. COLANGELO, *Aiuti di Stato e vettori low cost all'indomani del caso Ryanair. Commissione Europea - Decisione del 12 febbraio 2004*, en *Dir. tur.* 2004, 247.

G. COLANGELO, *Il caso Charleroi*, en *Merc. coinc. reg.*, 2004, 413.

H. KRISTOFERITSCH, J. SIGNES DE MESA, *El futuro de las aerolíneas de bajo coste (A propósito de la decisión Charleroi y las Directrices sobre la financiación de aeropuertos y puestas en marcha de nuevas rutas)*, en *REDE*, 2006, 20.

A. LYKOTRAFITI, *Low Cost Carriers and State Aids: A Paradox? Reflections on the Ryanair/Charleroi case*, en *European state aid law quarterly*, n. 2, 2008, 214 .

I. FERNÁNDEZ TORRES, *El caso Charleroi y las directrices de 2005 a examen tras la sentencia del TPI de 17 de diciembre de 2008: el problema del principio del inversor privado*, en *Estudios de Derecho Aéreo: Aeronave y liberalización*, Marcial Pons, 2009.

J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, Barcelona, 2011, 161 ss.

M. V. PETIT LAVALL, *Las Directrices 2005 de la Comisión Europea sobre ayudas públicas al sector aéreo tras las Decisiones Ryanair e Intermed*, en *Der. Neg.*, n. 182, 2005, 17.

C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, en *Dir. trasp.*, 2005, 501.

C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, en *Dir. Comunit. scambi intern.*, 2007, 545.

### **Comentarios de sentencias.**

Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1985, *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 41/83, apartado 20, con comentarios de R. SILVA DE LAPUERTA, *El Derecho de la competencia y las empresas públicas*, en *Noticias CEE*, 1985, 681; R. SCHULTE-BRAUCKS, *European Telecommunications Law in the Light of the British Telecom Judgment*, en *Common Market Law Review*, 1986, 39; G. NAPOLETANO, A. M. PICCHIA, *Il caso "British*

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

*Telecommunications*", en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, 82; G. NAPOLETANO, *Diritto comunitario e diritto internazionale nel caso "British Telecommunications"*, en *Rivista di diritto internazionale*, 1987, 261; C. DI PAOLO, *Concentrazioni nel settore delle telecomunicazioni e Trattato CEE*, en *Rivista di diritto internazionale*, 1987, 573; B. VILÀ COSTA, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1987, 250.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2000, *Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-128/98, en *Dir. trasp.*, 2001, 721, con comentario de N. DE LUCA, *Ancora sugli aiuti di Stato alle compagnie di bandiera: i giudici comunitari smentiscono nuovamente la Commissione*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, *Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-82/01 P, con comentarios de M. TRANCHIDA, *La qualificabilitat dell'ente di gestione aeroportuale come impresa ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie a tutela della concorrenza*, en *Dir. trasp.*, 2003, 895; P. CIRIELLI, *Il commento*, en *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2004, 177.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 12 de diciembre de 2006, *SELEX Sistemi Integrati SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-155/04, con comentarios de C. PRIETO, *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes*, en *Concurrence, Journal du droit international*, 2007, 668; L. IDOT, *Retour sur la notion d'entreprise*, en *Europe*, n. 68, 2007, 24; L. TROVÒ, *Eurocontrol: in assenza di attività economica non scattano le norme sulla concorrenza*, en *Dir trasp*, 1, 2008, 149.

## **Capítulo V. LA ACTIVIDAD DE GESTIÓN AEROPORTUARIA COMO UN SERVICIO DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL.**

### **Transporte aéreo.**

A. ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, en *Dir. trasp.*, 2000, II, 67.

Q. CALDERÓN, *Servicios aéreos con destinos ultraperiféricos*, en *XXXIV Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y especial*, Padua, 2010, 339.

D. COLLINS, *Notes on Funding Airports as Services of General Economic Interest*, en *Sixth Experts' Forum 2008*, en *European State Aid Law Institute*, 2008, 55.

M. DEIANA, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, en *Dir. trasp.*, 2001, 423.

M. DEIANA, *Liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea y obligaciones de servicio público*, en *Estudios sobre derecho y economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 613.

M. DEIANA, *La financiación de las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, en *Financiación de las obligaciones de servicio público*, Valencia, 2009, 135.

P. FOIS, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, en *Dir. trasp.*, 2000, 335.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, 2010.

L. MASALA, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, en *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo (atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999)*, Torino, 2002, 111.

G. SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, en *Dir. trasp.*, 2000, 45.

S. ZUNARELLI, *Servizi aerei e continuità territoriale*, en *XXXIV Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y especial*, Padua, 2010, 349;.

### **Sentencia Altmark.**

A. ALEXIS, *L'arrêt Altmark Trans du 24 juillet 2003: la Cour de Justice précise les conditions de financement des Services d'intérêt économique général*, en *Competition Policy newsletter*, 2003, n. 3, 1.

J. L. BUENDÍA SIERRA, J. A. RODRÍGUEZ MINGUEZ, *Ayudas de Estado y Servicios de Interés Económico General: ¿BUPA versus ALTMARK?*, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 2009, n. 9, 49.

A. LEPIECE, *Le paquet post-Altmark II: Réforme de la réglementation européenne sur le financement des services publics*, en *Journal de droit européen*, 2012, Vol. 20, n. 191, septembre, 205.

F. LOUIS, A. VALERY, *Ferring revisited: the Altmark Case and State financing of public service obligations*, en *World Competition*, 2004, 53.

M. MEDINA, *Le financement des services publics en France dix ans après l'arrêt Altmark*, en *Concurrences*, n.1, 2014, 1.

M. MEROLA, M. MEDINA, *De l'arrêt Ferring à l'arrêt Altmark: continuité ou revirement dans l'approche du financement des services publics*, en *Cahiers de Droit européen*, vol. 34, 2003, 1, 639.

P. NICOLAIDES, *The New Frontier in State Aid Control An Economic Assessment of Measures that Compensate Enterprises*, en *European Competition Law Review*, vol. 24, 2003, 561.

A. RENZULLI, *Services of General Economic Interest: The Post-Altmark Scenario*, en *European Public Law*, Vol. 14, 2008, 399.

J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La financiación pública de los SIEG y la jurisprudencia post-Altmark*, en *Azpilcueta: cuadernos de derecho*, n. 21, 2010, 93.

J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La jurisprudencia post-Altmark y la financiación de los SIEG*, en *Actas de derecho industrial y derecho de autor*, 30, 2009-2010, 691.

B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada*, en *División de recursos naturales e infraestructura ONU*, 2011, 19.

S. SANTAMATO, N. PESARESI, *Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling*, en *Competition Policy Newsletter*, 2004, n. 1, 17.

A. SINNAEVE, *State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case*, en *European State Aid Law Quarterly*, n. 3, 2003, 351.

E. ZANELLI, *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante?*, en *Politica del diritto*, XXXV, n. 1, marzo 2004, 175.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

## Normativa SIEG.

A. ALEMANNI, *Aiuti di Stato*, en *Dizionario di diritto pubblico*, dirigido por S. Cassese, Milán, 2006, 197.

J. ARAUJO-JUÁREZ, *Régimen jurídico de los servicios económicos de interés general*, en *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, coordinado por A. Arismendi, J. Caballero Ortiz, Vol. 2, 2003, 1969.

G. ARIÑO ORTÍZ, *El servicio público como alternativa*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 23, 1979, 537.

J. BARNES VÁZQUEZ, *El principio de proporcionalidad Estudio preliminar*, en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 5, 1998, 15.

E. BERGAMINI, *La nozione di servizio di interesse generale nel diritto dell'Unione europea: evoluzione e rapporto con le nozioni nazionali*, en *Diritto e politiche dell'Unione europea*, 2007, 1.

C. H. BOVIS, *Financing Services of General Interest, Public Procurement and State Aids: The Delineation between Market Forces and Protection in the European Common Market*, en *Journal Business Law*, vol. 1, 2005, 1.

C. H. BOVIS, *Public procurement, State aid and public services: between symbiotic correlation and asymmetric geometry*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2003, 558.

S. BRACQ, *Droit communautaire matériel et qualification juridique: le financement des obligations de service public au coeur de la tourmente*, en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 40, 2004, 52. AA. VV., en *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2012, 85 ss.

S. BRACQ, *Le financement des services d'intérêt économique général en droit de l'Union européenne*, en *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2012, 1, 85.

E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI, *Le regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Turín, 2010.

J. L. BUENDIA SIERRA, *Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law Article 86 (former Article 90) of the EC Treaty*, Oxford, 2000.

J. L. BUENDIA SIERRA, *Services d'intérêt général en Europe et politique communautaire de concurrence*, en *EC, Competition Police Newsletter*, n. 3, vol. 2, 1996, 14.

J. L. BUENDIA SIERRA, *Derechos especiales y exclusivos, servicios públicos y servicios de interés económico general*, en *Tratado de Derecho de la Competencia. Unión Europea y España*, vol. II, cap. 16, 1055.

G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi d'interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Turín, 2008.

M. CARLÓN RUIZ, *¿Crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de estado dirigidas a su financiación*, en *Revista de Administración Pública*, n. 189, Madrid, 2012, 75.

G. F. CARTEI, *Servizio universale*, en *Enciclopedia del diritto*, 2010, Milán, 1057.

E. CASAS CABELLO, *Los servicios de interés económico general en las regiones ultraperiféricas: el proyecto SIEGRUP*, en *Hacienda Canaria*, 2006, 189.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

L. CERASO, *Il finanziamento dei servizi d'interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, 98.

V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, en *Riv. it. Dir. Pubbl. com.*, 2006.

C. COSTANTINO, *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di stato: il regolamento n. 360/2012 e la soglia de minimis per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico*, en *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, 2013, 100.

G. DE LA DEHESA, *Once fallos de mercado y de Estado en la crisis financiera*, en *Papeles de Economía Española*, 2009, 122.

L. DíEZ-PICAZO, *La idea de servicios de interés económico general*, en *Estudio De Derecho Público Económico, Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, dirigido por L. Cosculluela Montaner, Madrid 2003, 678.

L. M. DíEZ-PICAZO, *Los servicios de interés económico general en el ordenamiento comunitario*, en *Derecho de la Regulación Económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, dirigido por S. Muñoz Machado, J. Esteve Pardo, Madrid, 2010, 409.

T. R. FERNÁNDEZ, *Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy*, en *Revista de Administración Pública*, n. 150, 1999, 70.

N. FIEDZIUK, *Services of general economic interest in EU law*, 2013, publicado en el sitio web: [https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/services-of-general-economic-interest-in-eu-law\(0c3a568f-ba69-48f7-9c5d-53ba7bfe4bd3\).html](https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/services-of-general-economic-interest-in-eu-law(0c3a568f-ba69-48f7-9c5d-53ba7bfe4bd3).html).

D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale*, Milán, 2010.

D. GALLO, *Finanziamento dei servizi d'interesse economico generale e aiuto di Stato nel Diritto Comunitario*, en *Riv. it. dir. pubbl.*, 2007, 893.

D. GALLO, *Gli aiuti di stato e la compensazione di obblighi di servizio pubblico*, en *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, dirigido por L. F. Pace, 2013, 527.

D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, Mercato e Welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milán, 2010.

L. BRAVO CHEW, L. F. GAMBOA, *Subsidios cruzados: el caso del sector postal*, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, 2006, 251.

R. GARCÍA GALLARDO, M. BERMÚDEZ CABALLERO, *Reforma sobre ayudas de Estado (SIEG)*, en *Derecho de los negocios*, n. 22, 254, 2011, 50.

J. A. GARCÍA DE COCA, *Régimen jurídico de las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés general*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 232, 2004.

S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El Derecho comunitario ante el servicio público y la competencia*, en *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, 124, 1997, 17 a 21.

E. GROMNICKA, *Services of general economic interest in the State Aids regime: Proceduralisation of political choices?*, en *European Public Law*, 2005, Vol. 11, n. 3, 429.

L. GYSELEN, *Services of General Economic Interest and Competition under European Law. A Delicate Balance*, en *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 1, n. 6, 2010, 491.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

L. HOORNAERT, *Looking back to the ERA Conference "One Year of Application of the New Package for Services of General Economic Interest"*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2013, 773.

G. KAMARIS, *The reform of EU state aid rules for services of general economic interest in times of austerity*, en *European Competition Law Review*, 2012, 55 ss.

M. T. KARAYIGIT, *The Notion of Services of General Economic Interest Revisited*, en *European Public Law*, vol. 1, 2009, 575.

J. KOCIUBIŃSKI, *Services of general economic interest – Towards a European concept of public services*, en *Wroclaw Review of Law Administration & Economics*, vol. 1, n. 2, 2011, 49.

J. C. LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, Navarra, 2009.

M. LÓPEZ ESCUDERO, *Acceso a los servicios de interés económico general*, en *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea Comentario artículo por artículo*, coordinado por A. Mangas Martín, L. N. González Alonso, Madrid, 2008, 607.

F. B. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *Alcance y aplicación del artículo 90.2 (nuevo 86.2) del Tratado de la Comunidad Europea en la jurisprudencia comunitaria*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 102, 1999, 298.

J. MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, *Servicios de interés general y artículo 86 del Tratado CE: Una visión evolutiva*, Madrid, 2005.

L. MALFERRARI, *Aiuti di Stato, vantaggi fiscali e servizi pubblici*, en *Il diritto industriale*, 2002, 167.

L. MARTÍN-RETORTILLO, *El derecho de acceso a los servicios de interés económico general*, en *Estudios de Derecho público económico: Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, 2003, 494.

M. MARTINELLI, *Compensazioni finanziarie di obblighi di servizio pubblico e aiuti di stato*, en *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 113.

F. MARTUCCI, *Chronique de droit administratif et droit de l'Union européenne, 1er juillet 2012-31 décembre 2012*, en *RFDA*, 2013, 367.

R. MASTROIANNI, A. ARENA, *I servizi pubblici nel GATS e nel TFUE: una radicale divergenza di impostazione?*, en *Dir. comm. Internaz.*, 2010, 27.

M. MEROLA, *Il «pacchetto» normativo sul finanziamento dei servizi di interesse economico generale alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale*, en *Il mercato unico dei servizi*, dirigido por F. Bestagno, L.G. Radicati di Brozolo, Milán, 2007, 117.

J. J. MONTERO PASCUAL, *Régimen jurídico de los servicios de interés económico general*, en *Financiación de las obligaciones de servicio público: ayudas públicas a las telecomunicaciones, televisión, correos y transporte aéreo, marítimo y terrestre*, coordinado por J. J. Montero Pascual, 2009, 13.

L. MORAL SORIANO, *How proportionate should anti-competitive state intervention be?*, en *European law review*, n.1, 2003, 112.

L. MORAL SORIANO, *Proporcionalidad y servicios de interés económico general*, en *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 12, 2004.

S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio Público y Mercado i. Los Fundamentos*, Madrid, 1997.

L. PERFETTI, *Servizi d'interesse economico generale e pubblici servizi (sulla Comunicazione della Commissione europea relativa ai servizi d'interesse generale del 20 settembre 2000)*, en *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

C. PINOTTI, *Costo dei servizi universali e aiuti di Stato tra giurisprudenza comunitaria e iniziative della Commissione: ovvero problemi veri e meno veri, aspettando la sentenza Altmark*, en *Contratti dello Stato e degli enti pubblici*, n. 3, 2003, 389

T. PROSSER, *The Limits of Competition Law Markets and Public Services*, Oxford, 2005.

A. RENZULLI, *Services of General Economic Interest: The Post-Altmark Scenario*, *European Public Law*, vol. 14, 2008, 399.

J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *El régimen jurídico comunitario de las compensaciones por SIEG y su delimitación por la jurisprudencia*, en *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 2012, 9.

J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *El «paquete modernizador» del artículo 86 CE y las compensaciones por servicios de interés económico general*, en *Cuadernos europeos de Deusto*, n. 38, 2008, 177.

J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La jurisprudencia post-Altmark y la financiación de los SIEG*, en *Actas de derecho industrial y derecho de autor*, 30, 2009-2010, 691.

M. ROSS, *Promoting Solidarity: From Public Services to a European Model of Competition?*, en *Common Market Law Review*, vol. 44, n. 4, 2007, 1057.

M. ROSS, *Article 16 EC and Services of General Interest: From Derogation to Obligation?*, en *European Law Review*, n. 25, 2000, 22.

M. ROSS, *A Healthy Approach to Services of General Economic Interest? The BUPA Judgment of the Court of First Instance*, en *ELRev.* 34, n. 1, 2009, 127.

W. SAUTER, *Services of general economics interest and universal service in EU law*, en *European Law Review*, vol. 33, n. 2, 2008, 167.

W. SAUTER, *Case T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd, BUPA Ireland Ltd v. Commission of The European Communities, Judgment of the Court of First Instance of 12 February 2008*, nyr, en *Common Market Law Review*, 2009, 269 ss.

W. SAUTER, *Risk equalization in health insurance and the new standard for public service compensation in the context of state aid and services of general economic interest under EU law*, en *TILEC Discussion Paper No. 2008-042*, 2008.

W. SAUTER, *Services of general economics interest and universal service in EU law*, en *European Law Review*, vol. 33, n. 2, 2008, 167.

W. SAUTER, *The Altmark package mark II: new rules for State aid and the compensation of services of general economic interest*, en *European Competition Law Review*, 2012, 307.

M. SAVOJA, *Compatibilità degli affidamenti in house dei servizi pubblici locali con il diritto comunitario*, en *Riv. amm. rep. ital.*, Roma.

A. SEGURA SERRANO, *El interés general y el comercio de servicios*, Tecnos, Madrid, 2003.

A. SEGURA SERRANO, *Los «servicios de interés económico general» tras el Tratado de Lisboa: de la excepción a la regulación positiva*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 38, enero/abril 2011, Madrid, 59.

A. SINNAEVE, *What's New in SGEI in 2012? - An Overview of the Commission's SGEI Package*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2/2012, 347.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

V. SOTTILI, *Servizi pubblici e norme comunitarie di concorrenza: l'applicazione dell'articolo 90, n. 2, del Trattato CE alla disciplina degli aiuti statali*, en *Giurisprudenza italiana*, I, 1995, 943.

E. SZYSZCZAK, *Modernising State Aid and the Financing of SGEI*, en *Journal of European Competition Law and Practice*, 2012, 332.

E. SZYSZCZAK, *Financing Services of General Economic Interest*, La haya, 2013.

R. URSI, *L'evoluzione della nozione di servizio economico generale nel processo d'integrazione europea*, en *Nuove autonomie*, 2002.

D. ZEGARRA VALDIVIA, *El servicio público en el Derecho Comunitario*, en *El servicio público. Fundamentos*, Perú, 205.

### **Comentarios de sentencias.**

Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1985, *Procureur de la République contra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, asunto 240/83, con comentario de F. MACRÌ, *Principio di trasparenza e cabotaggio marittimo: due recenti casi*, *Il diritto dell'Unione Europea*, 2002, 687.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1991, *Merci convenzionali porto di Genova SpA contra Siderurgica Gabrielli SpA*, asunto C-179/90, apartado 27, con comentarios de F. MUNARI, *Compagnie portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto comunitario e la Corte di Giustizia*, en *Il Diritto marittimo*, 1991, 1129; C. BRUSCO, *Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie*, en *Il Foro italiano*, IV, 1992, 226; F. MACARIO, *Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli fra normativa comunitaria e disciplina "antitrust": la vicenda delle compagnie portuali*, en *Il Foro italiano*, IV, 1992, 229; L. NICOLOSI, *Diritto di esclusiva sulle operazioni portuali: incompatibilità con la normativa del Trattato CEE*, en *Giustizia civile*, I, 1992, 2291; L. GYSELEN, en *Common Market Law Review*, 1992, 1229.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, *Procedimento penal entablado contra Paul Corbeau*, asunto C-320/91, apartado 17 s., con comentarios de R. GIESEN, *Statutory Monopolies and EC Competition Law: The Belgian Post Monopoly Case*, en *European Competition Law Review*, 1993, 279; L. HANCHER, en *Common Market Law Review*, 1994, 105; J. M. DE DIOS, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1994, 250; A. WACHMANN, F. BERROD, *Les critères de justification des monopoles : un premier bilan après l'affaire Corbeau*, en *Revue trimestrielle de droit européen*, 1994, 39; M-A. HERMITTE, *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes*, en *Concurrence, Journal du droit international*, 1994, 513; S. M. TAYLOR, *Article 90 and Telecommunications Monopolies*, en *European Competition Law Review*, 1994, 322; A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, *Servicio público, interés general, monopolio: recientes aportes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (1993-1994)*, en *Revista española de Derecho Administrativo*, 1994, 589; R. IANNOTTA, en *Il Foro amministrativo*, 1994, 1692; T. CALLOVÀ, *Sulla disposizione contenuta nell'art.90 del Trattato CEE in relazione alle altre regole di concorrenza*, en *Il diritto di autore*, 1995, 1; P. MANZINI, *L'intervento pubblico nell'economia alla luce dell'art.90 del Trattato CE*, en *Rivista di diritto internazionale*, 1995, 379.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 18 de junio de 1998, *Corsica Ferries France SA contra Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl y Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, asunto C-266/96, apartado 45, con comentarios de L. IDOT, en *Europe*, n.286, 1998, 16.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) de 10 de mayo de 2000, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-46/97, con comentario de J-Y. Chérot, en *Europe*, n. 221, 2000, 22.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 22 de noviembre de 2001, *Ferring SA contra Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, asunto C-53/00. Para un amplio estudio, ver. J. W. RODRÍGUEZ CURIEL, *Inexistencia de ayuda de estado en la mera compensación por obligaciones de servicio público (Sentencia "Ferring" de 22.11.2001)*, en *Gaceta jurídica de la CE (GJCE)*, n. 216, 2001, 90; J. A. RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *La financiación de los servicios públicos y la noción de ayuda de estado. A propósito de la STJCE de 22 de noviembre de 2001, en el asunto C-53/00. Decisión prejudicial planteada por el tribunal des affaires de sécurité sociale de Créteil (Francia), en el litigio Ferring SA c. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 6, 2002, 953; F. LOUIS, A. VALERY, *Ferring revisited: the Altmark Case and State financing of public service obligations*, en *World Competition*, 2004, 53; M. MEROLA, M. MEDINA, *De l'arrêt Ferring à l'arrêt Altmark: continuité ou revirement dans l'approche du financement des services publics*, en *Cahiers de Droit européen*, vol. 34, 2003, 1, 639.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans gmbh y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark gmbh en el que participa Oberbundesanwalt Beim Bundesverwal Tungsericht*, asunto C-280/00, con comentarios de M. ANTONUCCI, *I servizi di interesse economico generale e gli aiuti di Stato*, en *Cons. Stato*, 2003, II, 1354; J. A. RODRIGUEZ MIGUEZ, *De nuevo sobre la financiación de los servicios de interés económico general y las ayudas de Estado*, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 8, 2004, 1075; G. MENDOLA, *Trasporto pubblico e aiuti di Stato*, en *Dir. trasp.*, 2004, 455; R. MAGLIANO, *Servizi de interesse economico generale, aiuti di Stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: giurisprudenza Altmark e iniziative normative della Commissione CE*, en *Dir. comm. internaz.*, 2004, 765.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008, *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd y BUPA Ireland Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-289/03, con comentarios de A. BIONDI, *BUPA v. Commission*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2008, 401; J-Y. CHEROT, *Le TPICE se prononce sur la portée de la jurisprudence Altmark*, en *Concurrences: revue des droits de la concurrence*, 2008, n. 2, 144 ; W. SAUTER, en *Common Market Law Review*, 2009, 269 ; M. ROSS, *A healthy approach to services of general economic interest? The BUPA judgment of the Court of First Instance*, en *European Law Review*, 2009, 127.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 26 de junio de 2008, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-442/03, apartados 145 ss., con comentarios de L.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

IDOT, *Financement des chaînes publiques de télévision*, en *Europe*, n. 272, 2008, 24; M. HONORÉ, *Case T-442/03, SIC v. Commission*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2008, 761.

## **Capítulo VI. AYUDAS A LA INVERSIÓN DE INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS.**

### **Infraestructura e instalaciones aeroportuarias.**

A. ANTONINI, *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico*, en *Giureta*, vol. VI, 2008, disponible en la página web <http://www.giureta.unipa.it>.

G. BEL, T. BROWN, R. CUNHA MARQUES, *Public-Private Partnerships: Infrastructure, Transportation and Local Services*, en *Local Government Studies*, vol. 39, n. 3, 2013, 303.

M. CAMPO MOZO, *Ayudas de estado a las infraestructuras de transporte: análisis y evolución*, Tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid, 2012.

A. CASAL FREIRÍA, *La financiación de infraestructuras la nueva perspectiva europea (a propósito del asunto del aeropuerto de Leipzig/Halle)*, en *Riv. dir. nav.*, 2013, n. 2, 778.

A. CASAL FREIRÍA, *Las nuevas directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, en *Riv. dir. trasp.*, 2014, pendiente de publicación.

C. CASAMITJANA OLIVÉ, *Los límites del crecimiento de las infraestructuras aeroportuarias en España*, Tesis doctoral, dirigido por A. Font Ribas, Tarragona, 2013.

M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, I, ed. II, Milán, 2011, 159.

(M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Le infrastrutture dei trasporti e il loro esercizio*, en *Dir. Trasp.*, I, Milán, 2004, 69.

J-Y. CHEROT, *Notion d'activité économique - Construction des infrastructures aéroportuaires: Le Tribunal de l'UE juge pour la première fois qu'un exploitant d'aéroport doit financer au moyen de ses ressources propres les coûts des constructions qui sont à la base de son activité économique*, en *Concurrences: Revue des droits de la concurrence*, 2, 2011, 172.

J. GARCÍA COBOS, *El nuevo modelo aeroportuario europeo: más competencia, mejor regulación*, en *Universia Business Review*, n. 8, 2005, 86, disponible en la página web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43300806>.

M GIVONI, D. BANISTER, *Airline and railway integration*, en *Transport Policy*, n. 13, 2006, 386.

A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Privatización del sector aeroportuario: una nueva desamortización*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas del juego*, dirigido a A. M. González Sanfiel, 195 ss.

C. KOENIG, A. TRIAS, *A New Sound Approach to EC State Aid Control of Airport Infrastructure Funding*, en *European State Aid Law Quarterly*, n. 3, 2009, 299.

R. IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, *Nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras de transportes*, Madrid, 2004.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



R. MORZENTI PELLEGRINI, *La rilevanza degli interventi realizzati nei confronti di una infrastruttura aeroportuale ai fini della sottoponibilità alla procedura di un impatto ambientale*, en *Foro amm.*, CdS, 2011, 2214.

C. OLIVEIRA CRUZ, R. CUNHA MARQUES, *Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation*, en *Transport Policy*, n. 18, 2011, 392.

E. ORRÙ, *The public financing for the construction and operation of airport infrastructures*, en *Estudios sobre Derecho y Economía del transporte: Reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Valencia, 2009, 968.

C. PADRÓS REIG, *Las ayudas estatales a la construcción y explotación del aeropuerto de Leipzig-Halle: ¿un histrión judicial o la consecuencia natural de la liberalización europea?*, en *Revista General de Derecho Europeo*, n. 30, 2013.

D. PAVLYUK, *Airport benchmarking and spatial competition: a critical review*, en *Transport and Telecommunication*, 2012, vol. 13, n. 2, 123.

C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, en *Dir. Comunit. scambi intern.*, 2007, 561.

G. RIESGO FERNÁNDEZ, *Análisis de la sentencia del tribunal general de la Unión Europea, relativa a las ayudas de estado a favor del aeropuerto regional de Leipzig/Halle*, en *Revista digital de Instituto Asturiano de Administración Pública*, abril 2013, en la página web <http://tematico.asturias.es/trempfor/iaap/boletin/biaap0413/papelaweb.htm>.

F. J. VILLAR ROJAS, *Las infraestructuras de transporte y aeropuertos (infraestructuras y urbanismos)*, en *Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, n. 30, 2007, 67.

*Los Retos del transporte en el siglo XXI: I Congreso Internacional de Transporte, Castellón de la Plana, 4-6 mayo 2004*, Dirigido por F. Martínez Sanz, coordinado por, M. V. Petit Lavall, Valencia, 2005.

T. WILSON, *Infrastructure Financing and State Aid Post Leipzig-Halle*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2014, n. 1, 24.

### **Bibliografía general del tema.**

A. L. CALVO CARAVACA, J. RODRÍGUEZ RODRIGO, *La Doctrina de las infraestructuras esenciales en Derecho antitrust europeo*, en *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*, nº 6, enero 2012.

F. CAVALLARO, *La disciplina giuridica dei trasporti nel Trattato di Roma istitutivo della CEE*, en RGCT, 1985, 481.

A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, *El control comunitario sobre la financiación estatal de infraestructuras*, en *Revista de Administración Pública*, 187, Madrid, enero-abril de 2012, 67.

M. MAIER, K. DIETZ, *Public infrastructure financing in the EU: A hot topic in State aid law*, en *Concurrences*, n. 3, 2013, 1.

H-M. NIEMEIER, P. FORSYTH, J. MÜLLER, *Airport Competition: The European Experience*, Inglaterra, 19.

M. VASSALLO, *Política de infraestructuras del transporte en la Unión Europea*, en *Noticias de la Unión Europea (Sección Estudios y notas)*, 2012.

F. J. VILLAR ROJAS, *Las instalaciones esenciales para la competencia*, 2004, Granada.

#### **Comentarios de sentencias.**

Sentencia del Tribunal Generalde 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt (T-443/08)* y *Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08)* contra Comisión Europea, en *Foro amm. Cons. St.*, 2011, 2202, con comentario de S. MONZANI, *Il finanziamento delle infrastrutture quale presupposto per l'esercizio di un'attività d'impresa da parte dei gestori aeroportuali*.

### **Capítulo VII. AYUDAS ESTATALES OTORGADAS POR LOS AEROPUERTOS A SUS USUARIOS.**

#### **Tasas aeroportuarias.**

R. ABEYRATNE, *Revenue and Investment Management of Privatized Airports and Air Navigation Services: A Regulatory Perspective*, en *Journal of Air Transport Management*, 2001, 7, 217.

R. ABEYRATNE, *A Critical Look at ICAO Policies on Charges Levied for Airports and Air Navigation Services*, en *Air & Space Law* 34, 2009, 3, 177.

G. Bel, X. Fageda, *Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe*, en *J. Regul. Econ.*, 37, 2010, 142.

M. BRIGNARDELLO, *Le tariffe aeree*, en *Il nuovo diritto aeronautico*, Milán, 2002, 407.

M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Turín, 2000, 110.

M. BRIGNARDELLO, *Tariffe e tributi portuali e aeroportuali*, en *Giureta*, vol. VI, 2008.

S. BUSTI, *Profili innovativi comunitari nella disciplina dei diritti aeroportuali*, en *Dir. trasp.*, 2009, 347.

S. BUSTI, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, en *Trap.*, 1993, 71.

D. CERVELLI, M. COCCIA, L. COSTA, L. PASQUI, *Brevi considerazioni sull'incidenza del regolamento CEE 2407/92 sul sistema delle tariffe aeree*, en *Spunti di studio su: Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei cd. terzo pacchetto*, coordinado por G. Romanelli, L. Tullio, Cagliari, 1999, 113.

M. M. COMENALE PINTO, *Il problema del finanziamento degli aeroporti nella prospettiva europea*, en *Alada en Cabo Verde XXXVI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, dirigido por M. O. Folchi, Buenos Aires, 2013, 109.

P. DI PALMA, *La liberalizzazione dei diritti di traffico per le compagnie comunitarie all'interno dell'Unione*, en *Rass. avv. Stato*, 2005, 9.

L. DI VIA, Sentencia del tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, *Sat Fluggesellschaft mbH contra Eurocontrol*, asunto C-364/92, en *Foro it.*, 1994, IV, 297, con nota de L. DI VIA, *Brevi note sul criterio di economicità e l'impresa rilevante per il diritto della concorrenza nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*.

Armando V. Casal Freiria

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia del sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

A. FRANCHI, L. PICCIANO, *La direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: verso l'armonizzazione delle politiche di finanziamento dell'industria aeroportuale europea*, en *Contratto e impresa/Europa*, coordinado por F. Galgano, M. Bin, 2010, 390.

G. H. HEIBRON, C. J. BONSALL, *Aeronautical Charges: The Need for a more Specific Legislative Context*, en *Air & Space Law*, 1995, 125.

R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, en *Trattato dir. amm. europ.*, Parte spec., t. 4, Milán, 2007, 2076.

G. MARCHIAFAVA - Corte di Giustizia CE 18 gennaio 200, causa C-361/98, en *Dir. trasp.*, 2001, 698, con nota de G. MARCHIAFAVA, *Il principio di proporzionalità e la normativa comunitaria sui servizi aerei*.

M. E. NURCHI - Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 12 de mayo de 2011, *Gran Ducado de Luxemburgo contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-176/09, con comentario de M. E. NURCHI, *L'ambito di applicazione della dir. 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: compatibilità con il principio comunitario di parità di trattamento*, en *Dir. trasp.*, 2012, 151.

A. QUARANTA, *La Direttiva 2009/12/CE e le nuove norme sui diritti aeroportuali*, en *The Aviation & Maritime Journal*, 2009, 1, 6.

F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Nápoles, 2011, 115 ss.

G. C. SALERNO, *La riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti dell'Unione europea tra sussidiarietà verticale e leale collaborazione orizzontale: osservazioni a margine della decisione della Corte di giustizia*, en *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 125.

E. TURCO BULGHERINI, *Il regime giuridico delle tariffe aeroportuali*, cit., 110.

E. TURCO BULGHERINI, *Nuovi orientamenti giurisprudenziali relativi al regime giuridico delle tariffe aeroportuali*, en *Trasp.*, n. 38, 1986, 77.

F. J. VILLAR ROJAS, *Los descuentos en las tarifas por el uso de puertos y aeropuertos: una práctica controvertida*, en *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, n. 28, 2007, 93.

### **Régimen jurídico de las tarifas en general.**

G. ARIÑO ORTIZ, *Las tarifas de los servicios públicos*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1976, 194.

G. ARIÑO ORTIZ, *Precios y tarifas en sectores regulados*, Comares, Granada, 2001, 270.

E. O. BAILEY, *Article 15 of the Chicago Convention and the Duty of States to Avoid Discriminatory User Charges: the US-UK London Heathrow Airport User Charges Arbitration*, en *Annals Air & Space Law*, 1994-II, 81.

F. DÍEZ ESTELLA, *La discriminación de precios en el derecho de la competencia*, Thomson-Civitas, 2003.

J. TORNOS MÁS, *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Bolonia, 1982, 483.

F. J. VILLAR ROJAS, *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos* (Comares, Granada, 2000, 258 págs.).

### **Ayudas al transporte aéreo en general.**

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

- G. B. ABBAMONTE, *Aiuti di Stato ed operazioni di ricapitalizzazione nel settore dell'aviazione civile*, en *Il diritto dell'Unione europea*, en *Dir. un. eur.*, 1996, 205.
- J. BALFOUR, S. LEANDRO, *Solange State aid in the airline sector: a change in focus*, en *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, Vol. 10, n. 2, 2011, 225.
- J. BALFOUR, *The Control of State Aids in the Air Transport Sector*, en *Air & Space Law*, vol. 18, 1993, 199.
- G. BEL, X. FAGEDA, *Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe*, en *Springer Science+Business Media*, noviembre 2009, 2.
- C. H. BOVIS, *State Aid and European Union Transport: A Reflection on Law, Policy and Practice*, en *Journal of World Trade*, 39(4), 2005, 587.
- F. CASOLARI, *Definiti gli orientamenti comunitari sugli interventi statali a favore degli aeroporti e delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, en *Dir. turismo*, 2006, 170.
- J. Y. CHEROT, *Les aides d'Etat au développement des aéroports régionaux*, en *L'avenir des aéroports: entre décentralisation et concurrence*, *Débats et Colloques*, dirigido por J.-B. Auby, M. Lombard, Paris, 2007, 29.
- N. DE LUCA, *Gli aiuti di stato nel trasporto aereo : inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, Roma, 2000.
- N. DE LUCA, *Aiuti di Stato e aviazione civile: la ricapitalizzazione delle Compagnie di bandiera*, en *Dir. trasp.*, 2000, 769.
- D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milán, 2010.
- N. FALCONE, *Arrêt «Aéroports de Paris»*, en *Revue du droit de l'Union européenne*, 2002, n. 4, 857.
- I. FERNÁNDEZ TORRES, *El caso charleroi y las directrices de 2005 a examen tras la sentencia del tpi de 17 de diciembre de 2008: el problema del principio del inversor privado*, en *Estudios de Derecho Aéreo: Aeronave y liberalización*, Madrid, 2009, 375.
- P. FRÜHLING, C. WHIDDINGTON, J. CASSELS, S. GOLINVAUX, C. BRINN, *The New European Commission's Guidelines on Aid to Airports and Aid by Airports to Airlines*, en *air & space law*, Vol. XXXI, n. 2, abril, 2006, 98.
- P. FRÜHLING, *The Application of European Competition Law in the Transport Sector*, en *Journal of European Competition Law & Practice*, 2011, Vol. 2, n. 2, 148.
- P. FRÜHLING, *Le contrôle des aides d'Etat dans le secteur du transport aérien*, en *CDE*, n. 3-4, 1997, 275.
- R. GRIFFIN, *State Aid, the Growth of Low-cost Carriers in the European Union and the Impact of the 2005 Guidelines on Financing of Airports and Start-up Aid to Airlines Departing from Regional Airport*, en *JALC*, 71, 2006, 341.
- J.-P. GUNTHER, D. TAYAR, D. ABABOU, *Affaire Ryanair: le TPICE censure la Commission dans son analyse du critère de l'investisseur privé*, en *Revue Lamy de la Concurrence: droit, économie, régulation*, 19/2009, 43.
- D. HARRISON, *The Judgment of the General Court in the DHL Leipzig-Halle Airport Case T-452/08*, en *European State Aid Law Quarterly*, 2011, 169.
- B. HASLINGER, *Review of the Community Guidelines on Financing of Airports and Start-Up Aid to Airlines Departing from Regional Airports*, en *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, 2011, n. 4, 611.
- J. HUGUET MONFORT, *Las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, en *Rev. der. transp.*, n. 2, 2009, 75.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

- R. INVERNIZZI, M. A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, en *Trattato dir. amm. europ.*, Parte spec., t. 4, Milán, 2007, 2046.
- C. KOENIG, A. TRIAS, *A New Sound Approach to EC State Aid Control of Airport Infrastructure Funding*, en *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, n. 3, 2009, 299.
- A. LAPIÈCE, *Incentives and aids for the development of routes under EU law: Practical guide for airports and airlines*, en *Airport Management*, vol. 5, 2, 2011, 160.
- A. LEPÌÈCE, *The Community Guidelines on financing of airports and start up aid to airlines departing from regional airports: Promoting regional airports or creating more legal uncertainty?*, en *Journal LuchtRecht*, 2007, 5.
- A. LEPÌÈCE, *The Leipzig Airport judgment: the application of EU state aid rules to the financing of airport infrastructure*, en *Journal of airport management*, Vol. 6, n. 1, octubre-diciembre, 2011.
- A. LEPÌÈCE, *Financing of Airport Infrastructure under State Aid Rules : Guidelines and Practice of the European Commission*, en *Journal LuchtRecht*, vol. 7, n. 4/110-123.
- E. MALAVOLTI, F. MARTY, *Analyse économique des aides publiques versées par les aéroports régionaux aux compagnies low-cost*, en *Revue Européenne de Droit de la Consommation / European Journal of Consumer Law*, n. 3-4, 2010, 529.
- P. MANZINI, *I principi comunitari in materia di concorrenza nella nuova disciplina del trasporto aereo*, en *Dir. comun. e scambi int.*, 1988, 81.
- R. MONTER, *The Commission state aid policy and airline restructuring: a «one last time» opportunity or never-ending story?*, en *European Business Law Review*, febrero 1997, 45.
- P. MASI, *Trasporto aereo e concorrenza*, en *Dir. trasp.*, 1994, 2.
- M. J. MORILLAS JARILLO, *El transporte aéreo y las ayudas de Estado en la Unión europea*, en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Tomo III, Madrid, 1996, 4001.
- E. ORRÙ, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, Tesis doctoral, Bologna, 2007.
- E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, en *Il Diritto del mercato del trasporto*, dirigido por S. Zunarelli, Milán, 2008, 183 ss.
- J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Los efectos jurídicos de las directrices de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado*, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 21, junio de 2011.
- J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, Barcelona, 2011.
- J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Ayudas Públicas al sector aeroportuario: perspectivas ante la revisión en curso de las vigentes Directrices comunitarias*, en *La nueva ordenación del mercado de transporte*, dirigido por M. V. Petit Lavall, F. Martínez Sanz, A. Recalde Castells, coordinado por A. Puetz, Madrid, 2013, 675.
- C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, en *Dir. Comunit. scambi intern.*, 2007, 545.
- C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, en *Dir. trasp.*, 2005, 501.
- E. A. RAFFAELLI, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, en *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, 1429.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos  
Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi  
Univesità degli Studi di Sassari

F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Nápoles, 2011, 95 ss.

B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Las ayudas públicas y su influencia sobre la competencia entre los aeropuertos europeos: análisis desde la normativa y jurisprudencia comunitarias*, en *Revista Unión Europea Aranzadi*, diciembre 2007, vol. 34, 12, 5.

B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Las ayudas a las compañías aéreas como factor coadyuvante en el desarrollo endógeno local*, en *Estudios sobre Derecho y Economía del transporte: reforma y liberalización*, dirigido por F. Martínez Sanz, M. V. Petit Lavall, coordinado por F. Juan y Mateu, Madrid, 2009, 1324.

M. SCHMAUCH, *EU Law on State Aid to Airlines - Law, Economics and Policy*, Berlín, 2012.

U. SOLTÉSZ, *The New Commission Guidelines on State aid for Airports: a Step too far*, en *European state aid law quarterly*, n. 4, 2006, 719.

A. SUBREMON, *Aides d'état aux compagnies aériennes en Europe*, en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMCUE)*, 1997, 41.

T. SOAMES, A. RYAN, *State aid and air transport*, en *European Constitutional Law*, 1995, vol. 16, n. 5, 290.

### **Asunto Charleroi.**

R. ABEYRATNE, *The Decision in the Ryanair Case - The Low Cost Carrier Phenomenon*, en *European Transport Law*, 2004, 585.

C. BARBOT, *Low-cost airlines, secondary, airports, and state aid: An economic assessment of the Ryanair-Charleroi Airport agreement*, en *Journal of Air Transport Management*, 2006, 12, 197.

J. CALLAGHAN, *Implications of the Charleroi Case for the Competitiveness of the EU Air Transport*, en *European Competition Law Review*, 2005, 439.

G. COLANGELO, *Aiuti di Stato e vettori low cost all'indomani del caso Ryanair. Commissione Europea - Decisione del 12 febbraio 2004*, en *Dir. tur.* 2004, 247.

G. COLANGELO, *Il caso Charleroi*, en *Merc. coinc. reg.*, 2004, 413.

J. DE BEYS, *La décision de la commission européenne du 12 février 2004 sur les aides d'état accordées à Ryanair*, en *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n. 1852, 2004, 18.

J. DERENNE, *Principe de l'investisseur privé: Le Tribunal de première instance précise les conditions d'application du principe de l'investisseur privé en économie de marche et sanctionne la Commission pour avoir refusé de l'appliquer pour l'analyse de mesures adoptées per la région wallonne en faveur de Ryanair*, en *Concurrences: revue des droits de la concurrence*, n. 1, 2009, 157.

I. FERNÁNDEZ TORRES, *El caso Charleroi y las Directrices de 2005 a examen tras la sentencia del TPI de 17 de diciembre de 2008: el problema del principio del inversor privado*, en *Estudios de Derecho Aéreo: Aeronave y liberalización*, Madrid, 2009, 375.

P. FRÜHLING, N. CHAPIER-GRANIER, *Affaire Ryanair/Aéroport de Charleroi*, en *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n. 46, 2009, 13.

J-P. GUNTHER, D. TAYAR, D. ABABOU, *Affaire Ryanair: le TPICE censure la Commission dans son analyse du critère de l'investisseur privé*, en *Concurrence: droit, économie, régulation*, n. 19, 2009, 43.

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

H. KRISTOFERITSCH, J. SIGNES DE MESA, *El futuro de las aerolíneas de bajo coste (A propósito de la decisión Charleroi y las Directrices sobre la financiación de aeropuertos y puestas en marcha de nuevas rutas)*, en *Revista española de derecho europeo*, 2006, 20.

A. LYKOTRAFITI, *Low Cost Carriers and State Aids: A Paradox? Reflections on the Ryanair/Charleroi case*, en *European state aid law quarterly*, n. 2, 2008, 214.

A. PÉREZ RIVARÉS, *Régimen jurídico de las ayudas públicas al transporte aéreo en la Unión Europea*, Barcelona, 2011.

M. V. PETIT LAVALL, *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Valencia, 2000.

M. V. PETIT LAVALL, *Las Directrices 2005 de la Comisión Europea sobre ayudas públicas al sector aéreo tras las Decisiones Ryanair e Intermed*, en *Der. Neg.*, n. 182/05, Sección Artículos, noviembre 2005, 7.

C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, en *Dir. trasp.*, 2005, 501.

G. RANDO, *Attività economica e principio dell'investitore privato: il Tribunale annulla la decisione della Commissione nel caso Ryanair-Charleroi*, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. 2; p. 900, 900.

S. STADLMEIER, B. RUMERSDORFER, *The Ryanair/Charleroi case before the European Court*, en *Air law*, 2009, 309.

### **Abuso de una posición dominante.**

G. DE PAULA E OLIVEIRA, *Abuse of dominance in the airport sector*, en *Journal of Transport Literature*, vol. 7, n. 1, 2013, 8.

S. PECHBERTY, *Abuse of a dominant position under Article 82 of the E.C. Treaty, in the air transport sector*, Montreal, 2002.

J. C. LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, Navarra, 2009, 433 ss.

S. PECHBERTY, *Abuse of a dominant position under Article 82 of the E.C. Treaty, in the air transport sector*, Montreal, 2002.

J. PELLISÉ CAPELL, *Mercado relevante, posición de dominio y otras cuestiones que plantean los artículos 82 TCE y 6 LEDC*, Navarra, 2002.

T. SOAMES, G. GOETEYN, *Airports and Abuse of a Dominant Position Application of Articles 86 And 90 of the EC Treaty to Airports and Airport Systems*, de H. BAMMER, *Airports and Abuse of Dominant Position Application of Articles 86 And 90 of The EC Treaty to Airports and Airport Systems*, de H. DILLMANN, *Airports and the Abuse of Dominant Positions. Application of Articles 86 And 90 of the EC Treaty to Airports and Airport Systems*, e de H. BITTLINGER, *Application of Articles 86 and 90 of the EC Treaty to Airports and Airport Systems*, todos estos trabajos en *European Air Law Association Conference Papers*, 13, dirigido por P. D. Dagtoglou, G. Jarolim and T. Soames, Athens/The Hague, 2002, 85, 125, 133, 141, respectivamente.

### **Comentarios de sentencias.**

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

Trib. I grado CE sez. III 12 dicembre 2000, en *Dir. trasp.*, 2001, 721, con comentario de N. De Luca, *Ancora sugli aiuti di Stato alle compagnie di bandiera: i giudici comunitari smentiscono nuovamente la Commissione*.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 6 de febrero de 2003, *Georgios Stylianakis contra Elliniko Dimosio*, asunto C-92/01, con comentario de A. J. MARTÍN JIMÉNEZ, Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en *Revista española de Derecho Financiero*, 2004, 234.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 16 de octubre de 2003, *Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH contra Deutsche Lufthansa AG*, asunto C-363/01, con comentario de L. CARPANETO, *La determinazione del canone per l'accesso ai servizi aeroportuali tra diritto comunitario e poteri dell'ente gestore dell'aeroporto*, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, 384.

Cour Administrative d'Appel de Nancy, 18 dicembre 2003, *Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin v. Brit Air - Ryanair v. Brit Air*, en *Dir. marittimo*, vol. 106, n. 3, 2004, 1080, nota de A. LEGA, *Sugli aiuti finanziari erogati da un ente pubblico economico (Camera di Commercio)*, en *Dir. Martt.*, 2004, 1080.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 9 de diciembre de 2004, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto C-460/02, con comentario de P. L. DI PALMA, *L'attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità*, en *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, I, 2004, 1136; A. CANEPA, *La liberalizzazione dei servizi di handling: la Corte di giustizia torna sul difficile rapporto fra tutela dei diritti sociali e della concorrenza*, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, 855; V. BRINO, *Il diritto comunitario e le misure nazionali a sostegno dell'occupazione: un compromesso difficile*, en *Giustizia civile*, 2005, 2592; I. INGLESE, *Sul difficile temperamento della libera concorrenza con le misure di protezione sociale in caso di successione all'appalto*, en *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2005, 382; M. M. MUTARELLI, *Protezione del lavoro vs. protezione della concorrenza nella sentenza della Corte di Giustizia sui servizi aeroportuali: una decisione di grande rilievo motivata in modo insoddisfacente*, en *Rivista italiana di diritto del lavoro*, II, 2005, 271.

## AYUDAS.

Decisión de la Comisión (2012/63/UE) de 31 de octubre de 2011 Ayuda estatal de Rumanía [SA. 30931 (C/11)], relativa al régimen de ayudas para el desarrollo de la infraestructura de transporte aéreo (DOUE L 30 de 2 de febrero de 2012, 21).

Decisión de la Comisión (2008/948/CE) de 23 de julio de 2008 relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig/Halle (DOUE L 346 de 23 de diciembre de 2008, 1)

Decisión de la Comisión (2011/60/UE) de 27 de enero de 2010 relativa a la ayuda estatal de Eslovaquia C 12/08 (ex NN 74/07), relativa al acuerdo entre el aeropuerto de Bratislava y Ryanair (DOUE L 27 de 1 de febrero de 2011, 24).

Decisión de la Comisión (2009/C 5/04), *Ayuda estatal de Alemania de 3 de octubre de 2012 relativa a las medidas en favor de la Terminal T2 del Aeropuerto de Múnich* (DOUE C 5, de 10 de enero de 2009, 4).

Armando V. Casal Freiria

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari



Decisión de la Comisión (2004/393/CE) de 12 de febrero de 2004 relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi (DOUE L 137 de 30 de abril de 2004, 1).

Decisión de la Comisión de 20 de octubre de 2004 (2005/351/CE), relativa al régimen de ayudas ejecutado por el Reino de España en favor de la compañía aérea Intermediación Aérea SL (DOUE L 110 de 30 de abril de 2005, 56).

Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 1999 (1999/199/CE), relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 90 del Tratado CE (Asunto IV/35.703 D Aeropuertos portugueses) (DOCE de L 69 de 16 de marzo de 1999, 31).

Decisión de la Comisión de 21 de enero de 1998 (98/337/CE) relativa a las ayudas concedidas por la Región Flamenca a la compañía Air Belgium y al operador turístico Sunair para la utilización del aeropuerto de Ostende (DOCE L 148 de 19 de mayo de 1998, 36).

Decisión de la Comisión de 28 de junio de 1995 (95/364/CE), con arreglo al apartado 3 del artículo 90 del Tratado CE (DOCE L 216 de 12 de septiembre de 1995, 8).

## **2014.**

Ayuda estatal de Croacia de 11 de febrero de 2014 [SA.38168 (2014/N), ex. SA.37108 (PN/2013)], relativa al desarrollo del aeropuerto de Dubrovnik [C(2014) 940 final].

Ayuda estatal de Países Bajos de 9 de abril de 2014 (SA.24258, NN 43/2009), relativa a las ayudas de funcionamiento en favor de Groningen Airport Eelde NV [C(2014) 2218 final].

Ayuda estatal de Italia de 9 de abril de 2014 [SA.38346 (2014/NN)], relativa a la inyección de capital al aeropuerto Valerio Catullo di Verona Villafranca SpA [C(2014) 2242 final].

Ayuda estatal de España de 9 de abril de 2014 [SA. 37121 (2013/N)], relativa a las ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias [C(2014) 2167 final].

Ayuda estatal de Austria de 23 de julio de 2014 [SA.24221 C / 2011 (ex NN / 2011, CP 281/2007)], relativa a la ayuda del aeropuerto de Klagenfurt a Ryanair y otras aerolíneas [C(2012) 5076 final].

Ayuda estatal de Bélgica de 1 de octubre de 2014 (SA.38105), Subvenciones a determinadas compañías aéreas que operan en el Aeropuerto Nacional de Bruselas.

## **2013.**

Ayuda estatal de Italia de 23 de enero de 2013 [SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N)], relativa a la compensación a los aeropuertos sardos por obligaciones de servicio público [C(2013) 106 final].

Ayuda estatal de Alemania de 5 de junio de 2013 (SA. 36377), relativa al financiamiento de la infraestructura aeroportuaria del aeropuerto de Memmingen [C(2013) 3194 final].

Ayuda estatal de Finlandia de 2 de julio de 2013 [SA.36561 (2013/N)], relativa al financiamiento de la infraestructura aeroportuaria del aeropuerto de Vaasa [C (2013) 4028 final].

Ayuda estatal de 23 de agosto de 2013 [SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN y ex 2012/N)], relativa a la creación del aeropuerto de Gdynia- Kosakowo (DOUE C 243 de 23 de agosto de 2013, 25).

Ayuda estatal de España de 16 de octubre de 2013 [SA.33909 (2013/C, ex 2013/NN, ex 2011/CP)], relativa a la presunta ayuda a Ryanair y a otras compañías aéreas y posible ayuda a los aeropuertos de Girona y Reus [C(2013) 6615 final].

Ayuda estatal de Francia de 20 de noviembre de 2013 [SA.37125 (2013/NN)], relativa a la operación de financiación de la construcción del aeropuerto de Grand Ouest (Notre-Dame-des-Landes) (C(2013) 7891 final).

Ayuda de Estado de Finlandia, de 4 de diciembre de 2013 (SA.36560), relativa al financiamiento de la infraestructura aeroportuaria del aeropuerto de Tampere-Pirkkala [C (2013) 8448 final].

## **2012.**

Ayuda estatal de Francia de 25 de enero de 2012 (SA.22614-2011/C), relativa al aeropuerto de Pau Pyrenees [C(2012) 205 final].

Ayuda estatal de Francia de 25 de enero de 2012 [SA.33963 (2012 / C) (ex 2012 / NN)], relativa al aeropuerto de Angouleme [C(2012) 1744 final].

Ayuda estatal de Alemania de 25 de enero de 2012 [SA 32576 (ex NN/2011, ex CP/2011)], relativa a Flughafen Niederrhein / Weeze y Flughafen Niederrhein GmbH [C(2012) 203 final].

Ayuda estatal de Alemania de 25 de enero de 2012 [SA.26500 No 2012/C (ex 2011/NN CP 227/2008)], relativa al aeropuerto de Altenburg Nobitz — ayudas a favor de Ryanair (denuncia BDF — Asociación Federal de las compañías aéreas alemanas) [C (2012) 173 final].

Ayuda estatal de Francia de 8 de febrero de 2012 [SA.26494 (2012 / C) (ex 2012 / NN)], relativa al aeropuerto de La Rochelle [C(2012) 549 final].

Ayuda estatal de Grecia de 20 de febrero de 2012 [SA.35697 (2012/N)], relativa a la ayuda al aeropuerto de Skiathos [C (2012) 787 final].

Ayuda estatal de Alemania de 22 de febrero de 2012 [SA.27339 (2012/C) (ex 2011/NN)], relativa a la presunta ayuda estatal al aeropuerto de Zweibrücken [C (2012) 1015 final].

Ayuda estatal de Alemania de 22 de febrero de 2012 [SA.27585 y SA.31149 (2012/C) (ex NN/2011, ex CP 31/2009 y CP 162/2010)], relativa a la presunta ayuda estatal al aeropuerto de Lübeck, a Infratil y a las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto (Ryanair, Wizz Air y otras) [C(2012) 1012 final].

Ayuda estatal de Austria de 23 de febrero de 2012 [SA.24221 C/2011 (ex NN / 2011, CP 281/2007)], relativa al aeropuerto de Klagenfurt, Ryanair y otras aerolíneas [C(2012) 1011 final].

Ayuda estatal de Alemania de 23 de febrero de 2012 [SA.26190 – C/2011 (ex NN/2011; CP 171/2008)], relativa al aeropuerto de Saarbrücken [C(2011) 941 final].

Ayuda estatal de Francia, de 25 de abril de 2012 [SA.33961 (2012 / C) (ex 2012 / NN)], relativa al aeropuerto de Nimes [C(2012) 2530 final].

Ayuda estatal de Bélgica de 21 de marzo de 2012 [SA.14093 (C 76/2002)], relativa a ventajas concedidas por la Región Valona en Bruselas Charleroi Sur Aeropuerto y Ryanair [C(2012) 1747 final].

Ayuda estatal de Francia de 30 de mayo de 2012 [SA.33960 (2012/C) (2012/NN)], relativa al aeropuerto de Beauvais Tillé [C(2012) 3263 final].

Ayuda estatal de Suecia de 16 de junio de 2012 [SA.18857 (2012/C) (ex 2011/NN)], relativa a la presunta ayuda a VFAB y a Ryanair Ltd (DOUE C 172 de 16 de junio de 2012, 27).

Ayuda estatal de Italia de 27 de junio de 2012 [SA.23098 (C 37/2007)], relativa al aeropuerto de Alghero [C(2012) 4221 final].

Ayuda estatal de Grecia de 25 de julio de 2012 [SA.34586 (2012/N)], relativa a la modernización del aeropuerto de Chania [C (2012) 5071 final].

Ayuda estatal de Italia, de 25 de julio de 2012 [SA. 34352 (2012/N)], relativa a las ayudas a la puesta en marcha a favor de las compañías aéreas que operan en los aeropuertos de Florencia y Pisa [C(2012) 5273 final].

Decisión de la Comisión de 25 de julio de 2012 [SA.29064 (2011/C, ex 2011/NN)], relativa a las tasas de impuestos de transporte aéreo diferenciadas aplicadas por Irlanda [C(2012) 5037 final].

Ayuda estatal de Francia de 23 de agosto 2012 [SA.33962 (2012/C ex 2012/NN)], relativa al aeropuerto de Carcasona (DOUE 254 de 23 de agosto de 2012, 11).

Ayuda estatal de Alemania de 5 de septiembre de 2012 [SA.29404 — C/2011 (ex NN/2011 y ex SA.32091)], relativa al aeropuerto de Dortmund, NEO (DOUE C 268 de 5 de septiembre de 2012, 1).

Ayuda estatal de Alemania de 3 de octubre de 2012 [SA.23600 - C 38/2008 (ex NN 53/2007)], relativa a las modalidades de financiación concernientes a la Terminal 2 del Aeropuerto de Múnich [C(2012) 5047 final].

Ayuda estatal de Rumanía de 16 de octubre de 2012 [SA.35053 (N/2012) (ex PN/2012)], relativa a las ayudas a la puesta en marcha desde el aeropuerto internacional de Cracovia [C(2012) 7293 final].

Ayuda estatal de Grecia de 19 de diciembre de 2012 [SA.35220 (2012/N)], relativa a la modernización del aeropuerto de Macedonia [C (2012) 9427 final].

Ayuda estatal de Alemania de 19 de diciembre de 2012 [SA.35378 (2012/N)], relativa a la financiación del aeropuerto de Berlín Brandenburg [C(2012) 9469 final].

## **2011.**

Ayuda estatal de Grecia de 18 de febrero de 2011 (NN 26/2009), relativa al desarrollo del aeropuerto de Ioannina [E(2011)1124 final].

Ayuda estatal de Lituania, de 30 de marzo de 2011 (N 521/2010), relativa al régimen de ayudas estatales de puesta en marcha de los aeropuertos regionales de Lituania [C(2011) 2078 final].

Ayuda estatal de Rumanía de 24 de mayo de 2011 (SA.30931-2011/C), relativa al Programa de desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias [C(2011) 3461 final].

Ayuda estatal de Gran Bretaña de 24 de mayo de 2011 (N 491/2010), relativa al aeropuerto de Cardiff [C(2011) 3456 final].

Ayuda estatal de Rumanía de 24 de mayo de 2011 [SA.31662 - C/2011 (ex NN/2011)], relativa a la ayuda al aeropuerto internacional de Timisoara y Wizz Air [C(2011) 3497 final].

Ayudas estatal de Alemania de 15 de junio de 2011 [SA.30743 - C / 2011 (ex N 138/2010)], relativa a la financiación de proyectos de infraestructura en Leipzig / Halle Aeropuerto [C(2011) 3862 final].

Ayuda estatal de Alemania de 13 de julio de 2011 [SA.32833 (2011/C) (ex NN/2011, ex CP/2011)], relativa a la presunta ayuda al aeropuerto de Frankfurt- Hahn [C(2011) 4937 final].

Ayuda estatal de Francia de 13 de julio de 2011 [SA.22932/2011/C – (ex-NN 37/07)], relativa a las ayudas estatales para el aeropuerto de Marseille-Provence y a las compañías aéreas que utilicen el aeropuerto y beneficiarias de la ayuda de puesta en marcha [C(2011) 4926].

Ayuda estatal de Irlanda de 8 de noviembre de 2011 [SA.33538 (2011/N)], relativa al régimen de subvención de gastos de capital a los aeropuertos regionales [C(2011)8120 final].

## **2010.**

Ayuda estatal de Finlandia, de 13 de enero de 2010 (N 397/2009), relativas a las inversiones en la construcción de infraestructura de carga en el aeropuerto de Vaasa [C (2009) 10518 final].

Ayuda estatal de Reino Unido de 27 de enero de 2010 (NN 65/2009), relativa a los gastos adicionales del aeropuerto de la Ciudad de Derry [C(2010) 454].

Ayuda estatal de Eslovaquia de 27 de enero de 2010 [C 12/2008 (ex NN74/07)], relativa al acuerdo entre Bratislava y Ryanair [C(2010) 183 final].

Ayuda estatal de Italia de 2 de febrero de 2010 (N 590/2009), relativa a las ayudas a la puesta en marcha a favor de las compañías aéreas operantes en los aeropuertos de Turín y Cuneo [C(2010) 684].

Ayuda estatal de Letonia de 28 de abril de 2010 (N41/2010) relativa a las inversiones en infraestructura aeroportuaria del aeropuerto de Riga [C (2010) 2539].

Ayuda estatal de España, de 9 de junio de 2010 (N 63/2010), relativa a la garantía estatal para la construcción del Aeropuerto Internacional de Murcia [C(2010) 3546 final].

Ayuda estatal de Bélgica de 15 de julio de 2010 (N 114/2010), relativas a las ayudas a programas importantes que mejoran la promoción y desarrollo del aeropuerto de Amberes [C(2010) 4913].

Ayuda estatal de Italia de 27 de julio de 2010 [C 20/2010 (ex N 536/2008 e NN 32/2010)], relativa a la ayuda a SOGAS —Società per la gestione dell'aeroporto dello Stretto [C(2010)4916 definitivo].

## **2009.**

Ayuda estatal de República Checa de 13 de enero de 2009 (N 307/2008), relativa a Adquisición de maquinaria y equipo para Ostrava aeropuerto [C(2008) 8905 final].

Ayuda estatal de Alemania de 17 de enero de 2009 [C 29/08 (ex NN 54/07)], relativa a Flughafen Frankfurt Hahn y Ryanair (DOUE C 12 de 17 de enero de 2009, 6).

Ayuda estatal de Polonia de 11 de febrero de 2009 (N 472/2008), relativa a las ayudas a las inversiones en aeropuertos en el marco del Programa Operativo Infraestructura y Medio Ambiente [C(2008) 689 final].

Ayuda estatal de Italia de 12 de febrero de 2010 (N 657/2009) que modifica la ayuda estatal (N 12/2009), relativa a la financiación pública de las inversiones en infraestructuras del aeropuerto de Falconara [C(2010)932].

Ayuda estatal de Alemania de 24 de marzo de 2009 [NN4/2009 (ex N361/2008)], relativa al aeropuerto de Dresde [C (2009) 2010 final].

Ayuda estatal de Italia de 8 de abril de 2009 (N 45/2009), proyecto relativo a las intervenciones integrales en el sistema aeroportuario toscano [C(2009) 2462 definitivo].

Ayuda estatal de Polonia de 29 de abril de 2009 (N570/2008), relativa a las ayudas a la inversión al aeropuerto de Rzeszow-Jasionka [C(2009) 3024 final].

Ayuda estatal de Alemania de 13 de mayo de 2009 [NN 25/2009 (ex N 167/2009)], relativa al financiamiento del aeropuerto internacional de Berlín Brandenburgo [C(2009) 3554 final].

Ayuda estatal de Polonia de 11 de febrero de 2009 (N 472/2008), relativa al apoyo a la expansión del aeropuerto de Gdansk - Lech Walesa [C(2008) 689 final].

Ayuda estatal de Reino Unido de 2 de julio de 2009 (N 269/2009), relativa al desarrollo del aeropuerto de Newquay Cornwall [C(2009)4984 final].

Ayuda estatal de Polonia de 13 de julio de 2009 (N 196/2008), relativa a los programas operativos regionales de ayudas a las inversiones en los aeropuertos [C(2009) 5516 final].

Ayuda estatal de Finlandia de 19 de octubre de 2009 (N 286/2010), relativa a la ayuda de inversión a Finavia Oyj para la expansión del aeropuerto de Oulu [C (2010) 7181].

Ayuda estatal Bélgica, de 17 de noviembre de 2009 (N 377/2009) relativa a la ayuda destinada a los programas que contribuyen a la promoción y desarrollo del aeropuerto internacional de Ostende-Brujas [C(2009) 9111].

## **2008.**

Ayuda estatal de Francia de 15 de febrero de 2008 [C 53/07 (ex NN 12/07)], relativa a la ayuda concedida por la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn (Cámara de Comercio e Industria de Pau-Bearn) a la empresa Airport Marketing Services (DOUE C 41 de 15 de febrero de 2008).

Ayuda estatal de Chile de 18 de marzo de 2008 (N 52/2008), relativa a Régimen de ayudas para el desarrollo de líneas de aire 2008-2012 [E(2008)1166].

Ayuda estatal de Polonia de 2 de abril de 2008 (), relativa a la ampliación del aeropuerto regional Lodz Sp. con O.o [C(2008)1110 final].

Ayuda estatal de Polonia de 4 de abril de 2008 (N 158/2008), relativa a la asistencia a la construcción del aeropuerto Lublin Swidnik [C(2008) 2268 final].

Ayuda estatal de Dinamarca de 30 de abril de 2008 [C 5/08 (ex NN 58/07)], relativa a las subvenciones ilícitas concedidas por Aarhus Lufthavn A/S a Ryanair (DOUE C 109 de 30 de abril de 2008, 15).

Ayuda estatal de Polonia de 4 de junio de 2008 (), relativa a elativa al apoyo a la expansión del aeropuerto de Gdansk - Lech Walesa [C(2008) 2267 final].

## **2007.**

Ayuda estatal de Italia de 24 de enero de 2007 (N 491/2006), relativa al aeropuerto de Tortoli-Arbatax [C(2007)126 def.].

Ayuda estatal de Alemania de 25 de febrero de 2007 (NN 14/2007, N 112/2008), relativa al aeropuerto Kassel-Calden [C(2009) 1084 final].

Ayuda estatal de Alemania de 7 de marzo de 2007 (N 620/2006), relativa a las ampliaciones del aeropuerto Regional de Memmingen (Allgäu) [C(2007) 650 final].

Ayuda estatal de Alemania de 7 de marzo de 2007 (N 619/2006), relativa al desarrollo del aeropuerto de Augsburg [C(2007) 649 final].

Ayudas estatales de Polonia de 4 de abril de 2007 (N 741/2006, N 743/2006), relativas a la construcción de infraestructura y compra de equipos y desarrollo del aeropuerto de Lodz [C(2007) 1420 final].

Ayuda estatal de Italia de 4 de abril de 2007 (N 55/2007), relativa a la ayuda a la puesta en marcha a las compañías aéreas que parten desde el aeropuerto regional pugliese [C(2007) 1404 final].

Ayuda estatal de Estonia de 24 de abril de 2007 (N 380/2006), relativa a la modernización terminal de pasajeros y fitosanitaria del aeropuerto Tallin. La construcción del punto de inspección fronterizo veterinario [C(2007)642 final].

Ayuda estatal de Bélgica de 13 de junio de 2007 (N 156/2007), relativa a la ayuda a la puesta en marcha para el aeropuerto de Amberes [C(2007) 2390 final].

Ayuda estatal de Alemania de 15 de septiembre de 2007 [C 26/07 (ex NN 28/07)], relativa a NERES y aeropuerto de Dortmund (DOUE C 217 de 15 de septiembre de 2007, 25].

Ayuda estatal de Alemania de 30 de octubre de 2007 [C 27/07 (ex NN 29/07)], relativa al aeropuerto berlinés de Schönefeld /DOUE C 257 de 30 de octubre de 2007, 16).

Ayuda estatal de Italia de 10 de octubre de 2007 (N 194/2007), relativa a las ayudas a la puesta en marcha a las compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Grosseto [C(2007) 4529 final].

Ayuda estatal de Reino Unido de 23 de octubre de 2007 (N 303/2007), relativa al desarrollo del aeropuerto de Newquay Cornwall [C(2007) 4316 final].

Ayuda estatal de Polonia de 23 de octubre de 2007 (NN21/2007), relativa a a la construcción de infraestructura y compra de equipos para el Aeropuerto Rzeszow Jasionka – Polonia [C(2007) 5103 final].

Ayuda estatal de Alemania de 13 de noviembre de 2007 (Nr. NN 57/2007), relativa a la ampliación del aeropuerto de Holtenau [C(2007) 5415 final].

Ayuda estatal de Alemania de 7 de diciembre de 2007 [C 24/07 (ex NN 71/06)], relativa a la ayuda estatal a Flughafen Lübeck GmbH y a Ryanair (DOUE C 295 de 7 de diciembre de 2007, 29).

## **2006.**

Ayuda estatal de Francia de 22 de febrero de 2006 (N 389/2005), relativa al alquiler de un ATR 72-500 de la compañía aérea Air Caribe [C(2006)460 final].

Ayuda estatal de Reino Unido de 16 de mayo de 2006 (NN 21/2006), relativa al aeropuerto de ciudad de Derry [C(2006) 1843 final].

Ayuda estatal de Francia de 22 de junio de 2006 (N 563/2005), relativa a la ayuda a la compañía Ryanair por la línea aérea que sirve Toulon y Londres [C(2006) 2333 final].

Ayuda estatal de Reino Unido de 16 de mayo de 2006 (N 303/2005), relativa a las fondos de desarrollo de rutas [C (2006) 1844 final].

Armando V. Casal Freiría

Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos

Tesi di dottorato in Diritto ed Economia dei sistema produttivi

Univesità degli Studi di Sassari

Ayuda estatal de Irlanda de 26 de septiembre de 2006 (N 353/2006), relativa al Plan de subvenciones de costes de capital de los aeropuertos regionales [C(2006)4213 final].

Ayuda estatal de Alemania de 22 de noviembre de 2006 [C 48/2006 (ex N 227/2006)], relativa a la ayuda a DHL y al aeropuerto de Leipzig-Halle [C(2006)5491 fin].

Ayuda estatal de Malta de 22 de noviembre de 2006 (N 640/2006), relativa al régimen de desarrollo de rutas aéreas desde Malta [C(2006) 5490 final].

#### **2005.**

Ayuda estatal de Alemania de 19 enero de 2005 (N 644i/2002), relativa al desarrollo de la infraestructura económica municipal en virtud de la Parte II, Sección 7 del Plan Marco bajo el régimen de unidad entre el Gobierno Federal y los Estados Federados para la mejora de la infraestructura económica regional: (i) construcción o desarrollo de los aeropuertos regionales [C(2005) 49 fin].

Ayuda estatal de Bélgica de 13 de junio de 2007 (N 355/2004), relativa al aeropuerto de Amberes [C(2005) 1157 fin]. La Comisión pone de relieve que la presencia de una empresa conjunta público-privada que desarrollará la construcción de las nuevas infraestructuras es un factor positivo en el análisis del principio de inversor privado en una economía de mercado.

#### **2004.**

Ayuda estatal de Italia de 22 de septiembre de 2004 (N 106/2003), relativa a las aportaciones extraordinarias [de la Región de Toscana] a la provincia de Livorno y Aerelba SpA para la aplicación de medidas en favor del aeropuerto de Marina di Campo, en la isla de Elba [C(2004) 3475 final].

#### **2001.**

Ayuda estatal de Italia del 13 de marzo 2001 (N 58/2000), relativa al sistema aeroportuario Piamontés [SGD(2001) 286839].

Ayuda estatal de Holanda de 3 de julio de 2001 (E45/2000), relativa a La exención de impuestos Grupo Schiphol [SG(2001) D/289541].

Ayuda estatal de Irlanda de de 5 de octubre de 2001 (NN 86/2001) a Aer Rianta [C(2001)2967].

#### **1999.**

Ayuda estatal de Gran Bretaña del 14 de junio de 1999 (NN 109/98), relativa a la aportación de capital por parte de diversas autoridades británicas al aeropuerto de Manchester para la construcción de infraestructuras del aeropuerto [SG(99) D/4235].

#### **1998.**

Decisión de la Comisión de 14 de enero de 1998 (98/190/CE), relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 86 del Tratado CE. Flughafen Frankfurt/Main AG (DOCE L 72 de 11 de marzo de 1998, 30).