

INCENTIVOS AEROPORTUARIOS AL ESTABLECIMIENTO DE COMPAÑÍAS AÉREAS. EL CASO CHARLEROI¹

Rafael Ariño Sánchez²

RESUMEN: Expone el autor los nuevos lineamientos del negocio del transporte aéreo en Europa, catalogado como por él como "inseguro". Parte exponiendo la clasificación de los aeropuertos en el modelo europeo y luego introduce los criterios y efectos en la materia que han sido establecidos por la decisión del "Caso Charleroi", en especial, en lo referente a los servicios y actividades que prestan los aeropuertos, en el sistema financiamiento de los mismos y la ayuda pública del Estado a las compañías privadas para la operación de los aeropuertos, cuándo se efectúa y para qué finalidades.

I. EL NUEVO NEGOCIO AÉREO

Cualquier escuela de negocios que se precie expondrá el caso de una compañía aérea como el paradigmático de negocio volátil. En efecto, habitualmente se dice que son cuatro los factores que determinan la volatilidad de un negocio³; en el negocio aéreo, estos cuatro factores juegan contra la estabilidad:

1. Las barreras de entrada se limitan al coste financiero de la obtención de los activos (las aeronaves), habitualmente por medio de leasing.
2. Las barreras de salida no son significativas pues no existen costes hundidos (basta con enajenar la aeronave).

3. La dependencia de proveedores (principalmente combustible y aeronaves) es total, con el agravante de que el agotamiento paulatino de las reservas petrolíferas lleva al consiguiente aumento del precio del petróleo y los suministradores de aeronaves se limitan a sólo dos (BOEING y AIRBUS). Por si lo anterior no fuera suficiente, intrínsecamente también existe un riesgo considerable por razón de la tradicional fortaleza sindical en el sector.

4. Finalmente, la fidelización de la clientela se conseguía antiguamente por el monopolio que ejercían las tradicionales compañías de bandera, lo que en Europa, desde la culminación del tercer paquete de medidas liberalizadoras⁴ en 1993, ha desaparecido. Hoy

1 Ponencia presentada en el Primer Congreso Iberoamericano de Regulación Económica, Santiago, noviembre de 2005.

2 Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid.

3 Simplificando su enunciado: 1) barreras de entrada para la instalación de la empresa, 2) barreras de salida, 3) dependencia de factores extrínsecos (proveedores) e intrínsecos (paz laboral entre otros) y 4) fidelización de la clientela.

4 Como es sabido, han sido tres los paquetes de medidas liberalizadoras introducidas en la U.E. para el transporte aéreo: 1 El primero, en 1987, limitó el derecho de los Gobiernos de los Estados Miembros a limitar las tarifas, y permitió compartir asientos a las compañías que habían firmado convenios bilaterales; 2 El segundo, en

(Continúa nota)

en día la clientela valora principalmente el precio (que han bajado, y mucho), sin perjuicio de las acciones de las compañías encaminadas a lograr una cierta fidelización⁵. Ello supone que, tan pronto como una compañía detecta una línea rentable, intentará —y conseguirá— penetrar en el mercado, bien de modo directo en el aeropuerto más cercano (estrategia convencional) bien de modo indirecto en un aeropuerto próximo (estrategia de las compañías de bajo coste).

Aun así y todo, lo cierto es que los datos demuestran que la aparente inseguridad del

negocio corre pareja con su desenfadado incremento⁶. Ello propicia constantes movimientos de reorganización de las compañías aéreas. En este contexto, y con motivo de la liberalización del transporte aéreo, la U.E. aprobó ayudas estatales a las tradicionales compañías de bandera considerándolos como ayuda única a la reestructuración [one time-last time], una suerte de Costes para la Transición a la Competencia (CTCs)⁷ que ha tenido su continuidad en un proceso de alianzas entre compañías encaminada a mejorar la relación de costes⁸. Y es que podemos afirmar como dato cier-

Continuación nota 4

1990, extiende a todos los países de la U.E. la 3ª y 4ª libertad del Convenio de Chicago de 1944 (libertad de desembarcar y embarcar pasajeros procedentes o con destino al país del transportista); 3 El último, en 1993, liberaliza el servicio de cabotaje permitiendo así a compañías aéreas comunitarias operar en el tráfico interior de países de la U.E. distintos al suyo.

Hoy en día la liberalización es total. El Reglamento 2408/92 del Consejo ha abierto todas las rutas de la U.E. a cualquier compañía con licencia comunitaria; el Reglamento 95/93 obliga a reservar el 50% de franjas horarias ofertadas a nuevos participantes en el mercado y, actualmente, se están preparando por la Comisión una serie de propuesta concretas que determinen mecanismos de mercado para la asignación de franjas horarias a fin de mejorar la movilidad en los aeropuertos saturados; por su parte, el Reglamento 2409/92 del Consejo suprime la aprobación administrativa de las tarifas, de modo que hoy en día basta con que una compañía notifique con 48 horas de antelación la tarifa que va a implantar a la autoridad competente (sin perjuicio de mecanismos excepcionales de control por parte de la autoridad, vgr. en caso de saturación de aeropuertos no se permitirá incrementar tarifas o en caso de que las compañías operen a pérdida no se les permitirá reducirlas).

5 Por ejemplo, programas de puntos para conseguir vuelos gratuitos en una misma compañía, publicidad sobre la seguridad de una determinada compañía, etc.

6 Como recoge el Libro Blanco de la Comisión Europea "La política europea de transportes en el horizonte del 2010, la hora de la verdad...": "[...] el tráfico expresado en pasajeros/kilómetros, ha aumentado una medida del 7,4% cada año desde 1980, mientras que el tráfico en los aeropuertos de los Quince se ha quintuplicado desde 1970. Casi 25.000 aviones se cruzan cada día en el cielo europeo y, si se conservasen las tendencias de crecimiento del tráfico, cabe esperar una duplicación cada 10 o 14 años."

En EE.UU., a pesar de todos los males acumulados en los últimos años (atentados del 11 de septiembre, estallido de la burbuja tecnológica, guerra de Irak, epidemia asiática, etc.), lo cierto es que en septiembre de 2005 el mercado americano observó un repunte sensible hasta lograr una ocupación del 80%. Así, American Airlines, la N° 1 del ranking por volumen de pasajeros, consiguió ganar 58 millones de dólares —el primer beneficio neto en cinco años.

7 La teoría sobre los CTCs ha sido desarrollada por nuestra mejor doctrina. Vid. ARIÑO ORTIZ "Principios de Derecho Público Económico, Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica". III Edición, Comares, 2004. Lección Vigésimoquinta Regímenes Transitorios: los CTCs, páginas 1045 y siguientes. En la edición peruana del libro (Principios de Derecho Público Económico, ARIÑO Y ASOCIADOS y ARA Editores, 2004) son las páginas 1019 y siguientes. Sin embargo, el capítulo de los CTCs no se incluyó en la edición colombiana (Universidad Externado de Colombia, 2003)

8 Entre las alianzas más recientes pueden cifrarse las de Air France/Alitalia, Lufthansa/Austrian Airlines o Iberia/British Airways. En efecto, la toma de una decisión de redimensionamiento es muy compleja. En rigor, la compañía puede aprovechar la ayuda estatal para afrontar un redimensionamiento profundo, pero ello supone resignarse a la pérdida de cuota de mercado. Prudentemente, la compañía pensará que es capaz de soportar el acoso de los nuevos competidores y mantener determinadas rutas, de manera que aprovechará las ayudas para eludir la líneas que son claramente no rentables, pero intentará mantener buena parte de las dudosas. A la larga,

to que las compañías tradicionales se encuentran actualmente sobredimensionadas⁹.

A la vista de todo cuanto llevamos expuesto podemos extraer una serie de conclusiones claras que nos servirán para centrarnos en el punto que se pretende analizar en esta exposición, a saber:

1. El negocio aéreo es un negocio inseguro, a la par que creciente.
2. Las tradicionales compañías de bandera se encuentran sobredimensionadas y están afrontando complejos procesos de redimensionamiento de su negocio a base de abandono de determinadas líneas de negocio y alianzas con otras compañías tradicionales para abaratar costes.
3. El nicho de mercado que las compañías de bandera dejan sin cubrir va a ser objeto de deseo para los nuevos operadores.

Llegados a este punto el lector observará que llevamos unas páginas hablando del “negocio aéreo” y, sin embargo, nos estamos centrando únicamente en un actor, la compañía aérea. Pero existe un segundo actor que debe

tenerse en cuenta en tanto que su línea de negocio gravita sobre el mismo objeto que el de la compañía (viajeros y mercancías). Me refiero, claro está, a los aeropuertos.

La infraestructura aeroportuaria puede enfocar su negocio como un mero mecanismo de respuesta, actuando a requerimiento de demanda, de manera que incrementa su oferta sólo cuando el mercado, naturalmente, lo exige. Es el modelo “Hub”, el de los grandes aeropuertos internacionales; aquí el enemigo no es la ausencia de tráfico, sino su congestión. Sin embargo, juntamente con estos aeropuertos, existen otros mucho más pequeños que se encuentran en el polo opuesto por cuanto admiten holgadamente un mayor incremento de tráfico; digamos que los primeros pueden “morir de éxito” frente a los segundos que pueden llegar al “suicidio por inanición”.

Evidentemente, los mecanismos de respuesta de los primeros son pasivos (dependen, como decíamos, de la demanda que naturalmente se produce). Pero para los segundos, la pasividad supone condena a la mendicidad de la subvención o de las llamadas “obligaciones de servicio público”¹⁰; si de verdad quieren

Continuación nota 8

esta decisión puede revelarse equivocada de modo que sentirá la necesidad de aliarse con otras compañías para compartir líneas y así abaratar costes.

En EE.UU., por su parte, las compañías están acudiendo al capítulo II de la legislación de quiebras para pedir la suspensión de pagos en tanto acometen su proceso de reestructuración. En la actualidad, de las 7 compañías más grandes por volumen de viajeros, cuatro (United Airlines, Delta Airlines, Northwest Airlines y US Airways) están en régimen de suspensión de pagos. Las últimas en entrar en este grupo, el pasado 15 de septiembre, han sido Delta Airlines (la N° 2 del ranking, con más de 86 millones de pasajeros anuales y pérdidas de 5.198 millones de dólares en 2004, frente a los 773 millones de pérdidas de 2003) y Northwest Airlines (la 6ª, con más de 56 millones de pasajeros y 862 millones de pérdidas en 2004, aunque en 2003 obtuvo 248 millones de beneficio).

9 En septiembre de 2005, Merry Lynch calculaba que existían entre 100 y 200 aparatos de más sobrevolando las ciudades norteamericanas. Unido todo ello a una obsolescencia relativa de las aeronaves, al endeudamiento del sector, los costes laborales dentro de unos sindicatos tradicionalmente fuertes y unos costes estructurales sobrecogedores, resulta lógico que los movimientos en el sector sean notables.

10 La teoría del nuevo servicio público (vid. nuevamente ARIÑO en Principios de Derecho Público Económico, páginas 599 y siguientes) sostiene la muerte del servicio público tradicional, sustentado por el Estado, en la medida en que en un país desarrollado el propio mercado es capaz de dar respuesta a la demanda de los servicios esenciales a precios más razonables. Sin embargo, admite que existen determinados nichos que no serían naturalmente atendidos por el mercado por su ausencia de rentabilidad (vgr. resulta rentable el negocio de telecomunicaciones en una metrópoli, pero dicho negocio es claramente no rentable en una población de alta montaña). Pues bien, el servicio público no puede liberalizarse sin atender, además, al negocio no rentable. En ayuda de ello surge el concepto de “servicio público universal” (derecho de todos a obtener las prestaciones del servicio en condiciones de igualdad y

maximizar beneficios han de salir a la caza y captura de líneas de negocio, lo que les obliga a atraer a las compañías. En tal caso, la tentación de incentivar económicamente a las compañías que se instalen en el aeropuerto es grande (lógico, pues es su único medio de atracción); pero la frontera que separa el incentivo legal y la infracción del derecho de la competencia es muy delgada. Un sistema jurídico eficaz debe estimular este tipo de actitudes incentivadoras de los aeropuertos, a la par que poner límites a las mismas puesto que, en el momento en que la ayuda llega una compañía aérea, el aeropuerto regional que la otorgó no puede asegurar que dicha ayuda se limite al ámbito regional de actuación para el que se concedió. Lo normal será que la ayuda beneficie a la compañía en su conjunto y que, en consecuencia, incida en su competencia frente a otras compañías en todo el mundo¹¹.

El objeto de esta ponencia es explicar y comentar los límites establecidos por la U.E. en su Comunicación de 6-9-2005¹²; para ello, resulta necesario determinar antes una clasificación de los diferentes tipos de aeropuertos que nos sirva como punto de partida. Ello se

debe a que la actitud “pasiva” de un gran aeropuerto a la hora de incentivar a las compañías¹³ no es un modelo de conducta: es una obligación jurídica. Claro que el límite entre aeropuerto grande y aeropuerto pequeño es difuso. Vamos a profundizar sobre ello.

II. CLASIFICACIÓN DE LOS AEROPUERTOS

La concepción del aeropuerto como mero suministrador de las infraestructuras necesarias para el transporte aéreo ha quedado superada. Hoy en día un aeropuerto es también un proveedor eficaz de servicios comerciales; más aún, podemos afirmar sin riesgo a error que el éxito de un aeropuerto es directamente proporcional a su eficacia como proveedor comercial.

Ahora bien, el paso de mero suministrador de las infraestructuras a proveedor de servicios es algo que sólo se produce en aquellos aeropuertos que asumen su vocación comercial, es decir, aquellos que están dispuestos a iniciar la carrera para lograr el umbral de

Continuación nota 10

con un precio asequible, independientemente de la rentabilidad que ello suponga para el prestador) juntamente con diversos mecanismos jurídicos que dan la respuesta adecuada a dicha finalidad.

Pues bien, de entre esos mecanismos, la U.E., en el Reglamento 2408/92 del Consejo, impone a los operadores titulares de rutas rentables la carga de rutas de carácter obligatorio a regiones aisladas o alejadas de los grandes núcleos de población, garantizando –a cambio– el monopolio de la ruta por un período de tres años. A este mecanismo que obliga a atender rutas de carácter no rentable por motivos de estabilidad socioeconómica y de desarrollo regional se le denomina “obligación de servicio público”.

11 Piénsese, por ejemplo, en la ayuda a la formación de pilotos (que fue una de las otorgadas por el aeropuerto de Charleroi, como luego veremos) ¿quién puede asegurar que dichos pilotos se limitarán a volar en líneas procedentes o con destino en el aeropuerto concedente de la ayuda? Tan pronto como la compañía utilice a un piloto formado en dicho programa de ayudas para una línea diferente estaría adquiriendo una ventaja competitiva frente a compañías que se encuentran operando en otros lugares del mundo.

12 “Directrices comunitarias sobre la financiación de los aeropuertos y las ayudas estatales a la puesta en marcha para las compañías aéreas que operan a partir de aeropuertos regionales.”

13 Entiéndase que los términos “activo” y “pasivo” no se emplean con carácter absoluto. Es normal, y está plenamente admitido, que los grandes aeropuertos ofrezcan algunos incentivos a las aerolíneas que operan desde ellos (vgr. descuentos en tarifas por servicios) para que de este modo el incremento de operación de la compañía le sea atractivo. Pero no es eso de lo que estamos hablando ahora. Lo que en esta ponencia examinamos es algo mucho más profundo como son las ayudas que inciten a una compañía aérea a tomar un aeropuerto como base de operaciones. No se trata de premiar el incremento de actividad, sino de incentivar el establecimiento de la compañía.

rentabilidad que, para la U.E., se alcanza en 1,5 millones de pasajeros/año¹⁴, aunque existen otros estudios que la cifran en 1 millón e incluso en 500.000 pasajeros, en función de los países y manera en que se organizan los aeropuertos¹⁵. Debe tenerse en cuenta que en la U.E. los 7 mayores aeropuertos representaban a finales de 2003 el 32% de todo el tráfico de la U.E. y los 23 mayores, todos juntos, el 62%; al punto que de los 403 aeropuertos de la U.E. un 70% habían tenido a finales de 2002 menos de un millón de pasajeros/año¹⁶. Ello significa que la gran mayoría de los aeropuertos de la U.E. se establecen por motivos regionales o socioeconó-

micos, no con criterios de mercado o rentabilidad. Y, de entre aquellos que alcanzan su umbral de rentabilidad, algunos siguen creciendo hasta convertirse en un nudo aeroportuario (“Hub”) o plataforma internacional, mientras que otros se acoplan a su nueva dimensión para competir dentro de ella sin asumir el gran salto que supone el tránsito a la internacionalidad.

A partir de estos datos, una primera clasificación clara entre aeropuertos distinguiría los hubs (aeropuertos internacionales) de los aeropuertos regionales, siendo así que sus principales características podrían resumirse en el siguiente cuadro:

	HUB	AEROPUERTO REGIONAL
OPERADORES	Disponen de una compañía de bandera de referencia	Ninguna compañía de referencia (salvo incentivos)
UTILIZACIÓN	Infraestructura sobreutilizada = congestión del tráfico ¹⁷	Infraestructura infrautilizada
SERVICIO	Riesgo de retrasos	En principio, puntualidad. Posibles retrasos por problemas de un hub.
IMAGEN	Buena imagen. Magníficas conexiones aéreas y terrestres	Déficit de imagen por ultraterritorialidad o región en desarrollo con déficit de infraestructuras terrestres
COMPETIDORES	Otros hub	Entre sí y con otros hub

Evidentemente, para un Hub disponer de una compañía de bandera de referencia supone una enorme ventaja, dado que asegura un flujo de viajeros constante. Por el contrario, el aeropuerto regional viene lastrado por

su déficit de imagen que debe remontar a fin de atraer a alguna compañía que quiera establecerse en el mismo y asegurar un flujo de viajeros. A cambio, ofrece el activo de la descongestión de la infraestructura, la puntuali-

14 Dictamen del Comité de las Regiones de 2 de julio de 2003, sobre las capacidades aeroportuarias de los aeropuertos regionales.

15 Páginas 5.33 y 6.11 del estudio de la Universidad de Cranfield de 2002: “Study on competition between airports and the application of State aid rules” Cranfield University, junio de 2002. El citado estudio demuestra que el coste unitario del aeropuerto desciende considerablemente a partir de un volumen anual de 500.000 viajeros, y que se estabiliza alrededor de los 3.000.000. Por este motivo, en determinadas circunstancias, es posible que un aeropuerto con 500.000 viajeros anuales alcance el umbral de rentabilidad.

16 Vid. párrafo 10 de la Comunicación de la U.E. de 6 de septiembre de 2005 y su nota a pie de página Nº 10.

17 De los 50 aeropuertos más grandes de la U.E., en 2004 la mitad de ellos ya habían alcanzado o se encontraban próximos a alcanzar el grado máximo de congestión.

dad, y la posibilidad de competir en precios. Con un adecuado incentivo, de la misma manera en que una compañía de bandera puede ser el cliente principal de un aeropuerto en un hub, una compañía de bajo coste puede establecer su base en un aeropuerto regional.

Sin embargo, este punto exige precisar algo más en la clasificación de aeropuertos. Con datos de 2002, el Comité de las Regiones de la U.E. realizó una quintuple clasificación de los aeropuertos de Comunidad de conformidad con el cuadro que ahora se transcribe:

Categoría	Aeropuertos en la U.E.	Tráfico en millones pasajeros/año	Porcentaje de tráfico sobre el total de la U.E.
A	4	> 25	30%
B	16	10-25	35%
C	15	5-10	14%
D	57	1-5	17%
E	67	0,2-1	4%

El Comité llegó a la conclusión de que todos los aeropuertos de las categorías D y E eran regionales y que, dependiendo de las circunstancias, algunos de la categoría C también podían considerarse aeropuertos regionales; es decir, el número clave de volumen anual de pa-

sajeros para establecer la línea divisoria era de 5.000.000. Coincidió con la Decisión Nº 1692/96/CE del Parlamento y del Consejo sobre orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte que había definido tres categorías de aeropuertos, a saber:

TIPO DE AEROPUERTO	VOLUMEN PASAJEROS/AÑO
De componente internacional	> 5.000.000
De componente comunitario	> 1.000.000 y < 5.000.000
De componente regional	>250.000 y < 1.000.000

En septiembre de 2005 la Comisión asume estos trabajos previos y, a los efectos de las directrices que permitirán a los aeropuertos regionales otorgar ayudas para que las compa-

ñías se establezcan en los mismos sin por ello afectar al derecho de la competencia, considerará finalmente cuatro categorías de aeropuertos, a saber:

CATEGORÍA	DENOMINACIÓN	VOLUMEN MILLONES PASAJEROS/AÑO
A	Grandes aeropuertos comunitarios	> 10
B	Aeropuertos nacionales	5-10
C	Grandes aeropuertos regionales	1-5
D	Pequeños aeropuertos regionales	< 1

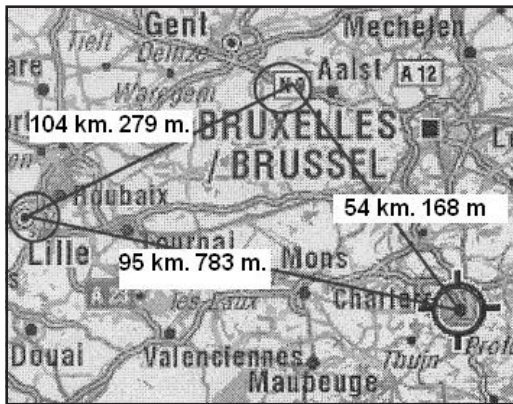
La Comisión estableció esta clasificación en orden a la determinación mediante comunicación de las conclusiones que alcanzó tras el estudio del caso “Charleroi” para determinar los criterios de ayudas admitidas. Antes de ello, conviene describir el caso “Charleroi”.

III. DECISIÓN DE 12 DE FEBRERO DE 2004. EL CASO “CHARLEROI”

A) EL AEROPUERTO DE CHARLEROI Y LA COMPAÑÍA RYANAIR

El aeropuerto de Charleroi se encuentra gestionado por una compañía pública en régimen de concesión administrativa (Brussels Sout Charleroi Airport, en adelante BSCA).

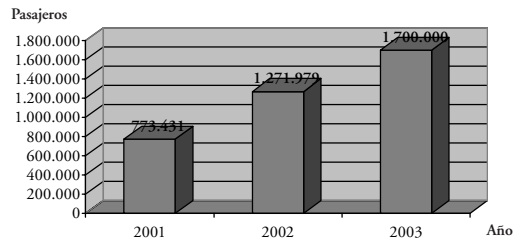
La localidad de Charleroi se encuentra ubicada en la Región Valona, de Bélgica, a unos escasos 54 km de la capital, Bruselas, y a unos 100 km de otra gran metrópoli, Lille, según puede verse en el siguiente mapa.



A pesar de la cercanía a los centros neurálgicos de Bélgica, la Región Valona es de las más pobres, al punto que figura en el listado de regiones que pueden acceder a las ayudas extraordinarias previstas en el artículo 87.3 del Tratado de la U.E. para el desarrollo regional¹⁸.

Se ha calculado que cada nuevo destino con frecuencia diaria de Ryanair supone del orden de unos 100.000 viajeros anuales. De hecho, la compañía Ryanair se instaló en el aeropuerto de Charleroi en el año 2002, logrando en muy poco tiempo duplicar el número de pasajeros anuales (vid. gráfico) y una serie de efectos colaterales en relación con la instalación de subcontratistas en el aeropuerto¹⁹.

Volumen pasajeros/año aeropuerto de Charleroi



En realidad, esta extraordinaria rentabilidad no es exclusiva de Charleroi, sino que ha sido la bandera de Ryanair²⁰ en sus años de expansión. En efecto, Ryanair experimentó una variación en su cifra de negocios de menos de 300 millones de euros en el año 1999 a más de 840 millones sólo dos años después; paralelamente, los beneficios de la compañía reflejaban una tendencia similar (pasaron de 57 a 239 millones en el mismo período, llegando a ci-

18 El artículo 87 del Tratado de la U.E. prohíbe las ayudas estatales que amenacen la competencia. En el apartado 2 admite sin discusión las ayudas sociales no discriminatorias, las debidas a desastres naturales y las correspondientes a la reunificación alemana. Finalmente, el apartado 3 del citado precepto, en sus letras a) y c) –que son las que ahora importan– establece: “3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común: 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; b) [...]; 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.”

19 La llegada de Ryanair al aeropuerto de Charleroi en 2002 supuso, a lo largo de dicho año, la instalación de una librería, la culminación de un contrato con Coca-cola para instalar máquinas distribuidoras de bebidas, otro contrato con una compañía distribuidora de publicidad (Air Terminal Publicity), una tienda de ropa, un proveedor de

fras de beneficio del 28%), todo ello gracias a que la ocupación de sus aeronaves se encontraba en torno al 80%, si bien ha ido descendiendo en los últimos años a medida que se ha expansionado más.

B) LAS AYUDAS QUE EL AEROPUERTO DE CHARLEROI Y LA REGIÓN VALONA OTORGARON A RYANAIR EN 2001 Y LA DECISIÓN DE LA U.E. DE 12 DE FEBRERO DE 2004

El gestor del aeropuerto de Charleroi (BSCA) y la Región Valona otorgaron a Ryanair una serie de ayudas mediante un contrato privado (no sometido a publicidad en el ámbito de la U.E.) de 15 años de duración:

1. Tarifa preferente de aterrizaje de 1 €/viajero que embarque (aprox. un 50% de descuento sobre la tarifa pública).
2. Tarifa preferente de asistencia en la escala de 1 €/viajero que embarque (frente a los 8 € e incluso los 13 € que pagan otras compañías).
3. Contribución de actividades promocionales de 4 €/viajeros que embarque en los siguientes 15 años, sobre un máximo de 26 vuelos diarios.
4. Incentivos de 160.000 € por cada apertura de línea, para 12 líneas nuevas (esto es, 1.920.000 €); esto incluye 768.000 € de reembolsos para la formación de pilotos y 250.000 € de gastos de hotel.

Denunciado el contrato por otras compañías aéreas, la Comisión hubo de tomar una decisión (Decisión de 12 de febrero de 2004) acerca de si BSCA y la Región Valona se estaban comportando, o no, conforme al principio de inversor privado. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la U.E., el artículo 87.1 del Tratado de la U.E. que prohíbe las ayudas de Estado no es de aplicación cuando los entes públicos se comportan como verdaderos inversores privados en un mercado, guiados por la misma perspectiva de rentabilidad a largo plazo. Ello obligaba a ponerse en la posición de BSCA y determinar el riesgo del mercado afectado, el coste de capital, los datos que tenía la empresa cuando adoptó la decisión y los riesgos de la operación. En particular, debe analizarse que la empresa pública no pueda beneficiarse de ventajas que le ofrezca su estatuto público (vgr. ausencia de riesgo de quiebra, o acceso a una financiación más fácil). Finalmente, es importante tener en cuenta que la Decisión tenía que tomarse con los datos de 2001, sin consideración a la situación de 2004, tres años después, que es cuando la Decisión se produce (y era difícil abstraerse de los datos posteriores, pues demostraban que el aeropuerto de Charleroi había experimentado un crecimiento espectacular, que continuaría en lo sucesivo hasta alcanzar los 2.000.000 de viajeros en 2005, cuando antes de la entrada de Ryanair se encontraba en torno a los 800.000 viajeros).

Continuación notas 19-20

conexiones de Internet, una empresa de alquiler de coches Budget, una agencia bancaria de Dexia, una oficina bancaria y la renegociación por parte del aeropuerto de las comisiones de diversas concesiones (cafetería, alquiler de vehículos, autobuses a Bruselas y suministro de combustible a los aviones).

20 Y también del resto de compañías aéreas de bajo coste. En términos generales, el peso de estas compañías en el sector aéreo era del 3,1% en 1998. Pero en 2003 habían llegado ya a un 11,3% de cuota de mercado. Datos tomados en términos generales, insistimos, porque si los examinamos en los países que por razones de ubicación (Reino Unido e Irlanda) o de actividad (Bélgica-Bruselas) más utilizan el transporte aéreo, llegamos a cifras de hasta el 30% para el Reino Unido e Irlanda o del 25% para Bélgica. Ello supone que el resto de Estados miembros de la U.E. se encuentran por debajo de un 10%, salvo los Países Bajos que han alcanzado un 12%. Para que estas cifras sean posibles, la capacidad ofrecida por las compañías de bajo coste se ha multiplicado por 5 en el período 1989-2002, con un aumento medio del 40% anual.

Pues bien, analizado el caso, la Comisión llegó a la conclusión de que las autoridades públicas no se habían comportado como inversores privados²¹, de modo que se negó a aplicar el principio de inversor privado. Al mismo tiempo, consideró las peculiaridades de la Región Valona y del aeropuerto de Charleroi desde la perspectiva del artículo 87.3 del Tratado de la U.E. a fin de examinar si el precepto permitía admitir las ayudas; aquí el resultado fue dudoso, por cuanto que las ayudas permitidas por el artículo 87.3 del Tratado son ayudas a la inversión mientras que las ayudas otorgadas a Ryanair eran ayudas a la explotación²² las cuales sólo se admiten en casos excepcionales²³; ocurría, no obstante, que la Región Valona estaba explícitamente declarada como desfavorecida.

Con independencia de que el artículo 87.3 del Tratado de la U.E. podía servir para permitir algunas ayudas en el aeropuerto de Charleroi, la Comisión deseaba establecer las reglas que permitieran a otros aeropuertos regionales, aún no establecidos en una región desfavorecida, otorgar ayudas al establecimiento de compañías aéreas de bajo coste. Desde esta perspectiva, la Comisión llegó a la conclusión de que un aeropuerto regional difícil-

mente podrá competir con un Hub de no incentivar económicamente el establecimiento de compañías aéreas, motivo por el cual adoptó un enfoque más amplio, teniendo en cuenta la concepción de las infraestructuras aeroportuarias como infraestructuras “en red”, de manera que el desarrollo de los aeropuertos regionales no sólo suponía un desarrollo regional (en nuestro caso, de la Región Valona), sino también una descongestión global del tráfico aéreo en regiones periféricas (como Bruselas). Con ello, se lograba obtener la utilización de infraestructuras aeroportuarias infrautilizadas, a la par que liberaba la saturación de un Hub y, así las cosas, consideró que no se hablaba tanto de ayudas a la explotación como de ayudas al lanzamiento de nuevas conexiones aéreas y de mejora de la utilización de los aeropuertos.

En el fondo, la Comisión estaba aplicando la doctrina del artículo 86.2 del Tratado de la U.E., según el cual:

“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 del presente Tratado, en especial, a las normas sobre la competencia, en la medida en que la apli-

21 Del profundo análisis realizado por la Comisión resultaron diversos “vacíos” en el plan de negocios de BSCA. Por ejemplo, supuso incorrectamente que el éxito de Ryanair atraería a diversas compañías de bandera, aún cuando estas no percibirían ayudas de ningún tipo (lo que era mucho suponer). Se aprovechó de sus relaciones con la Región Valona para suponer que, en el futuro, obtendría compensaciones con cargo a diversas aportaciones que el aeropuerto daba a la Región Valona por materia de medio ambiente (lo que, efectivamente, sucedió seis meses después; pero, como afirma la Comisión, un inversor privado no habría considerado esa ventaja sin una garantía pública en el momento de tomar la decisión, garantía que no existía). También se aprovechó de que la Región Valona subvencionaba el servicio de extinción de incendios del aeropuerto. Finalmente, las ayudas a la comercialización por importe de 6 millones de euros, sencillamente, no se tomaron en cuenta en el plan de negocio de BSCA.

En resumen, la Comisión llegó a la conclusión de que BSCA, de haberse comportado como un verdadero inversor privado, se exponía a riesgos de más de 35 millones de euros de pérdidas en sólo 10 años, lo que anulaba el beneficio que el plan de negocios exponía.

22 Recordemos que las ayudas del artículo 87.3 letras a) y c) se derivan de la pobreza *de la región*. Así las cosas, se entiende que esas ayudas son admisibles cuando se trata de inversiones, que aprovecharán a una gran cantidad de operadores. Pero no son admisibles cuando se trata de ayudas que aprovechan a una única compañía (en este caso Ryanair) durante un período de tiempo por largo que éste sea.

23 Básicamente son tres los casos en que este tipo de ayudas están permitidas: regiones ultraperiféricas (Islas Azores, Islas Canarias...), regiones de baja densidad de población, y regiones desfavorecidas explícitamente declaradas como tales.

cación 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 Comunidad”.

Este precepto se concibió para implementar la liberalización del sector público, transformando el antiguo concepto del servicio público (monopolístico) en un nuevo concepto liberal (abierto a la competencia). Sin embargo, el legislador, consciente de que existirían determinados aspectos del servicio público que no podrían abrirse a la competencia, estableció una exención básica a la ayuda estatal cuando esta subvención pública esté vinculada a la gestión de un servicio público de interés general confiado a una empresa y ello no afecte a la consideración liberal del servicio concebido en su conjunto.

Pues bien, la Comisión entendió que las ayudas otorgadas por el aeropuerto de Charleroi y la Región Valona podrían encajar dentro de la concepción global del servicio de transporte en su conjunto. Por todo ello, finalmente, admitió parte de esas ayudas con una serie de límites, que son los que aseguran el cumplimiento de los fines del artículo 86.2 del Tratado de la U.E. Estos límites sirvieron para elaborar un documento posterior, la Comunicación de 6-9-2005, en el que nos centramos a continuación.

IV. LAS DIRECTRICES COMUNITARIAS SOBRE FINANCIACIÓN DE AEROPUERTOS Y AYUDAS ESTATALES A LA PUESTA EN MARCHA PARA LAS COMPAÑÍAS QUE OPERAN A PARTIR DE AEROPUERTOS REGIONALES (COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE 6-9-2005)

La Comunicación de la Comisión de 6 de septiembre de 2005 plantea el caso del ae-

ropuerto de Charleroi a nivel global, determinando con carácter objetivo cuáles son los criterios a partir de los cuales se admite una ayuda económica proveniente de un operador público que no actúa bajo el principio de inversor privado.

A) TIPOS DE ACTIVIDADES QUE SE REALIZAN EN TORNO AL CONCEPTO DE “AEROPUERTO”

Tras recoger la clasificación de los aeropuertos en las cuatro categorías que ya definimos anteriormente, la Comunicación distingue las actividades del aeropuerto en cuatro categorías diferentes, a saber:

- i) Suministro de instalaciones aeroportuarias. Se trata de la construcción de la infraestructura aeroportuaria y sus equipamientos; sean principales (pistas, terminales y torre de control) o de apoyo (instalaciones contra incendio, equipamientos de seguridad y protección).
- ii) Explotación de infraestructuras. Supone el mantenimiento y gestión de las infraestructuras y equipos anteriormente definidos.
- iii) Suministro de servicios. Fundamentalmente se trata del servicio de asistencia en tierra (handling), pero también los servicios conexos (urgencias, incendios, seguridad, protección...).
- iv) Actividades complementarias. No menos importantes que las anteriores en la medida en que de ellas depende la concepción del aeropuerto como “negocio”. Nos referimos, claro está, a la construcción, financiación, explotación y alquiler de espacios e inmuebles para oficinas, almacenes y actividades mercantiles diversas (hoteles, tiendas, cines, restaurantes, aparcamientos, etc.).

B) ACTIVIDADES QUE, POR NO TENER CARÁCTER ECONÓMICO, NO ENTRAN EN LA ÓRBITA DE LA PROHIBICIÓN DE AYUDAS PÚBLICAS. MATIZACIONES

Teniendo en cuenta la clasificación de actividades anteriormente expuestas, existen actividades que normalmente incumben al Estado como poder público y que, en consecuencia, no tienen carácter económico (vgr. seguridad, policía, control del tráfico aéreo, aduanas, bomberos...). En este tipo de actividad, mientras la subvención se limite a cubrir el coste operativo, no existe ayuda subordinada a la aplicación de las normas del Tratado. Esto es importante porque (sobre todo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001) algunas de estas actividades se han impuesto a las propias compañías aéreas (seguridad) y, así las cosas, nada impide la subvención pública de las mismas hasta el importe de su coste.

Tampoco son “ayudas públicas” las correspondientes a la subvención de obligaciones de servicio público en los términos recogidos por la normativa reguladora de este particular tipo de obligaciones y por la jurisprudencia comunitaria²⁴.

En relación con la construcción o ampliación de un aeropuerto, el suministro de instalaciones forma parte de las políticas de desarrollo regional, ordenación del territorio

y transporte, de manera que se encuentra fuera de la concepción de “ayuda pública”. Naturalmente, habrán de respetarse los principios de publicidad y concurrencia en la adjudicación de los contratos; en particular, la Comisión pone el énfasis de evitar que la financiación a largo plazo de la infraestructura se utilice como excusa para entregar la explotación de la instalación en exclusiva a una o varias compañías aéreas, pues sería contrario a los principios de competencia el cierre de ese mercado. Por ello, la Comisión aboga para que el acceso de la infraestructura esté abierto a todos los posibles usuarios de modo igual y no discriminatorio, y controlará críticamente la utilización total o parcial de la infraestructura por un único usuario²⁵.

Por lo que se refiere a los servicios de asistencia en tierra, la cuestión se resuelve en la Directiva 96/67 CE del Consejo, de 15 de octubre, sobre el acceso al servicio en tierra en aeropuertos comunitarios, puesto que impone la apertura a la competencia de este tipo de servicios una vez que el aeropuerto alcance los 2.000.000 de pasajeros anuales (o 50.000 toneladas de carga). Por este motivo, por debajo de este límite no se prohíben los descuentos que el operador público del aeropuerto realice a favor de las compañías que operan en él, salvo que opere a pérdida, siendo los fondos públicos quienes cubran los costes²⁶.

24 Principalmente el llamado “Asunto Almark”: Asunto C-280/00, sentencia de 24-7-2003 Almark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg..

25 Ello limita la aplicación del contrato de concesión de obra pública tal y como lo concibe España en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP). Bajo esta modalidad contractual, el pago por la construcción de un aeropuerto podría consistir en la explotación del mismo. En tal caso, era concebible una Unión Temporal de Empresas entre una constructora y una compañía aérea a fin de construir un nuevo aeropuerto y explotarlo en exclusiva. Parece claro que esta solución queda proscrita por el derecho comunitario, lo que no obsta a otras modalidades de explotación vinculadas, por ejemplo, a las actividades comerciales del aeropuerto.

26 Cosa diferente es que el servicio se preste directamente por el aeropuerto quien compensa las pérdidas con los beneficios comerciales de otras actividades (subvenciones cruzadas) como el aparcamiento o la restauración. La Directiva impone la separación contable entre actividades, y permite estas compensaciones, pero prohíbe que se compensen las pérdidas en el handling con los ingresos percibidos por el aeropuerto de la Administración Territorial en su concepto de autoridad aeroportuaria o como gestor de un servicio de interés económico general.

C) AYUDAS A LA PUESTA EN MARCHA

La parte más interesante de las Directrices de la Comisión se encuentra en este epígrafe, encaminado a la determinación de los condicionantes para la admisibilidad de las ayudas a la puesta en marcha. Vamos a tratar de sistematizar las conclusiones de la Comisión en los siguientes apartados.

i) Aeropuertos que pueden percibir ayudas. Desde el año 1997, la U.E. ha señalado la importancia de los aeropuertos regionales²⁷. Las recientes Directrices aclaran que la primera condición para admitir las ayudas otorgadas a las compañías que en ellos se establezcan será la de ajustarse al “objetivo” previsto, esto es: mejorar la rentabilidad de las infraestructuras. Para ello, la Comisión entiende que:

1. Son comprensibles las ayudas otorgadas por los aeropuertos de la categoría C y D que tengan por fundamento “la promoción del desarrollo regional, el turismo, la economía local o la imagen de la región”. Asimismo, otro fundamento admisible es la idea de “dar una solución a la problemática de la política de transportes: la saturación de los grandes aeropuertos”.

2. Sólo de modo excepcional se pueden comprender las ayudas otorgadas por los aeropuertos de la categoría B. Como motivación

excepcional la Comisión alude al caso de que se tenga que hacer frente “a una fuerte recesión de su actividad habitual”.

ii) Las ayudas se conciben para rutas nuevas o nuevas frecuencias, que no compitan con otras rutas equiparables o con ferrocarril de alta velocidad. Las ayudas sólo se aplican a la apertura de nuevas rutas o nuevas frecuencias que impliquen aumento de pasajeros. Por lo tanto:

1. No se admiten cuando la ruta ya esté explotada (sea por vía aérea o por ferrocarril). Ello supone que en ningún caso se admitirán ayudas cuando se trate de establecer una línea que compita con tren de alta velocidad²⁸.

2. Tampoco se admiten ayudas cuando se trata de una ruta que entra en competencia directa con otra existente en otro aeropuerto situado en la misma zona de influencia económica o de población.

3. En caso de sustitución de una línea que ya ha recibido ayudas²⁹, la nueva compañía sólo podrá acceder al programa de ayudas inicialmente establecido, en la medida en que no haya sido aplicado.

iii) Características de las ayudas. La Comisión precisa adecuadamente las características de las ayudas, a fin de deslindar los aspectos que serían contrarios al principio de defensa de la competencia:

27 En efecto, la Propuesta de Directiva del Consejo, relativa a las tasas aeroportuarias (1997, DO C 257 de 22-8-1997), ya decía lo siguiente:

“El buen funcionamiento de la mayoría de estos pequeños aeropuertos, que tienen una importancia capital para la cohesión económica y social de la Unión, requiere un apoyo importante y regular por parte del Estado y de las colectividades locales o un apoyo financiero, en algunos casos, de los aeropuertos más importantes [...]”

Puede verse, por tanto, que el Consejo ve con buenos ojos las subvenciones cruzadas entre aeropuertos, lo que equivale a dar carta blanca al sistema de gestión en red unificada propia del modelo español a través de AENA.

28 La Comisión considera que el ferrocarril de alta velocidad es el medio idóneo para descongestionar rutas de distancia corta o media. Comoquiera que los ferrocarriles de alta velocidad ya reciben ayudas comunitarias, carece de sentido duplicar ayudas para un mismo fin.

29 Supuesto en que una compañía abandona una ruta y su puesto es cubierto por otra.

A. Limitación temporal: Las ayudas se otorgan sólo por un período máximo de 5 años³⁰ y deberá acompañarse de un compromiso de la compañía aérea de permanencia en el aeropuerto por un período superior al de la ayuda concedida (compromiso que incluye el retorno de las ayudas en caso de incumplimiento).

B. Tendrán carácter decreciente: de manera que en la fase inicial serán más amplias y disminuirán progresivamente a fin de animar a la compañía a hacer frente al volumen de pasajeros con sus propios recursos.

C. Proporcionalidad: a fin de lograr la proporcionalidad de la ayuda:

– Se otorgan por pasajero: las ayudas van encaminadas a incrementar el volumen de viajeros en beneficio del aeropuerto, de ahí que se otorguen por pasajero, no por ruta.

– Se vinculan a los gastos por la ruta: fundamentalmente comercialización, publicidad y costes de instalación. De ahí que no puedan subvencionarse elementos que pueden dedicarse a otras rutas (vgr. la aeronave, la remuneración de tripulaciones) ni tampoco otros costes de explotación (vgr. catering, combustible...).

– Se limita al 50% de los costes esperados: en efecto, toda ruta aérea enlaza dos aeropuertos. En consecuencia, la ayuda otorgada por uno sólo de los aeropuertos debe limitarse a la mitad de los costes de la ruta³¹.

– Serán públicas: por lo tanto se aplican los principios de publicidad y concurrencia de manera que quedan proscritos los contratos privados entre el aeropuerto y una compañía aérea, siendo necesario abrir un concurso en el que podrán participar todas las compañías interesadas.

30 Existe una opinión común de que, en materia de transportes, las previsiones fiables no deben superar los cinco años de duración. Más allá de cinco años es prácticamente imposible tener en cuenta los diversos factores que operan sobre el tráfico de viajeros que se apoya en la infraestructura (vgr. el desarrollo urbanístico, la existencia de infraestructuras que entren directamente en competencia, las infraestructuras complementarias que conectan con aquella que se está considerando y que aumentan el tráfico de ésta, etc.).

31 La imposibilidad de aplicar ayudas que tienen los aeropuertos de la categoría A hace que en caso de enlace con un Hub, la ayuda se limitará al 50%.

