II

(Actos no legislativos)

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2015/1071 DE LA COMISIÓN

de 1 de Octubre de 2014

relativa a la ayuda estatal SA 26190 (2012/C) (ex 2011/NN) ejecutada por Alemania en favor del Aeropuerto de Saarbrücken y las compañías aéreas que lo utilizan

[notificada con el número C(2014) 5062]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero ([1]),

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

Tras haber emplazado a los interesados a que presenten sus observaciones, de conformidad con las citadas disposiciones ([2]), y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) En una pregunta parlamentaria de 2008, la diputada del Parlamento Europeo Hiltrud Breyer planteó la cuestión de la financiación pública de Verkehrsholding Saarland («Vh Saar»), del aeropuerto de Saarbrücken y de los descuentos otorgados a las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto ([3]). El comisario Tajani contestó a la pregunta parlamentaria el 5 de septiembre de 2008. La pregunta también se registró como denuncia con el número de registro CP 171/2008.

(2) En la pregunta parlamentaria se alegó que Vh Saar había recibido 11 millones EUR del presupuesto del Estado del Sarre en forma de ampliación de capital. Se alegó que esos fondos se utilizaron para cubrir las pérdidas de la compañía de explotación del aeropuerto, que pertenecía a una filial de Vh Saar. Se alegó que entre el operador del aeropuerto, su empresa matriz y Vh Saar mediaban acuerdos de transferencia de pérdidas y ganancias («acuerdos de pérdidas y ganancias»). Presuntamente, la finalidad era subvencionar de manera encubierta y permanente el aeropuerto no rentable.

(3) La Comisión solicitó más información a Alemania el 31 de julio de 2008, el 24 de septiembre de 2010, el 24 de marzo de 2011 y el 8 de agosto de 2011. Alemania respondió a estas solicitudes y proporcionó más información el 4 de noviembre de 2008, el 17 de enero de 2011, el 14 de junio de 2011 y el 7 de octubre de 2011.

(4) Mediante carta de 22 de febrero de 2012, la Comisión comunicó a Alemania que había decidido incoar el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con respecto a esta ayuda.

([1]) A partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE se sustituyen, respectivamente, por los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Ambas series de artículos son, en esencia, idénticas. A efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán, en su caso, como referencias a los artículos 87 y 88 del Tratado CE. El TFUE también introduce determinados cambios terminológicos, como la sustitución de «Comunidad» por «Unión» y de «mercado común» por «mercado interior», respectivamente. En la presente Decisión se utilizará la terminología del TFUE.

([2]) DO C 213 de 19.7.2012, p. 1.

([3]) E-3778/08 de 8 de julio de 2008.

(5) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento (en lo sucesivo, «la Decisión de incoación») fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([4]). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la presunta ayuda.

(6) La Comisión recibió observaciones de una parte interesada, Air Berlin, el 20 de agosto de 2012. El 1 de octubre de 2012 las envió a Alemania, a la que se concedió un mes para responder a ellas; las observaciones de Alemania se recibieron por carta con fecha de 29 de octubre de 2012. Los particulares presentaron sus observaciones en el marco del procedimiento, indicando que la financiación pública otorgada al aeropuerto constituía ayuda estatal.

(7) Tras la incoación del procedimiento de investigación formal, la Comisión solicitó más información el 24 de febrero de 2012, el 23 de abril de 2012, el 16 de octubre de 2012, el 26 de noviembre de 2013 y el 14 de marzo de 2014. Alemania respondió a estas solicitudes y presentó más información el 17 de abril de 2012, el 4 de mayo de 2012, el 14 de diciembre de 2012, el 14 de enero de 2014 y el 3 de abril de 2014.

(8) El 24 de febrero de 2014, la Comisión comunicó a Alemania que las Directrices en materia de aviación de 2014 ([5]) se habían adoptado el 20 de febrero de 2014 e invitó a Alemania a enviar comentarios dentro de un plazo de 20 días hábiles tras la publicación de las nuevas Directrices en materia de aviación en el Diario Oficial. Alemania respondió el 6 de mayo de 2014.

(9) Las Directrices en materia de aviación de 2014 se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 4 de abril de 2014 ([6]). Sustituían a las Directrices en materia de aviación de 2005 ([7]).

(10) El 15 de abril de 2014 se publicó una comunicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* en la que se invitaba a los Estados miembros y las partes interesadas a enviar observaciones sobre la aplicación de las Directrices en materia de aviación de 2014, en este caso dentro de un plazo de 20 días hábiles tras la fecha de publicación de esta comunicación ([8]). Air Berlin presentó sus observaciones el 5 de mayo de 2014.

(11) El 17 de junio de 2014, Alemania comunicó a la Comisión de que, de manera excepcional, acepta que la presente Decisión se adopte en lengua inglesa.

2. **DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS Y RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO**

2.1. *CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN*

2.1.1. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DEL AEROPUERTO DE SAARBRÜCKEN

(12) El aeropuerto de Saarbrücken es el aeropuerto de la capital del Estado federado del Sarre, Saarbrücken. Según información públicamente accesible, el aeropuerto fue inaugurado en 1928 y funcionó hasta 1939, cuando se cerró al estallar la guerra. El aeropuerto reanudó su actividad en 1966, cuando se construyó una pista moderna, apta para aviones de rutas de media distancia. En 1999 se inició la construcción de una nueva terminal, que exigió una inversión aproximada de 11,8 millones EUR. La nueva terminal, que, según información públicamente accesible, se había diseñado para un máximo de 800 000 pasajeros al año, se inauguró en mayo de 2005. No obstante, debido a las limitaciones derivadas de la infraestructura de seguridad, Alemania indica que la capacidad real del aeropuerto es de solo 700 000 pasajeros.

(13) Los cuadros 1 y 2 indican la evolución del aeropuerto en términos de cifras de pasajeros y movimientos de aeronaves. El transporte de mercancías por vía aérea no tiene mayor importancia en el aeropuerto de Saarbrücken.

Cuadro 1

Cifras de pasajeros 1998-2012 ([1])

Año	Comerciales regulares	Comerciales chárter	Total comerciales	No comerciales	Total
1998	126 231	293 449	419 680	10 070	429 750

([4]) Véase la nota a pie de página 2.
([5]) Comunicación de la Comisión, Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas (DO C 99 de 4.4.2014, p. 3).
([6]) Véase la nota a pie de página 5.
([7]) DO C 113 de 15.4.2014, p. 30.
([8]) Véase la nota a pie de página 7.

Año	Comerciales regulares	Comerciales chárter	Total comerciales	No comerciales	Total
1999	134 228	308 634	442 862	3 810	446 672
2000	149 693	332 902	482 595	1 971	484 566
2001	141 676	338 354	480 030	831	480 861
2002	144 542	316 757	461 299	946	462 245
2003	135 100	323 083	458 183	1 502	459 685
2004	128 498	331 355	459 853	1 560	461 413
2005	136 178	350 052	486 230	1 256	487 486
2006	125 188	295 033	420 221	1 422	421 643
2007	176 690	173 263	349 953	639	350 592
2008	360 694	157 226	517 920	368	518 288
2009	335 684	134 249	469 933	214	470 147
2010	331 780	159 469	491 249	166	491 415
2011	368 314	84 000	452 314	1 338	453 652
2012	364 076	61 353	425 429	414	425 843

([1]) http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=372

Cuadro 2

Movimientos de aeronaves ([1])

Año	Comerciales regulares	Comerciales chárter	Total comerciales	No comerciales	Total
1998	7 240	6 021	13 261	7 558	20 819
1999	7 491	7 192	14 683	7 280	21 963
2000	7 970	8 171	16 141	4 972	21 113
2001	6 740	4 624	11 364	3 582	14 946
2002	7 979	3 957	11 936	3 228	15 164
2003	7 256	4 377	11 633	3 378	15 011
2004	6 531	4 032	10 563	3 201	13 764
2005	6 291	4 453	10 744	3 458	14 202
2006	6 469	4 539	10 980	4 047	15 055

Año	Comerciales regulares	Comerciales chárter	Total comerciales	No comerciales	Total
2007	7 046	4 011	11 057	3 464	14 521
2008	11 173	3 475	14 648	2 596	17 244
2009	9 686	2 912	12 598	3 093	15 691
2010	8 775	4 983	13 758	2 487	16 245
2011	7 307	4 641	11 948	2 535	14 483
2012	6 567	3 398	9 965	2 359	12 324

([1]) http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=daten_fakten

(14) Los hechos más significativos del aeropuerto fueron, por un lado, el abandono de Hapag Lloyd en 2006 y, por otro, el establecimiento de Air Berlin en 2007. La compañía chárter Hapag Lloyd (ahora «TUIFly») había aportado más de 190 000 pasajeros al tráfico total de Saarbrücken hasta que decidió trasladar sus operaciones al cercano aeropuerto de Zweibrücken. El establecimiento de Air Berlin, por otro lado, marcó un importante aumento del tráfico de vuelos regulares en Saarbrücken. Consiguientemente, si bien hasta 2006 el tráfico de vuelos chárter dominó las operaciones del aeropuerto de Saarbrücken, el tráfico de vuelos regulares es el que genera la mayoría de los pasajeros en Saarbrücken desde el año 2007.

(15) En cuanto al futuro, Alemania argumentó que, según las previsiones de tráfico aéreo más recientes (agosto de 2010), cabe esperar que las cifras de pasajeros asciendan a […] (*) en el año 2020.

2.1.2. UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y ZONA DE INFLUENCIA

(16) El aeropuerto de Saarbrücken está ubicado a unos 10 km al sureste de la ciudad de Saarbrücken. Los aeropuertos más cercanos son ([9]):

— *aeropuerto de Zweibrücken* (a unos 39 km o unos 29 minutos en coche),

— *aeropuerto de Metz-Nancy-Lorena* (a unos 96 km o unos 61 minutos en coche),

— *aeropuerto de Luxemburgo* (a unos 121 km o unos 77 minutos en coche),

— *aeropuerto de Fráncfort-Hahn* (a unos 128 km o unos 85 minutos en coche),

— *aeropuerto de Estrasburgo* (a unos 140 km o unos 91 minutos en coche),

— *aeropuerto de Fráncfort (Meno)* (a unos 163 km o unos 92 minutos en coche),

— *aeropuerto de Karlsruhe/Baden-Baden* (a unos 161 km o unos 104 minutos en coche).

(17) Alemania afirma que la gran mayoría de pasajeros son de la región. Se afirma que el 71 % de los pasajeros son del Sarre, el 15 % de la parte occidental de Renania-Palatinado (incluida la región de Zweibrücken) y alrededor del 14 % provienen de Francia, Luxemburgo y la región de Tréveris. Se espera que el aumento previsto de las cifras de pasajeros sea también consecuencia de un aumento de la demanda por parte de la región del Sarre.

2.1.3. MARCO JURÍDICO Y ECONÓMICO DEL AEROPUERTO DE SAARBRÜCKEN

(18) En 1997, Flughafen Saarbrücken GmbH, la anterior empresa propietaria y operadora del aeropuerto, se dividió en dos empresas distintas: Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH («FSBG») se hizo cargo del funcionamiento operativo del aeropuerto, mientras que Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH («FSBesitzG») fue designada propietaria del aeropuerto y se hizo cargo del mantenimiento de la infraestructura. A cambio de la explotación operativa y comercial del aeropuerto, FSBG tenía que realizar un pago en concepto de arrendamiento financiero a FSBesitzG.

(*) Secreto empresarial.
([9]) Fuente: ruta más rápida según Google Maps.

(19) Hasta el 30 de junio de 2007, FSBG era propiedad al 48 % de FSBesitzG, al 51 % de Fraport AG [operador del aeropuerto de Fráncfort (Meno)] y al 1 % de la Ciudad de Saarbrücken. Por su parte, FSBesitzG era propiedad al 99,9 % de Vh Saar y al 0,1 %, del Estado federado del Sarre. En todo momento Vh Saar fue propiedad directa del Estado federado del Sarre.

(20) El 30 de junio de 2007, Fraport AG vendió su participación en FSBG a FSBesitzG, que pasó a poseer el 99 % de FSBG. A principios de 2008, las dos empresas se fusionaron para volver a establecer Flughafen Saarbrücken GmbH (en lo sucesivo, «FSG»), con lo que en esencia se volvió a recrear la situación existente antes de la privatización parcial de Fraport AG en 1997. Desde 2008 y hasta ahora, FSG es propiedad de Vh Saar al 100 %.

(21) **Vh Saar** fue constituida por el Ministerio de Economía y Hacienda del Sarre en 1996. La empresa tiene por objeto «la coordinación de las actividades de construcción, ampliación y explotación de los aeropuertos y puertos públicos en el Sarre». La celebración de un contrato de control con FSG estaba prevista en los estatutos de Vh Saar. El Gobierno del Estado del Sarre, como accionista único, designa al consejo de administración y al consejo de supervisión. Además de FSG, Vh Saar también es propietaria de Hafenbetriebe Saarland GmbH (en lo sucesivo, «HSG»), propietaria y operadora de varios puertos del Sarre.

(22) **FSBesitzG** se constituyó el 4 de julio de 1997 como sucesora legal de la empresa FSG original. Su objetivo era la «construcción, el mantenimiento y el arrendamiento del aeropuerto y la participación accionarial en FSBG». El consejo de supervisión fue nombrado por el Gobierno del Sarre y su presidente, por el Ministerio del Sarre responsable del sector de la aviación. La dirección de la empresa dependía de las instrucciones recibidas del Ministerio de Economía y Hacienda en lo que respecta al ejercicio de sus derechos de voto en la junta de accionistas de FSBG.

(23) **FSBG** se constituyó el 4 de julio de 1997. Su objetivo era la explotación del aeropuerto de Saarbrücken. La dirección fue designada por una mayoría del 75 % de los accionistas. El consejo de supervisión estaba integrado por diez miembros, cinco de los cuales fueron designados por Fraport AG y FSBesitzG, respectivamente. Desde 2006, el consejo está integrado por seis miembros, de los cuales dos fueron designados por Fraport AG y cuatro por FSBesitzG.

(24) **FSG** se constituyó el 30 de agosto de 2008. Su objetivo es la explotación del aeropuerto de Saarbrücken para la aviación civil y las actividades auxiliares conexas. El Gobierno del Estado del Sarre designa los miembros del consejo de administración y el consejo de supervisión. El Ministerio responsable de la aviación es el encargado de designar al presidente del consejo de supervisión.

2.2. *MEDIDAS OBJETO DE INVESTIGACIÓN Y RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL*

(25) La Comisión investigó varias medidas relacionadas con el aeropuerto de Saarbrücken. La Comisión evaluó si esas medidas constituían ayuda estatal y si tales ayudas estatales podían considerarse compatibles con el mercado interior.

(26) Se investigó si las siguientes medidas podían constituir ayudas estatales a Vh Saar, FSG y FSBesitzG:

a) la financiación de Vh Saar, FSG y FSBesitzG por parte del Sarre;

b) la transferencia de varios terrenos a FSBesitzG por parte del Sarre;

c) garantías de los préstamos concedidos por el Sarre en beneficio de Vh Saar y FSBesitzG.

(27) El contrato de arrendamiento financiero entre FSBesitzG y FSBG se investigó como posible ayuda estatal a FSBG.

(28) Como posibles ayudas estatales a distintas compañías aéreas que operan en el aeropuerto de Saarbrücken se investigaron las siguientes medidas:

a) los descuentos introducidos en 2007 para las compañías aéreas que empezaran a operar en Saarbrücken, que ofrecieran nuevas rutas o que incrementaran sus cifras de pasajeros;

b) el contrato de ayuda a la puesta en marcha entre FSBesitzG y Cirrus Airlines;

c) el acuerdo de comercialización entre FSG y Air Berlin.

2.2.1. FINANCIACIÓN DE VH SAAR, FSG Y FSBESITZG

Descripción detallada de la medida

(29) Vh Saar está vinculada financieramente a su filial (hasta el 30 de agosto de 2008, FSBesitzG, y desde entonces, FSG) por medio de un acuerdo de pérdidas y ganancias, de tal manera que Vh Saar cubrió todas las pérdidas soportadas por estas empresas. Al mismo tiempo, Vh Saar recibió los beneficios generados por su segunda filial (HSG) e inyecciones directas de capital de su accionista único, el Estado federado del Sarre. Estos fondos garantizaban que Vh Saar siempre tuviera los medios necesarios para cubrir las pérdidas de FSBesitzG y FSG. El acuerdo de pérdidas y ganancias se celebró originalmente entre Vh Saar y el antecesor jurídico de FSBesitzG, FSG, el 1 de enero de 1997. Cuando se volvió a constituir, FSG sucedió a FSBesitzG en el acuerdo.

(30) FSBG, jurídicamente independiente de FSBesitzG hasta 2008, fue rentable hasta el año 2006. Los beneficios obtenidos se distribuían entre los accionistas (hasta el 30 de junio de 2007, FSBesitzG y Fraport AG), en cuyo caso se computaban como ingresos en el balance de los accionistas del año siguiente, o se reinvertían. En 2007, después de que FSBesitzG se convirtiera en accionista único de FSBG, las importantes pérdidas anuales se cubrieron con la correspondiente inyección de capital de FSBesitzG. FSBesitzG y FSBG se fusionaron a comienzos del año 2008, con lo que Vh Saar pasó a cubrir las pérdidas combinadas.

(31) Desde el año 2000, las pérdidas de FSBesitzG/FSG y las correspondientes inyecciones de capital por parte de Vh Saar, financiadas con las inyecciones de capital recibidas del Sarre y otros ingresos, evolucionó como sigue:

Cuadro 3

Pérdidas anuales de FSBesitzG/FSG en EUR

Año	FSBesitzG	FSG
2000	– 2 168 916	
2001	– 2 785 473	
2002	– 4 164 538	
2003	– 3 099 253	
2004	– 2 770 680	
2005	– 3 917 320	
2006	– 8 400 703	
2007	– 8 171 099	
2008		– 4 548 264
2009		– 9 306 512
2010		– 8 805 707
2011		– 10 065 522
2012		– 18 449 926
Total (2000-2009)	**– 49 332 758**	
Total (2000-2012)	**– 86 653 913**	

(32) Las pérdidas estimadas de FSG para el año 2013 ascienden a 9 427 000 EUR.

(33) Durante el período 2000-2012, el margen bruto de explotación («EBITDA») de FSBesitzG/FSG evolucionó como sigue:

Cuadro 4

Evolución del EBITDA en EUR ([1])

Año	EBITDA
2000 (*)	937 000
2001 (*)	– 156 000
2002 (*)	– 832 000
2003 (*)	56 000
2004 (*)	704 000
2005 (*)	– 732 000
2006 (*)	– 5 307 000
2007 (*)	– 4 392 000
2008	– 1 840 000
2009	– 5 237 000
2010	– 5 237 000
2011	– 3 528 000
2012	– 4 937 700
Total	**– 30 501 700**

([1]) EBITDA incluidos fondos públicos y compensación por actividades que se encuadran en el ámbito de competencia de los poderes públicos o se consideran como servicio de interés económico general («SIEG»); véase el anexo II de la información presentada por Alemania el 5.5.2012.

(*) Como el propietario y el operador fueron distintos durante estos años (FSBesitzG y FSBG), el EBITDA indicado es la suma del EBITDA de ambas empresas.

(34) Para el año 2013, se prevé que el EBITDA de FSG sea negativo de nuevo, por un importe de — 5 144 000 EUR.

(35) Alemania indicó que en el período 2000-2009, la mayoría de los costes se derivan de la inversión en infraestructuras y su mantenimiento, el pago de los intereses de los préstamos suscritos para financiar inversiones en infraestructura y los gastos en seguridad. Alemania afirma que el coste total de estas actividades asciende aproximadamente a […]. Dice que estos costes no están relacionados con la prestación de los servicios del aeropuerto, sino que proceden exclusivamente de la creación y la explotación de las infraestructuras.

Cuadro 5

Costes de infraestructuras y seguridad 2000-2009

1	Otras inversiones en infraestructuras	[…]

2	Otros costes de mantenimiento de infraestructuras	[…]
	Total de otros costes de infraestructuras (1 y 2)	[…]
3	Total de gastos de capital ([1])	[…]
4	Seguridad: inversiones en infraestructura	[…]
5	Seguridad: otros	[…]
	Total de seguridad (4 y 5)	[…]
	Total (1 a 5)	[…]

([1]) Alemania afirma que, debido al sistema de contabilidad utilizado, los gastos de capital no se pueden asignar de manera separada a la seguridad u otros costes de infraestructura.

(36) Alemania ([10]) especificó que en el período 2000-2009 se realizaron las siguientes actividades de inversión y mantenimiento:

i) *Construcción de una nueva terminal con instalaciones auxiliares en el año 2000 (coste neto aprox.* […])

(37) La capacidad anual de la antigua terminal era de 390 000 pasajeros por año ([11]). Se superó por primera vez en 1996. Ese año, la cifra anual de pasajeros del aeropuerto de Saarbrücken ascendió a 395 000 pasajeros y siguió creciendo hasta el año 2000, cuando llegó a los 484 566 pasajeros. Según la información facilitada por Alemania, la antigua terminal se congestionaba a menudo, en particular durante los meses de más actividad (verano), lo que provocaba largas esperas, congestión en las zonas de pasajeros o hacía que los pasajeros tuvieran que esperar fuera de la terminal. Además, la antigua terminal ya no cumplía los requisitos de seguridad. La nueva terminal está equipada con un nuevo sistema de seguridad. Ahora, la antigua terminal se utiliza como zona de espera y de puertas de embarque.

ii) *Ejecución del área de seguridad y pista en 2009-2010 (coste neto incl. obras de electricidad, aprox.* […])

(38) En 2009-2010 se finalizaron las pistas y el área de seguridad, lo que supuso diversas medidas de construcción y seguridad que se adoptaron para aumentar la seguridad de la infraestructura aeroportuaria y adecuarla a los requisitos aplicables en materia de seguridad. En particular, la ubicación de las luces de pista se ajustó para proporcionar mejores señales a los pilotos, se instalaron las luces de protección de pista y se ajustó la superestructura de la curva de la pista a las necesidades de los aviones modernos.

iii) *Mantenimiento de la pista en 2009 (coste neto aprox.* […])

(39) También en 2009-2010 se realizaron trabajos de mantenimiento de la pista para evitar daños a las aeronaves que operan en el aeropuerto.

Razones para incoar el procedimiento de investigación formal

Existencia de ayuda

(40) En la Decisión de incoar el procedimiento se observó en primer lugar que la financiación de Vh Saar por parte del Sarre y de FSBesitzG/FSG por parte de Vh Saar implicaba una transferencia de recursos públicos, bien directamente o bien porque Vh Saar estaba totalmente controlada por el Sarre y sus acciones eran imputables a este Estado federado. Las actividades de FSBesitzG, FSBG y FSG, así como posiblemente las de Vh Saar, también eran actividades económicas.

(41) En la Decisión de incoación se explicó que a la vista de la información disponible, no parecía que Vh Saar se viera beneficiada, ya que aparentemente transfería todos los fondos recibidos del Sarre a FSBesitzG/FSG. Se solicitó a Alemania que proporcionara más información sobre si Vh Saar conservaba parte de los recursos públicos recibidos para otro fin o actividad. En lo que respecta a FSBesitzG/FSG, en la Decisión de incoación se observó que los fondos recibidos de Vh Saar reducían los costes que el aeropuerto tendría que haber soportado normalmente, por lo que constituían un beneficio económico.

([10]) Información presentada por Alemania el 17.1.2011, documento adjunto 6, y el 16.4.2012, p. 9.
([11]) Información presentada por Alemania el 16.4.2012, p. 9.

(42) En la Decisión de incoación se evaluó a continuación si la financiación se podría caracterizar como compensación por un servicio de interés económico general («SIEG») siguiendo la jurisprudencia *Altmark*. Se observó que a la vista de la información disponible, no parecía cumplirse el cuarto criterio *Altmark*. Más concretamente, se observó que la explotación del aeropuerto nunca se licitó y que la financiación no se basaba en un análisis de los costes en los que habría incurrido una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con los medios necesarios. Como los criterios *Altmark* son acumulativos, este resultado fue suficiente para llegar a la conclusión preliminar de que la financiación no podía considerarse compensación por SIEG de conformidad con tal jurisprudencia.

(43) A la vista de la información disponible, tampoco parecía que se pudiera justificar que la financiación estuviera en consonancia con el comportamiento de un operador prudente en una economía de mercado («OEM»). En particular, se observó que Alemania no había presentado un plan de negocio ni ninguna otra documentación que demostrara que cupiera esperar beneficio. Por el contrario, el aumento de las pérdidas anuales indicaba que el aeropuerto no sería viable sin el apoyo financiero del Sarre a través de Vh Saar, lo que podría indicar que el aeropuerto fuera una empresa con dificultades financieras. Por lo tanto, la Comisión adoptó la posición preliminar de que la financiación del aeropuerto por parte de Vh Saar no superaba la prueba OEM y solicitó a Alemania que presentara sus observaciones sobre la situación financiera del aeropuerto.

(44) Por último, se señaló que la financiación era selectiva, que la medida falseaba o amenazaba con falsear la competencia y que, en vista de la proximidad del aeropuerto a una serie de aeropuertos de otros Estados miembros, parecía afectar al comercio dentro de la Unión. Por lo tanto, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que la financiación representaba de hecho una ayuda estatal de conformidad con el artículo 107, apartado 1, del Tratado.

Compatibilidad

(45) En primer lugar, en la Decisión de incoación se examinó si la financiación del aeropuerto podía ser calificada como ayuda compatible de conformidad con la Decisión SIEG de 2005 ([12]). Se observó que no se había aportado información que demostrara que, sin el aeropuerto, la región en la que está ubicado fuera a encontrarse tan aislada que su desarrollo económico y social se fuera a ver perjudicada. Como aparentemente la zona de influencia del aeropuerto de Saarbrücken podían también cubrirla otros aeropuertos de la región, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que definir el funcionamiento del aeropuerto de Saarbrücken como SIEG de conformidad con la Decisión SIEG de 2005 constituía un error manifiesto.

(46) En la Decisión de incoación también se señaló que, en cualquier caso, no se había confiado realmente al aeropuerto el SIEG de proporcionar servicios aeroportuarios, que no estaba claro que la financiación se hubiera limitado a las actividades básicas del aeropuerto y que los parámetros de compensación no se habían definido de antemano. En consecuencia, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que la financiación no cumplía las condiciones de la Decisión SIEG de 2005.

(47) También se analizó si se cumplían las condiciones establecidas en la sección 4.2 de las Directrices en materia de aviación de 2005. Estas condiciones son similares a las que figuran en la Decisión SIEG de 2005. La falta de un mandato adecuado y de disposiciones que limiten la financiación a las actividades básicas del aeropuerto, entre otros elementos, llevaron a la conclusión preliminar de que la financiación no podía ser declarada compatible de conformidad con la sección 4.2 de las Directrices en materia de aviación de 2005.

(48) En la Decisión de incoación también se analizó si la financiación podría ser compatible de conformidad con la sección 4.1 de las Directrices en materia de aviación de 2005. Se señaló que el acuerdo de pérdidas y ganancias no tenía por finalidad específica la financiación de las inversiones en infraestructuras, sino que cubría todas las pérdidas derivadas de las actividades del aeropuerto. Asimismo, se señaló que un instrumento de este tipo difícilmente podía tener un efecto incentivador en términos de inversiones y se observó que Alemania predecía solo un EBITDA positivo para el año 2020, y no un resultado global positivo. Por último, se consideró que el funcionamiento del aeropuerto parecía afectar negativamente al funcionamiento del aeropuerto cercano de Zweibrücken. Por lo tanto, la Comisión expresó sus dudas de la compatibilidad de la financiación de conformidad con la sección 4.1 de las Directrices en materia de aviación de 2005.

(49) Por último, en la Decisión de incoación se analizó la posible compatibilidad de la financiación de conformidad con las Directrices de salvamento y reestructuración ([13]). Se solicitó a Alemania que aclarara si el aeropuerto se podía considerar una empresa en dificultades y, en caso afirmativo, si se habían tomado medidas de acuerdo con las Directrices de salvamento y reestructuración.

([12]) 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 a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público otorgadas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 312 de 29.11.2005, p. 67).

([13]) Comunicación de la Comisión: Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (2004) (DO C 244 de 1.10.2004, p. 2).

(50) En conclusión, la Comisión adoptó la posición preliminar de que la financiación de Vh Saar, FSBesitzG y FSG por medio de subvenciones directas a Vh Saar por parte del Sarre e inyecciones de capital por parte de Vh Saar en FSBesitzG/FSG constituía ayuda estatal. También expresó sus dudas, a la vista de la información disponible, sobre la compatibilidad de esta ayuda con el mercado interior.

2.2.2. TRANSFERENCIA DE VARIOS TERRENOS A FSBESITZG

Descripción detallada de la medida

(51) Desde 1998, Alemania ha transferido al aeropuerto varios terrenos, que, según los datos presentados por Alemania, tenían un valor total de 240 000 EUR. De los distintos terrenos, solo tres se transfirieron después del año 2000. Según Alemania, estos terrenos tenían un valor combinado de […]. En los años 2002 y 2003 se transfirieron dos terrenos […] y, en el año 2004, el aeropuerto adquirió un terreno a un precio de […].

Razones para incoar el procedimiento de investigación formal

Existencia de ayuda

(52) En la Decisión de incoación se observó en primer lugar que la transferencia de terrenos de propiedad estatal constituía una transferencia de recursos públicos. Habida cuenta de que la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias solo se deben considerar tareas enmarcadas en el ámbito del control de ayudas estatales a partir de la fecha de la sentencia «Aéroports de Paris» (12 de diciembre de 2000), solo las transferencias que tuvieron lugar después de esa fecha eran pertinentes para un análisis de ayudas estatales, y, por consiguiente, se instó a Alemania a que aclarara qué terrenos se transfirieron después del año 2000 y qué valor económico tenían. La Comisión señaló además que la transferencia no se ajustaba a la prueba OEM, era selectiva y, por las mismas razones mencionadas en relación con la financiación general, falseaba la competencia y afectaba al comercio dentro de la Unión.

(53) Alemania argumentó que el terreno transferido se necesitaba, al menos en parte, por razones de seguridad (como la construcción de vallas de seguridad), de lo que se derivaba que esas medidas no podían constituir ayuda estatal a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. La Comisión pidió a Alemania que aclarara exactamente cuáles eran las medidas directamente relacionadas con la seguridad del tráfico aéreo y el ejercicio de las prerrogativas soberanas, y expresó sus dudas de que la construcción de vallas de seguridad solo tuviera la finalidad de garantizar la seguridad de las operaciones del aeropuerto, por lo que también se enmarcaba en las competencias de costes de necesariamente vinculadas a la actividad económica de la explotación de un aeropuerto. Asimismo, se pidió a Alemania que explicara si la financiación pública de las actividades encuadradas en el ámbito de competencia de los poderes públicos se regulaba de la misma manera con respecto a todos los aeropuertos alemanes o si algunos aeropuertos tenían que asumir costes que, para otros aeropuertos, los cubría el Estado.

(54) En consecuencia, en la Decisión de incoación se llegó a la conclusión preliminar de que la transferencia de terrenos constituía ayuda estatal a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

Compatibilidad

(55) En la Decisión de incoación se recordó que es responsabilidad de los Estados miembros invocar posibles motivos de compatibilidad y demostrar que se cumplen las condiciones pertinentes. Se señaló que, dado que Alemania no consideraba que la transferencia de terrenos en cuestión representara ayuda estatal, no había presentado argumentos acerca de la compatibilidad. La Comisión pidió a Alemania que explicara si la transferencia de terrenos podía ser compatible con arreglo a las Directrices de salvamento y reestructuración. Además, la Comisión declaró que, vista de la información disponible en el momento de adoptar la Decisión de incoación, tenía dudas sobre la compatibilidad de la medida con el mercado interior.

2.2.3. GARANTÍAS DE LOS PRÉSTAMOS EN BENEFICIO DE VH SAAR Y FSBESITZG

Descripción detallada de la medida

(56) El Estado federado del Sarre concedió garantías a FSBesitzG en tres ocasiones (dos garantías en el año 1998 y una en el año 1999) sin remuneración alguna a cambio en ninguno de los casos. Además, el Sarre emitió dos cartas administrativas de compatibilidad como garantía por dos préstamos de Vh Saar. Vh Saar transfirió esos préstamos a FSBesitzG.

Cuadro 6

Garantías y cartas administrativas de compatibilidad

Año	Importe del préstamo (EUR)	Duración del préstamo	Beneficiario
1998	[…]	30 de diciembre de 2017	FSBesitzG
	[…]	1 de octubre de 2017	FSBesitzG
1999	11 453 000	—	FSBesitzG
2005	3 700 000	31 de enero de 2021	Vh Saar
2006	10 000 000	31 de agosto de 2039	Vh Saar

Razones para incoar el procedimiento de investigación formal

Existencia de ayuda

(57) En la Decisión de incoación se señaló que, por las mismas razones mencionadas en el considerando 52, solo las garantías concedidas después del año 2000 eran pertinentes para la evaluación de las ayudas estatales. Con la información de que disponía en ese momento, la Comisión estimó que la garantía que cubría un préstamo por importe de 11 453 000 EUR se había concedido después del año 2000. Explicó que, dado que la garantía de dicho préstamo, así como la carta administrativa de compatibilidad emitida por los préstamos de 2005 y 2006 extendidos a Vh Saar, cubrían el 100 % de los préstamos y que el Sarre no había recibido remuneración alguna por la garantía ni por las cartas administrativas de compatibilidad, parecían constituir ayudas estatales de conformidad con la Comunicación de garantía ([14]). Respecto a la selectividad, al falseamiento de la competencia y al efecto en el comercio, eran válidas las mismas consideraciones que las que se describieron con respecto a la financiación general de FSBesitzG/FSG por parte de Vh Saar.

Compatibilidad

(58) En la Decisión de incoación se estimó que la garantía del préstamo que ascendía a 11 453 000 EUR se había concedido después del año 2000. Observando que el préstamo subyacente sirvió para financiar el nuevo edificio de la terminal, en la Decisión de incoación se evaluó la compatibilidad de la garantía de conformidad con la sección 4.1 de las Directrices en materia de aviación de 2005. Se llegó a la conclusión preliminar de que era dudoso que la nueva terminal se justificara por un objetivo claramente definido de interés público (ya que no estaba claro que otros aeropuertos cercanos no pudieran atender también a la zona de influencia del aeropuerto de Saarbrücken), que la terminal fuera necesaria para el funcionamiento del aeropuerto, que tuviera perspectivas satisfactorias a medio plazo (dado que Alemania no había presentado datos sobre el momento en el que el aeropuerto iba a ser rentable), que todos los usuarios tuvieran acceso igualitario y no discriminatorio a la infraestructura (ya que no quedaba claro que todos recibieran las mismas ventajas que Cirrus y Air Berlin) y, finalmente, que afectara al desarrollo del comercio en medida contraria al interés de la Unión.

(59) En lo que se refiere a las cartas administrativas de compatibilidad de los años 2005 y 2006, en la Decisión de incoación se observó que Alemania no había explicado cuál era el objetivo de los préstamos subyacentes. Por esta razón y dado que Alemania no había presentado argumentos sobre la compatibilidad de estas medidas, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que las ayudas estatales asociadas en estas medidas eran incompatibles con el mercado interior.

2.2.4. CONTRATO DE ARRENDAMIENTO FINANCIERO ENTRE FSBESITZG Y FSBG

Descripción detallada de la medida

(60) Después de que la empresa original FSG se dividiera en FSBesitzG y FSBG en 1997, FSBG firmó con FSBesitz un contrato de arrendamiento financiero de la infraestructura aeroportuaria. Con arreglo a dicho contrato, de 7 de julio de 1997, FSBG debía pagar un importe fijo anual de […] más impuestos sobre el volumen de negocios. El 3 de agosto de 2006, FSBG y FSBesitzG firmaron un nuevo contrato de arrendamiento, aplicable con carácter retroactivo a partir del 1 de julio de 2006.

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

(61) De conformidad con el contrato de 2006, el pago fijo anual del arrendamiento financiero se acordó en […] por año. Además, FSBG debía transferir un determinado porcentaje de sus ganancias anuales […].

(62) Con arreglo a dichos contratos, FSBG pagó a FSBesitzG, en concepto de alquiler de la infraestructura aeroportuaria, los importes siguientes:

Cuadro 7

Pagos de arrendamiento financiero realizados por FSBG

Año	Pago de arrendamiento financiero
2000	[…]
2001	[…]
2002	[…]
2003	[…]
2004	[…]
2005	[…]
2006	[…]
2007	[…]

(63) Como FSBG y FSBesitzG se fusionaron a comienzos de 2008, no hubo más pagos de arrendamiento que vencieran después de esa fecha.

Razones para incoar el procedimiento de investigación formal

Existencia de ayuda

(64) En primer lugar, en la Decisión de incoación se observó que el contrato de arrendamiento financiero modificado se había celebrado entre FSBesitzG y FSBG y, por tanto, sin participación directa de autoridades públicas. No obstante, se observó que FSBesitzG era propiedad exclusiva de autoridades públicas (el 0,1 % pertenecía al Sarre directamente y el 99,9 %, a Vh Saar, que a su vez pertenecía al 100 % al Sarre), lo cual la convertía en una empresa pública. Asimismo, se observó que, debido a los distintos mecanismos de control, el Sarre tenía completo control de FSBesitzG, y se llegó a la conclusión preliminar de que, si se determinara que el contrato de arrendamiento había otorgado a FSBG una ventaja porque el precio del arrendamiento financiera fuera inferior al precio de mercado, esta ventaja implicaría una transferencia de recursos públicos y sería imputable al Estado.

(65) A continuación, en la Decisión de incoación se esbozaba que, a partir del año 2000, debía considerarse que FSBG realizaba actividades económicas y, por lo tanto, constituía una empresa. En el momento de la Decisión de incoación, la Comisión no había recibido ninguna información sobre los contratos de arrendamiento anteriores al año 2000 ni sobre una posible modificación posterior a 2000 del contrato de arrendamiento financiero que estaba vigente hasta el año 2006. Por lo tanto, el contrato que estaba en vigor hasta el 2006 podría haber constituido ayuda existente. Se solicitó a Alemania más información sobre esta cuestión.

(66) En lo que respecta a la cuestión de la posible ventaja que otorgara a FSBG el contrato de arrendamiento financiero, en la Decisión de incoación se expusieron las dudas de la Comisión en cuanto a la adecuación a las condiciones del mercado de los pagos de arrendamiento realizados por FSBG. Por lo tanto, se pidió a Alemania información exhaustiva sobre las relaciones financieras entre FSBesitzG y FSBG, así como sobre la determinación de los términos del contrato de arrendamiento financiero y la justificación económica en que se apoyaban.

(67) Teniendo en cuenta lo anterior, en la Decisión de incoación se llegó a la conclusión preliminar de que los pagos de arrendamiento realizados por FSBG contenían un elemento de ayuda estatal.

Compatibilidad

(68) La Decisión de incoación señala que se había llegado a la conclusión preliminar de que los pagos en concepto de arrendamiento financiero incluían ayudas estatales en el sentido de ayudas de funcionamiento, puesto que los pagos inferiores al precio de mercado reducían los costes operativos que tenía que soportar FSBG. En la Decisión de incoación se señalaba que tales ayudas de funcionamiento no son, en principio, compatibles con el mercado interior y se pidió a Alemania que aclarara si podrían enmarcarse en las Directrices de salvamento y de reestructuración o que presentara otros argumentos de compatibilidad.

2.2.5. DESCUENTOS PARA LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

Descripción detallada de la medida

(69) Hasta el año 2007, el reglamento de tasas aeroportuarias vigente en Saarbrücken no preveía ningún tipo de descuento para las compañías aéreas. El 1 de abril de 2007, FSBG presentó un nuevo reglamento que ofrecía una serie de descuentos a las compañías aéreas que cumplieran determinadas condiciones. Este reglamento también fue adoptado por FSBesitzG/FSG tras la fusión de las dos empresas.

(70) En el reglamento de 2007 se incluyeron tres tipos de descuentos. Los dos primeros no se podían acumular, pero el tercero podía sumarse a otros descuentos que se recibieran.

a) descuentos a nuevas compañías aéreas: a las compañías aéreas que operaban desde Saarbrücken por primera vez se les ofreció una reducción de tasas por movimiento de aeronaves, despegue y aterrizaje y pasajeros del 50 % el primer año, del 30 % el segundo año y del 20 % el tercer año;

b) descuentos por nuevos destinos: se ofrecieron descuentos de la misma magnitud y por los mismos cargos a las compañías aéreas que prestasen servicio a nuevos destinos, es decir, destinos que no se hubieran ofrecido como mínimo durante los 12 meses anteriores;

c) reembolso por incremento de cifras de pasajeros: las compañías aéreas que transportaran entre 60 000 y 100 000 pasajeros, o más de 100 000 pasajeros durante un año natural, recibían un reembolso del 5 % o del 10 %, respectivamente, sobre las tasas por pasajero que hubieran pagado durante ese año.

Razones para incoar el procedimiento de investigación formal

Existencia de ayuda

(71) En la Decisión de incoación se estimaba que FSBesitzG había adoptado el nuevo reglamento del 1 de abril de 2007. Sobre esta base, en la Decisión de incoación se procedió a recordar que, debido al control completo que las autoridades públicas ejercían sobre FSBesitzG, la introducción de este nuevo reglamento era imputable al Estado. En la medida en que el reglamento preveía tasas inferiores al precio de mercado, constituía una transferencia de recursos públicos imputable al Estado.

(72) Alemania alegó que los descuentos estaban motivados por consideraciones de tipo económico y se ajustaban a la prueba OEM. No obstante, en la Decisión de incoación se hacía hincapié en que, hasta entonces, Alemania no había proporcionado información suficiente que permitiera a la Comisión evaluar completamente esa alegación. Por consiguiente, se pidió a Alemania que proporcionara información completa sobre los gastos y los ingresos del aeropuerto, en particular los relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros. Además, la Comisión pidió aclaraciones para saber si el reglamento de tasas se había aplicado sin discriminar entre compañías aéreas.

(73) La Decisión de incoación concluía manifestando que era dudoso que los descuentos del reglamento de 1 de abril de 2007 se pudieran justificar según la prueba OEM y que, por lo tanto, no podía excluirse que las compañías aéreas en cuestión hubieran obtenido una ventaja. Como los descuentos también podían falsear la competencia y afectar al comercio entre los Estados miembros, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que los descuentos constituían ayuda estatal.

Compatibilidad

(74) En la Decisión de incoación se evaluó si los descuentos podían considerarse ayudas a la puesta en marcha compatibles de conformidad con la sección 5 de las Directrices en materia de aviación de 2005. En su evaluación, la Comisión expresó sus dudas de que se cumplieran las distintas condiciones de compatibilidad de las ayudas a la puesta en marcha.

(75) En particular, en la Decisión de incoación se observó que:

a) era dudoso que el descuento por incremento de las cifras de pasajeros cumpliera la condición del punto 79, letra c), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que no exigía una nueva ruta ni un cambio de frecuencia;

b) era dudoso que el descuento por incremento de las cifras de pasajeros cumpliera la condición del punto 79, letra d), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que no era decreciente ni de duración limitada;

c) era dudoso que todos los descuentos cumplieran la condición del punto 79, letra f), de las Directrices en materia de aviación de 2005, puesto que no existía la obligación de que las compañías aéreas devolvieran los descuentos recibidos si operaban desde Saarbrücken durante al menos tres años;

d) era dudoso que los descuentos de nuevas rutas y nuevas compañías aéreas cumplieran la condición del punto 79, letra g), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que no dependían de las cifras de pasajeros;

e) era dudoso que, al menos, los descuentos por incremento de los pasajeros cumplieran la condición del punto 79, letra i), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que no incluían el requisito de un plan comercial previo;

f) era dudoso que todos los descuentos cumplieran la condición del punto 79, letra j), de las Directrices en materia de aviación de 2005, dado que ninguno de los datos requeridos parecía haberse publicado;

g) era dudoso que todos los descuentos cumplieran la condición del punto 80 de las Directrices en materia de aviación de 2005, puesto que no estaba claro si podían ser acumulables y parecía que, al menos, el descuento por incremento de las cifras de pasajeros podía sumarse a los otros dos.

(76) Como aparentemente no se cumplían las condiciones acumulativas de las ayudas a la puesta en marcha compatibles y como no se apreciaban otros motivos de compatibilidad, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que los descuentos constituían ayuda estatal incompatible.

2.2.6. AYUDA A LA PUESTA EN MARCHA DE CIRRUS AIRLINES

Descripción detallada de la medida

(77) El 27 de enero de 2005, FSBesitzG firmó un contrato de puesta en marcha con Cirrus Airlines Luftfahrtgesellschaft mbH («Cirrus») con una duración de un año. El objeto del contrato era incrementar la cifra de pasajeros en la ruta a […]. En el contrato se establecía que solo era posible incrementar el número de pasajeros si se reducían considerablemente los precios de los billetes para que Cirrus resultara atractiva para los pasajeros. Se explicaba, además, que este proyecto experimentaría importantes pérdidas en la fase de puesta en marcha. Por lo tanto, el aeropuerto estaba dispuesto a apoyar el proyecto con una financiación de puesta en marcha.

(78) El inicio de las operaciones de vuelo se fijó para el 29 de marzo 2005. El contrato se basaba en un plan comercial que incluía las cifras de pasajeros y el rendimiento neto medio. El contrato también determinaba el tipo de aeronave que se debía utilizar.

(79) El contrato obligaba a Cirrus a proporcionar vuelos regulares entre Saarbrücken y […] con una frecuencia de […] vuelos […] días a la semana, […] vuelos […]. El contrato estipulaba expresamente que Cirrus […]. Con posterioridad, el contrato se amplió y modificó varias veces y finalmente expiró el 31 de diciembre de 2006.

(80) La remuneración debida de conformidad con el contrato se calculó de acuerdo con la siguiente fórmula:

[…]

Durante la duración del contrato, el importe anual de la remuneración pagada a Cirrus por FSBesitzG fue el siguiente:

Cuadro 8

Pagos a Cirrus Airlines en EUR

Año	Remuneración neta	Remuneración bruta
2005	[…]	[…]
2006	[…]	[…]

Razones para incoar el procedimiento de investigación formal

Existencia de ayuda

(81) En la Decisión de incoación se señala, en primer lugar, que la decisión de FSBesitzG implicaba una transferencia de recursos públicos y era imputable al Estado. También era evidente que Cirrus era una empresa que llevaba a cabo actividades económicas. La cuestión consistía en dilucidar si el contrato otorgaba a Cirrus una ventaja que no podría haber obtenido de otro modo en el mercado. Como Alemania no había dado ninguna explicación sobre el motivo por el cual se había celebrado el contrato, se le pidió que aclarara si consideraba que, al celebrar el contrato, FSBesitzG había actuado como un OEM prudente y que, de ser así, proporcionara documentación que respaldara dicha opinión.

(82) En la Decisión de incoación se señaló que, en el momento de adoptar la decisión, la Comisión no había recibido ninguna indicación de que Alemania hubiera comparado los costes y los ingresos previstos derivados de este contrato. Sobre esta base, se llegó a la conclusión preliminar de que el contrato con Cirrus constituía ayuda estatal.

Compatibilidad

(83) En la Decisión de incoación se evaluó si el contrato con Cirrus podía calificarse como ayuda a la puesta en marcha compatible de conformidad con la sección 5 de las Directrices en materia de aviación de 2005. En su evaluación, la Comisión expresó sus dudas de que se cumplieran las distintas condiciones de compatibilidad de la ayuda a la puesta en marcha.

(84) En particular, en la Decisión de incoación se observó que el contrato con Cirrus parecía no cumplir las siguientes condiciones:

a) el punto 79, letra c), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que aparentemente la ruta de Cirrus entre Saarbrücken y […] ya existía y no se proporcionó información sobre nuevas frecuencias que pudieran traducirse en un incremento de pasajeros;

b) el punto 79, letra d), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que el contrato no parecía ser decreciente ni limitado en el tiempo, dado que se había ampliado varias veces y no estaba claro que Cirrus hubiera demostrado la rentabilidad a largo plazo de la ruta;

c) el punto 79, letra e), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que el contrato no limitaba el apoyo a costes adicionales de la puesta en marcha;

d) el punto 79, letra f), párrafo primero, de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que el contrato no tenía fecha fija de finalización y no limitaba el importe de la ayuda en referencia a los costes;

e) el punto 79, letra f), párrafo tercero, de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que era dudoso que el tiempo durante el que se otorgaba la ayuda a Cirrus fuera sustancialmente menor que el período durante el cual Cirrus se había comprometido a operar desde Saarbrücken;

f) el punto 79, letra g), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que la ayuda parecía estar vinculada a la evolución del número de pasajeros transportados;

g) el punto 79, letra h), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que era dudoso que el contrato se hubiera publicado antes de su conclusión y se hubiera ofrecido también a otras compañías aéreas;

h) el punto 79, letra i), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que era dudoso que FSBetriebG hubiera tenido acceso a un plan comercial de Cirrus y que el aeropuerto hubiera investigado los efectos de la ayuda en las rutas competidoras;

i) el punto 79, letra j), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que aparentemente no se había publicado la lista de rutas subvencionadas requerida;

j) el punto 79, letra k), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que era dudoso que Alemania hubiera puesto en marcha el procedimiento de recurso requerido;

k) el punto 80 de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que aparentemente Cirrus combinaba la ayuda derivada de los contratos con la derivada del reglamento de tasas de 2007.

(85) Como aparentemente no se cumplían las condiciones acumulativas de la ayuda a la puesta en marcha compatible y como no se apreciaban otros motivos de compatibilidad, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que el contrato con Cirrus constituía ayuda estatal incompatible.

2.2.7. ACUERDO DE COMERCIALIZACIÓN CON AIR BERLIN

Descripción detallada de la medida

(86) El 6 de abril de 2011, FSG firmó un acuerdo de comercialización con Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG («Air Berlin»), cuya duración se extendía hasta el 2 de mayo de 2014. El acuerdo obligaba a Air Berlin a ofrecer servicios de comercialización y publicidad a FSG. En el acuerdo se especificaba: […] FSG preveía que el aumento de las frecuencias generaría un aumento de los ingresos procedentes de actividades relacionadas con la aviación y otras actividades. Por otra parte, Air Berlin se obligaba a promocionar las dos conexiones desde y hacia Saarbrücken (información sobre el aumento de frecuencias en la prensa, a través de correos electrónicos, sesiones informativas de las agencias de viajes, revistas, medios de comunicación impresos, durante la facturación, a bordo, en la radio, etc.). FSG pagó a Air Berlin por el servicio de comercialización un total de [800 000-1 700 000 EUR].

Razones para incoar el procedimiento de investigación formal

Existencia de ayuda

(87) De manera similar al contrato con Cirrus, el acuerdo de comercialización celebrado con Air Berlin planteaba también la pregunta de su adecuación a las condiciones del mercado. Se presumió que se cumplían todas las demás condiciones, como la transferencia de recursos públicos imputable y la selectividad.

(88) Alemania alegó que había llevado a cabo un análisis coste-beneficio que demostró que el contrato era rentable para el aeropuerto a largo plazo. Pero no había presentado el análisis, lo que impedía que la Comisión evaluara la manera en que el aeropuerto calculaba los costes e ingresos previstos derivados del contrato. Al señalar además que la única ventaja derivada del contrato para el aeropuerto parecía ser el esperado incremento del número de pasajeros, el propio contrato no parecía ser más que un descuento adicional sobre tasas aeroportuarias, que se iban a sumar incluso a los descuentos ya disponibles con arreglo al reglamento de tasas de 2007.

(89) Sobre la base de estas consideraciones, en la Decisión de incoación se llegó a la conclusión preliminar de que el acuerdo de comercialización con Air Berlin otorgaba a esta compañía aérea una ventaja selectiva. Como también se constataba la presencia de todos los demás elementos de ayuda estatal estaban presentes, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que este contrato contenía un elemento de ayuda estatal.

Compatibilidad

(90) En la Decisión de incoación se evaluó si el acuerdo de comercialización podía considerarse una ayuda a la puesta en marcha compatible de conformidad con la sección 5 de las Directrices en materia de aviación de 2005. En su evaluación, la Comisión expresó sus dudas de que se cumplieran las distintas condiciones de compatibilidad de la ayuda a la puesta en marcha.

(91) En particular, en la Decisión de incoación se observaba que el acuerdo con Air Berlin parecía no cumplir las siguientes condiciones:

a) el punto 79, letra d), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que no estaba claro que Air Berlin hubiera demostrado la rentabilidad de la ruta a largo plazo;

b) el punto 79, letra e), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que el contrato no limitaba el apoyo a los costes adicionales de la puesta en marcha;

c) el punto 79, letra f), párrafo primero, de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que el contrato no limitaba el importe de la ayuda con referencia a los costes;

d) el punto 79, letra f), párrafo tercero, de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que era dudoso que el tiempo durante el que se otorgaba la ayuda a Air Berlin fuera sustancialmente menor que el período durante el cual Air Berlin se había comprometido a operar desde Saarbrücken;

e) el punto 79, letra g), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que la ayuda no guardaba relación con la evolución real de las cifras de pasajeros;

f) el punto 79, letra h), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que era dudoso que el contrato se hubiera publicado antes de su conclusión y se hubiera ofrecido a otras compañías aéreas;

g) el punto 79, letra i), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que no estaba claro que el análisis coste-beneficio realizado por el aeropuerto, que no se había proporcionado a la Comisión, cumpliera las condiciones;

h) el punto 79, letra j), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que, aparentemente, no se había publicado la lista de rutas subvencionadas requerida;

i) el punto 79, letra k), de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que era dudoso que Alemania hubiera puesto en marcha el procedimiento de recurso requerido;

j) el punto 80 de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que aparentemente Air Berlin combinaba la ayuda derivada de los contratos con la derivada del reglamento de tasas de 2007.

(92) Como aparentemente no se cumplían las condiciones acumulativas de la ayuda a la puesta en marcha compatible y como no se apreciaban otros motivos de compatibilidad, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que el contrato con Air Berlin constituía ayuda estatal incompatible con el mercado interior.

3. **OBSERVACIONES RECIBIDAS DE ALEMANIA**

3.1. *FINANCIACIÓN DE VH SAAR, FSG Y FSBESITZG*

3.1.1. EXISTENCIA DE AYUDA

Empresa y actividad económica

(93) Alemania reconoce que FSBesitzG y FSG llevan a cabo actividades económicas y que deben calificarse como empresas a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Sin embargo, en la medida en que FSBesitzG y FSG llevan a cabo actividades que forman parte de las prerrogativas soberanas del Estado, no constituirían empresas.

(94) En este contexto, Alemania presentó un cuadro de gastos (de explotación y de inversión) relacionados con el ámbito de competencia de los poderes públicos entre 2000 y 2011:

Cuadro 9

Costes relacionados con el ámbito de competencia de los poderes públicos en EUR ([1])

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
§ 8 LuftSiG													
Feuerwehr													
Außenumzäunung/Bestreifungsweg													

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Neues Zugangs-kontrollsystem													
Container Tor 1													
Rollwegbeschilde-rung													
Unterbrechungs-freie Stromvers. (Notstrom)													
Abstellfläche Ost, Bombenbedrohte Flz.													
Erweiterung S/L-Bahnköpfe, RESA													
Flughafennaviga-tion													
Summe p.A.													

([1]) Información presentada por Alemania el 5.5.2012, anexo II.

(95) Alemania argumenta que la financiación de las medidas de seguridad del aeropuerto con arreglo al artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz*, de las medidas de control del tráfico aéreo y seguridad aérea con arreglo al artículo 27, letra c), punto 2, de la *Luftverkehrsgesetz* y del servicio de bomberos se encuadra en el ámbito de competencia de los poderes públicos. Según Alemania, las vallas dispuestas alrededor del aeropuerto y los senderos de control, una puerta de contención, las señales de la pista, la electricidad de emergencia, las plazas de aparcamiento para aviones objeto de amenazas de bomba y la ampliación de las áreas de seguridad de extremo de pista (RESA) se engloban en el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz* y, por consiguiente, también en el ámbito de competencia de los poderes públicos.

(96) Con respecto a las medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad aérea de conformidad con el artículo 27, letra c), punto 2, de la *Luftverkehrsgesetz*, Alemania argumenta que el Estado no cubre los costes de estas medidas en todos los aeropuertos, pero que la diferencia de trato de los distintos aeropuertos está justificada y, por tanto, no supone una ventaja. Más concretamente, el artículo 27, letra c), punto 2, distingue entre aeropuertos en los que la financiación de estas medidas de seguridad a nivel federal se considera necesaria por razones de seguridad y de interés de la política de transporte, y otros en los que esas medidas no se consideran estrictamente necesarias desde una perspectiva federal. El Ministerio Federal de Transporte ha reconocido hasta la fecha que la financiación de varios aeropuertos, entre los que se encuentra Saarbrücken, era necesaria por razones de seguridad y de política de transporte. Esta es la razón por la que la financiación de los aeropuertos regionales, que normalmente habrían tenido que soportar esos costes por sí mismos, no es discriminatoria. La financiación de medidas de control del tráfico aéreo y de la seguridad aérea, ya sea directa por parte del Estado a nivel federal o por parte de los Estados federados, se encuadra en todos los casos en el ámbito de competencia de los poderes públicos.

(97) Por otra parte, los costes del servicio de bomberos, por ejemplo, no se regulan a nivel federal, sino que se encuadran en las competencias de los Estados federados, razón por la cual el servicio de bomberos no recibe financiación del Estado en todos los aeropuertos. La diferencia de trato tiene su origen en razones históricas y en otras objetivas. La causa principal es la propia naturaleza de la actividad empresarial de los aeropuertos, ya que los aeropuertos regionales de pequeño tamaño no pueden soportar los altos costes fijos que genera un servicio de bomberos y, por lo tanto, estos debe sufragarlos el Estado federado en cuestión.

(98) En lo que respecta a Vh Saar, Alemania afirma que no se puede considerar una empresa. En primer lugar, se afirma que Vh Saar no opera en el mercado, sino que simplemente posee participaciones en otras empresas (a saber, el aeropuerto y HSG). Remitiéndose a una sentencia del Tribunal de Justicia ([15]), Alemania recuerda que la simple posesión de participaciones en otras empresas, aunque se trate de una participación de control, no constituye en sí una actividad económica. Se afirma además que la excepción a este principio, según la cual una empresa realice una actividad económica en la que ejerce influencia sobre las empresas de las que posee participaciones, no es aplicable en el caso de Vh Saar.

Ventaja

(99) Alemania sostiene, con respecto a Vh Saar, que la empresa no había recibido ninguna ventaja de los recursos públicos, ya que transfirió todos los fondos recibidos del Sarre a FSBesitzG/FSG. En consecuencia, niega que Vh Saar pudiera ser considerada beneficiaria.

(100) En lo que respecta a los fondos recibidos por FSBesitzG/FSG de Vh Saar a través del acuerdo de pérdidas y ganancias, Alemania afirma que no se otorgó ninguna ventaja, puesto que la financiación simplemente compensó a FSBesitzG/FSG por proporcionar un servicio de interés económico general (SIEG) con arreglo a la jurisprudencia *Altmark*.

Primer criterio Altmark: mandato de un SIEG

(101) Alemania sostiene que la explotación del aeropuerto, incluidos la construcción y el mantenimiento de la infraestructura necesaria, constituye un SIEG. Alemania define el concepto de SIEG como los servicios que se prestan en un mercado, cuya prestación fiable y estable es de interés general para el público, que el mercado por sí mismo no puede proporcionar y que proporciona una entidad a la que se ha encomendado la obligación correspondiente.

(102) En lo que respecta a la explotación del aeropuerto de Saarbrücken, Alemania sostiene que implica la prestación de servicios en un mercado. Asimismo, alega que al tener un tránsito inferior a 500 000 pasajeros por año y, por tanto, situarse por debajo del umbral establecido en las Directrices en materia de aviación de 2005 a partir del cual cabe esperar que un aeropuerto sea rentable, el aeropuerto presta servicios que de otra manera el mercado no proporcionaría.

(103) Según Alemania, se ha encomendado al aeropuerto de Saarbrücken la obligación de prestar estos servicios. Esa obligación, según indica Alemania, emana de la licencia de explotación y de las disposiciones de la legislación alemana de aviación. Alemania se remite específicamente al artículo 45, apartado 1, del Reglamento de licencias de transporte aéreo (*Luftverkehrzulassungsordnung*), que establece que una empresa aeroportuaria tiene que «mantener el aeropuerto en un estado de funcionamiento seguro y encargarse de su explotación de manera adecuada». La obligación de explotación implica el deber de garantizar la disponibilidad de los servicios del aeropuerto para las aeronaves sin ningún tipo de discriminación durante el horario de servicio normal, que a su vez se establece en la licencia de explotación y que no puede modificar unilateralmente el operador del aeropuerto. Cualquier vulneración de la obligación de explotar el aeropuerto daría lugar a multas de hasta 50 000 EUR de conformidad con el artículo 108 del *Luftverkehrzulassungsordnung* en relación con el artículo 58, apartado 1, punto 10, inciso 2, de la *Luftverkehrsgesetz*. Por último, Alemania afirma, además, que el Estado federado garantiza la correcta explotación por medio de su exhaustivo control sobre el operador.

(104) En sus comentarios sobre la observación de la Decisión de incoación según la cual no parecía haberse dado un mandato formal, Alemania afirma que la combinación de los factores mencionados en el considerando 103 y, en particular, el control completo y estricto sobre el aeropuerto que ejerce el Sarre, garantizan la consecución de los objetivos del mandato como mínimo de la misma manera que si se hubiera establecido un mandato formal.

(105) Para respaldar su alegación de que la explotación del aeropuerto constituye un SIEG, Alemania afirma que el aeropuerto es parte esencial de la infraestructura de tráfico del Sarre y que es necesario en particular para conectar la región con el resto del país y con los aeropuertos centrales. Se indica que la importancia particular de esta conexión radica en la posición geográfica periférica del Sarre, muy alejada de los principales centros metropolitanos de Alemania.

([15]) Asunto C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA *et al.*, punto 111.

(106) En primer lugar, se afirma que el aeropuerto atiende a la población de la región en la medida que atiende sus necesidades de transporte turístico y privado. Se indica que el Estado federado del Sarre es cada vez más popular como destino turístico. En segundo lugar, Alemania afirma que es vital para la conexión de las instituciones científicas, culturales y sociales del Sarre, ubicadas de manera predominante en la ciudad de Saarbrücken. En tercer lugar, se destaca la importancia del aeropuerto para la economía local y el desarrollo regional, en especial a la luz de la transición estructural en curso de una economía basada en las minas de carbón hacia una economía internacional e innovadora. Alemania señala que a menudo las empresas basan su decisión de trasladarse al Sarre en el hecho de que hay un aeropuerto. Más adelante se remite a un estudio de 2009 según el cual se prevé que la demanda de prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros aumente en el futuro.

(107) Alemania respalda la argumentación anterior alegando que el crecimiento sostenido de los pasajeros en Saarbrücken en los últimos decenios, los resultados de un estudio en el que muestra un mayor potencial de crecimiento y el hecho de que otros aeropuertos de la región no estén en condiciones de satisfacer la demanda local demuestran la importancia del aeropuerto para la población y la economía de la zona. Alemania se refiere a las Directrices en materia de aviación de 2005, en las que se afirma que «no se excluye que, en casos excepcionales, la gestión de un aeropuerto en su conjunto pueda considerarse un servicio económico de interés general», por ejemplo en el caso de que un aeropuerto esté ubicado en una «región aislada», y afirma que Saarbrücken es un caso excepcional de este tipo debido a su posición geográfica y a los cambios estructurales en curso en la economía local ([16]). Por último, afirma que la financiación no sufraga actividades que van más allá de las «actividades básicas» citadas en el punto 53, inciso iv) de las Directrices en materia de aviación de 2005.

(108) A continuación, Alemania afirma que la existencia de un SIEG no se puede poner en entredicho por la supuesta ausencia de necesidad del aeropuerto. Argumenta que otros aeropuertos de la región no pueden satisfacer las necesidades que satisface el aeropuerto de Saarbrücken. En particular, se observa que los otros aeropuertos de la región están demasiado lejos de la zona de influencia principal del aeropuerto de Saarbrücken (como los aeropuertos de Luxemburgo, Metz-Nancy-Lorena y Fráncfort-Hahn), o bien no son comparables a Saarbrücken debido a su menor tamaño y a los limitados servicios que ofrecen (Zweibrücken, sobre todo).

Segundo criterio Altmark: parámetros de compensación

(109) Alemania argumenta que la finalidad del segundo criterio *Altmark* es evitar la compensación excesiva y garantizar una utilización eficiente de los fondos públicos. En ese sentido, afirma que a la vista del estricto control ejercido por las autoridades locales sobre el aeropuerto, que garantiza un comportamiento económico responsable, y teniendo en cuenta el hecho de que las actividades de este último se limitan a proporcionar un SIEG, se cumple la finalidad del segundo criterio. Por último, se afirma que, en cualquier caso, las modalidades de financiación se han diseñado de tal manera que quede excluida toda posibilidad de dependencia excesiva de la compensación del SIEG.

Tercer criterio Altmark: evitar compensaciones excesivas

(110) Alemania sostiene que la financiación pública nunca superó el importe necesario para facilitar la prestación del SIEG, teniendo en cuenta todos los ingresos pertinentes. Se hace hincapié en que las actividades del aeropuerto se limitan a prestar el SIEG en cuestión, con la consecuencia de que no surgieron otros costes que se podrían haber subvencionado en paralelo. Además, se afirma que la infraestructura y las operaciones del aeropuerto son necesarias y adecuadas para satisfacer las necesidades del tráfico aéreo de la zona de influencia del aeropuerto de Saarbrücken. FSG y FSBesitzG no generaron ni generan beneficios, y FSBG solo ha logrado beneficios marginales. Alemania afirma que las autoridades locales siguieron de cerca la utilización de los fondos públicos y que habrían intervenido en caso de existir ineficiencias.

Cuarto criterio Altmark: concurso público o evaluación comparativa

(111) Como el aeropuerto había existido durante mucho tiempo antes de que la prestación de los servicios del aeropuerto llegara a ser considerada una actividad económica, Alemania afirma que optó por no convocar un concurso público para el SIEG y seguir dependiendo del aeropuerto existente. No obstante, se alega que se cumple el cuarto criterio, pues Alemania considera que las autoridades locales han seguido de cerca las actividades del aeropuerto y se han asegurado de reembolsar únicamente los costes eficientes. Aunque el Sarre no cuenta con datos precisos sobre otros aeropuertos regionales, da por sentado que la eficiencia del aeropuerto de Saarbrücken está en la media y que las autoridades locales habrían reconocido y eliminado cualquier ineficiencia. Por último, Alemania afirma que, debido a las diferencias existentes entre los aeropuertos regionales del país, una simple comparación no es significativa. En esta situación, la Comisión debe darse por satisfecha con el hecho de que no hay ninguna indicación de que Saarbrücken sea ineficiente.

([16]) Directrices en materia de aviación de 2005, punto 34.

Conclusión intermedia sobre Altmark/SIEG

(112) Como considera que se cumplen los cuatro criterios *Altmark*, Alemania sostiene que la financiación del aeropuerto con recursos públicos no constituye una ventaja, sino una mera compensación por la prestación de un SIEG.

Principio del operador en una economía de mercado

(113) Alemania explica que, debido a la enorme importancia estructural y económica del aeropuerto de Saarbrücken para la región, el Sarre considera su explotación como un SIEG, no como una actividad comercial con ánimo de lucro. En consecuencia, el cierre del aeropuerto no se contempla y no existen análisis de costes y beneficios para un posible cierre.

Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio

(114) Alemania argumenta que la financiación del aeropuerto no falsea la competencia ni afecta al comercio entre los Estados miembros y afirma que no constituye una ayuda estatal. En este contexto, Alemania recuerda que en las Directrices en materia de aviación de 2005 se indica que la financiación de un pequeño aeropuerto regional con menos de un millón de pasajeros «no es probable que […] distorsione la competencia o repercuta en el comercio en una medida contraria al interés común» ([17]). El aeropuerto de Saarbrücken se enmarca dentro de esta categoría de casos y según Alemania no hay razones para apartarse de la presunción general: el aeropuerto de Saarbrücken es un aeropuerto regional típico que atiende las necesidades de la población de la región, y, de hecho, la mayoría de los pasajeros son de la región.

(115) En cuanto a otros aeropuertos de la región, especialmente los situados en otros Estados miembros, se argumenta que la zona de influencia del aeropuerto de Saarbrücken abarca Saarbrücken y las zonas circundantes, pero apenas se extiende a otros Estados miembros. De hecho, se indica que solo [menos del 14 %] de pasajeros provienen de Francia […] o Luxemburgo […]. Alemania considera que los únicos aeropuertos extranjeros en situación de posible competencia con Saarbrücken son el aeropuerto de Metz-Nancy-Lorena y el aeropuerto de Luxemburgo. No obstante, estos dos aeropuertos están a más de una hora de distancia en automóvil desde Saarbrücken, por lo que, partiendo del supuesto de que la zona de influencia de un aeropuerto abarque todos los puntos desde los que se pueda llegar al aeropuerto en 60 minutos, sus zonas de influencia solo se solapan marginalmente. Además, las localidades en las que se solapan están escasamente pobladas y se argumenta que generan pocos pasajeros, mientras que la zona de influencia principal del aeropuerto de Saarbrücken no está comprendida en la zona de influencia de los aeropuertos extranjeros mencionados.

(116) Además, se argumenta que los perfiles de los dos aeropuertos extranjeros mencionados y del aeropuerto de Saarbrücken son muy diferentes: el aeropuerto Luxemburgo es mucho más grande (con un tránsito aproximado de 1,5 millones de pasajeros al año) y ofrece mayor diversidad de rutas, mientras que el aeropuerto de Metz-Nancy-Lorena es mucho más pequeño y ofrece exclusivamente vuelos regulares dentro de Francia y vuelos chárter a África del Norte. Alemania sostiene que, en lo que se refiere al aeropuerto de Luxemburgo en particular, no existe competencia, puesto que los dos aeropuertos se complementan en lugar de sustituirse.

(117) En lo que respecta a los aeropuertos vecinos situados en territorio alemán, Alemania afirma que el aeropuerto de Saarbrücken no compite con Fráncfort-Hahn ni con Zweibrücken. En cuanto al primero, se indica que las zonas de influencia solo se solapan de manera insignificante debido a la distancia entre los dos aeropuertos, que Fráncfort-Hahn es mucho más grande (con un tránsito aproximado de 3,5 millones de pasajeros al año) y ofrece casi exclusivamente rutas internacionales de compañías de bajo coste y que dichas compañías no prestan servicio en Saarbrücken. Además, el transporte de mercancías por vía aérea es importante en Fráncfort-Hahn, pero no juega papel alguno en Saarbrücken.

(118) En lo que respecta a Zweibrücken, Alemania insiste en que, si bien es más probable que el aeropuerto de Zweibrücken, debido a su proximidad a Saarbrücken, compita con este último, la relación entre los dos aeropuertos es en realidad complementaria y no competitiva. Zweibrücken no ofrece vuelos regulares, sino que es de uso exclusivo para vuelos chárter. A diferencia de Saarbrücken, que se especializa en vuelos regulares para viajeros de negocios. Estos perfiles distintos se reflejan en las infraestructuras respectivas, siendo las de Saarbrücken de mayor calidad y típicas de los aeropuertos especializados en vuelos regulares. Además, el transporte de mercancías por vía aérea juega un papel importante en Zweibrücken, no siendo este el caso en Saarbrücken debido a la poca longitud de su pista y a la prohibición de vuelos nocturnos.

([17]) Directrices en materia de aviación de 2005, punto 39, apartado 2.

(119) En el contexto de la complementariedad percibida entre los aeropuertos de Saarbrücken y Zweibrücken, Alemania manifiesta que se prevé una cooperación más estrecha entre los dos aeropuertos. Los respectivos gobiernos regionales ya han decidido cooperar más estrechamente en el futuro y contemplan la creación de un aeropuerto conjunto («aeropuerto de Sarre-Palatinado») con dos ubicaciones (Saarbrücken y Zweibrücken). La cooperación debe traducirse en sinergias y fondos seguros. Por último, Alemania destaca la demanda de servicios de aviación en la región (en conjunto, ambos aeropuertos suman ya 750 000 pasajeros) y sostiene que solo Saarbrücken y Zweibrücken juntos pueden satisfacer adecuadamente esta demanda, en particular porque los demás aeropuertos cercanos no pueden sustituir sus prestaciones.

(120) Alemania subraya que, incluso si se estableciera que los aeropuertos de Saarbrücken, Zweibrücken y Fráncfort-Hahn se encuentran en situación de mutua competencia, una posible medida de apoyo público no afectaría al comercio entre Estados miembros. Los tres aeropuertos están situados en Alemania, las compañías de explotación son alemanas y los accionistas son entidades territoriales alemanas.

(121) Por último, se afirma que el falseamiento de la competencia o los efectos en el comercio serían tan marginales que debe aplicarse una justificación *de minimis* en el caso que nos ocupa, llevando a la conclusión de que esos efectos no son apreciables.

3.1.2. AYUDA EXISTENTE Y COMPATIBILIDAD

(122) Con carácter subsidiario y en el supuesto de que la Comisión no acepte el argumento de Alemania de que las medidas de financiación no constituyen ayudas estatales, Alemania afirma que las medidas constituyen ayuda existente, son en cualquier caso compatibles y están exentas de notificación de conformidad con la Decisión SIEG de 2005, cumplen los criterios de compatibilidad establecidos en las secciones 4.1 y 4.2 de las Directrices en materia de aviación de 2005 y se pueden justificar como compatibles de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

Ayuda existente

(123) Alemania señala que si se determinara que el acuerdo de pérdidas y ganancias entre Vh Saar y FSBesitzG/FSG constituye una ayuda estatal, podría considerarse una ayuda existente. El contrato pertinente, base jurídica para cubrir el déficit anual, se celebró el 7 de mayo de 1996 y, según Alemania, no se ha modificado desde entonces. Si la Comisión determinara que el acuerdo de pérdidas y ganancias constituye una ayuda estatal incompatible, esta conclusión solo tendría efectos de cara al futuro.

Decisión SIEG de 2005

(124) Alemania argumenta que la financiación se enmarca en la Decisión SIEG de 2005, ya que se cumplen los criterios de aplicabilidad de la ayuda a los aeropuertos (menos de un millón de pasajeros o un volumen de negocios de menos de 100 millones EUR en los dos años anteriores al mandato; menos de 30 millones EUR en concepto de compensación por año). Asimismo, afirma que las condiciones consagradas en los artículos 4 y 5 de la Decisión SIEG de 2005 (mandato a un SIEG, sin compensación excesiva) se cumplen por los mismos motivos mencionados con respecto al cumplimiento de los criterios *Altmark*.

(125) Alemania también reitera que existe una importante demanda de servicios de aviación en la región que no pueden satisfacer los aeropuertos vecinos, rechazando así la sugerencia recogida en la Decisión de incoación de que el aeropuerto no era necesario para satisfacer la demanda local de servicios de tráfico aéreo. Subraya que estudios pertinentes demuestran que hay un potencial de crecimiento adicional debido a un previsible aumento de demanda de pasajeros que los aeropuertos cercanos no serán capaces de satisfacer (Alemania se remite a sus explicaciones según las cuales los aeropuertos de la región no son intercambiables y sobre la consiguiente ausencia de competencia entre ellos).

(126) Por último, en lo que se refiere a las sugerencias de la Decisión de incoación según las cuales faltaban un mandato formal, una limitación de las actividades básicas de un aeropuerto y una fijación transparente de los parámetros de compensación, Alemania vuelve a remitirse a los argumentos presentados en relación con el cumplimiento de los criterios *Altmark* y sostiene que dichas alegaciones resultan igualmente aplicables en el contexto actual.

Decisión SIEG de 2012

(127) Alemania menciona que la Decisión SIEG de 2012, que será aplicable a las medidas que se examinan en la presente Decisión solo después de la expiración del período de transición en 2014, solo será pertinente para el futuro y en especial para la cooperación prevista entre los aeropuertos de Saarbrücken y Zweibrücken.

Directrices en materia de aviación de 2005

(128) En primer lugar, Alemania afirma que las medidas generales de financiación son compatibles con el mercado interior de conformidad con el artículo 106, apartado 2, del Tratado, en relación con la sección 4.2 de las Directrices en materia de aviación de 2005 (ayudas a la explotación de infraestructuras aeroportuarias). En apoyo de esta afirmación, reitera simplemente los argumentos presentados con respecto al cumplimiento de los criterios *Altmark* y la Decisión SIEG de 2005.

(129) Con respecto a la compatibilidad de conformidad con la sección 4.1 de las Directrices en materia de aviación de 2005 (financiación de infraestructuras aeroportuarias), Alemania afirma que se cumplen todas las condiciones establecidas en esta.

La construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.)

(130) Alemania se remite a los argumentos presentados en relación con la existencia de un SIEG para demostrar que el aeropuerto de Saarbrücken cumple un objetivo de interés general. Reitera que el aeropuerto satisface las necesidades de transporte aéreo de la población local, que los aeropuertos cercanos no pueden garantizar la accesibilidad de la región y que el aeropuerto es crucial para el desarrollo económico de la región.

La infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo

(131) Según Alemania, la infraestructura, en especial el edificio de la terminal que ha estado en uso desde el año 2000 y la pista modernizada, es estrictamente necesaria para alcanzar el objetivo y no es desproporcionadamente grande ni compleja. Las inversiones en infraestructura fueron necesarias para mantener o sustituir la infraestructura antigua y para adaptarse al creciente número de pasajeros, a mayores exigencias en términos de comodidad, así como a requisitos de seguridad más estrictos. Sin las inversiones, el aeropuerto no sería operativo. Alemania también recuerda que la infraestructura existente se congestionaba periódicamente antes de la construcción de una nueva terminal (a partir de 1999) […]. Por último, afirma que las inversiones necesarias no se podrían haber financiado con el capital propio de la empresa que opera las instalaciones.

La infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo

(132) A la vista de la utilización ya existente y del esperado aumento en las cifras de pasajeros, Alemania sostiene que la infraestructura tiene perspectivas de uso más que satisfactorias. Se refiere a un pronóstico de la evolución de la aviación en la región que demuestra que la demanda crecerá.

(133) Alemania afirma que cuando se inició la construcción de la nueva terminal en 1999, no se podía prever que los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la nube de cenizas tras la erupción de un volcán en Islandia en 2010 y la crisis económica mundial entre 2008 y 2011 afectaran negativamente a las cifras de pasajeros en Saarbrücken. Se argumenta que estos sucesos han afectado a todo el sector de la aviación en Europa, demorando la evolución positiva que se había previsto. Sin embargo, según Alemania, la tendencia positiva que se apreciaba en 1999 todavía resulta perceptible, lo que se traduce en la expectativa de aprovechamiento de toda la capacidad del aeropuerto de Saarbrücken a medio plazo (teniendo también en cuenta la cooperación prevista con el aeropuerto de Zweibrücken).

(134) Con respecto a las perspectivas financieras, Alemania subraya que se espera un EBITDA positivo para el año 2020 y que este hecho es suficiente para satisfacer el requisito de perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo. Recuerda que la propia Comisión ha reconocido que los aeropuertos regionales no suelen generar beneficios que puedan reinvertirse en la infraestructura, un hecho que no excluye la compatibilidad de las medidas de ayuda de conformidad con las Directrices en materia de aviación de 2005.

A la infraestructura puede acceder todo posible usuario en condiciones de igualdad y no discriminación

(135) Como todas las compañías aéreas tienen acceso al aeropuerto sin discriminaciones y se enmarcan en el reglamento de tasas de aplicación general, incluidos sus descuentos, Alemania considera que este criterio se cumple. Subraya que los descuentos, en especial, no se han concebido de manera que creen una ventaja selectiva *de facto* para algunas compañías aéreas. Por último, afirma que los contratos individuales celebrados con Cirrus y Air Berlin no son pertinentes en este contexto y que, en cualquier caso, todas las compañías aéreas tuvieron la posibilidad de celebrar dichos contratos.

El desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria al interés de la Unión

(136) Para Alemania, no está claro cómo la «moderada» ampliación de la infraestructura del aeropuerto de Saarbrücken podría tener o haber tenido efectos negativos en el comercio. Recuerda que la Comisión ha aceptado que el apoyo a los pequeños aeropuertos regionales no suele tener tales efectos. En lo que se refiere a los posibles efectos sobre el aeropuerto de Zweibrücken, Alemania reitera que los dos aeropuertos no compiten entre sí, sino que deben ser vistos como complementarios. También sostiene que las medidas en materia de infraestructuras no tuvieron efectos en los aeropuertos de Metz-Nancy-Lorena y Luxemburgo contrarios a los intereses de la Comunidad.

Artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado

(137) Alemania afirma que, al menos durante el período comprendido entre 2000 y 2005, el apoyo financiero prestado al aeropuerto se puede considerar compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado. Para demostrar la importancia del aeropuerto de Saarbrücken para el desarrollo económico regional y la accesibilidad de la región, Alemania se remite a las observaciones que realizó sobre la existencia de un SIEG. El apoyo financiero se ha dirigido casi exclusivamente a proyectos de infraestructura que se ajustaban a los objetivos de desarrollo regional. A modo de ejemplo, Alemania explica ampliamente la necesidad de las tres inversiones en infraestructura de mayor calado.

(138) En lo que respecta al efecto de incentivación, Alemania explica que el aeropuerto es un importante incentivo para que las empresas de fuera de la región inviertan en el Sarre. Del mismo modo, se incita a las empresas ya presentes a expandirse e invertir más. Se argumenta que la falta de un efecto de incentivación llevaría al Sarre, teniendo en cuenta su difícil situación presupuestaria, a reconsiderar su apoyo al aeropuerto. Por último, Alemania subraya una vez más que la explotación del aeropuerto de Zweibrücken no se ve afectada.

3.2. *TRANSFERENCIA DE VARIOS TERRENOS A FSBESITZG*

3.2.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(139) Alemania considera que la transferencia de los terrenos respondía a fines de seguridad y que se enmarcaba en el ámbito de competencia de los poderes públicos, por lo que quedaba fuera del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Más concretamente, se argumenta que tras modificar la pista de aterrizaje, los terrenos transferidos eran necesarios para ampliar la seguridad en los extremos de la pista y las áreas de seguridad y para adaptar la valla de seguridad existente. Según Alemania, proteger el territorio del aeropuerto es de interés público y constituye una tarea soberana, no una actividad económica. El trasfondo de estas medidas de seguridad fueron los cambios legislativos que tuvieron lugar después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

(140) Por otra parte, Alemania afirma que la trasferencia de terrenos después del año 2000 por valor total de […] no falseó en ningún caso la competencia ni afectó al comercio por las mismas razones mencionadas con respecto a las medidas de financiación generales. Habida cuenta del reducido valor los mismos, la transferencia de terrenos entra en el ámbito de aplicación del reglamento *de minimis*.

3.3. *GARANTÍAS DE LOS PRÉSTAMOS EN BENEFICIO DE VH SAAR Y FSBESITZG*

3.3.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(141) En la Decisión de incoación se suponía que de las tres garantías conocidas para FSBesitzG, solo una se había otorgado después de 2000. No obstante, Alemania explica que la garantía en cuestión se otorgó, de hecho, en el transcurso de 1999, es decir, antes de la crucial sentencia «Aéroports de Paris». Por lo tanto, se argumenta que ninguna de las tres garantías podía constituir una medida de ayuda estatal. No obstante, si la Comisión determinara que estas garantías constituyen ayudas estatales, Alemania sostiene que deberían considerarse como ayudas existentes, por lo que cualquier decisión de la Comisión solo tendría efectos *ex nunc*.

(142) Con respecto a las cartas administrativas de compatibilidad, Alemania se remite a sus alegaciones sobre la medida de financiación general en beneficio del aeropuerto (considerandos 93 a 121) y sostiene que es igualmente aplicable a este punto.

3.3.2. COMPATIBILIDAD

(143) Alemania argumenta que, en caso de que las medidas se consideraran ayudas estatales, serían compatibles con el mercado interior de conformidad con las condiciones establecidas en las Directrices en materia de aviación de 2005. En este sentido, se remite a los argumentos presentados en relación con la medida de financiación general y alega que resultan igualmente aplicables a este punto.

3.4. *CONTRATO DE ARRENDAMIENTO FINANCIERO ENTRE FSBESITZG Y FSBG*

3.4.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(144) Alemania distingue entre el contrato de arrendamiento financiero celebrado en 1997, que estuvo en vigor hasta el 1 de julio de 2006, y el contrato de arrendamiento financiero válido desde el 1 de julio de 2006 hasta la fusión de FSBesitzG y FSBG.

(145) En lo que respecta al contrato de arrendamiento de 1997, se afirma que, si se determina que constituye ayuda estatal, podría considerarse ayuda existente. Si la Comisión determinara que este contrato constituye ayuda estatal incompatible, esa decisión solo tendría efectos de cara al futuro, no al pasado.

(146) Con respecto al contrato de arrendamiento de 2006, Alemania afirma que este contrato solo representaba una modificación de la ayuda existente y no se podía considerar una ayuda nueva. Hace hincapié en que, en particular, la ley en la que se basaría la celebración de tal contrato de arrendamiento no había cambiado. Alega que sería necesario un cambio de la base legislativa para considerar que se trata de una ayuda nueva.

(147) Además, Alemania afirma que el contrato de arrendamiento financiero de 2006 correspondía a las condiciones del mercado en ese momento. Argumenta que un pago de arrendamiento financiero variable no era inusual y que no hay ningún indicio de que el importe que se cargó fuera excepcionalmente bajo. Además, se afirma que el pago de arrendamiento variable también entrañaba la posibilidad de obtener pagos de arrendamiento significativamente más altos que en el contrato anterior. Se afirma que el contrato de arrendamiento financiero de 2006 mejoraba la capacidad de actuación de FSBG. Por último, Alemania sostiene que el mantenimiento de Fraport como accionista redundó en beneficio de FSBesitzG, habida cuenta de que la participación de dicha empresa permitió acceder a conocimientos técnicos y crear sinergias.

(148) En cualquier caso, Alemania sostiene que, a pesar del hecho de que no haya documentos disponibles que demuestren cómo se calculaban los pagos del arrendamiento, el importe real de dichos pagos no tenía importancia, habida cuenta de que la estrecha relación entre FSBesitzG y FSBG se traducía en un efecto económico general neutro. Un pago de arrendamiento superior habría llevado a FSBesitzG a recibir menos dinero de Vh Saar, mientras que un pago inferior se habría compensado por medio de un incremento de las transferencias de Vh Saar.

(149) Por lo que se refiere al falseamiento de la competencia y a los efectos en el comercio, Alemania se refiere a los argumentos expuestos en este sentido en el contexto de las medidas de financiación generales y sostiene que estos argumentos son igualmente aplicables a este punto.

3.5. *DESCUENTOS A LAS COMPAÑÍAS AÉREAS*

3.5.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(150) Alemania argumenta que los descuentos en las tasas aeroportuarias introducidos en el año 2007 fueron económicamente razonables, no otorgaron ninguna ventaja selectiva y no falsearon la competencia ni tuvieron efectos en el comercio.

Prueba del operador en una economía de mercado

(151) Tras la partida de Hapag Lloyd/TUIFly en 2006, las cifras de pasajeros en el aeropuerto de Saarbrücken cayeron en un 30 %. En esta situación, según Alemania, era necesario tomar medidas para asegurarse de que la capacidad existente se usara adecuadamente de medio a largo plazo, así como para mantener la competitividad y el atractivo del aeropuerto. El reglamento de tasas previo había demostrado afectar a la competencia, ya que el aeropuerto era el que mayores tarifas aplicaba de todos los aeropuertos de Alemania. Alemania sostiene que los descuentos se tradujeron en un aumento continuo de las cifras de pasajeros después de 2006. Alemania ilustra el efecto positivo de los descuentos y se remite a la decisión de Air Berlin de empezar a prestar servicio al aeropuerto de Saarbrücken, una decisión que solo se tomó después de que se aplicaran los descuentos.

(152) Alemania respalda su alegación de que los descuentos tenían sentido en términos económicos con el argumento de que solo se otorgaron a nuevas compañías aéreas o a rutas nuevas. Por consiguiente, se afirmaba que no cabía esperar que los descuentos tuvieran efectos inmediatos en el *statu quo*, sino que se iban a traducir en un incremento de pasajeros en el futuro. Se sostiene que la justificación económica resulta más evidente por la limitación de que el descuento no podía superar el 50 % de los costes de inversión de una nueva compañía aérea o de una nueva ruta.

(153) Si bien mantiene que los descuentos tenían una justificación económica, Alemania argumenta que, puesto que se ofrecieron a todas las compañías aéreas, era imposible precisar *ex ante* los cálculos de los costes y beneficios de los descuentos. Por otra parte, no se evaluaron los costes del cierre del aeropuerto, una opción que nunca se consideró.

Selectividad

(154) Alemania sostiene que la medida no era selectiva basándose en el hecho de que los descuentos introducidos en 2007 se pusieron a disposición de todas las compañías aéreas. El reglamento de tasas publicado, del cual formaban parte los descuentos, era de carácter general y abstracto, los descuentos se aplicaban automáticamente a todas las compañías aéreas que operaran desde Saarbrücken y que suministraran los datos pertinentes, y el aeropuerto no tenía facultades discrecionales para aplicar los descuentos.

(155) Alemania afirma que la finalidad de los descuentos era potenciar el atractivo del aeropuerto de Saarbrücken, no favorecer a una compañía aérea concreta. También se descartaba una selectividad *de facto*, pues se aplicaban las mismas tasas a todos los aviones que superaban los 5 700 kg de peso máximo de despegue (MTOW), tratando de este modo a todos los aviones de tráfico comercial de la misma manera y sin discriminar entre vuelos nacionales e internacionales. Por último, los descuentos tampoco suponían una discriminación en términos de cifra de aterrizajes.

Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio

(156) Por lo que se refiere al falseamiento de la competencia y a los efectos en el comercio, Alemania se remite a los argumentos expuestos en este sentido para las medidas de financiación generales y sostiene que dichos argumentos son igualmente aplicables a este punto.

3.6. *AYUDA A LA PUESTA EN MARCHA DE CIRRUS AIRLINES*

3.6.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(157) Alemania argumenta que en el momento de celebrar el contrato con Cirrus, FSBesitzG actuó como lo habría hecho un inversor privado, por lo que los pagos efectuados a Cirrus no constituyeron ayuda estatal. Además, Alemania afirma que la medida no falseó la competencia y no tuvo ningún efecto en el comercio.

Prueba del operador en una economía de mercado

(158) Según Alemania, la finalidad del contrato con Cirrus era lograr un incremento de las cifras de pasajeros. Se supuso que el aumento sería resultado de una mayor frecuencia de vuelos a […], así como de la utilización de aviones modernos. Tanto la mayor frecuencia como la obligación de utilizar aviones modernos tenían la finalidad concreta de mejorar la comodidad y la flexibilidad para los viajeros de negocios.

(159) Alemania afirma que las frecuentes enmiendas introducidas en el contrato demuestran que FSBesitzG siguió de cerca la evolución económica y fue capaz de reaccionar rápidamente a las necesidades económicas. El breve plazo de preaviso para cancelar el contrato (30 días) parece ser un indicio más de que FSBesitzG se centró en la sostenibilidad económica del contrato, que permitía cancelar el acuerdo si no se lograban los objetivos. Por último, se preveía que la rentabilidad a largo plazo se veía reforzada con el establecimiento de Cirrus como *transportista local* en Saarbrücken. Pero según Alemania, no se dispone de datos precisos sobre costes y beneficios esperados.

Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio

(160) En lo que respecta al falseamiento de la competencia y a los efectos en el comercio, Alemania se remite a los argumentos expuestos en relación con los descuentos en las tasas aeroportuarias introducidos en 2007 y sostiene que estos argumentos son igualmente aplicables aquí.

3.6.2. COMPATIBILIDAD

(161) Alemania sostiene que, incluso si son considerados ayudas estatales, los pagos a Cirrus pueden justificarse como ayudas a la puesta en marcha compatibles de conformidad con las condiciones establecidas en las Directrices en materia de aviación de 2005, así como en el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

(162) Recordando que el contrato con Cirrus aumentó la frecuencia de servicio de la compañía aérea en la ruta […], que FSBesitzG celebró ese contrato con la perspectiva de que fuera rentable y que los efectos de un aumento de la frecuencia en otras rutas no se han podido investigar, porque ninguna otra compañía aérea prestaba servicio a […] desde Saarbrücken, Alemania sostiene que se cumplen las condiciones pertinentes. Además, explica que no había otras conexiones de alta velocidad que enlazaran con Saarbrücken y […] y que los pagos del contrato no se acumularon con descuentos en las tasas aeroportuarias (el reglamento de tasas que incluye los descuentos no entró en vigor hasta después de que hubiera expirado el contrato con Cirrus). Por último, Alemania explica que, al no considerar que el contrato incluyera elementos de ayuda estatal, su existencia del contrato no se hizo pública (en una lista ni de ninguna otra forma) ni se puso en marcha ningún mecanismo de licitación concreto.

3.7. *ACUERDO DE COMERCIALIZACIÓN CON AIR BERLIN*

3.7.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(163) Alemania afirma que el acuerdo de comercialización con Air Berlin se celebró de conformidad con la prueba OEM y que no otorga a Air Berlin ninguna ventaja a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Por otra parte, Alemania afirma que la medida no falseó la competencia y no tuvo ningún efecto en el comercio.

Prueba del operador en una economía de mercado

(164) Antes de celebrar el contrato con Air Berlin, FSG evaluó los costes y los ingresos previstos y llegó a la conclusión que era rentable para el aeropuerto. Alemania explica que, si bien las expectativas iniciales no fueron totalmente satisfechas, una extrapolación de los datos reales disponibles muestra que el contrato sigue siendo claramente rentable.

(165) En este contexto, Alemania rechaza la sugerencia que se formula en la Decisión de incoación según la cual el acuerdo de comercialización no tenía otro valor real para el aeropuerto que el de incrementar el número de pasajeros de los vuelos de Air Berlin. Alemania sostiene que las actividades de comercialización acordadas en el contrato elevan el perfil del aeropuerto y hacen que la región aparezca como destino de viaje, lo que a su vez trae consigo la posibilidad de generar nuevos ingresos (no procedentes de la aviación). Alemania sostiene que cuando una compañía aérea comercializa un destino, los consumidores no solo se enteran de que esta compañía aérea presta servicio en ese destino, sino que además empiezan a considerar que la región es un posible destino de viaje.

(166) Alemania también objeta la conclusión preliminar contenida en la Decisión de incoación de que el acuerdo de comercialización introdujo realmente descuentos especiales adicionales para Air Berlin. Alemania afirma que, en vez de eso, el acuerdo de comercialización tiene un auténtico valor económico para el aeropuerto, de tal manera que un inversor privado también habría celebrado un contrato que se esperaba fuera rentable al cabo de tan solo tres años.

Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio

(167) En lo que respecta al falseamiento de la competencia y a los efectos en el comercio, Alemania se remite a los argumentos que expuso en relación con los descuentos en las tasas aeroportuarias introducidos en 2007 y sostiene que dichos argumentos son igualmente aplicables aquí.

4. **OBSERVACIONES RECIBIDAS DE AIR BERLIN**

(168) Antes de argumentar que las dos medidas que afectan directamente a Air Berlin (el plan de descuentos general sobre las tasas aeroportuarias y el contrato de comercialización celebrado entre FSG y Air Berlin) cumplen las normas en materia de ayudas estatales, la compañía aérea realiza la observación general de que considera que hay una demanda real de servicio de aviación en la región de Saarbrücken. Subraya que los vuelos de Air Berlin a […] y […] alcanzan un factor de ocupación de plazas comparable al alcanzado en los vuelos de Air Berlin a los mismos destinos desde […]. Además, Air Berlin considera que ninguno de los otros aeropuertos existentes en la región sería una alternativa viable a Saarbrücken, lo que a su vez excluye efectos en el comercio. En concreto, Air Berlin subraya que nunca ha considerado los aeropuertos cercanos […] como una base alternativa, dado que en esos aeropuertos la demanda de vuelos a […], un destino de vacaciones favorecido principalmente por turistas alemanes, no es comparable a la demanda de esos destinos en el aeropuerto de Saarbrücken.

4.1. *DESCUENTOS A LAS COMPAÑÍAS AÉREAS*

(169) Con respecto a los descuentos establecidos en el reglamento de tasas aeroportuarias de 2007, Air Berlin, al igual que Alemania, argumenta que, debido a su carácter abstracto y general, los descuentos no se pueden considerar selectivos. Siempre que una compañía aérea cumpliera las condiciones indicadas, se otorgaban los descuentos sin discriminación alguna por parte del aeropuerto.

(170) Por otra parte, Air Berlin refuta el hecho de que haya competencia entre las compañías aéreas de los diferentes Estados miembros. Air Berlin aduce que solo una compañía aérea de otro Estado miembro opera desde Saarbrücken, por lo que la hipótesis de que las medidas tengan efectos sobre el comercio no se sostiene.

(171) Air Berlin también alega que el sistema de descuentos cumple todas las condiciones establecidas en la sentencia «Charleroi» del Tribunal, a saber, que los descuentos sean limitados en el tiempo, que tengan carácter decreciente y que no se concedan para más del 50 % de los costes reales de puesta en marcha y comercialización.

(172) Por último, Air Berlin afirma que las tasas aeroportuarias aplicadas en el aeropuerto de Saarbrücken no son particularmente bajas en comparación con otros aeropuertos alemanes. Air Berlin argumenta que las tasas por pasajero son entre […] y […] más bajas en […].

4.2. *ACUERDO DE COMERCIALIZACIÓN CON AIR BERLIN*

(173) Air Berlin explica que la evolución de las cifras de pasajeros desde la celebración del contrato confirma las expectativas que se tenían en ese momento. Sobre esta base, se podía presumir que se fuera a materializar el incremento de los ingresos por servicios aéreos y otros que FSG esperaba obtener con este contrato.

(174) Por otra parte, Air Berlin enumera las diferentes conexiones disponibles a través de […], así como las distintas actividades de comercialización que ha emprendido para promocionar el aeropuerto de Saarbrücken. Sostiene que la combinación del aumento de la frecuencia, las atractivas conexiones y la promoción del aeropuerto de Saarbrücken como destino de vacaciones y negocios tiene un valor importante para el aeropuerto y la región en su conjunto. Consiguientemente, según Air Berlin, el contrato tiene sentido desde el punto de vista económico para el aeropuerto, por lo que también un inversor privado podría haberlo celebrado.

5. **EVALUACIÓN**

5.1. *FINANCIACIÓN DE VH SAAR, FSG Y FSBESITZG (INYECCIONES DE CAPITAL EN VH SAAR, INYECCIONES DE CAPITAL EN FSBESITZG/FSG PARA CUBRIR LAS PÉRDIDAS)*

(175) La financiación de Vh Saar, FSG y FSBesitzG objeto de evaluación consistió en las siguientes medidas: Vh Saar inyectó capital en FSBesitzG/FSG con el fin de cubrir sus pérdidas. Vh Saar financió estas pérdidas con inyecciones de capital que recibió del Sarre y otros ingresos.

5.1.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(176) De conformidad con el artículo 107, apartado 1, del Tratado «[…] 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 recursos públicos, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

(177) Los criterios que se establecen en el artículo 107, apartado 1, del Tratado son acumulativos. Por consiguiente, a fin de determinar si la medida en cuestión constituye una ayuda a efectos del citado artículo, deben cumplirse todas las condiciones que se exponen a continuación. En concreto, la ayuda financiera debe:

a) ser otorgada por el Estado o mediante recursos públicos;

b) favorecer a determinadas empresas o producciones;

c) falsear o amenazar con falsear la competencia; y

d) afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

Actividad económica y concepto de empresa

(178) Según jurisprudencia reiterada, la Comisión debe, en primer lugar, establecer si Vh Saar, FSG y FSBesitzG son empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. El concepto de empresa abarca cualquier entidad que ejerce una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación ([18]). Se considerará actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un mercado determinado ([19]).

(179) En su sentencia «Aeropuerto Leipzig-Halle», el Tribunal de Justicia confirmó que la explotación de un aeropuerto con fines comerciales y la construcción de infraestructura aeroportuaria constituyen una actividad económica ([20]). Cuando un operador de aeropuerto lleva a cabo actividades económicas mediante la oferta de servicios aeroportuarios a cambio de una remuneración, con independencia de su naturaleza jurídica o modo de financiación, constituye una empresa a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado y, por tanto, las normas del Tratado sobre ayudas estatales se pueden aplicar a las ventajas otorgadas por el Estado o a través de fondos del Estado a dicho operador de aeropuerto ([21]).

(180) En relación con el momento a partir del cual la construcción y explotación de un aeropuerto se convirtieron en actividad económica, la Comisión recuerda que la evolución gradual de las fuerzas del mercado en el sector aeroportuario no permite determinar una fecha precisa. No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido la evolución de la naturaleza de las actividades de los aeropuertos y, en su sentencia «Aeropuerto Leipzig-Halle», el Tribunal General consideró que, desde el año 2000 en adelante, ya no se podía excluir la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la financiación de las infraestructuras aeroportuarias. Por consiguiente, desde la fecha de la sentencia «Aéroports de Paris» (12 de diciembre de 2000), la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias debe considerarse como una tarea comprendida en el ámbito del control de las ayudas estatales.

(181) En este sentido, la Comisión señala que la infraestructura objeto de la presente Decisión la explotaba el operador del aeropuerto FSBG desde 1997 y que FSBesitzG era propietaria y se encargaba del mantenimiento de las infraestructuras aeroportuarias.

(182) Desde 2008, FSG es propietaria y operadora del aeropuerto de Saarbrücken. El operador del aeropuerto (FSBG hasta el año 2008 y, desde entonces, FSG), cobra a los usuarios por la utilización de sus servicios e infraestructura, mientras que el propietario de la infraestructura (FSBesitzG hasta 2008) arrendaba la infraestructura al operador del aeropuerto mediante un pago de arrendamiento financiero. En efecto, con ello, tanto el propietario de la infraestructura como su operador explotan comercialmente la infraestructura aeroportuaria de Saarbrücken. Por tanto, las entidades que explotan su infraestructura (FSBesitzG, FSBG y FSG) constituyen empresas a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado desde el 12 de diciembre de 2000, fecha de la sentencia «Aéroports de Paris», en adelante.

(183) En lo que se refiere a Vh Saar, Alemania afirmó que, como sociedad de cartera, Vh Saar no se podía considerar una empresa a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. La Comisión recuerda que según el Tribunal de Justicia, «la mera tenencia de participaciones, aunque sean de control, no basta para caracterizar una actividad económica de la entidad que las posee cuando dicha circunstancia solo implique el ejercicio de los derechos vinculados a la condición de accionista o socio, así como, en su caso, la percepción de dividendos, que no son más que los frutos que produce la propiedad de un bien» ([22]). Asimismo, el Tribunal de Justicia observó que «en cambio, 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».

([18]) Asunto C-35/96 Comisión/Italia [1998] Rec. I-3851; C-41/90 Höfner y Elser [1991] Rec. I-1979; asunto C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche [1995] Rec. I-4013; asunto C-55/96 Job Centre [1997] Rec. I-7119.

([19]) Asunto 118/85 Comisión/Italia [1987] Rec. 2599; asunto 35/96 Comisión/Italia [1998] Rec. I-3851.

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

([21]) Asuntos C-159/91 y C-160/91, Poucet/AGV y Pistre/Cancave [1993] Rec. I-637.

([22]) Asunto C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze/Casse di Risparmio di Firenze SpA *et al* [2006] I-289, apartado 111.

(184) La Comisión recuerda que la función reglamentaria de Vh Saar es la de coordinar las «actividades relacionadas con la construcción, ampliación y explotación de los puertos y aeropuertos públicos del Sarre». Esa coordinación parece ir más allá del simple ejercicio de los derechos derivados de la condición de accionista. Al mismo tiempo, no hay pruebas de que Vh Saar ejerza realmente control ni se implique directamente en la gestión de FSBesitzG o FSG. En este contexto, no queda del todo claro si Vh Saar puede caracterizarse como empresa. La Comisión considera, no obstante, que se puede dejar abierta esta cuestión a la luz de las consideraciones expuestas en el considerando 203, según las cuales Vh Saar no ha recibido ventaja.

Competencias de las autoridades públicas

(185) Aunque debe, pues, considerarse que FSBesitzG, FSG y FSBG constituyen empresas a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado, ha de recordarse que no todas las actividades del propietario y el operador de un aeropuerto son necesariamente de carácter económico ([23]).

(186) Como mantiene el Tribunal de Justicia ([24]), las actividades que incumben normalmente al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público no son de carácter económico ni entran en el ámbito de aplicación de la normativa sobre ayudas estatales. Entre tales actividades se encuentran la seguridad, el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, etc. La financiación se debe limitar estrictamente a la compensación por los costes a los que estas actividades dan lugar y no puede utilizarse para financiar otras actividades económicas ([25]).

(187) Por lo tanto, la financiación de las actividades comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos o de infraestructuras directamente relacionadas con esas actividades en general no constituye ayuda estatal ([26]). En un aeropuerto, actividades como el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, los bomberos y las necesarias para proteger la aviación civil contra actos de interferencia ilícita, así como las inversiones en la infraestructura y los equipos necesarios para llevar a cabo esas actividades, se consideran en general de carácter no económico ([27]).

(188) No obstante, la financiación pública de las actividades económicas no necesariamente vinculadas a la realización de una actividad económica no debe dar lugar a una discriminación indebida entre las compañías aéreas y los gestores aeroportuarios. De hecho, es jurisprudencia reiterada que existe una ventaja cuando las autoridades públicas eximen a las empresas de los costes inherentes a sus actividades económicas ([28]). Por lo tanto, si en un sistema jurídico determinado es normal que las compañías aéreas o los gestores aeroportuarios asuman los costes de algunos servicios, mientras que algunas compañías aéreas o gestores aeroportuarios que ofrecen los mismos servicios en nombre de las mismas autoridades públicas no tienen que asumir esos costes, estos últimos podrían disfrutar de una ventaja, aun cuando se considere que dichos servicios no tienen carácter económico en sí mismos. Por lo tanto, es necesario realizar un análisis del marco jurídico aplicable al operador del aeropuerto a fin de determinar si dentro de ese marco jurídico los gestores aeroportuarios o las compañías aéreas están obligados a asumir el coste de la prestación de algunas actividades que podrían no tener carácter económico en sí mismas, pero que son inherentes al despliegue de sus actividades económicas.

(189) Alemania explica que las siguientes actividades deben considerarse comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos, por lo que su ejercicio no constituye una actividad económica: las medidas de seguridad en los aeropuertos de conformidad con el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz* (Ley de seguridad aérea) ([29]) [las vallas dispuestas alrededor del aeropuerto y los senderos de control, una puerta de contención, las señales de las pistas, los sistemas de electricidad de emergencia, los espacios de aparcamiento para los aviones amenazados de bomba y la ampliación de las áreas de seguridad de final de pista (RESA), que se encuadran en el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz*]; el servicio de bomberos; y las medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad aérea de conformidad con el artículo 27, letra c), punto 2, de la *Luftverkehrsgesetz* (Ley de Navegación Aérea).

([23]) Asunto C-364/92 SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol [1994] Rec. I-43.

([24]) Decisión N 309/02 de la Comisión, de 19 de marzo de 2003: Seguridad aérea. Compensación de los costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

([25]) Asunto C-343/95 Cali & Figli/Servizi ecologici porto di Genova [1997] Rec. I-1547; Decisión N 309/02 de la Comisión, de 19 de marzo de 2003; Decisión N 438/2002 de la Comisión, de 16 de octubre de 2002: Subvenciones a las regiones portuarias belgas para la ejecución de misiones correspondientes a los poderes públicos.

([26]) Decisión N 309/02 de la Comisión, de 19 de marzo de 2003.

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

([28]) Véase, entre otros, el asunto C-172/03 Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck [2005] Rec. I-01627, apartado 36, y la jurisprudencia citada.

([29]) Las medidas de conformidad con el artículo 8 de la Luftsicherheitsgesetz incluyen, entre otras, la construcción de infraestructura aeroportuaria que permita suficientes controles de seguridad; determinadas medidas relacionadas con el equipaje y las mercancías; la protección de las zonas de acceso restringido; el control del acceso a zonas restringidas por parte de personal y bienes; la formación de personal de seguridad; la retirada y descarga de aviones que constituyan amenazas a la seguridad.

(190) La Comisión estima que, en principio, puede considerarse que las medidas de conformidad con el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz*, las medidas de conformidad con el artículo 27, letra c), punto 2 de la *Luftverkehrsgesetz* y el servicio de bomberos constituyen actividades comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos.

(191) No obstante, con respecto a las medidas exclusivamente relacionadas con la seguridad operativa, la Comisión considera que garantizar las operaciones en condiciones de seguridad del aeropuerto es una parte normal de la actividad económica asociada a la explotación de un aeropuerto ([30]). Sin perjuicio de un examen más detallado de cada una de las actividades y de los costes (véanse los considerandos 196 y 197), la Comisión considera que las medidas destinadas a garantizar las operaciones en condiciones de seguridad del aeropuerto no constituyen actividades comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos. Cualquier empresa que desee explotar un aeropuerto tiene que velar por la seguridad de las instalaciones, tales como las pistas y las plataformas de estacionamiento.

(192) En lo que se refiere al marco jurídico, Alemania argumenta que, con respecto al servicio de bomberos, no hay normas jurídicas que impongan estrictamente estos costes al operador del aeropuerto. Por otra parte, la Comisión observa que la retribución de los costes asociados al servicio de bomberos se incluye entre las responsabilidades regionales y que las autoridades regionales pertinentes suelen sufragar estos costes. La retribución de estos costes se limita a la medida necesaria para cubrirlos.

(193) En cuanto a las medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad aérea, en el artículo 27, letra d), de la *Luftverkehrsgesetz* se dispone que los costes relativos a las medidas contempladas en el artículo 27, letra c), de la *Luftverkehrsgesetz* son cubiertos por el Estado en una serie de aeropuertos concretos. Los aeropuertos pueden obtener cobertura como «aeropuertos reconocidos» de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, letra d), de la *Luftverkehrsgesetz* si el Ministerio Federal de Transporte reconoce la necesidad de aplicar medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad aérea por razones de seguridad e intereses relacionados con la política de transportes ([31]). Los aeropuertos alemanes que no han sido reconocidos como tales no pueden obtener cobertura de costes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, letra d), de la *Luftverkehrsgesetz* y, por consiguiente, en principio tienen que soportar los costes relacionados con las medidas previstas en el artículo 27, letra c), de la *Luftverkehrsgesetz*. Estos costes son inherentes a la explotación de los aeropuertos. Como algunos aeropuertos tienen que soportar estos costes a su cargo y otros aeropuertos no, se podría estar otorgando una ventaja a estos últimos, aunque las medidas de control y seguridad aérea no tengan carácter económico. La Comisión señala que el aeropuerto de Saarbrücken ha sido reconocido como aeropuerto que puede recibir cobertura de costes de conformidad con el artículo 27, letra d), de la *Luftverkehrsgesetz*. Otros aeropuertos tienen que soportar estos costes a su cargo. Por lo tanto, la cobertura de los costes del aeropuerto de Saarbrücken relacionados con las medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad de conformidad con el artículo 27, letra d), de la *Luftverkehrsgesetz* confiere una ventaja al aeropuerto de Saarbrücken, aunque se pueda considerar que las medidas de control y de seguridad aérea no tienen carácter económico.

(194) Con respecto a las medidas previstas en el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz*, aparentemente Alemania considera que todos los costes relacionados con las medidas previstas en el mismo pueden ser sufragados por las autoridades públicas. Sin embargo, la Comisión observa que, de conformidad con el artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz*, únicamente se podrán reembolsar los costes relacionados con la prestación y mantenimiento de las instalaciones y espacios necesarios para el desempeño de las actividades enumeradas en el artículo 5 de la *Luftsicherheitsgesetz*. Todos los demás costes correrán a cargo del operador del aeropuerto. En la medida en que la financiación pública concedida a FSBesitzG o a FSG eximía a esas empresas de los costes que debían soportar de conformidad con el artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz*, dicha financiación pública no está exenta del control derivado de las normas sobre ayudas estatales de la Unión.

Conclusión sobre el ámbito de competencia de los poderes públicos

(195) A la luz de estas consideraciones, la Comisión estima oportuno extraer conclusiones más concretas sobre los costes de inversión y los gastos de explotación supuestamente comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos.

([30]) Decisión de la Comisión de 20 de febrero de 2014 sobre el asunto de las ayudas estatales SA.35847 (2012/N)-República Checa-Aeropuerto de Ostrava, considerando 16, aún no publicada en el DO.

([31]) Artículo 27, letra d), punto 1, de la *Luftverkehrsgesetz*: «Flugsicherungsdienste und die dazu erforderlichen flugsicherungstechnischen Einrichtungen werden an den Flugplätzen vorgehalten, bei denen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einen Bedarf aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen anerkennt».

(196) En lo que respecta a los gastos de explotación, la Comisión acepta que los gastos de explotación vinculados al servicio de bomberos se pueden considerar gastos comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos, en la medida en que la retribución de dichos costes se limite a lo estrictamente necesario para desarrollar estas actividades. En lo que respecta a los costes operativos relacionados con las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz*, la Comisión considera que solo los costes para los que el operador del aeropuerto tiene derecho a reembolso de conformidad con el artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz* se pueden considerar costes comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos. Con respecto a las medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad aérea de conformidad con el artículo 27, letra c), punto 2, de la *Luftverkehrsgesetz*, si se tiene en cuenta que Saarbrücken es uno de los aeropuertos que pueden obtener cobertura de costes, mientras que otros aeropuertos no lo son, la Comisión considera que la cobertura de los costes operativos relacionados con las medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad aérea de conformidad con el artículo 27, letra d), de la *Luftverkehrsgesetz* confiere una ventaja al aeropuerto de Saarbrücken, aunque se considere que las medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad aérea no tengan carácter económico. De igual manera, los costes operativos relacionados con las medidas para garantizar la seguridad de las operaciones del aeropuerto no se consideran costes comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos.

(197) En lo que se refiere a las inversiones realizadas entre 2000 y 2012, la Comisión acepta que las inversiones relacionadas directamente con el servicio de bomberos se consideren gastos comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos en la medida en que la retribución de esos gastos se limitaba a lo estrictamente necesario para desarrollar dichas actividades. En lo que respecta a las inversiones relacionadas con las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz*, la Comisión considera que solo los costes para los que el operador del aeropuerto tiene derecho a reembolso de conformidad con el artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz* se pueden considerar costes comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos. Con respecto a las inversiones relacionadas con el control del tráfico aéreo y las medidas de seguridad aérea de conformidad con el artículo 27, letra c), punto 2, de la *Luftverkehrsgesetz*, si se tiene en cuenta que Saarbrücken es uno de los aeropuertos que pueden obtener cobertura de costes, la Comisión considera que las inversiones relacionadas con las medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad aérea de conformidad con el artículo 27, letra d), de la *Luftverkehrsgesetz* confieren una ventaja al aeropuerto de Saarbrücken, aunque se considere que las medidas de control del tráfico aéreo y de seguridad aérea no tengan carácter económico. De igual manera, las inversiones relacionadas con las medidas para garantizar la seguridad de las operaciones del aeropuerto no se consideran costes comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos. En concreto, las inversiones en las vallas dispuestas alrededor del aeropuerto, en las señales de la pista y en la ampliación de las áreas de seguridad de extremo de pista no pueden considerarse comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos.

(198) En cualquier caso y con independencia de que jurídicamente se clasifiquen los gastos como comprendidos o no en el ámbito de competencia de los poderes públicos, queda probado que deben ser soportados por el operador del aeropuerto, en el marco jurídico aplicable. En consecuencia, si el Estado pagara esos costes, el operador del aeropuerto quedaría eximido de un coste en el que normalmente debería haber incurrido.

Recursos públicos e imputabilidad al Estado

(199) Para constituir una ayuda estatal, la medida en cuestión tiene que financiarse con cargo a los recursos públicos, y la decisión de otorgar la medida debe ser imputable al Estado.

(200) El concepto de ayuda estatal se aplica a cualquier ventaja otorgada a través de los recursos públicos por el propio Estado o por cualquier organismo intermediario que actúe en virtud de las facultades que le han sido atribuidas ([32]). Los fondos de las autoridades locales son recursos públicos en el contexto de la aplicación del artículo 107 del Tratado ([33]).

(201) Las inyecciones de capital a Vh Saar provienen directamente del presupuesto del Estado federado del Sarre y, por lo tanto, constituyen recursos públicos.

(202) Por lo que respecta a la financiación de FSBesitzG/FSG por parte de Vh Saar, es preciso señalar que Vh Saar es propiedad exclusivamente del Estado federado del Sarre y, por consiguiente, constituye una empresa pública. La financiación aportada por Vh Saar a FSBesitzG/FSG constituye, pues, una pérdida de recursos públicos. En lo que respecta a la imputabilidad del acuerdo de pérdidas y ganancias y las transferencias efectuadas con arreglo al mismo, la Comisión señala que los estatutos sobre los que el Ministerio de Economía del Estado federado del Sarre constituyó Vh Saar tienen fecha de 7 de mayo de 1996. El acuerdo de pérdidas y ganancias entre Vh Saar y FSBesitzG/FSG se

([32]) Asunto C-482/99 Francia/Comisión («Stardust Marine») [2002] Rec. I-4397.
([33]) Sentencia del 12 de mayo de 2011 en los asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, apartado 108, aún no publicada.

estableció ese mismo día. Según Alemania, Vh Saar actúa bajo el «control jurídico y objetivo completo del Estado federado del Sarre» como único accionista de la empresa. En este sentido, la Comisión observa en primer lugar que, según los informes anuales de Vh Saar, se puede considerar que la empresa controla FSBesitzG/FSG ([34]). Según los estatutos, el gobierno del Sarre designa el consejo de supervisión de Vh Saar, y el presidente del consejo de supervisión es un representante del Ministerio del Estado federado responsable de la aviación. En los estatutos también se prevé la designación del consejo de administración por parte de la asamblea general, que se compone de representantes del propietario, es decir, del Sarre. Por último, en los estatutos se estipula que Vh Saar debía celebrar un acuerdo de control ([35]) con FSG. Sobre la base de esta información, la Comisión considera que el acuerdo de pérdidas y ganancias entre Vh Saar y FSBesitzG/FSG y las transferencias efectuadas con arreglo al mismo son imputables al Estado.

Ventaja económica

(203) Alemania ha confirmado que Vh Saar utiliza todos los fondos públicos que le han sido conferidos para cumplir sus obligaciones de conformidad con el acuerdo de pérdidas y ganancias con FSBesitzG/FSG, es decir, que todos los fondos se transfieren de Vh Saar a FSBesitzG/FSG. Como Vh Saar no es sino un intermediario financiero a través del cual se transfieren los fondos del Estado a FSBesitzG/FSG, no se puede considerar que Vh Saar reciba una ventaja económica.

FSBesitzG/FSG: OEM

(204) Una ventaja en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado es cualquier tipo de beneficio económico que la empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, en ausencia de la intervención del Estado ([36]). Solo es pertinente el efecto de la medida en la empresa, no la causa ni el objetivo de la intervención estatal ([37]). Siempre que la situación financiera de la empresa mejore como resultado de la intervención estatal, hay una ventaja.

(205) Además, la Comisión recuerda que 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 ayudas estatales» ([38]). En este caso, con el fin de determinar si la financiación pública que el aeropuerto de Saarbrücken otorga a FSBesitzG/FSG supone una ventaja que no habrían obtenido en condiciones normales de mercado, la Comisión debe comparar el comportamiento de los accionistas públicos que proporcionan la financiación con el de un OEM que se guíe por perspectivas de rentabilidad a largo plazo ([39]).

(206) La evaluación debe dejar de lado las repercusiones positivas para la economía de la región en la que está ubicado el aeropuerto, ya que el Tribunal ha aclarado que la pregunta pertinente a la hora de aplicar el principio OEM es «si, en circunstancias similares, un socio privado habría procedido a una aportación de capital semejante, basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social, o de política regional o sectorial» ([40]).

(207) En la sentencia Stardust Marine, el Tribunal señaló que «[…] para determinar si el Estado adoptó o no el comportamiento de un inversor prudente en una economía de mercado, es preciso volver a situarse en el contexto de la época en que se adoptaron las medidas de apoyo financiero para valorar la racionalidad económica del comportamiento del Estado, absteniéndose, pues, de toda apreciación basada en una situación posterior» ([41]).

(208) Por otra parte, el Tribunal declaró en el asunto EDF que «[…] las evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la referida ventaja, la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado o las justificaciones ulteriores de la elección del procedimiento efectivamente seguido no pueden bastar para acreditar que dicho Estado haya adoptado la aludida decisión en su condición de accionista, antes o al mismo tiempo de conceder la ventaja» ([42]).

([34]) Vh Saar y FSBesitzG/FSG pueden considerarse empresas asociadas en el sentido del artículo 290 de HGB.
([35]) Contrato por el cual una empresa entrega la dirección de la empresa a otra empresa.
([36]) Asunto C-39/94 Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros/La Poste y otros [1996] Rec. I-3547, apartado 60, y asunto C-342/96 Reino de España/Comisión [1999] Rec. I-2459, apartado 41.
([37]) Asunto 173/73 República Italiana/Comisión [1974] Rec. 709, apartado 13.
([38]) Asunto C-482/99 Francia/Comisión («Stardust Marine») [2002] Rec. I-4397, punto 69.
([39]) Asunto C-305/89 Italia/Comisión («Alfa Romeo») [1991] Rec. I-1603; asunto T-296/97 Alitalia/Comisión [2000] Rec. II-3871.
([40]) Asunto 40/85 Bélgica/Comisión [1986] Rec. I-2321.
([41]) Asunto C-482/99 Francia/Comisión [2002] Rec. I-04397.
([42]) Asunto C-124/10 P Comisión Europea/Électricité de France (EDF) («sentencia EDF») [2012], apartado 85, todavía no publicado.

(209) A fin de poder aplicar el principio OEM, la Comisión ha de situarse en el momento en que se tomó cada decisión de financiar las medidas en cuestión. La Comisión también debe basar su evaluación en la información y las hipótesis que obraban en poder de las autoridades locales en el momento de tomar la decisión relativa a los planes de financiación de las medidas implicadas.

(210) La Comisión toma nota de la alegación por parte de Alemania de que el Estado federado del Sarre, que posee y financia el aeropuerto de Saarbrücken, no está interesado en la rentabilidad de las inversiones, sino que considera que la financiación está relacionada con el suministro de una infraestructura básica. Según Alemania, esta es también la razón de que no exista ningún análisis de los costes de un posible cierre del aeropuerto. Asimismo, la Comisión señala que las pérdidas del aeropuerto han aumentado desde el año 2000 y que hasta el año 2020 no se prevé un EBITDA positivo, pero no un resultado global positivo. A la luz de estas consideraciones, no se puede considerar que la financiación pública de FSBesitzG/FSG cumpla el principio del OEM.

FSBesitzG/FSG: compensación por SIEG

(211) Alemania ha argumentado que en este caso la financiación pública constituye una compensación por un servicio de interés económico general que no confiere ninguna ventaja económica. Según la jurisprudencia *Altmark* ([43]) del Tribunal de Justicia, la compensación por la prestación de un servicio de interés económico general no otorga ninguna ventaja económica si se cumplen cuatro condiciones acumulativas:

a) en primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas obligaciones se deben haber definido claramente («primer criterio *Altmark*»);

b) en segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente («segundo criterio *Altmark*»);

c) en tercer lugar, la compensación no puede 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 («tercer criterio *Altmark*»);

d) en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios para llevar a cabo el servicio y satisfacer los requisitos de servicio público requeridos, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones («cuarto criterio *Altmark*»).

(212) De conformidad con el cuarto criterio *Altmark*, el importe de la compensación se debe determinar tras un procedimiento de contratación pública o, en su lugar, sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media y bien gestionada habría soportado. En el caso del aeropuerto de Saarbrücken, su explotación no se licitó, sino que se confió a la empresa de propiedad estatal FSBesitzG/FSG. La cuantía de la compensación tampoco se determinó sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media y bien gestionada habría soportado. Las modalidades de financiación eran y son tales que cualquier pérdida generada por FSBesitzG/FSG queda cubierta con recursos públicos, con independencia de si las pérdidas corresponden a análisis de los costes que una empresa media y bien gestionada habría soportado.

(213) A fin de cumplir el cuarto criterio *Altmark*, no es suficiente con que las autoridades del Estado federado del Sarre, que como único accionista cuenta con amplios poderes de control y supervisión, afirmen que se han asegurado de que los fondos se usaran de manera eficiente. Aunque Alemania afirma que en la cobertura del déficit solo se tuvieron en cuenta los costes contraídos como consecuencia de una operación eficiente, el acuerdo de pérdidas y ganancias no prevé una limitación de ese tipo, sino que mantiene la cobertura de las pérdidas que se puedan haber generado.

(214) Tampoco es suficiente comparar los costes del aeropuerto de Saarbrücken con los de otras empresas de propiedad estatal activas en otros sectores, puesto que no se pueden extraer conclusiones en cuanto a la eficiencia del operador del aeropuerto. Según Alemania, no se intentó realizar ninguna comparación con otros operadores de aeropuertos, ya que se consideró que los aeropuertos regionales diferían demasiado en términos de costes e ingresos para garantizar una comparación válida.

([43]) Asunto C-280/00 Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH [2003] Rec. I-7747, apartados 87-93.

(215) En su análisis final, por lo tanto, Alemania se basa principalmente en la valoración de que no hay ningún indicio de que el operador del aeropuerto de Saarbrücken fuera ineficiente. En ese sentido, argumenta que la Comisión, en el pasado, ha aceptado la ausencia de indicios de ineficiencia como suficiente para el cumplimiento del cuarto criterio *Altmark*. La Comisión observa, no obstante, que la decisión a la que se refiere Alemania de ningún modo se basa únicamente en la ausencia de indicios de ineficiencia. En dicho asunto, la Comisión se refirió a varias razones que indicaban que se cumplía el cuarto criterio *Altmark* e hizo hincapié en que su razonamiento se basaba en «los obstáculos reales y jurídicos presentes en este caso» ([44]).

(216) Por consiguiente, la Comisión considera que el cuarto criterio *Altmark* no se cumple en el presente caso. Dado que los cuatro criterios *Altmark* son estrictamente acumulativos, no es necesario evaluar el cumplimiento de los demás.

Selectividad

(217) En el artículo 107, apartado 1, del Tratado se establece que para que una medida pueda considerarse ayuda estatal debe favorecer «a determinadas empresas o producciones». En el presente caso, la Comisión observa que la financiación pública solo beneficia a FSBesitzG/FSG. Por lo tanto, es claramente selectiva en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio

(218) Si la ayuda de un Estado miembro refuerza la posición de una empresa frente a otros competidores del mercado interior, ha de considerarse que afecta negativamente a la competitividad de estos ([45]). La ventaja económica otorgada por la medida en el presente asunto al operador del aeropuerto fortalece su posición económica, puesto que el operador del aeropuerto podrá establecer su negocio sin tener que soportar los costes de inversión y funcionamiento inherentes.

(219) Como se evalúa en los considerandos 178 y siguientes, la explotación de un aeropuerto constituye una actividad económica. Hay competencia, por un lado, entre los aeropuertos para atraer a compañías aéreas y el correspondiente tráfico aéreo (pasajeros y mercancías) y, por otro lado, entre los gestores aeroportuarios, que pueden competir entre sí para que se les encomiende la gestión de un aeropuerto concreto. Por otra parte, en particular con respecto a las compañías de bajo coste y a los operadores de vuelos chárter, también aeropuertos que no se encuentran en las mismas zonas de influencia e incluso en diferentes Estados miembros pueden competir entre sí para atraer esas compañías aéreas.

(220) Tal como se indica en el punto 40 de las Directrices en materia de aviación de 2005 y se reafirma en el punto 45 de las Directrices en materia de aviación de 2014, no es posible excluir ni siquiera a aeropuertos pequeños del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

(221) Actualmente, el aeropuerto de Saarbrücken presta servicio a unos 425 000 pasajeros al año y ha prestado servicio aproximadamente a 520 000 al año en el pasado. Las previsiones presentadas por Alemania establecen que se espera que las cifras de pasajeros crezcan hasta […] pasajeros al año en 2020. Como se ha señalado en el considerando 16, el aeropuerto se encuentra en las inmediaciones del de Zweibrücken (39 km) y a dos horas en coche de otros seis aeropuertos. Según los datos proporcionados por Alemania, aproximadamente [menos del 14 %] de los pasajeros que usan el aeropuerto de Saarbrücken proceden de otros Estados miembros. A la luz de estos hechos, la Comisión considera que la financiación pública conferida a FSBesitzG/FSG falsea o amenaza con falsear la competencia y que tiene al menos un efecto potencial en el comercio entre los Estados miembros.

(222) Aparte de estas consideraciones generales, la Comisión considera también que el aeropuerto de Saarbrücken compite o, al menos, ha competido directamente con el aeropuerto de Zweibrücken. En primer lugar, cabe señalar que TUIFly, que fue el principal cliente del aeropuerto de Saarbrücken, abandonó ese aeropuerto y se trasladó a Zweibrücken en 2007. En segundo lugar, durante un período de tiempo considerable (aproximadamente cuatro años), se ofrecieron vuelos a Berlín tanto desde Zweibrücken (Germanwings) como desde Saarbrücken (Air Berlin y Luxair) en paralelo, lo que demuestra que existía competencia tanto entre los aeropuertos como entre las compañías aéreas ([46]).

([44]) Véase el DO L 219 de 24.8.2007, p. 9, apartados 111 y siguientes.
([45]) Asunto T-214/95 Het Vlaamse Gewest/Comisión [1998] Rec. II-717.
([46]) Véase la Decisión de la Comisión de 1 de octubre de 2014 en el asunto de la ayuda estatal SA.27339 — Alemania — Aeropuerto de Zweibrücken, aún no publicada en el DO.

(223) Además de estos indicadores de competencia entre los aeropuertos de Saarbrücken y Zweibrücken, también hay pruebas de que, a pesar de la información oficial presentada por Alemania según la cual los dos aeropuertos nunca se consideraron competidores directos, los funcionarios del Estado federado de Renania-Palatinado percibieron claramente la existencia de competencia. En dos notas internas del gobierno de Renania-Palatinado redactadas en 2003, la postura defendida por los autores es que la cooperación entre los aeropuertos de Saarbrücken y Zweibrücken no era posible ni aconsejable en ese momento. En vez de ello, en una de las notas se explicaba que al menos mientras Fraport AG operara en el aeropuerto de Saarbrücken ([47]), la relación entre los dos aeropuertos sería de competencia ([48]). En la nota se expresaba además que «desde el punto de vista de Renania-Palatinado, es de esperar que el aeropuerto de Zweibrücken domine a largo plazo en esta competencia» ([49]). Estas declaraciones indican que, al menos en 2003, la relación percibida entre los dos aeropuertos era, en efecto, de competencia.

(224) Alemania adopta la postura de que, de conformidad con el punto 39 de las Directrices en materia de aviación de 2005, la financiación pública otorgada a pequeños aeropuertos regionales «no es probable que […] distorsione la competencia o repercuta en el comercio en una medida contraria al interés común». También afirma que la competencia con otros aeropuertos está limitada por una serie de factores, como el modelo de negocio, el tamaño y la distancia. En cualquier caso, cualquier falseamiento de la competencia o un efecto en el comercio serían mínimos.

(225) Sin embargo, la Comisión considera que los indicadores que se describen en los considerandos 221 a 223 demuestran la existencia de al menos un posible falseamiento de la competencia y efectos en el comercio. La Comisión hace hincapié en que la definición de ayuda estatal no requiere que el falseamiento de la competencia ni los efectos en el comercio sean significativos ni materiales, a pesar de que considera que tal era el caso, dada la proximidad entre los aeropuertos de Saarbrücken y Zweibrücken y la competencia directa que mantenían, como se ha indicado.

(226) Desde el aeropuerto de Saarbrücken hay vuelos internacionales a destinos como Mallorca o Ankara, u otros destinos de vacaciones. La pista de Saarbrücken tiene una longitud suficiente (2 000 m) y permite a las compañías aéreas prestar servicio a destinos internacionales de media distancia.

(227) En este contexto, se debe considerar que la financiación pública otorgada a FSBesitzG/FSG puede falsear la competencia y tener efectos en el comercio.

5.1.2. AYUDAS EXISTENTES Y AYUDAS NUEVAS

(228) La Comisión recuerda que una medida de ayuda constituye una ayuda existente con arreglo al artículo 1, letra b), inciso v, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo ([50]) si se puede establecer que, en el momento en que entró en vigor, no constituía una ayuda estatal y que posteriormente se convirtió en una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro. Alemania afirma que el acuerdo de pérdidas y ganancias entre FSBesitzG/FSG y Vh Saar, que constituye la base para cubrir el déficit anual que se consideró ayuda estatal, se estableció cuando aún no se consideraba que la financiación pública de los aeropuertos constituyera ayuda estatal y no se ha modificado desde entonces.

(229) La Comisión recuerda que el desarrollo gradual de las fuerzas del mercado en el sector aeroportuario no permite determinar una fecha precisa a partir de la cual la explotación de un aeropuerto deba haberse considerado sin lugar a dudas una actividad económica. Como se ha señalado en el considerando 180, desde la fecha de la sentencia «Aéroports de Paris» (12 de diciembre de 2000), la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias debe considerarse tarea comprendida dentro en el ámbito del control de las ayudas estatales.

(230) Por otra parte, debido a la incertidumbre que existía antes de la sentencia «Aéroports de Paris», las autoridades públicas podrían considerar legítimamente que la financiación de la infraestructura aeroportuaria no constituía ayuda estatal. De ello se desprende que la Comisión no puede cuestionar ahora, basándose en las normas sobre ayudas estatales, las medidas de financiación acordadas antes de la sentencia «Aéroports de Paris».

(231) En consecuencia, las medidas de ayuda estatal que se otorgaron a los operadores de aeropuertos antes de la fecha de la sentencia «Aéroports de Paris» no constituían ayudas estatales en el momento en que se establecieron y pasaron a ser ayudas existentes el 12 de diciembre de 2000.

([47]) Fraport AG poseía una participación del 51 % en FSBG hasta el 30 de junio de 2007.

([48]) *Vorlage für den Ministerrat, Gemeinsame Kabinettssitzung der Regierung des Saarlandes und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz am 27. Mai 2003*, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 15 de mayo de 2003.

([49]) *Einschätzung der rheinland-pfälzischen Innenministeriums*, 15 de mayo de 2003.

([50]) Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se determinan las modalidades de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

(232) En el presente caso, el acuerdo de pérdidas y ganancias entre FSBesitzG/FSG y Vh Saar (de conformidad con el cual se realizaron inyecciones de capital individuales) se estableció en 1996 y, según los datos facilitados por Alemania, no se ha modificado desde entonces. Por tanto, puede considerarse que, a partir del año 2000, la financiación pública otorgada de conformidad con este contrato constituía ayuda existente.

(233) La Comisión considera, sin embargo, que la ayuda existente pasó a ser ayuda nueva el 1 de junio de 2007. En el punto 83 de las Directrices en materia de aviación de 2005 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108, apartado 1, del Tratado, la Comisión propuso medidas apropiadas a los Estados miembros, pidiéndoles que todos sus regímenes ya existentes relacionados con ayudas estatales que estuvieran cubiertos por dichas Directrices cumplieran las Directrices a más tardar el 1 de junio de 2007. Se pidió a los Estados miembros que confirmaran su aceptación por escrito. Si un Estado miembro no actúa de acuerdo con su compromiso, la ayuda existente resulta ilegal después de la fecha establecida en las medidas apropiadas y está sujeta a recuperación.

(234) Alemania aceptó las medidas apropiadas por carta con fecha de 30 de mayo de 2006. Teniendo en cuenta que el acuerdo de pérdidas y ganancias estableció un régimen de ayudas que sentaba la base de los pagos repetidos de ayudas con el tiempo, Alemania tenía que garantizar que el régimen de ayudas se ajustaba a las Directrices en materia de aviación de 2005 a más tardar el 1 de junio de 2007. A partir de esa fecha, la financiación pública de FSBesitzG/FSG ya no constituía ayuda existente.

5.1.3. CONCLUSIÓN

(235) En vista de los argumentos presentados en los considerandos 176 a 225, la Comisión considera que la financiación pública otorgada en forma de cobertura anual de pérdidas a FSBesitzG/FSG entre 2000 y 2012 (véanse los datos financieros detallados en los cuadros 3 y 4) constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, en la medida en que se relacionaba con actividades no comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos y que, por lo tanto, pasó a constituir ayuda nueva a partir del 1 de junio de 2007.

(236) La Comisión considera asimismo que, en particular en vista de los argumentos presentados en el considerando 203, las inyecciones de capital otorgadas a Vh Saar no constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, puesto que Vh Saar transfirió todos los fondos públicos recibidos y por lo tanto no obtuvo ninguna ventaja económica.

5.1.4. LEGITIMIDAD DE LA AYUDA

(237) De conformidad con el artículo 108, apartado 3, del Tratado, los Estados miembros deberán notificar los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas y no podrán ejecutar las medidas proyectadas antes que haya recaído decisión definitiva sobre dicho procedimiento.

(238) Como la financiación ya se ha puesto a disposición de FSBesitzG/FSG, la Comisión considera que Alemania no ha respetado la prohibición del artículo 108, apartado 3, del Tratado ([51]).

5.1.5. COMPATIBILIDAD

5.1.5.1. ***Aplicabilidad de las Directrices en materia de aviación de 2005 y 2014***

(239) En el artículo 107, apartado 3, del Tratado se establecen algunas excepciones a la norma general establecida en el artículo 107, apartado 1, del Tratado, según la cual las ayudas estatales no son compatibles con el mercado interior. La ayuda en cuestión solo se puede evaluar sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, que estipula que: «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» podrán considerarse compatibles con el mercado interior.

(240) A este respecto, las Directrices en materia de aviación de 2014 proporcionan un marco de referencia para evaluar si las ayudas a los aeropuertos pueden ser declaradas compatibles de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

([51]) Asunto T 109/01 Fleuren Compost/Comisión [2004] Rec. II-127.

(241) Según las Directrices en materia de aviación de 2014, la Comisión considera que la Comunicación de la Comisión relativa a la determinación de las normas aplicables a la evaluación de ayudas estatales ilegales ([52]) se aplica a las ayudas a la inversión ilegales otorgadas a aeropuertos. En este sentido, si la ayuda a la inversión ilegal se otorgó antes del 4 de abril de 2014, la Comisión aplicará las normas de compatibilidad en vigor en el momento en que se otorgó la ayuda a la inversión ilegal. La Comisión ya ha concluido en el considerando 238 que la cobertura anual de pérdidas por parte de Vh Saar constituye una ayuda estatal ilegal otorgada antes del 4 de abril de 2014. En consecuencia, la Comisión aplicará los principios establecidos en las Directrices en materia de aviación de 2005 en el caso de las ayudas a la inversión ilegales otorgadas a los aeropuertos antes del 4 de abril de 2014 ([53]).

(242) Con arreglo a las Directrices en materia de aviación de 2014, la Comisión considera que las disposiciones de la comunicación relativas a la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales no se deben aplicar a los casos pendientes de ayudas de funcionamiento ilegales otorgadas a aeropuertos antes del 4 de abril de 2014. En lugar de ello, la Comisión aplicará los principios establecidos en las Directrices en materia de aviación de 2014 a todos los casos de ayudas de funcionamiento (notificaciones pendientes y ayudas no notificadas ilegales) otorgadas a los aeropuertos, aunque las ayudas se hubieran otorgado antes del 4 de abril de 2014 y el comienzo del período de transición ([54]).

5.1.5.2. ***Distinción entre ayuda a la inversión y ayuda de funcionamiento***

(243) A la vista de las disposiciones de las Directrices en materia de aviación de 2014 a las que se hace referencia en los considerandos 241 y 242, la Comisión debe determinar si la medida en cuestión constituye una ayuda a la inversión o una ayuda de funcionamiento ilegal.

(244) Con arreglo al punto 25, apartado 18, de las Directrices en materia de aviación de 2014, la ayuda a la inversión se define como la «ayuda para financiar activos fijos, en concreto para cubrir el déficit de financiación de los costes de capital». Por otra parte, con arreglo al punto 25 de las Directrices en materia de aviación de 2014, las ayudas a la inversión pueden referirse tanto a un pago inicial (es decir, cubrir los costes de inversión iniciales) como a las ayudas concedidas en forma de cuotas periódicas (para cubrir los costes de capital, en términos de amortización anual y costes de la financiación).

(245) Por su parte, las ayudas de funcionamiento están relacionadas con la cobertura de todos o parte de los costes operativos de un aeropuerto y se definen como los «costes subyacentes de un aeropuerto con respecto a la prestación de los servicios aeroportuarios, incluidas categorías de costes tales como los de personal, servicios contratados, comunicaciones, residuos, energía, mantenimiento, alquileres y administración, pero excluidos 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» ([55]).

(246) A la luz de estas definiciones, se puede considerar que la parte de las inyecciones anuales de capital que se utilizó para cubrir las pérdidas de explotación anuales ([56]) de FSBesitzG/FSG, descontados los costes incluidos en el EBITDA comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos que se establecen en los considerandos 186 a 197, constituye ayuda de funcionamiento a FSBesitzG/FSG.

(247) La Comisión señala que FSBesitzG/FSG recibió un total de hasta […] aproximadamente para cubrir sus pérdidas en los años 2000-2012. En este período de tiempo, el EBITDA acumulado total de FSBesitzG (FSBG)/FSG ascendió a aproximadamente-[…]. De esta cantidad tendrían que deducirse los costes comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos ([57]). En este contexto, la Comisión considera que el importe máximo de ayudas de funcionamiento otorgadas en aplicación del acuerdo de pérdidas y ganancias a FSBesitzG/FSG en los años 2000-2012 asciende a aproximadamente a […] como máximo.

([52]) DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.
([53]) Punto 173 de las Directrices en materia de aviación de 2014.
([54]) Punto 172 de las Directrices en materia de aviación de 2014.
([55]) Punto 25, apartado 22, de las Directrices en materia de aviación de 2014.
([56]) Expresadas como margen bruto de explotación (en lo sucesivo, «EBITDA»).
([57]) No obstante, no hay cifras precisas disponibles sobre los costes relacionados con el ámbito de competencia de los poderes públicos en los años 2000-2012.

(248) Por último, la parte de las inyecciones anuales de capital que cubre las pérdidas de FSBesitzG/FSG no incluida en el EBITDA (es decir, la depreciación anual de los activos, los costes de financiación y otros), menos los costes comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos según lo establecido en los considerandos 186 a 197, constituye una ayuda a la inversión en favor de FSBesitzG/FSG.

(249) En vista de las consideraciones expuestas en los considerandos 247 a 248, se puede extraer la conclusión de que el importe máximo de las ayudas a la inversión es de aproximadamente […] ([58]).

5.1.5.3. ***Ayuda a la inversión***

(250) Según el punto 61 de las Directrices en materia de aviación de 2005, la Comisión debe examinar si se cumplen las condiciones acumulativas establecidas en las letras a) a e):

a) la construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.);

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, y

e) el desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria al interés de la Unión.

(251) Además, las ayudas estatales a los aeropuertos, al igual que cualquier otra medida de ayuda estatal, deben tener un efecto incentivador y deben ser necesarias y proporcionales al objetivo legítimo perseguido para ser compatibles.

La construcción y explotación de la infraestructura responden a un objetivo de interés general claramente definido (desarrollo regional, accesibilidad, etc.)

(252) La ayuda a la inversión bajo evaluación estaba destinada a financiar la construcción de una nueva terminal con una capacidad para 700 000 pasajeros porque la terminal antigua (con una capacidad para 390 000 pasajeros) ya estaba congestionada unos años antes de iniciarse las obras de construcción. Además, la ayuda a la inversión se utilizó para financiar una serie de medidas que ayudaron a adaptar el aeropuerto a las necesidades actuales en materia de infraestructura de los aeropuertos modernos con el fin de mantenerlo plenamente operativo.

(253) Según Alemania, el objetivo principal de la financiación de la infraestructura del aeropuerto de Saarbrücken era mejorar el acceso al transporte aéreo de la región descongestionando el aeropuerto y con el consiguiente estímulo al desarrollo regional.

(254) El aeropuerto de Saarbrücken es crucial para el desarrollo regional a la vista de la transición estructural en curso de la región y su evolución de una economía basada en la industria minera y siderúrgica a una región orientada a la tecnología y los servicios, para lo cual es indispensable disponer de una buena conexión con los principales centros de negocios alemanes. Por otra parte, el aeropuerto de Saarbrücken satisface las necesidades de conexiones de la región, en particular con vistas al desarrollo de sus instalaciones académicas y de investigación. El perfil comercial del aeropuerto de Saarbrücken responde a estas necesidades regionales y ofrece una infraestructura bien desarrollada y cómoda para una serie de vuelos regulares a los principales centros de negocios de Alemania (Berlín, Hamburgo y, en el pasado, también Múnich).

(255) La Comisión observa que, vista la cercanía entre Saarbrücken y Zweibrücken, una posible duplicación de infraestructura aeroportuaria podría poner en duda la determinación de que la construcción y explotación de la infraestructura de Saarbrücken cumplen un objetivo claramente definido de interés común. Sin embargo, la Comisión señala que hasta el año 2006, Zweibrücken no ofreció servicios de aeropuerto de aviación comercial ([59]), por lo que Saarbrücken era el único aeropuerto que ofrecía conexiones aéreas en la región. A partir de 2006, cuando el aeropuerto de Zweibrücken entró en el mercado de la aviación comercial, básicamente duplicó la infraestructura de Saarbrücken ([60]); al mismo tiempo, no se puede concluir que, debido a la entrada en el mercado del aeropuerto de Zweibrücken, la financiación pública continuada del preexistente aeropuerto de Saarbrücken se convirtiera de repente en doble financiación.

([58]) La Comisión señala que no hay cifras precisas disponibles sobre los costes comprendidos en el ámbito de competencia de los poderes públicos. En este contexto, la Comisión no está en condiciones de determinar el importe exacto de las ayudas a la inversión otorgadas a FSBesitzG/FSG.

([59]) Véase la nota a pie de página 46.

([60]) Véase la nota a pie de página 46.

(256) Por lo tanto, la Comisión concluye que la construcción y explotación de la infraestructura del aeropuerto de Saarbrücken cumplen un objetivo claramente definido de interés común.

La infraestructura es necesaria y proporcionada al objetivo fijado

(257) La ayuda a la inversión otorgada al aeropuerto de Saarbrücken debe ser necesaria y proporcionada al objetivo fijado. Un aspecto importante en este contexto es si la inversión no constituye una duplicación de una infraestructura no rentable existente.

(258) En primer lugar, la Comisión señala que la nueva terminal, que aumenta la capacidad anual del aeropuerto de 390 000 pasajeros a 700 000 pasajeros, se construyó en el año 2000. La capacidad anual de la antigua terminal se superó por primera vez en 1996 y las cifras de pasajeros siguieron creciendo hasta 2000, cuando llegaron a 484 566 pasajeros. Durante el período comprendido entre 1996 y 2000, la antigua terminal se congestionaba a menudo, en particular durante los períodos estivales, lo que provocaba largos tiempos de espera, con zonas de pasajeros abarrotadas o pasajeros que esperaban fuera de la terminal. Además, la antigua terminal ya no cumplía los requisitos de seguridad. La nueva terminal está equipada con un nuevo sistema de seguridad. Por otra parte, en 2009-2010 se aplicaron medidas adicionales de seguridad en la pista y la zona de seguridad y, en concreto, se ajustó la ubicación de las luces de pista para dar mejores señales a los pilotos, se instalaron las luces de protección de pista y la superestructura de la curva de la pista se ajustó a las necesidades de los aviones modernos. Por último, se realizaron obras en la pista para evitar daños en las aeronaves que operan en el aeropuerto. Por lo tanto, la Comisión considera que las inversiones en la infraestructura fueron necesarias para adaptarse al creciente número de pasajeros, así como para cumplir los requisitos actuales relativos a infraestructuras aeroportuarias modernas. El aeropuerto solo podía contribuir a las conexiones y al desarrollo de la región con la infraestructura que se construyó.

(259) En segundo lugar, la nueva inversión no constituía una duplicación de la infraestructura no rentable existente, puesto que tres de los aeropuertos más cercanos, Luxemburgo (a 121 km de Saarbrücken), Metz-Nancy-Lorena (a 96 km de Saarbrücken) y Fráncfort Hahn (a 128 km de Saarbrücken), no se encuentran en la misma zona de influencia y siguen modelos de negocio muy diferentes de los del aeropuerto de Saarbrücken. Saarbrücken ofrece principalmente vuelos regulares que conectan Saarbrücken con centros de negocios alemanes (Berlín, Hamburgo y, en el pasado, también Múnich) y una serie de destinos de vacaciones. Luxemburgo ofrece principalmente vuelos regulares a capitales europeas, Metz-Nancy-Lorena se centra en vuelos regulares a ciudades francesas y destinos del Norte de África, y el modelo de negocio de Fráncfort Hahn se basa en compañías aéreas de bajo coste que ofrecen vuelos a una serie de destinos de vacaciones, pero no a otras ciudades de Alemania, y en transporte de mercancías por vía aérea.

(260) La única duplicación de infraestructura que se puede observar es entre Saarbrücken y Zweibrücken (a 39 km de Saarbrücken). No obstante, cabe señalar que Saarbrücken es un aeropuerto consolidado que decidió llevar a cabo una inversión en una nueva terminal para descongestionar la antigua cuando sus cifras de pasajeros crecían de manera sostenida y el aeropuerto de Zweibrücken todavía no ofrecía servicios de aeropuerto para aviación comercial ([61]). La decisión de inversión del aeropuerto de Saarbrücken estaba justificada económicamente y era necesaria para asegurar las conexiones de la región. Por lo tanto, fue el aeropuerto de Zweibrücken el que duplicó la infraestructura disponible cuando se tomó la decisión de convertirlo de un aeropuerto militar en un aeropuerto comercial ([62]).

(261) Por consiguiente, la necesidad y la proporcionalidad de la ayuda a la inversión otorgada al aeropuerto de Saarbrücken es resultado de la congestión, así como de la necesidad de cumplir los requisitos actuales relativos a infraestructuras aeroportuarias modernas. La infraestructura construida era necesaria para que el aeropuerto pudiera contribuir a las conexiones y al desarrollo de la región. Por lo tanto, la Comisión concluye que la infraestructura en cuestión es necesaria y proporcionada a los objetivos fijados.

([61]) Véase la nota a pie de página 46.
([62]) Véase la nota a pie de página 46.

La infraestructura ofrece perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo, en especial por lo que respecta al uso de infraestructuras existentes

(262) Después de un período de crecimiento significativo, el tráfico aéreo en Alemania y en Europa en los últimos años se ha visto afectado negativamente por la crisis económica y financiera de 2009, que se tradujo en una caída del 4,6 % en el transporte aéreo de pasajeros en Alemania en 2009 y, por lo tanto, en uno de los peores años para el tráfico aéreo. No obstante, la tendencia general de crecimiento del transporte aéreo no se ha detenido, sino solo retrasado. Desde junio de 2010, los índices de crecimiento mensual del tráfico aéreo de pasajeros en Alemania han ido aumentando y eran un 7 % superiores a las tasas de crecimiento mensual del año anterior. También hay que tener en cuenta que, según las previsiones, desde el año 2009 Alemania ha tenido un fuerte crecimiento económico, en torno al 3 % anual. El crecimiento del mercado del tráfico aéreo suele ser superior al crecimiento económico general ([63]).

(263) El buen uso a medio plazo de la nueva terminal del aeropuerto de Saarbrücken está confirmado por el hecho de que las cifras anuales de pasajeros siguen estando muy por encima del límite superior (es decir, 390 000 pasajeros) de la capacidad de la antigua terminal. La única disminución acusada de las cifras de pasajeros se produjo en 2007, lo que coincidió con un fuerte aumento de las cifras de pasajeros en el aeropuerto de Zweibrücken. Esto puede explicarse por el hecho de que, en 2007, la compañía aérea Hapag Lloyd/TUIFly abandonó el aeropuerto de Saarbrücken y empezó a operar desde el aeropuerto de Zweibrücken. La situación cambió significativamente en 2008, cuando, con 518 288 pasajeros, Saarbrücken registró un máximo absoluto en sus cifras de pasajeros. Debido a la crisis financiera en Alemania, este nivel no se pudo mantener en los años siguientes, según Alemania ([64]).

(264) La capacidad mensual total del aeropuerto de Saarbrücken es de […] pasajeros. A finales del año 2005, esta capacidad se utilizaba en su totalidad o incluso se superaba en los meses de verano (julio a septiembre) ([65]). Por lo tanto, se puede concluir que el aeropuerto de Saarbrücken ya utiliza en gran medida la nueva capacidad y las perspectivas de utilización de la capacidad a medio plazo son satisfactorias.

A la infraestructura puede acceder todo posible usuario en condiciones de igualdad y no discriminación

(265) Según la información facilitada por Alemania ([66]), la infraestructura siempre ha estado abierta a todo posible usuario sin ninguna discriminación injustificada comercialmente.

El desarrollo del comercio no se ve afectado de manera contraria al interés de la Unión

(266) Según el punto 39 de las Directrices en materia de aviación de 2005, la categoría del aeropuerto puede constituir un indicio del grado en que los aeropuertos compiten entre sí y, por lo tanto, también de la medida en que la financiación pública otorgada a un aeropuerto puede falsear la competencia. Si bien, según las Directrices en materia de aviación de 2005, no es probable que la financiación pública que se concede a los pequeños aeropuertos regionales (categoría D) falsee la competencia o repercuta en el comercio de forma contraria al interés común, esto no se basó en el supuesto del falseamiento de la competencia y los efectos en el comercio, ni había la intención de indicarlo.

(267) La capacidad anual de la antigua terminal del aeropuerto de Saarbrücken era de 390 000 pasajeros. Después de la construcción de la nueva terminal, la capacidad anual del aeropuerto aumentó a 700 000 pasajeros. Con esta capacidad, el aeropuerto se enmarca en la categoría de aeropuerto D, «pequeño aeropuerto regional», tal como se define en el punto 15 de las Directrices en materia de aviación de 2005. Desde el año 2000, el tráfico anual de pasajeros del aeropuerto de Saarbrücken ha permanecido estable en un nivel aproximado de 500 000 pasajeros, lo que equivale a la mitad de la cifra de pasajeros establecida como límite superior de un pequeño aeropuerto regional. Además, el aeropuerto de Saarbrücken es un aeropuerto regional típico, lo que se refleja en el hecho de que un número significativo de los pasajeros que utilizan este aeropuerto proviene del Sarre. La cifra de pasajeros procedentes de las zonas fronterizas de Francia y Luxemburgo es limitada y representaba menos del 14 % ([…] de Francia y […] de Luxemburgo) ([67]).

(268) Teniendo en cuenta el concepto de una zona de influencia de aproximadamente 100 km y de un tiempo de viaje de 60 minutos, se puede presuponer que tres de los aeropuertos más cercanos a Saarbrücken, es decir, el aeropuerto de Luxemburgo (a 121 km de Saarbrücken), el aeropuerto de Metz-Nancy-Lorena (a 97 km de Saarbrücken) y el aeropuerto de Fráncfort Hahn (a 128 km de Saarbrücken) no se encuentran en la misma zona de influencia. También siguen modelos de negocio muy diferentes de los del aeropuerto de Saarbrücken.

([63]) *Aktualisierte Stellungnahme zur Nachfrageprognose für den Flughafen Kassel-Calden*, Intraplan Consult GmbH, 12 de marzo de 2012, p. 8.
([64]) Información presentada por Alemania el 16.4.2012, p. 65.
([65]) Información presentada por Alemania el 16.4.2012, p. 9 y documento adjunto 2.
([66]) Información presentada por Alemania el 16.4.2012, p. 66.
([67]) Información presentada por Alemania el 16.4.2012, p. 33.

(269) En lo que respecta al aeropuerto de Luxemburgo, los modelos de negocio de Luxemburgo y Saarbrücken son diferentes. El aeropuerto de Luxemburgo es, con alrededor de 1,5 millones de pasajeros, significativamente más grande que el aeropuerto de Saarbrücken. Ofrece gran variedad de vuelos regulares y chárter, estos últimos a las capitales europeas. Esta selección de destinos responde en gran medida a las necesidades de los empleados de las instituciones financieras e internacionales ubicadas en Luxemburgo. Por el contrario, en su mayor parte, el aeropuerto de Saarbrücken ofrece vuelos regulares a una serie de ciudades alemanas consideradas centros de negocios alemanes (Berlín, Hamburgo, Múnich) y a una serie de destinos de vacaciones.

(270) En lo que respecta al aeropuerto de Metz-Nancy-Lorena, se puede observar que no hay prácticamente solapamiento entre los vuelos ofrecidos por este aeropuerto y por el aeropuerto de Saarbrücken, puesto que Metz-Nancy-Lorena ofrece principalmente vuelos regulares a ciudades francesas y vuelos chárter al Norte de África.

(271) El falseamiento de la competencia entre Saarbrücken y Fráncfort Hahn también se puede excluir directamente en gran medida debido a la distancia entre esos dos aeropuertos, que es de 2 horas de viaje. Además, en Fráncfort Hahn prestan servicio principalmente compañías aéreas de bajo coste (Ryanair) y el transporte de mercancías constituye un elemento importante del modelo de negocio, mientras que el aeropuerto de Saarbrücken ofrece principalmente vuelos regulares a destinos nacionales y solo realiza transporte de mercancías por vía aérea de manera limitada.

(272) Más pertinente es la relación de competencia entre el aeropuerto de Saarbrücken y el aeropuerto de Zweibrücken, que se debe a su proximidad (39 km o 34 minutos de viaje) y al gran solapamiento de sus zonas de influencia. Alemania argumenta que los dos aeropuertos aplican distintos modelos de negocio: el aeropuerto de Saarbrücken es un aeropuerto consolidado (inaugurado hace más de 80 años) y tiene una infraestructura más sofisticada, que ofrece más comodidad a los pasajeros (con una gran proporción de viajeros de negocios). Ofrece principalmente vuelos regulares a los principales centros de negocios alemanes y a una serie de destinos de vacaciones. El aeropuerto de Zweibrücken cuenta con una infraestructura de nivel de comodidad más bien bajo y su modelo de negocio se basa en compañías aéreas de bajo coste, vuelos de vacaciones y transporte de mercancías por vía aérea. No obstante, la Comisión señala que, a pesar del hecho de que los modelos de negocio de los dos aeropuertos parecen diferir en cierta medida, está claro que la actividad principal del aeropuerto de Zweibrücken (vuelos de vacaciones, en particular a Antalya/Palma de Mallorca) también la realiza Saarbrücken. Es cierto que Saarbrücken se concentra además en los vuelos regulares a ciudades importantes, como Luxemburgo, Berlín y Hamburgo. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que solo una parte limitada de la actividad de Zweibrücken no la realiza o no podría realizarla Saarbrücken.

(273) Además, puede observarse que el aumento significativo del número de pasajeros registrado por el aeropuerto de Zweibrücken en 2007 coincidió con una profunda caída de los pasajeros en Saarbrücken en el mismo año. Por lo tanto, aunque aparentemente los planes de negocio de los aeropuertos sean en cierta medida complementarios, también compiten entre sí.

(274) Al mismo tiempo, cabe destacar que Saarbrücken es un aeropuerto que lleva más de 80 años prestando un servicio continuo. Tras la construcción de la nueva terminal en el año 2000, su capacidad aumentó de 390 000 a 700 000 pasajeros. No obstante, esta capacidad nunca se pudo aprovechar en su totalidad, posiblemente debido a que, en 2006, el aeropuerto de Zweibrücken comenzó también a prestar servicios de aviación comercial de transporte pasajeros con cifras de pasajeros cada vez mayores. Vista la evolución histórica de los dos aeropuertos (Saarbrücken ha formado parte del panorama aeroportuario alemán durante más de 80 años), su ubicación geográfica (la superposición de las zonas de influencia) y la capacidad libre disponible en el aeropuerto de Saarbrücken en el momento en que el aeropuerto de Zweibrücken entró en el mercado de la aviación comercial en 2006, la Comisión concluye que la apertura del aeropuerto de Zweibrücken constituye una duplicación innecesaria de las infraestructuras con efecto de falseamiento de la competencia y no al contrario.

(275) Sobre la base de lo anterior, la Comisión concluye que la ayuda a la inversión otorgada al aeropuerto de Saarbrücken no falsea la competencia ni afecta al comercio en una medida contraria al interés común.

La ayuda es necesaria y proporcional; efecto incentivador

(276) La Comisión debe determinar si la ayuda estatal otorgada al aeropuerto de Saarbrücken ha modificado el comportamiento del beneficiario favoreciendo que este emprendiera actividades que contribuyeran al logro de los objetivos de interés común que: i) no llevaría a cabo sin la ayuda o ii) fuera a realizar de manera más restringida o diferente. Por otra parte, la ayuda solo se considera proporcional si no puede obtenerse el mismo resultado con menos ayuda y menos falseamiento de la competencia. Esto equivale a limitar el importe y la intensidad de la ayuda al mínimo necesario para que pueda llevarse a cabo la actividad objeto de la ayuda.

(277) Según la información facilitada por Alemania, sin la ayuda no se habría podido realizar la inversión. Del cuadro 3 se deduce que el aeropuerto sigue siendo deficitario. Por lo tanto, se puede concluir que la ayuda era necesaria para realizar inversiones a fin de descongestionar la infraestructura aeroportuaria, así como para cumplir los requisitos actuales relativos a infraestructuras aeroportuarias modernas. Sin la ayuda, el aeropuerto de Saarbrücken no habría satisfecho la demanda esperada de compañías aéreas y pasajeros en la zona de influencia y el nivel de la actividad económica del aeropuerto se habría reducido. Por lo tanto, la Comisión considera que la medida de ayuda tiene un efecto incentivador, que el importe de la ayuda se limita al mínimo necesario para que pueda llevarse a cabo la actividad objeto de ayuda y, por lo tanto, que es proporcionada.

Conclusión

(278) Por lo tanto, la Comisión concluye que la ayuda a la inversión otorgada al aeropuerto de Saarbrücken es compatible con lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, ya que cumple las condiciones de compatibilidad establecidas en el punto 61 de las Directrices en materia de aviación de 2005.

(279) Además, la Comisión considera que no tiene que evaluar ningún otro motivo de posible compatibilidad presentado por Alemania al llegar a la conclusión de que la ayuda estatal otorgada a FSBesitzG/FSG era compatible de conformidad con la sección 4.1 de las Directrices en materia de aviación de 2005.

5.1.5.4. ***Ayuda de funcionamiento***

(280) En la sección 5.1.2 de las Directrices en materia de aviación de 2014 se establecen los criterios que aplicará la Comisión al evaluar la compatibilidad de la ayuda de funcionamiento con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado. De conformidad con lo establecido en el punto 172 de las Directrices en materia de aviación de 2014, la Comisión aplicará estos criterios a todos los asuntos relativos a ayudas de funcionamiento otorgadas al aeropuerto, incluidos los asuntos con notificaciones pendientes y de ayudas no notificadas ilegales.

(281) Las ayudas de funcionamiento ilegales otorgadas antes de la fecha de aplicación de las Directrices en materia de aviación de 2014 podrán ser declaradas compatibles en la totalidad de los costes operativos no cubiertos siempre que se cumplan las siguientes condiciones ([68]):

(282) Los criterios de compatibilidad de las ayudas de funcionamiento que se pueden otorgar durante un período de transición de 10 años a partir de la fecha de publicación de las Directrices en materia de aviación de 2014 son:

a) *contribución a un objetivo bien definido de interés común*: esta condición se cumple, por ejemplo, si la ayuda incrementa la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones o facilita el desarrollo regional ([69]);

b) *necesidad de intervención del Estado*: la ayuda debe ir dirigida a situaciones en las que pueda aportar una mejora material que el mercado por sí solo no es capaz de garantizar ([70]);

c) *existencia de efecto incentivador*: esta condición se cumple si, a falta de dicha ayuda y teniendo en cuenta la posible presencia de ayuda a la inversión y el nivel de tráfico, el nivel de actividad económica del aeropuerto fuera a verse significativamente mermado ([71]);

d) *proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario)*: para ser proporcional, la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos deberá limitarse al mínimo necesario para el desarrollo de la actividad objeto de la ayuda ([72]);

e) *evitar los efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio* ([73]).

([68]) De acuerdo con el punto 137 de las Directrices en materia de aviación de 2014, no todas las condiciones establecidas en la sección 5.1 de las Directrices se aplican a las ayudas de funcionamiento otorgadas en el pasado.
([69]) Puntos 113 y 137 de las Directrices en materia de aviación de 2014.
([70]) Puntos 116 y 137 de las Directrices en materia de aviación de 2014.
([71]) Puntos 124 y 137 de las Directrices en materia de aviación de 2014.
([72]) Puntos 125 y 137 de las Directrices en materia de aviación de 2014.
([73]) Puntos 131 y 137 de las Directrices en materia de aviación de 2014.

La ayuda de funcionamiento contribuye a un objetivo bien definido de interés común

(283) La ayuda de funcionamiento objeto de evaluación, que comprende las pérdidas de FSBesitzG/FSG desde el año 2000 y las correspondientes inyecciones de capital por parte de Vh Saar, financiadas con aportaciones de capital recibidas del Sarre, como se ilustra en el cuadro 3, tenía por objeto mantener el nivel adecuado de explotación del aeropuerto de Saarbrücken.

(284) De acuerdo con el punto 113 de las Directrices en materia de aviación de 2014, se considerará que la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos contribuye a la consecución de un objetivo de interés común siempre que incremente la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones, que contribuya a combatir la congestión del tráfico aéreo en los principales aeropuertos de la Unión o que facilite el desarrollo regional.

(285) Como se ha explicado en el considerando 235, la ayuda de funcionamiento al aeropuerto de Saarbrücken contribuyó a las conexiones y al desarrollo de la región con vistas a la transición estructural en curso de la región y su evolución desde una economía basada en la industria minera y siderúrgica a una región orientada a la tecnología y los servicios, así como su transformación en centro regional académico y de investigación. El desarrollo del aeropuerto de Saarbrücken se basó también en una previsión precisa de pasajeros, como demuestra el hecho de que la ampliación de la capacidad del aeropuerto se utiliza ahora casi completamente.

(286) Con todo, el hecho de que la infraestructura del aeropuerto de Saarbrücken se haya duplicado con una infraestructura similar en el aeropuerto de Zweibrücken podría plantear un problema. En una situación de duplicación, las Directrices en materia de aviación de 2014 presuponen en su punto 114 que las ayudas estatales no contribuyen a un objetivo de interés común. Cuando se examina la secuencia de acontecimientos que han tenido lugar en relación con la ampliación del aeropuerto de Saarbrücken y la conversión del aeropuerto de Zweibrücken de aeropuerto militar a aeropuerto de aviación civil, resulta obvio que el acuerdo de pérdidas y ganancias de conformidad con el cual se han compensado las pérdidas del aeropuerto de Saarbrücken se estableció cuando el aeropuerto de Zweibrücken aún no había entrado en el mercado de la aviación comercial y el aeropuerto de Saarbrücken llevaba varios años congestionado. Por lo tanto, el argumento de la duplicación se aplica más bien a las ayudas estatales otorgadas al aeropuerto de Zweibrücken ([74]).

(287) Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda de funcionamiento otorgada al aeropuerto de Saarbrücken contribuyó al logro de los objetivos de interés común de mejorar las conexiones y el desarrollo regional de la región del Sarre, explotando una infraestructura de transporte seguro para satisfacer las necesidades de transporte de la región.

Necesidad de intervención del Estado

(288) Según el punto 116 y siguientes de las Directrices en materia de aviación de 2014, la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos se considerará necesaria si aporta una mejora material que el mercado por sí solo no es capaz de garantizar. Las Directrices reconocen asimismo que la necesidad de financiación pública para sufragar los costes operativos suele resultar proporcionalmente mayor en el caso de los aeropuertos más pequeños, debido a los altos costes fijos, y que los aeropuertos con un tráfico anual de entre 200 000 y 700 000 pasajeros pueden no ser capaces de cubrir una parte sustancial de sus costes operativos.

(289) Desde la construcción de la nueva terminal, la cifra anual de pasajeros del aeropuerto de Saarbrücken se ha estabilizado en torno a 500 000, lo que está muy por debajo de los 700 000 pasajeros, la cifra establecida por las Directrices en materia de aviación de 2014 como límite superior para esta categoría de aeropuertos regionales. A pesar de que la capacidad del aeropuerto se utiliza completamente al menos en […], el aeropuerto no es capaz de generar ingresos suficientes para cubrir sus costes operativos, que las Directrices en materia de aviación de 2014 señalan como típicos de los aeropuertos de este tamaño.

(290) Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda de funcionamiento al aeropuerto de Saarbrücken es necesaria.

([74]) Véase la nota a pie de página 46.

Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político

(291) Según el punto 120 de las Directrices en materia de aviación de 2014, la ayuda de funcionamiento debe ser un instrumento político adecuado para lograr el objetivo previsto o resolver los problemas que deban abordarse. Como el aeropuerto de Saarbrücken es deficitario a nivel operativo, el único instrumento adecuado es una ayuda de funcionamiento que le permita mantener las operaciones que garanticen las conexiones de la región del Sarre. Otros instrumentos, como la ayuda a la inversión o las medidas reglamentarias, no parecen apropiados para hacer frente a los problemas financieros del aeropuerto de Saarbrücken al nivel operativo. Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda de funcionamiento otorgada al aeropuerto de Saarbrücken es un instrumento adecuado.

Existencia de efecto incentivador y proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario)

(292) De acuerdo con el punto 124 de las Directrices en materia de aviación de 2014, la ayuda de funcionamiento tiene un efecto incentivador si, a falta de dicha ayuda y teniendo en cuenta la posible presencia de ayuda a la inversión y el nivel de tráfico, el nivel de actividad económica del aeropuerto puede verse significativamente mermado.

(293) El aeropuerto de Saarbrücken recibió ayuda a la inversión para la construcción de una nueva terminal y para cumplir los requisitos actuales relativos a infraestructuras aeroportuarias modernas. Esto permitió al aeropuerto satisfacer las necesidades de transporte y conexiones de la región del Sarre, que, expresadas en cifras de pasajeros, se han estabilizado en los últimos años al nivel de 500 000 pasajeros al año. No obstante, y a pesar de tener una cifra de pasajeros bastante estable, el aeropuerto no puede cubrir sus costes operativos. Sin la ayuda de funcionamiento, el aeropuerto no podría mantener el nivel actual de tráfico y su actividad económica tendría que reducirse. Al mismo tiempo, la ayuda no superó el importe necesario para cubrir las pérdidas de explotación y, por lo tanto, el importe de la ayuda se limitó al mínimo necesario.

(294) Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda de funcionamiento al aeropuerto de Saarbrücken tiene un efecto incentivador y es proporcionada.

Evitar los efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio

(295) Según el punto 131 de las Directrices en materia de aviación de 2014, al evaluar la compatibilidad de la ayuda de funcionamiento, la Comisión tendrá en cuenta los falseamientos de la competencia y los efectos en el comercio. Un indicio de posible falseamiento de la competencia o efectos en el comercio podría ser el hecho de que el aeropuerto esté situado en la misma zona de influencia que otro aeropuerto con exceso de capacidad.

(296) Tal como se demostró en los considerandos 237 y siguientes, teniendo en cuenta el concepto de una zona de influencia de alrededor de 100 km y de un tiempo de viaje de 60 minutos, se puede presumir que tres de los aeropuertos más cercanos a Saarbrücken, es decir, el aeropuerto de Luxemburgo (a 121 km de Saarbrücken), el aeropuerto de Metz-Nancy-Lorena (a 96 km de Saarbrücken) y el aeropuerto de Fráncfort Hahn (a 128 km de Saarbrücken), no se encuentran en la misma zona de influencia y aplican modelos de negocio muy diferentes de los del aeropuerto de Saarbrücken. Este ofrece principalmente vuelos regulares que conectan Saarbrücken con centros de negocios alemanes (Berlín, Hamburgo y, en el pasado, también Múnich) y una serie de destinos de vacaciones. Luxemburgo ofrece principalmente vuelos regulares a capitales europeas, Metz-Nancy-Lorena se centra en vuelos regulares a ciudades francesas y destinos del Norte de África, y el modelo de negocio de Fráncfort Hahn se basa en compañías aéreas de bajo coste y en el transporte de mercancías por vía aérea.

(297) El problema de la duplicación de la infraestructura del aeropuerto en la misma zona de influencia se plantea solo en lo que respecta al aeropuerto de Zweibrücken. Sin embargo, como se explica en el considerando 252 y teniendo en cuenta la secuencia de acontecimientos en relación con la ampliación del aeropuerto de Saarbrücken y la transformación del aeropuerto de Zweibrücken de aeropuerto militar a aeropuerto de aviación civil, que crearon un exceso de capacidad en la zona del Sarre, se puede concluir que fue el aeropuerto de Zweibrücken el que duplicó innecesariamente la infraestructura con efectos de falseamiento de la competencia.

Conclusión

(298) En vista de lo que antecede, la Comisión concluye que la ayuda de funcionamiento otorgada al aeropuerto de Saarbrücken es compatible con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado a la luz de las condiciones de compatibilidad establecidas en la sección 5.1.2 de las Directrices en materia de aviación de 2014.

(299) Además, la Comisión considera que no tiene que evaluar ningún otro motivo de posible compatibilidad presentado por Alemania al llegar a la conclusión de que la ayuda de funcionamiento otorgada a FSBesitzG/FSG era compatible de conformidad con las Directrices en materia de aviación de 2014.

5.2. *TRANSFERENCIA DE VARIOS TERRENOS A FSBESITZG*

5.2.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(300) Por los motivos expuestos en los considerandos 179 a 182, FSBesitzG debe considerarse empresa desde el año 2000 en adelante.

Por lo tanto, en lo que se refiere a las diferentes transferencias de terrenos que se mencionaron en la Decisión de incoación, solo las que tuvieron lugar después del año 2000 son pertinentes a efectos de la presente Decisión. Las transferencias que tuvieron lugar antes del año 2000 no beneficiaban a una empresa y, por tanto, no podían constituir ayudas estatales. En relación con las transferencias que se llevaron a cabo a partir del año 2000, Alemania argumenta que eran necesarias por razones de seguridad y, por lo tanto, estarían comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos y estarían exentas del control de ayudas estatales. En opinión de Alemania, las transferencias se enmarcan en el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz*. De la misma manera que en los considerandos 186 a 194, la Comisión opina que las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 8 de la *Luftsicherheitsgesetz* pueden, en principio, considerarse actividades comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos. No obstante, en la medida en que la transferencia de terrenos eximió a FSBesitzG o FSG de los costes que tenía que soportar de conformidad con el artículo 8, apartado 3, de la *Luftsicherheitsgesetz*, las transferencias no están exentas de control de conformidad con las normas en materia de ayudas estatales de la Unión.

(301) Después del año 2000 tuvieron lugar tres transferencias de terrenos, dos de ellas […] (2002 y 2003) y una contra pago (2004). Los terrenos fueron transferidos por el Estado federado del Sarre. En consecuencia, la Comisión concluye que la transferencia de terrenos a FSBesitzG implica recursos públicos en forma de subvenciones directas del presupuesto del Estado y, por lo tanto, son imputables al Estado.

(302) Debe considerarse que las dos transferencias que se llevaron a cabo de forma gratuita otorgaron a FSBesitzG una ventaja que no habría obtenido de otra forma en el mercado. Alemania presentó una evaluación interna del valor de estos dos terrenos, según la cual el valor de mercado combinado ascendería aproximadamente a […]. El tercer terreno se vendió a un precio de […]. Alemania ha proporcionado una evaluación de los terrenos que se transfirieron en 2002. Según esta evaluación, los terrenos transferidos fuera de la valla original tenían un valor de […]; los terrenos ubicados en las instalaciones del aeropuerto tenían un valor de […]. Alemania afirma que esta evaluación también se puede utilizar para determinar el valor del terreno vendido en 2004. Sobre esa base, Alemania estima que el valor del terreno vendido en 2004 ascendió a […] en el momento de la transacción, lo que equivale al precio de venta que pagó FSBesitzG. En este sentido, la Comisión señala en primer lugar que la evaluación a que se refiere Alemania no ha sido realizada por un experto independiente, sino internamente, por la unidad del Ministerio de Hacienda del Sarre responsable de la venta de terrenos. Por otra parte, Alemania no ha explicado cómo llegó a esa conclusión. En particular, no queda claro cuáles eran los terrenos ubicados dentro de las instalaciones y cuáles los ubicados fuera de las instalaciones del aeropuerto. Por lo tanto, la Comisión no puede excluir que el precio pagado estuviera por debajo del valor de mercado y, por tanto, que confiriera una ventaja a FSBesitzG. Como solo FSBesitzG se benefició de las tres transferencias, también debe considerarse que fueron de naturaleza selectiva. Por último, de la misma manera que en los considerandos 218 a 225, las transferencias pueden falsear la competencia y tener efectos en el comercio. En consecuencia, la transferencia de tres terrenos representó ayuda estatal.

(303) Por otra parte, la Comisión considera que, dado que la ayuda estuvo relacionada con la transferencia gratuita de activos de capital fijo, debe ser calificada como ayuda a la inversión.

5.2.2. COMPATIBILIDAD

(304) La ayuda a la inversión se utilizó para permitir la ampliación de las áreas de seguridad de extremo de pista (RESA). Tal como se establece en la sección 5.1.5.3, esta inversión se hizo con el fin de mantener el aeropuerto totalmente operativo, lo que contribuiría al desarrollo regional. La Comisión considera que la ayuda a la inversión en forma de transferencia de terrenos también cumple todas las demás condiciones para determinar la compatibilidad de conformidad con lo establecido en el punto 61 de las Directrices en materia de aviación de 2005, ya que las razones expuestas en la sección 5.1.5.3 son igualmente aplicables. Por lo tanto, se concluye que la ayuda a la inversión en forma de transferencia de terrenos es compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

5.3. *GARANTÍAS DE LOS PRÉSTAMOS EN BENEFICIO DE VH SAAR Y FSBESITZG*

5.3.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(305) La Comisión observa que el Estado federado del Sarre otorgó garantías de préstamos a FSBesitzG en tres ocasiones sin recibir retribución alguna. Sin embargo, observa también que todas las garantías se otorgaron antes del año 2000. Como solo puede considerarse que FSBesitzG constituyera una empresa a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado a partir del año 2000, la Comisión considera que las garantías no otorgaron ventaja a una empresa y por lo tanto no constituyen ayudas estatales.

(306) En lo que se refiere a las cartas administrativas de compatibilidad otorgadas a Vh Saar, la Comisión recuerda su conclusión anterior en el considerando 203, a saber, que Vh Saar utiliza la financiación recibida para cumplir obligaciones financieras con respecto al aeropuerto de Saarbrücken. Los préstamos contraídos por Vh Saar tras las cartas administrativas de compatibilidad también se transfirieron al aeropuerto de Saarbrücken. Por lo tanto, se puede concluir que la ventaja contenida en dichas cartas no benefició a Vh Saar, sino que la ventaja asociada, si la hubiere, se transfirió al aeropuerto.

(307) En lo que se refiere a la ventaja para el aeropuerto, los préstamos garantizados por las cartas administrativas de compatibilidad fueron transferidos para financiar inversiones en infraestructura. Si las cartas administrativas de compatibilidad implicaron ayuda, dicha ayuda sería compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado por los motivos expuestos en la sección 5.1.5.3.

5.4. *CONTRATO DE ARRENDAMIENTO FINANCIERO ENTRE FSBESITZG Y FSBG*

5.4.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(308) La Comisión ya ha determinado, en el considerando 181, que FSBG era una empresa a los efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Por lo tanto, solo debe determinarse si los contratos de arrendamiento otorgaron una ventaja a FSBG, si esta ventaja adoptó la forma de recursos públicos y si falseó la competencia y afectó a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

Distinción entre ayuda existente y ayuda nueva

(309) La Comisión observa en primer lugar que es preciso hacer una distinción entre el contrato de arrendamiento que se celebró el 7 de julio de 1997 y que estuvo vigente hasta el 1 de julio de 2006 («el contrato de 1997») y el contrato que se hizo efectivo a partir del 1 de julio de 2006 en adelante («el contrato de 2006»). Como se señaló anteriormente, la construcción y explotación de un aeropuerto no se consideraron actividades económicas hasta el año 2000, con la consecuencia de que cualquier régimen de ayudas aplicado antes de esa fecha, si se considera que constituye una ayuda estatal, constituiría una *ayuda existente* después de esa fecha (véase la sección 5.1.2). Por lo tanto, no es necesario investigar más a fondo si el contrato de 1997 (que preveía pagos de arrendamiento anuales fijos) constituía de hecho ayuda, dado que en cualquier caso tendría que ser calificado como ayuda existente.

(310) Por otro lado, la celebración de un nuevo contrato de arrendamiento por parte de FSBG en 2006 con condiciones modificadas para determinar el arrendamiento anual que debía pagarse (en particular, la introducción de un nuevo elemento de precio, a saber, la transferencia de un determinado porcentaje de las ganancias anuales de FSBG) no puede considerarse una mera «modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común» ([75]). Por lo tanto, si se determina que se trata de una ayuda estatal, el contrato de 2006 no puede considerarse una ayuda existente, sino una ayuda nueva.

Recursos públicos e imputabilidad al Estado

(311) Para constituir una ayuda estatal, la medida en cuestión tiene que financiarse con cargo a los recursos públicos y la decisión de otorgar la medida debe ser imputable al Estado.

([75]) Artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, de ejecución del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30 de abril de 2004, p. 1).

(312) El contrato de 2006 se celebró entre FSBesitzG y FSBG. FSBesitzG era 100 % propiedad del Estado (indirectamente), que por lo tanto estaba condiciones de ejercer el control sobre la empresa. Acordar un contrato de arrendamiento con un arrendamiento inferior al precio de mercado implicaría ingresos no percibidos para la empresa y su propietario, es decir, en última instancia, el Sarre y, por lo tanto, se financiaría con cargo a los recursos públicos. En cuanto a la imputabilidad, la Comisión señala que según el estatuto de FSBesitzG, los miembros del consejo de supervisión de FSBesitzG son designados por el gobierno del Sarre y que el presidente es designado por el Ministerio responsable de la aviación. La celebración del contrato de 2006 requería el consentimiento del consejo de supervisión ([76]), que representa al gobierno del Estado federado del Sarre. Por esta razón, la Comisión puede concluir que esta medida es imputable al Estado.

Ventaja económica

(313) Para determinar si el contrato de 2006 otorgó una ventaja económica a FSBG, es necesario comparar los términos de dicho contrato con los que eran habituales en el mercado en ese momento para el mismo tipo de contrato o, si eso no fuera posible, considerar si un operador en una economía de mercado con ánimo de lucro habría participado en esta transacción.

(314) Alemania no ha presentado ninguna prueba que demuestre que el contrato de 2006 se ajustaba a las condiciones normales de mercado en ese momento. Por lo tanto, es necesario analizar si un OEM prudente, interesado en obtener beneficios razonables, habría celebrado el contrato de 2006.

(315) La Comisión observa que FSBesitzG incurrió en pérdidas de manera constante por lo menos desde el año 2000 (véase el cuadro 3). Teniendo en cuenta que el contrato de arrendamiento con FSBG fue prácticamente su única fuente de ingresos (aparte de la cobertura de las pérdidas anuales recibida de Vh Saar), parece que, en el lugar de FSBesitzG, un OEM razonable habría tratado de cubrir sus propios costes con los ingresos generados por este contrato de arrendamiento. Los costes contraídos por FSBesitzG fueron superiores a los ingresos generados por el arrendamiento del aeropuerto a FSBG. Tampoco hay datos de que FSBesitzG, al celebrar el contrato de 2006, siguiera una estrategia concreta de rentabilidad a largo plazo.

(316) A la luz de estas consideraciones, la celebración del contrato de 2006 no puede considerarse acorde con el principio OEM y, por lo tanto, confirió una ventaja a FSBG.

Selectividad

(317) En el artículo 107, apartado 1, del Tratado se establece que para que una medida pueda considerarse ayuda estatal, debe favorecer «a determinadas empresas o producciones». Como el contrato de 2006 solo beneficiaba a FSBG, se puede considerar selectivo en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio

(318) Por último, la medida podía falsear la competencia y tener un efecto en el comercio por las razones expuestas en la sección 5.1.1.

Conclusión

(319) Por consiguiente, la Comisión considera que el contrato de 2006 implicó ayudas estatales para FSBG. Debe ser evaluado como ayuda de funcionamiento.

5.4.2. COMPATIBILIDAD

(320) Como se describe en la sección 5.1.5.4, las ayudas de funcionamiento otorgadas antes de la fecha de aplicación de las Directrices en materia de aviación de 2014 podrán ser declaradas compatibles en la totalidad de los costes operativos no cubiertos siempre que se cumplan las siguientes condiciones ([77]):

— contribución a un objetivo bien definido de interés común;

— necesidad de intervención del Estado;

— existencia de efecto incentivador;

([76]) Véase el apartado 10, letra i), del Estatuto de FSBesitzG, según el cual cualquier cambio en el contrato de arrendamiento entre FSBesitzG y FSBG debe ser aprobado por el consejo de supervisión de FSBesitzG.

([77]) De acuerdo con el punto 137 de las Directrices en materia de aviación de 2014, no todas las condiciones establecidas en la sección 5.1 de las Directrices se aplican a las ayudas de funcionamiento otorgadas en el pasado.

— proporcionalidad del importe de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario);

— evitación de los efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio.

(321) La ayuda de funcionamiento objeto de esta evaluación, que se refería al arrendamiento financiero de las infraestructuras aeroportuarias por debajo del precio de mercado, tenía por objeto mantener el nivel adecuado de funcionamiento del aeropuerto de Saarbrücken.

(322) De acuerdo con el punto 113 de las Directrices en materia de aviación de 2014, se considerará que la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos contribuye a la consecución de un objetivo de interés común siempre que incremente la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones, que contribuya a combatir la congestión del tráfico aéreo en los principales aeropuertos de la Unión o que facilite el desarrollo regional.

(323) Como se ha explicado en el considerando 254, la ayuda de funcionamiento al aeropuerto de Saarbrücken contribuyó a las conexiones y al desarrollo de la región. Por las razones expuestas en el considerando 284, el argumento de la duplicación se aplica más bien a las ayudas estatales otorgadas al aeropuerto de Zweibrücken.

(324) Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda de funcionamiento otorgada a FSBG contribuyó al logro de los objetivos de interés común de mejorar las conexiones y al desarrollo regional de la región del Sarre por medio de la explotación de infraestructura de transporte segura para satisfacer las necesidades de transporte de la región.

(325) Según las Directrices en materia de aviación de 2014, los aeropuertos más pequeños pueden tener dificultades a la hora de financiar sus inversiones sin fondos públicos. Según el punto 118 de las Directrices en materia de aviación de 2014, los aeropuertos con un tráfico anual de pasajeros inferior a los 700 000 pasajeros al año pueden no ser capaces de cubrir una parte sustancial de sus costes operativos. El tráfico en el aeropuerto de Saarbrücken se mantuvo constantemente por debajo de los 700 000 pasajeros. Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda era necesaria, ya que permitía aportar una mejora que el mercado por sí solo no sería capaz de garantizar.

(326) Como ya se ha señalado, el aeropuerto de Saarbrücken recibió ayudas a la inversión que le permitieron satisfacer las necesidades de transporte y conexiones de la región del Sarre (véase el considerando 285). A pesar de tener una cifra de pasajeros bastante estable, el aeropuerto no puede cubrir sus costes operativos. En este contexto, la Comisión observa que también FSBG registró pérdidas en los años 2006 y 2007, cuando se aplicaba el contrato de 2006 (las pérdidas registradas ascendieron a - 214 709 EUR en 2006 y a - 2 737 773 EUR en 2007). Las pérdidas se registraron a pesar del hecho de que el arrendamiento financiero pagado por FSBG durante esos años era inferior al arrendamiento pagado de conformidad con el contrato de 1997 (véase el cuadro 7). Por consiguiente, cabe presumir que la ayuda relacionada con el contrato de 2006 tuvo un efecto incentivador y no excedió la cantidad necesaria para cubrir las pérdidas de explotación y, por tanto, se limitó al mínimo necesario para que pudiera llevarse a cabo la actividad objeto de ayuda.

(327) Sobre esta base, la Comisión concluye que se cumplen las condiciones de compatibilidad establecidas en las Directrices en materia de aviación de 2014.

5.5. *DESCUENTOS PARA LAS COMPAÑÍAS AÉREAS/ACUERDOS DE COMERCIALIZACIÓN*

5.5.1. EXISTENCIA DE AYUDA

(328) Al prestar servicios de transporte aéreo, las compañías aéreas realizan una actividad económica y, por lo tanto, son empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Debe analizarse si los acuerdos entre las compañías aéreas y el aeropuerto en cuestión otorgaron a las primeras una ventaja económica.

Ventaja económica

(329) Cuando un aeropuerto tiene fondos públicos a su disposición, se pueden excluir, en principio, las ayudas a una compañía aérea si la relación entre el aeropuerto y la compañía aérea supera la prueba OEM. La existencia de una ventaja puede normalmente excluirse si: a) el precio cobrado por los servicios corresponde al precio de mercado o b) se puede demostrar, a través de un análisis *ex ante* que el acuerdo entre el aeropuerto y la compañía aérea se vaya a traducir en una contribución positiva a los beneficios para el aeropuerto y forma parte de una estrategia global de rentabilidad a largo plazo.

(330) Para valorar si un acuerdo concluido por un aeropuerto con una compañía aérea supera la prueba OEM, deben tenerse en cuenta los ingresos procedentes de las actividades no aeronáuticas relacionadas con las actividades de la compañía aérea, junto con las tasas aeroportuarias, netas de cualquier descuento, apoyo en materia de comercialización o sistemas de incentivos. Asimismo, deben tenerse en cuenta todos los costes marginales contraídos por el aeropuerto relacionados con las actividades de la compañía aérea en el aeropuerto. Estos costes marginales pueden abarcar todas las categorías de gastos o inversiones, como la contratación de personal, la compra de equipos o los costes de inversión derivados de la presencia de la compañía aérea en el aeropuerto. Por ejemplo, si el aeropuerto necesita ampliarse o construir una nueva terminal u otras instalaciones principalmente para adecuarse a las necesidades de una compañía aérea específica, dichos costes deben tenerse en cuenta al calcular los costes marginales. Por el contrario, los costes que el aeropuerto debe soportar de todos modos, con independencia del acuerdo con la compañía aérea, no deben tenerse en cuenta al realizar la prueba OEM.

(331) Por otra parte, la infraestructura del aeropuerto debe estar abierta a todas las compañías aéreas y no dirigirse a una compañía aérea concreta con el fin de evitar que la ventaja derivada de las ayudas compatibles otorgadas al operador del aeropuerto se transfiera a una compañía aérea concreta.

(332) En este contexto, la Comisión evaluará el reglamento general de tasas aeroportuarias aplicables en el aeropuerto de Saarbrücken, así como cada uno de los contratos concluidos entre las compañías aéreas y el aeropuerto de Saarbrücken que se aparten o queden al margen del alcance del reglamento de tasas aeroportuarias.

Descuentos a las compañías aéreas

(333) El 1 de abril de 2007 se introdujo un nuevo reglamento de tasas en el aeropuerto de Saarbrücken (reglamento de tasas de 2007). Este reglamento preveía descuentos para las compañías aéreas que cumplieran determinadas condiciones. En concreto, el reglamento de tasas de 2007 ofrecía descuentos a compañías aéreas nuevas, por nuevos destinos y por incrementos de las cifras de pasajeros. Hasta entonces, el reglamento de tasas no preveía descuentos. El aeropuerto de Saarbrücken adoptó un nuevo reglamento de tasas que entró en vigor el 1 de septiembre de 2013 en sustitución del reglamento de tasas de 2007. El reglamento de tasas de 2013 no es objeto de la presente Decisión.

(334) Cuando se aplica la prueba OEM a la medida en cuestión, la Comisión debe determinar, en primer lugar, si el precio establecido se corresponde con los precios de mercado. En este sentido, la Comisión abriga dudas de que se pueda determinar actualmente un parámetro de referencia adecuado que permita establecer un precio real de mercado para los servicios prestados por los aeropuertos. A falta de una referencia de mercado identificable, la Comisión debe evaluar la rentabilidad incremental *ex ante* del reglamento de tasas de 2007.

(335) El reglamento de tasas de 2007 se introdujo para mejorar la competitividad del aeropuerto de Saarbrücken. Al elaborar el reglamento de tasas de 2007, el operador del aeropuerto de Saarbrücken analizó las cifras de pasajeros, los movimientos del aeropuerto y los resultados financieros de los años 1997-2006. Según Alemania, un análisis de mercado realizado en ese momento demostró que Saarbrücken era uno de los aeropuertos más caros de Alemania. La Comisión señala que TUIFly abandonó Saarbrücken a finales de 2006. Además, el aeropuerto de Saarbrücken se enfrentaba a nueva competencia de Zweibrücken después de 2006. Todos estos factores condujeron al aeropuerto de Saarbrücken a reconsiderar su política de precios y a introducir un reglamento de tasas revisado que ofrecía incentivos en forma de descuentos con el fin de garantizar su viabilidad y rentabilidad futuras.

(336) Si bien, según la información disponible, no se han preparado estudios de rentabilidad *ex ante* para el reglamento de tasas de 2007, Alemania ha indicado que el aeropuerto de Saarbrücken esperaba que no se necesitara prácticamente ninguna inversión adicional para proporcionar más servicios aeroportuarios a las compañías aéreas y que no se iban a generar costes operativos adicionales. Por lo tanto, desde el punto de vista de Alemania, un estudio de rentabilidad *ex ante* no era necesario. Por consiguiente, los costes marginales se limitaron a los incentivos ofrecidos. En este contexto, la Comisión observa que el reglamento de tasas de 2007 ofrecía de hecho descuentos solo para compañías aéreas nuevas, conexiones nuevas o incrementos de las cifras de pasajeros y, por tanto, no tenía un efecto negativo en el *statu quo* del aeropuerto. La Comisión observa que, antes de la introducción del reglamento de tasas de 2007, la capacidad del aeropuerto de Saarbrücken se utilizaba solo al 50 %. De hecho, las cifras de pasajeros disminuyeron de 487 000 en 2005 a 350 000 en 2007, mientras que la capacidad potencial anual del aeropuerto era de 700 000 pasajeros al año. La Comisión señala que tras la partida de TUIFly, el aeropuerto de Saarbrücken tenía exceso de capacidad, por lo que se podía admitir tráfico adicional sin necesidad de modernizar la infraestructura ni de adquirir equipo adicional o contratar nuevo personal. Alemania ha confirmado que no había necesidad de contratar nuevo personal ni de ampliar la infraestructura existente u otros equipos con el fin de atender a compañías aéreas o conexiones nuevas (por ejemplo, las cintas transportadoras para equipajes y el personal existentes eran suficientes).

(337) Con cada nueva compañía aérea o conexión se iban a generar ingresos tanto aeronáuticos como no aeronáuticos. Dado que el nivel de costes se mantuvo estable, cada nueva compañía aérea o conexión, según Alemania, realizaba una aportación positiva a la rentabilidad del aeropuerto. El hecho de que Saarbrücken lograra atraer a varias compañías aéreas nuevas (como Air Berlin, que comenzó a operar desde Saarbrücken a finales de 2007) y establecer nuevas conexiones después de la introducción del reglamento de tasas de 2007 indica también que la estrategia de descuentos para incrementar su negocio resultó satisfactoria. Por último, los datos de que se dispone demuestran que el reglamento de tasas de 2007 dio lugar a un incremento gradual de los ingresos del aeropuerto (de […] en 2007 a […] en 2010).

(338) La Comisión observa además que, al evaluar los acuerdos entre el aeropuerto y las compañías aéreas, también debe tenerse en cuenta la medida en que los acuerdos puedan considerarse parte de la aplicación de una estrategia global del aeropuerto para conseguir la rentabilidad al menos a largo plazo. En este sentido, la Comisión ha de tener en cuenta las pruebas objetivas que estaban disponibles y la evolución que podría esperarse razonablemente en el momento en que se creó el reglamento de tasas de 2007, en particular las condiciones que imperaban en el mercado, como los cambios derivados de la liberalización del mercado del transporte aéreo, la incorporación al mercado y el crecimiento de las compañías aéreas de bajo coste y otras compañías punto a punto, los cambios en la estructura económica y organizativa del sector aeroportuario, así como el grado de diversificación y complejidad de las funciones acometidas por los aeropuertos, la mejora de la competencia entre las compañías aéreas y los aeropuertos, el clima económico incierto debido a los cambios en las condiciones imperantes en el mercado o cualquier otra incertidumbre en el clima económico. La Comisión observa que, como se ha descrito en el considerando 335, varias razones (como la nueva competencia de Zweibrücken a partir de 2006 y la partida de TUIFly a finales de 2006) llevaron al aeropuerto de Saarbrücken a considerar que un reglamento de tasas revisado con descuentos era un paso necesario para garantizar su viabilidad y rentabilidad futuras.

(339) Por último, la Comisión señala que la infraestructura del aeropuerto está abierta a todas las compañías aéreas y no se dirige a una compañía aérea concreta.

(340) A la luz de estas consideraciones, si se acepta que el aumento de la actividad no se tradujo en un aumento perceptible de los costes y que cabía esperar que generara un aumento de los ingresos, la Comisión reconoce que al adoptar el reglamento de tasas de 2007 y los descuentos asociados, el aeropuerto de Saarbrücken actuó como un OEM. Por lo tanto, la medida no otorgó a las compañías aéreas afectadas ninguna ventaja económica.

Acuerdo de comercialización con Air Berlin

(341) En el contrato celebrado entre Air Berlin y el aeropuerto de Saarbrücken el 6 de abril de 2011, las dos partes convinieron que Air Berlin incrementara la frecuencia de sus vuelos hacia y desde Berlín con cinco vuelos de ida y vuelta por semana adicionales y la frecuencia de sus vuelos hacia y desde […] con tres vuelos de ida y vuelta por semana más hasta finales de abril de 2014. A cambio de este incremento de la frecuencia y el compromiso por parte de Air Berlin de que publicitaría la nueva frecuencia, el aeropuerto de Saarbrücken se comprometió a pagar un total de [800 000-1 700 000 EUR] a Air Berlin en 2011 y 2012.

(342) Alemania presentó un análisis de la rentabilidad del contrato que cabía esperar en el momento de su celebración, realizado por FSG. Se indicó que, además de los pagos directos por comercialización, el aumento de la frecuencia no iba a originar ningún coste adicional ([78]) para el aeropuerto, que, según Alemania podría admitir el tráfico adicional con la infraestructura y el personal existentes. El análisis se basó en las expectativas siguientes:

Cuadro 10

Rentabilidad *ex ante* del acuerdo de comercialización con Air Berlin (cifras en EUR)

	2011	2012	2013	2014	2011-2014
Ingresos marginales	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Costes marginales	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([78]) Los costes marginales presentados en el cuadro 10 se refieren a los pagos por comercialización.

	2011	2012	2013	2014	2011-2014
Resultado	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(343) Si bien el análisis *ex ante* realizado por FSG y presentado por Alemania no descontaba los pagos futuros hasta la fecha de conclusión del contrato, es evidente que se esperaba que el contrato fuera rentable. Alemania ha confirmado que, hasta la fecha, el aumento de la frecuencia según lo previsto en el acuerdo de comercialización no ha requerido la contratación de nuevo personal ni la realización de inversiones específicas: en general, las expectativas del aeropuerto se han cumplido en gran medida y el contrato ha resultado rentable. En este contexto, Alemania ha presentado una previsión para el período de duración del contrato basada en los beneficios obtenidos en los primeros 8 meses del período del contrato (a partir de abril de 2011 hasta enero de 2012), según la cual el contrato es aparentemente rentable.

(344) Tras analizar el contrato y las expectativas de FSG en el momento de su celebración, la Comisión está convencida de que el contrato contribuyó a la rentabilidad del aeropuerto de Saarbrücken, puesto que los ingresos marginales fueron superiores a los costes marginales esperados. Por lo tanto, como el contrato cumplía el principio OEM, no otorgaba ninguna ventaja a Air Berlin.

Conclusión

(345) Después de constatar que el reglamento de tasas de 2007 y los descuentos incluidos en él, así como el acuerdo de comercialización de 2011 entre Air Berlin y el aeropuerto de Saarbrücken, no otorgaron a las compañías aéreas respectivas ninguna ventaja, no resulta necesario evaluar el resto de criterios asociado a la existencia de ayudas. Se puede concluir que no se otorgaron ayudas estatales a las compañías aéreas en cuestión.

5.6. *AYUDA A LA PUESTA EN MARCHA DE CIRRUS AIRLINES*

(346) La Comisión observa que Cirrus Airlines, que recibió pagos directos de FSBesitzG en 2005 y 2006, se declaró en quiebra en enero de 2012; el procedimiento concursal se incoó en abril de 2012. Como consecuencia de ello, Cirrus Airlines ha cesado su actividad económica. Como el resultado del procedimiento concursal no está claro, la Comisión no está en condiciones por el momento de pronunciarse sobre la posibilidad de que la investigación relativa a los pagos a Cirrus Airlines pueda no haber tenido sentido. Por lo tanto, los pagos a Cirrus Airlines no son objeto de la presente Decisión.

6. **CONCLUSIÓN**

(347) Por consiguiente, la Comisión concluye que la financiación de FSBesitzG/FSG en forma de inyección de capital para cubrir las pérdidas de los años 2000-2012 constituye ayuda estatal en la medida en que se relacionaba con actividades no comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos. La ayuda constituye una ayuda nueva desde el 1 de junio de 2007 en adelante. Parte de la ayuda es ayuda a la inversión compatible de conformidad con las Directrices en materia de aviación de 2005 y parte de la ayuda es ayuda de funcionamiento compatible de conformidad con las Directrices en materia de aviación de 2014. Además, la Comisión concluye que las inyecciones de capital concedidas a Vh Saar no constituyen ayuda estatal, ya que esta sociedad transfirió todos los fondos públicos recibidos y, por lo tanto, no obtuvo ninguna ventaja económica.

(348) La transferencia de terrenos sin remuneración o a un precio inferior al precio de mercado en los años 2002, 2003 y 2004 constituye ayuda estatal en la medida en que se relacionaba con actividades no comprendidas en el ámbito de competencia de los poderes públicos. La ayuda es compatible como ayuda a la inversión de conformidad con las Directrices en materia de aviación de 2005.

(349) Las garantías sobre los préstamos se otorgaron antes del año 2000 y, por tanto, no constituyen ayuda estatal. La ventaja otorgada en las cartas administrativas de compatibilidad, si la hubiere, se transfirió de Vh Saar a FSBesitzG/FSG.

(350) El contrato de arrendamiento de 2006 implicó una ayuda estatal a FSBG que es una ayuda de funcionamiento compatible de conformidad con las Directrices en materia de aviación de 2014.

(351) No se otorgaron ayudas estatales a las compañías aéreas a través del reglamento de tasas de 2007 y el acuerdo de comercialización con Air Berlin. La ayuda a la puesta en marcha a favor de Cirrus Airlines no es objeto de la presente Decisión.

(352) Por último, la Comisión señala que, el 17 de junio de 2014, Alemania comunicó a la Comisión que acepta de manera excepcional que esta Decisión se adopte en lengua inglesa.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal que Alemania ha ejecutado en favor del aeropuerto de Saarbrücken es compatible con el mercado interior en el sentido del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las medidas que Alemania ha aplicado en favor de las compañías aéreas (reglamento de tasas de 2007, acuerdo de comercialización con Air Berlin) no constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 2

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

Hecho en Bruselas, el 1 de octubre de 2014.

Por la Comisión

Joaquín ALMUNIA

Vicepresidente