

Wolters Kluwer España

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Pleno, Sentencia de 24 Jul. 2003, proc. C-280/2000

Ponente: Timmermans.

Nº de recurso: C-280/2000

LA LEY JURIS: 2842/2003

DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. Cuestión prejudicial. Ayudas públicas. Regl. 1191/69/CEE sobre obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable. Incidencia en la explotación de servicios regulares de transporte urbano, de cercanías y regional. Subvenciones públicas. Concepto de ayuda de Estado. Compensación que constituye la contrapartida de obligaciones de servicio público.

Texto

24 Jul. 2003. En el asunto C-280/00,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Altmark Trans GmbH,

Regierungspräsidium Magdeburg

y

Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH,

con intervención de

Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y 77 del Tratado CE (actualmente artículo 73 CE), así como del Reglamento (CEE) núm. 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 156, p. 1; EE 08/01, p. 131), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) núm. 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991 (DO L 169, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen y C. W. A. Timmermans (Ponente), Presidentes de Sala, los Sres. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann y V. Skouris, las Sras. F. Macken y N. Colneric, y los Sres. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues y A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretarios: Sra. D. Louterman-Hubeau, jefa de división, y posteriormente Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

-- en nombre de Altmark Trans GmbH, por el Sr. M. Ronellenfitsch, Rechtsanwalt;

-- en nombre del Regierungspräsidium Magdeburg, por el Sr. L.-H. Rode, en calidad de agente;

-- en nombre de Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, por el Sr. C. Heinze, Rechtsanwalt;

-- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. M. Wolfcarius y el Sr. D. Triantafyllou, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Altmark Trans GmbH, representada por el Sr. M. Ronellenfitsch; del Regierungspräsidium Magdeburg, representado por el Sr. L.-H. Rode; de Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, representada por el Sr. C. Heinze, y de la Comisión, representada por la Sra. M. Wolfcarius y el Sr. D. Triantafyllou, expuestas en la vista de 6 de

noviembre de 2001;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de marzo de 2002;

visto el auto de reapertura de la fase oral de 18 de junio de 2002;

oídas las observaciones orales de Altmark Trans GmbH, representada por el Sr. M. Ronellenfitch; del Regierungspräsidium Magdeburg, representado por el Sr. S. Karnop, en calidad de agente; de Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, representada por el Sr. C. Heinze; del Gobierno alemán, representado por el Sr. M. Lumma, en calidad de agente; del Gobierno danés, representado por el Sr. J. Molde, en calidad de agente; del Gobierno español, representado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, en calidad de agente; del Gobierno francés, representado por el Sr. F. Million, en calidad de agente; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. N. A. J. Bel, en calidad de agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J. E. Collins, en calidad de agente, asistido por la Sra. E. Sharpston, QC, y de la Comisión, representada por el Sr. D. Triantafyllou, expuestas en la vista de 15 de octubre de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de enero de 2003;

dicta la siguiente

SENTENCIA

1. Mediante resolución de 6 de abril de 2000, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de julio siguiente, el Bundesverwaltungsgericht planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de los artículos 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y 77 del Tratado CE (actualmente artículo 73 CE), así como del Reglamento (CEE) núm. 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 156, p. 1; EE 08/01, p. 131), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) núm. 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991 (DO L 169, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento núm. 1191/69»).

2. Esta cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre Altmark Trans GmbH (en lo sucesivo, «Altmark Trans») y Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (en lo sucesivo, «Nahverkehrsgesellschaft») relativo a la concesión, por el Regierungspräsidium Magdeburg (Gobierno de la región de Magdeburgo; en lo sucesivo, «Regierungspräsidium»), de licencias de servicios regulares de transporte por autocar en el Landkreis Stendal (Alemania) a Altmark Trans y de subvenciones públicas para la ejecución de dichos servicios.

Marco jurídico

Derecho comunitario

3. El artículo 92, apartado 1, del Tratado dispone lo siguiente:

«Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.»

4. El artículo 74 del Tratado (actualmente artículo 70 CE), comprendido en el título IV de la tercera parte, dedicado a los transportes, dispone que los Estados miembros perseguirán los objetivos del Tratado, en lo que se refiere a la materia regulada por este título, en el marco de una política común de transportes.

5. El artículo 77 del Tratado, que forma parte de dicho título IV, prevé que serán compatibles con el Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público.

6. El Reglamento núm. 1191/69 está dividido en seis secciones: la primera está dedicada a las disposiciones generales (artículos 1 y 2); la segunda, a los principios comunes para la supresión o el mantenimiento de las obligaciones de servicio público (artículos 3 a 8); la tercera, a la aplicación a los transportes de viajeros de precios y condiciones de transporte impuestos en interés de una o de varias categorías sociales particulares (artículo 9); la cuarta, a los métodos comunes de compensación (artículos 10 a 13); la quinta, a los contratos de servicio público (artículo 14), y la sexta, a las disposiciones finales (artículos 15 a 20).

7. El artículo 1 de este Reglamento dispone:

«1. El presente Reglamento se aplicará a las empresas de transporte que exploten servicios en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

Los Estados miembros podrán excluir del ámbito de aplicación del presente Reglamento a las empresas cuya actividad se limite exclusivamente a la explotación de servicios urbanos, de cercanías o regionales.

2. A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

-- servicios urbanos y de cercanías: los servicios de transporte que cubran las necesidades de un centro urbano o de una aglomeración y la demanda de transporte entre este centro o aglomeración y su periferia;

-- servicios regionales: los servicios de transporte destinados a cubrir las necesidades de transporte de una región.

3. Las autoridades competentes de los Estados miembros suprimirán las obligaciones inherentes a la noción de servicio público, definidas en el presente Reglamento e impuestas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

4. Las autoridades competentes de los Estados miembros a fin de garantizar la prestación de suficientes servicios de transporte, habida cuenta, en particular, de los factores sociales, medioambientales y de ordenación del territorio, o con objeto de ofrecer condiciones tarifarias especiales en favor de determinadas categorías de viajeros, podrán celebrar contratos de servicio público con una empresa de transporte. Las condiciones y modalidades de dichos contratos se establecen en la sección V.

5. Sin embargo, las autoridades competentes de los Estados miembros podrán mantener o imponer las obligaciones de servicio público que se contemplan en el artículo 2 para los servicios urbanos, de cercanías o regionales de transporte de viajeros. Sus condiciones y modalidades, incluidos los métodos de compensación, se establecen en las secciones II, III y IV.

[...]

6. Además, las autoridades competentes de un Estado miembro podrán dejar de aplicar los apartados 3 y 4, en el ámbito de los transportes de viajeros, por lo que respecta a los precios y condiciones de transporte impuestas en el interés de una o varias categorías sociales determinadas.»

8. El artículo 6, apartado 2, del Reglamento núm. 1191/69 está redactado en los siguientes términos:

«Las decisiones de mantenimiento o de supresión a plazo de la totalidad o de parte de una obligación de servicio público preverán, para las cargas resultantes, la concesión de una compensación determinada con arreglo a los métodos comunes previstos en los artículos 10 al 13.»

9. El artículo 9, apartado 1, del mismo Reglamento prevé:

«El importe de la compensación de las cargas derivadas para las empresas de la aplicación a los transportes de viajeros de precios y condiciones de transporte impuestos en interés de una o de varias categorías sociales particulares se determinará con arreglo a los métodos comunes previstos en los artículos 11 al 13.»

10. El artículo 17, apartado 2, del Reglamento núm. 1191/69 tiene el siguiente tenor:

«Las compensaciones que resulten de la aplicación del presente Reglamento quedarán dispensadas del procedimiento de información previa previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Los Estados miembros comunicarán sin demora a la Comisión, por categorías de obligaciones, las compensaciones de las cargas derivadas, para las empresas de transporte, del mantenimiento de las obligaciones de servicio público previstas en el artículo 2, y de la aplicación a los transportes de viajeros de precios y condiciones de transporte impuestos en interés de una o de varias categorías sociales particulares.»

Normativa nacional

11. La Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereiches der Verordnung (EWG) Nr.

1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 im Straßenpersonenverkehr (Orden relativa a la determinación del ámbito de aplicación del Reglamento núm. 1191/69, en su versión modificada por el Reglamento núm. 1893/91 relativo al transporte de viajeros por carretera) del Ministro federal de transportes, de 31 de julio de 1992 (BGBl. 1992 I, p. 1442), en su versión modificada el 29 de noviembre de 1994 (BGBl. 1994 I, p. 3630), excluye del ámbito de aplicación del Reglamento núm. 1191/69, con carácter general hasta el 31 de diciembre de 1995 y por lo que respecta al transporte público de viajeros, a las empresas cuya actividad se limite exclusivamente a la explotación de servicios urbanos, de cercanías o regionales.

12. Las disposiciones contenidas en el artículo 2, apartado 1, en relación con el artículo 1, apartado 1, de la Personenbeförderungsgesetz (Ley sobre el transporte terrestre de viajeros; en lo sucesivo «PBefG»), prevén que, en Alemania, el transporte regular de viajeros en vehículos por carretera está sometido a la obtención de una licencia. Esta licencia obliga al transportista a percibir únicamente el precio autorizado por la autoridad que expide la licencia, a cumplir el horario aprobado y a ajustarse a las obligaciones de explotación y de transporte que legalmente le incumben.

13. Hasta el 31 de diciembre de 1995, los requisitos para la concesión de una licencia relativa a un servicio regular de transporte por autocar estaban determinados exclusivamente en el artículo 13 de la PBefG. Esta disposición establece, en particular, una serie de condiciones relativas a la capacidad financiera y la fiabilidad de la empresa de transporte y obliga a denegar la solicitud de licencia cuando el servicio previsto pueda ser perjudicial para los intereses del transporte público. Si varias empresas desean prestar los mismos servicios de transporte, la autoridad competente debe tomar debidamente en consideración, en virtud del apartado 3 del mismo artículo, el hecho de que una de dichas empresas haya prestado correctamente estos servicios durante varios años.

14. Mediante el artículo 6, apartado 116, de la Eisenbahnneuordnungsgesetz (Ley relativa a la reestructuración de los ferrocarriles), de 27 de diciembre de 1993 (BGBl 1993 I, p. 2378), el legislador alemán introdujo, a efectos de la concesión de licencias de servicios regulares de transporte público urbano, de cercanías y regional, y con efectos a partir del 1 de enero de 1996, la distinción entre transportes explotados en régimen de autonomía financiera y transportes explotados como servicio público.

15. En el artículo 8, apartado 4, primera frase, de la PBefG se establece el principio según el cual los servicios de transporte público urbano, de cercanías y regional deben prestarse en régimen de autonomía financiera.

16. En la segunda frase de este apartado se definen los servicios de transporte en régimen de autonomía financiera como aquellos cuyos costes se cubren mediante los ingresos obtenidos del transporte, los ingresos percibidos en virtud de las disposiciones legales que prevén compensaciones o reembolsos por razones ligadas a ciertas tarifas de precios y a una organización determinada de los transportes, así como mediante los restantes ingresos de la empresa en el sentido del Derecho mercantil. Los requisitos para la concesión de una licencia en régimen de autonomía financiera se definen en el artículo 13 de la PBefG, tal como se ha expuesto en el apartado 13 de la presente sentencia.

17. El artículo 8, apartado 4, tercera frase, de la PBefG prevé que, cuando no pueda garantizarse un servicio de transporte suficiente en régimen de autonomía financiera, se aplicarán las disposiciones vigentes del Reglamento núm. 1191/69. Los requisitos para la concesión de licencias relativas a transportes prestados como servicio público de conformidad con dicho Reglamento figuran en el artículo 13 bis de la PBefG.

18. Con arreglo a esta última disposición, procede conceder una licencia siempre que sea necesaria para garantizar la prestación de un servicio de transporte sobre la base de un acto de la autoridad pública o un contrato en el sentido del Reglamento núm. 1191/69 y ello constituya la solución que origine el menor coste para la colectividad.

El litigio principal

19. El litigio principal tiene por objeto la concesión por el Regierungspräsidium a Altmark Trans de licencias de servicios regulares de transporte por autocar en el Landkreis Stendal.

20. Estas licencias se concedieron inicialmente a Altmark Trans para el período comprendido entre el 25 de septiembre de 1990 y el 19 de septiembre de 1994. Mediante resolución de 27 de octubre de 1994 le fueron adjudicadas nuevas licencias hasta el 31 de octubre de 1996.

21. De la resolución de remisión se desprende que el Regierungspräsidium desestimó, al mismo tiempo, las solicitudes de licencias de explotación de estos servicios presentadas por Nahverkehrsgesellschaft. El Regierungspräsidium expuso que Altmark Trans cumplía los

requisitos para obtener la autorización previstos en el artículo 13, apartado 1, números 1 y 2, de la PBefG y que, en su condición de empresa antigua, se beneficiaba de la protección de la situación adquirida de conformidad con el apartado 3 del mismo artículo. Esta protección implicaba que el hecho de que la empresa adjudicataria hubiera prestado debidamente el servicio regular de transporte de que se trataba podía compensar la diferencia con respecto a una mejor oferta de transporte procedente de una nueva empresa candidata. Ahora bien, en opinión del Regierungspräsidium ni siquiera existía tal oferta mejor, ya que Altmark Trans era, con 0,58 DEM de déficit por kilómetro de recorrido, la que requería menor financiación complementaria de los poderes públicos.

22. A raíz de una reclamación de Altmark Trans, el Regierungspräsidium prorrogó la vigencia de estas licencias hasta el 31 de octubre de 2002, mediante resolución de 30 de julio de 1996.

23. Nahverkehrsgesellschaft presentó una reclamación contra la resolución de 27 de octubre de 1994, alegando que Altmark Trans no respondía a las exigencias previstas en el artículo 13 de la PBefG porque no era una empresa económicamente viable, puesto que no habría podido subsistir sin las subvenciones públicas que recibía, de modo que, en su opinión, la concesión de las licencias era ilegal. Además, consideraba que tampoco era cierto que Altmark Trans tuviera una menor necesidad de subvenciones. El Regierungspräsidium desestimó esta reclamación mediante resolución de 29 de junio de 1995.

24. Nahverkehrsgesellschaft presentó un recurso contra las resoluciones de 27 de octubre de 1994 y 30 de julio de 1996 ante el Verwaltungsgericht Magdeburg (Tribunal de lo contencioso-administrativo en primera instancia de Magdeburgo) (Alemania), que lo desestimó.

25. En la fase de apelación, el Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt (Tribunal de lo contencioso-administrativo en apelación de Sajonia-Anhalt) (Alemania) estimó el recurso de Nahverkehrsgesellschaft y, por consiguiente, anuló las licencias concedidas a Altmark Trans. Este órgano jurisdiccional consideró, en particular, que en el momento en que se adoptó la resolución de 30 de julio de 1996 la solidez económica de Altmark Trans ya no estaba garantizada, puesto que necesitaba las subvenciones del Landkreis Stendal para ejecutar dichas licencias. Además, declaró que estas subvenciones no eran compatibles con el Derecho comunitario sobre ayudas de Estado, en particular con el Reglamento núm. 1191/69.

26. A este respecto, el Oberverwaltungsgericht señaló que la República Federal de Alemania sólo hizo uso hasta el 31 de diciembre de 1995 de la posibilidad, ofrecida en el Reglamento núm. 1191/69, de excluir de su ámbito de aplicación a las empresas cuya actividad se limite exclusivamente a la explotación de servicios de transporte urbano, de cercanías o regional. Por tanto, declaró que, tras dicha fecha, las subvenciones públicas controvertidas únicamente estaban autorizadas si se respetaban las condiciones previstas en dicho Reglamento. Entre estas condiciones figura la necesidad de imponer obligaciones de servicio público mediante un contrato o un acto de las autoridades competentes. Puesto que el Landkreis Stendal no había celebrado contrato alguno con Altmark Trans ni había dictado ningún acto administrativo de conformidad con lo dispuesto en dicho Reglamento, el Oberverwaltungsgericht consideró que, desde el 1 de enero de 1996, el Landkreis ya no estaba facultado para subvencionar la ejecución de los servicios cubiertos por las licencias concedidas a Altmark Trans.

27. Altmark Trans interpuso un recurso de casación contra esta resolución del Oberverwaltungsgericht ante el Bundesverwaltungsgericht. Este último considera que el artículo 8, apartado 4, de la PBefG plantea la cuestión de si la explotación de servicios regulares de transporte urbano, de cercanías o regional que no puede llevarse a cabo de manera rentable con los ingresos obtenidos del transporte y que, por tanto, depende ineludiblemente de las subvenciones públicas puede, en virtud del Derecho nacional, considerarse realizada en régimen de autonomía financiera o si ha de considerarse necesariamente que se trata de un transporte prestado en régimen de servicio público.

28. A este respecto, el Bundesverwaltungsgericht considera que las subvenciones públicas de que se trata pueden englobarse en el concepto de «otros ingresos de la empresa en el sentido del Derecho mercantil» contenido en el artículo 8, apartado 4, segunda frase, de la PBefG. Basándose en los métodos tradicionales de interpretación del Derecho nacional, concluye que el hecho de que las subvenciones públicas sean necesarias no excluye que los servicios de transporte se presten en régimen de autonomía financiera.

29. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si los artículos 77 y 92 del Tratado, así como el Reglamento núm. 1191/69, implican necesariamente la interpretación del artículo 8, apartado 4, segunda frase, de la PBefG conforme al Derecho comunitario que defiende el Oberverwaltungsgericht. A la vista de la complejidad del sistema de prohibiciones, excepciones y excepciones a las excepciones, considera que el Tribunal de Justicia debe dilucidar esta cuestión.

La cuestión prejudicial

30. Al considerar que, en el caso de que conoce, el alcance de las normas comunitarias es incierto y que es necesaria una decisión prejudicial para la solución del litigio principal, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«Los artículos [77 y 92 del Tratado] CE, en relación con el Reglamento (CEE) núm. 1191/69, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) núm. 1893/91, ¿se oponen a la aplicación de una normativa nacional que permite la concesión de licencias de servicios regulares de transporte público urbano, de cercanías o regional para transportes que dependen necesariamente de subvenciones públicas, sin ajustarse a lo dispuesto en las secciones II, III y IV de dicho Reglamento?»

31. El órgano jurisdiccional remitente precisa que debe entenderse que esta cuestión se subdivide en las tres partes siguientes:

«1) Las subvenciones concedidas para compensar el déficit de un servicio público de transporte de viajeros de ámbito local, ¿están sujetas en cualquier caso a la prohibición de ayudas que figura en el artículo [92], apartado 1 [del Tratado] CE o bien, debido a su alcance regional, ha de considerarse que a priori tales subvenciones no pueden afectar al comercio entre Estados miembros?

La respuesta a esta cuestión, ¿depende eventualmente de la situación concreta y la importancia del ámbito de actividad de los transportes urbanos, de cercanías o regionales de que se trate en cada caso?

2) El artículo [77 del Tratado] CE, ¿otorga al legislador nacional, con carácter general, la facultad de autorizar subvenciones públicas destinadas a compensar los déficits en el ámbito del transporte público urbano, de cercanías o regional, sin tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento (CEE) núm. 1191/69?

3) El Reglamento (CEE) núm. 1191/69, ¿otorga al legislador nacional la facultad de autorizar la explotación de un servicio regular de transporte público urbano, de cercanías o regional que depende necesariamente de las subvenciones públicas sin ajustarse a lo dispuesto en las secciones II, III y IV de dicho Reglamento e imponer la aplicación de dichas normas únicamente en el caso de que, de otro modo, no sea posible garantizar la prestación de un servicio de transporte suficiente?

Esta facultad de apreciación del legislador nacional, ¿deriva, en particular, del derecho que le confiere el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento (CEE) núm. 1191/69, en su versión modificada por el Reglamento núm. 1893/91, de excluir por completo a las empresas de transporte público urbano, de cercanías o regional del ámbito de aplicación de dicho Reglamento?»

Observaciones preliminares

32. En el litigio principal únicamente se discute la concesión de licencias a Altmark Trans en la medida en que ésta necesitaba subvenciones públicas para ejecutar las obligaciones de servicio público derivadas de dichas licencias. Por consiguiente, este litigio tiene esencialmente por objeto la cuestión de si las subvenciones públicas recibidas por Altmark Trans se concedieron lícitamente.

33. Una vez comprobado que el pago de subvenciones a Altmark Trans para la explotación de las licencias controvertidas en régimen de autonomía financiera no era contrario al Derecho nacional, el órgano jurisdiccional remitente se plantea la compatibilidad de dichas subvenciones con el Derecho comunitario.

34. Las principales disposiciones del Tratado que regulan las subvenciones públicas son las relativas a las ayudas de Estado, a saber, los artículos 92 y siguientes del Tratado. El artículo 77 del Tratado establece, en el ámbito del transporte, una excepción a las normas generales aplicables a las ayudas de Estado, previendo que las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público son compatibles con el Tratado.

35. Ahora bien, es preciso señalar que el Consejo adoptó el Reglamento núm. 1191/69 sobre la base de los artículos 75 del Tratado CE (actualmente artículo 71 CE, tras su modificación) y 94 del Tratado CE (actualmente artículo 89 CE), basándose así, por consiguiente, tanto en las disposiciones del Tratado relativas a la política común de transportes como en las relativas a las ayudas de Estado.

36. El Reglamento núm. 1191/69 establece un régimen comunitario aplicable a las obligaciones de servicio público en el ámbito del transporte. No obstante, en virtud de su artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, los Estados miembros pueden excluir de su ámbito de aplicación a las empresas cuya actividad se limite exclusivamente a la explotación de servicios de transporte urbano, de cercanías o regional.

37. En tales circunstancias, debe examinarse, en primer lugar, si el Reglamento núm. 1191/69 es aplicable a los servicios de transporte controvertidos en el litigio principal. Únicamente en caso de respuesta negativa deberá examinarse la aplicación de las disposiciones generales del Tratado relativas a las ayudas de Estado a las subvenciones de que se trata en el presente asunto. Por tanto, es preciso responder en primer lugar a la tercera parte de la cuestión prejudicial.

Sobre la tercera parte de la cuestión prejudicial

38. Mediante la tercera parte de la cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el Reglamento núm. 1191/69, y en particular su artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, puede interpretarse en el sentido de que permite a un Estado miembro excluir del ámbito de aplicación de este Reglamento la explotación de servicios regulares de transporte urbano, de cercanías o regional que dependen necesariamente de las subvenciones públicas y limitar su aplicación a aquellos casos en que, de otro modo, no sea posible garantizar la prestación de un servicio de transporte suficiente.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

39. Altmark Trans, el Regierungspräsidium y Nahverkehrsgesellschaft consideran que del Reglamento núm. 1191/69 no puede deducirse que las subvenciones públicas concedidas a empresas de transporte únicamente son conformes con el Derecho comunitario cuando se imponen obligaciones de servicio público en el sentido de dicho Reglamento o cuando se ha celebrado un contrato de servicio público de conformidad con este Reglamento.

40. En particular, señalan que el legislador alemán llevó a cabo una distinción entre los servicios de transporte prestados en régimen de autonomía financiera y los prestados en régimen de servicio público. En virtud del artículo 8, apartado 4, de la PBefG, el Reglamento núm. 1191/69 se aplica únicamente a los transportes encuadrados en el régimen de servicio público. Por consiguiente, los servicios de transporte efectuados en régimen de autonomía financiera no están comprendidos en el ámbito de aplicación de este Reglamento.

41. Aunque desde el 1 de enero de 1996 el legislador alemán ya no utilice de forma general la facultad de establecer excepciones prevista en el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento núm. 1191/69, en su opinión, dicho legislador previó indirectamente una excepción a la aplicación de este Reglamento a favor de los servicios de transporte urbano, de cercanías y regional prestados en régimen de autonomía financiera.

Puesto que dicho Reglamento permite una excepción de carácter general, el legislador nacional dispone asimismo de la facultad de prever una excepción parcial. En efecto, afirman que en el presente asunto se aplica el principio según el cual «quien puede lo más puede lo menos».

42. La Comisión alega que, en la medida en que los servicios de transporte urbano, de cercanías o regional no han sido excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento núm. 1191/69 con arreglo al artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de éste, el legislador nacional debe establecer la regulación relativa a la explotación de un servicio regular imponiendo obligaciones de servicio público de conformidad con las secciones II a IV de este Reglamento o bien mediante contratos que prevean estas obligaciones y respeten las disposiciones de la sección V de dicho Reglamento.

Respuesta del Tribunal de Justicia

43. Para responder a esta parte de la cuestión es preciso determinar, con carácter preliminar, si el Reglamento núm. 1191/69 impone un régimen obligatorio que los Estados miembros deben necesariamente respetar cuando prevén imponer obligaciones de servicio público en el sector del transporte terrestre.

44. Tanto de su Exposición de Motivos como de su articulado se desprende claramente que, en efecto, dicho Reglamento impone un régimen obligatorio a los Estados miembros.

45. Efectivamente, según el primer considerando del Reglamento núm. 1191/69, uno de los objetivos de la política común de transportes es la eliminación de las desigualdades que se derivan de las obligaciones inherentes a la noción de servicio público impuestas a las empresas de transporte por parte de los Estados miembros y que falsean sustancialmente las condiciones

de competencia. A tenor del segundo considerando de dicho Reglamento, es necesario, por tanto, suprimir las obligaciones de servicio público definidas en él, si bien su mantenimiento puede ser indispensable en ciertos casos para garantizar la provisión de suficientes servicios de transporte.

46. En este sentido, el artículo 1, apartado 3, del Reglamento núm. 1191/69 prevé que las autoridades competentes de los Estados miembros suprimirán las obligaciones inherentes a la noción de servicio público, tal como se definen en dicho Reglamento, impuestas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable. En virtud del apartado 4 del mismo artículo, a fin de garantizar la prestación de suficientes servicios de transporte, habida cuenta, en particular, de los factores sociales, medioambientales y de ordenación del territorio, o con objeto de ofrecer condiciones tarifarias especiales en favor de determinadas categorías de viajeros, estas autoridades podrán celebrar contratos de servicio público con una empresa de transporte según las condiciones y modalidades previstas en la sección V de dicho Reglamento. El apartado 5 del mismo artículo añade que, sin embargo, dichas autoridades podrán mantener o imponer obligaciones de servicio público para los servicios urbanos, de cercanías o regionales de transporte de viajeros según las condiciones y modalidades, incluidos los métodos de compensación, que se establecen en las secciones II a IV de dicho Reglamento.

47. Por tanto, en la medida en que las licencias controvertidas en el litigio principal imponen obligaciones de servicio público y junto a ellas se conceden subvenciones que contribuyen a financiar su ejecución, la concesión de estas licencias y subvenciones estaba sometida, en principio, a las disposiciones del Reglamento núm. 1191/69.

48. Sin embargo, el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de este Reglamento permite a los Estados miembros excluir del ámbito de aplicación del mismo a las empresas cuya actividad se limite exclusivamente a la explotación de servicios de transporte urbano, de cercanías o regional.

49. En una primera fase, a saber, hasta el 31 de diciembre de 1995, la República Federal de Alemania hizo uso de la excepción prevista en el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento núm. 1191/69 al establecer expresamente en la normativa nacional que este Reglamento no se aplicaría a las empresas de transporte urbano, de cercanías o regional.

50. Desde el 1 de enero de 1996, la normativa alemana ya no prevé expresamente tal excepción. Muy al contrario, los artículos 8, apartado 4, tercera frase, y 13 bis de la PBefG declararon aplicable dicho Reglamento a la concesión de licencias de transporte por autocar en Alemania en régimen de servicio público. No obstante, la legislación alemana no determina explícitamente si este Reglamento también es aplicable a la concesión de licencias de transporte por autocar en régimen de autonomía financiera.

51. A este respecto, debe examinarse si el hecho de que no se aplique el Reglamento núm. 1191/69 al régimen de autonomía financiera, en caso de que resulte probado, es contrario a dicho Reglamento.

52. Altmark Trans, el Regierungspräsidium y Nahverkehrsgesellschaft alegan que, puesto que el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento núm. 1191/69 permite excluir de su ámbito de aplicación a una categoría completa de servicios de transporte, dicha disposición debe, a fortiori, permitir excluir de dicho ámbito de aplicación a una parte limitada de estos servicios.

53. Es preciso recordar que, como se ha expuesto en los apartados 44 a 47 de la presente sentencia, el Reglamento núm. 1191/69 establece un régimen que los Estados miembros deben respetar cuando prevén imponer obligaciones de servicio público a empresas de transporte terrestre.

54. Sin embargo, los Estados miembros pueden establecer, respecto a las empresas que explotan servicios de transporte urbano, de cercanías o regional, una excepción a las disposiciones del Reglamento núm. 1191/69, en virtud de su artículo 1, apartado 1, párrafo segundo. El legislador alemán hizo un uso general de esta excepción hasta el 31 de diciembre de 1995.

55. En estas circunstancias, debe considerarse que la modificación de la PBefG, con efectos a partir del 1 de enero de 1996, contribuye a la consecución de los objetivos perseguidos por el Reglamento núm. 1191/69.

56. Efectivamente, a través de esta modificación, el legislador alemán introdujo, por lo que respecta a la concesión de licencias relativas al transporte de viajeros con autocar, una distinción entre el régimen de autonomía financiera y el de servicio público. En virtud del artículo 13 bis de la PBefG, el Reglamento núm. 1191/69 pasó a aplicarse a la concesión de licencias en

régimen de servicio público. Esta modificación de la PBefG redujo, por tanto, el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de dicho Reglamento. Así, la legislación alemana se aproximó a los objetivos perseguidos por éste.

57. De estas consideraciones resulta que un Estado miembro está legitimado, sobre la base de la facultad de establecer excepciones prevista en el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento núm. 1191/69, no sólo para excluir completamente los servicios regulares de transporte urbano, de cercanías o regional del ámbito de aplicación de este Reglamento, sino también para aplicar esta excepción de forma más limitada. En otros términos, esta disposición permite al legislador alemán, en principio, prever que, por lo que respecta a los servicios de transporte prestados en régimen de autonomía financiera, puedan imponerse obligaciones de servicio público y concederse subvenciones sin respetar las condiciones y modalidades establecidas por dicho Reglamento.

58. Sin embargo, la legislación nacional debe delimitar claramente el uso que se hace de esta facultad de establecer excepciones para que pueda determinarse en qué situación se aplica dicha excepción y en cuál se aplica el Reglamento núm. 1191/69.

59. En efecto, como resulta de reiterada jurisprudencia, para cumplir con la exigencia de seguridad jurídica es especialmente importante que los particulares disfruten de una situación jurídica clara y precisa que les permita conocer la plenitud de sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véanse las sentencias de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, 29/84, Rec. p. 1661, apartado 23; de 9 de abril de 1987, Comisión/Italia, 363/85, Rec. p. 1733, apartado 7; de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C-59/89, Rec. p. I-2607, apartado 18, y de 19 de septiembre de 1996, Comisión/Grecia, C-236/95, Rec. p. I-4459, apartado 13).

60. La resolución de remisión contiene ciertos elementos que permiten dudar que en el presente asunto hayan respetado estas exigencias de claridad.

61. En efecto, por una parte, de la resolución de remisión se desprende que el régimen de autonomía financiera también puede aplicarse a empresas que necesitan subvenciones públicas para explotar licencias de servicios de transporte. El órgano jurisdiccional remitente señaló, por otra parte, que «este derecho de elección de la empresa que quiso establecer el legislador quedaría sin objeto en la práctica en el caso de servicios regulares de transporte urbano, de cercanías o regional que en la mayor parte de los casos son deficitarios, si la necesidad de obtener subvenciones públicas tuviera automáticamente como consecuencia su sujeción al régimen de servicio público».

62. De lo que precede parece desprenderse que las licencias de servicios de transporte que necesitan subvenciones públicas para su explotación pueden estar sometidas tanto al régimen de autonomía financiera como al de servicio público. Si así fuera, las disposiciones de la legislación nacional de que se trata no determinarían de forma clara y precisa cuándo tales licencias están sometidas a uno u otro régimen. Pues bien, en la medida en que el Reglamento núm. 1191/69 no es aplicable al régimen de autonomía financiera, una eventual incertidumbre acerca de la delimitación de este régimen en relación con el de servicio público se extendería también al ámbito de aplicación de dicho Reglamento en Alemania.

63. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la aplicación que el legislador alemán ha hecho de la facultad de establecer excepciones prevista en el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento núm. 1191/69 responde a las exigencias de claridad y precisión necesarias para respetar el principio de seguridad jurídica.

64. Por consiguiente, procede responder a la tercera parte de la cuestión prejudicial que el Reglamento núm. 1191/69, y en particular su artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que permite a un Estado miembro excluir del ámbito de aplicación de este Reglamento la explotación de servicios regulares de transporte urbano, de cercanías o regional que dependen necesariamente de las subvenciones públicas y limitar su aplicación a aquellos casos en que, de otro modo, no sea posible garantizar la prestación de un servicio de transporte suficiente, siempre que, no obstante, se respete debidamente el principio de seguridad jurídica.

65. Además, debe precisarse que si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que en el asunto principal no se ha respetado el principio de seguridad jurídica, deberá considerar que el Reglamento núm. 1191/69 es plenamente aplicable en Alemania y que, por tanto, también es válido para el régimen de autonomía financiera. En tal caso, será necesario comprobar que las licencias controvertidas en el litigio principal se adjudicaron de conformidad con este Reglamento y, en caso afirmativo, comprobar si las subvenciones de que se trata se concedieron conforme a éste. Si dichas licencias y subvenciones no cumplen las condiciones

establecidas en dicho Reglamento, el órgano jurisdiccional remitente deberá concluir que son incompatibles con el Derecho comunitario, sin que sea necesario examinarlas a la luz de las disposiciones del Tratado.

66. Por tanto, el órgano jurisdiccional remitente únicamente deberá examinar si las subvenciones controvertidas en el litigio principal se concedieron de conformidad con las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas de Estado si llega a la conclusión de que el Reglamento núm. 1191/69 no se aplica al régimen de autonomía financiera y que el legislador alemán hizo uso de la facultad de establecer excepciones prevista en dicho Reglamento de conformidad con el principio de seguridad jurídica.

Sobre la primera parte de la cuestión prejudicial

67. Mediante la primera parte de la cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si las subvenciones concedidas para compensar el déficit de un servicio público de transporte urbano, de cercanías o regional están comprendidas en cualquier caso en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, o si, debido al carácter local o regional de los servicios de transporte prestados y, en su caso, a la importancia del ámbito de actividad de que se trate, tales subvenciones no afectan a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

68. Altmark Trans, el Regierungspräsidium y Nahverkehrsgesellschaft sostienen que las subvenciones controvertidas en el asunto principal no tienen ninguna incidencia sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, dado que sólo afectan a servicios locales y, en cualquier caso, son de un importe tan reducido que no afectan a estos intercambios de forma sensible.

69. Por el contrario, la Comisión alega que, desde 1995, ocho Estados miembros han abierto voluntariamente determinados mercados de transporte urbano, de cercanías o regional a la competencia de empresas de otros Estados miembros y que existen varios ejemplos de transportistas de un Estado miembro que ejercen actividades en otro Estado miembro. Esta apertura del mercado en determinados Estados miembros demuestra claramente, según la Comisión, que los intercambios intracomunitarios no sólo son posibles y potenciales, sino que ya son reales.

70. Es preciso recordar que, mediante auto de 18 de junio de 2002, el Tribunal de Justicia acordó la reapertura de la fase oral del procedimiento en el presente asunto para ofrecer a las partes en el litigio principal, a los Estados miembros, a la Comisión y al Consejo la posibilidad de formular sus observaciones sobre las posibles consecuencias de la sentencia de 22 de noviembre de 2001, Ferring (C-53/00, Rec. p. I-9067), para la respuesta a la cuestión prejudicial planteada en el presente asunto.

71. En la segunda vista, celebrada el 15 de octubre de 2002, Altmark Trans, el Regierungspräsidium, Nahverkehrsgesellschaft y los Gobiernos alemán y español propusieron, en esencia, confirmar los principios sentados por el Tribunal de Justicia en la sentencia Ferring, antes citada. Así, consideran que la financiación estatal de servicios públicos no constituye una ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado si las ventajas concedidas por las autoridades públicas no exceden del coste generado por la prestación de las obligaciones de servicio público.

72. A este respecto, alegan fundamentalmente que el concepto de ayuda recogido en el artículo 92, apartado 1, del Tratado sólo se aplica a las medidas que proporcionan una ventaja financiera a una o varias empresas. Ahora bien, una subvención pública que se limita a compensar el coste derivado de la prestación de servicios públicos obligatorios no proporciona ventaja efectiva alguna a la empresa beneficiaria. Además, en tal caso no se falsea la competencia, porque toda empresa puede beneficiarse de la subvención pública siempre que preste los servicios públicos de transporte impuestos por el Estado.

73. En esta segunda vista, los Gobiernos danés, francés, neerlandés y del Reino Unido alegaron, en esencia, que el Tribunal de Justicia debería adoptar la solución propuesta por el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones presentadas el 30 de abril de 2002 en el asunto GEMO (C-126/01), pendiente ante el Tribunal de Justicia. Según esta solución, debe distinguirse entre dos categorías de situaciones. Cuando exista una relación directa y manifiesta entre una financiación estatal y obligaciones de servicio público claramente definidas, las sumas abonadas por las autoridades públicas no constituirán ayudas en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado. Por el contrario, cuando no exista tal relación o cuando las obligaciones de servicio público no estén claramente definidas, las sumas abonadas por las autoridades públicas constituirán ayudas a efectos de dicha disposición.

Respuesta del Tribunal de Justicia

74. Para responder a la primera parte de la cuestión, es necesario examinar los diferentes elementos del concepto de ayuda de Estado que figura en el artículo 92, apartado 1, del Tratado. En efecto, según jurisprudencia reiterada, la calificación de ayuda exige que se cumplan todos los requisitos previstos en esta disposición (véanse las sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, denominada «Tubemeuse», C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 25; de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 20, y de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, Rec. p. I-4397, apartado 68).

75. El artículo 92, apartado 1, del Tratado establece los siguientes requisitos: en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia.

76. La cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere más en particular al segundo de estos requisitos.

77. A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que en modo alguno cabe excluir que una subvención pública concedida a una empresa que presta únicamente servicios de transporte local o regional y que no presta servicios de transporte fuera de su Estado de origen pueda, a pesar de ello, tener una incidencia en los intercambios entre los Estados miembros.

78. Efectivamente, cuando un Estado miembro concede una subvención pública a una empresa, la prestación de servicios de transporte por parte de esta empresa puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de prestar sus servicios de transporte en el mercado de dicho Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de julio de 1988, Francia/Comisión, 102/87, Rec. p. 4067, apartado 19; de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-305/89, Rec. p. I-1603, apartado 26, y España/Comisión, antes citada, apartado 40).

79. En el presente asunto, esta afirmación no es sólo hipotética, puesto que, tal como se desprende, en particular, de las observaciones de la Comisión, varios Estados miembros comenzaron desde 1995 a abrir determinados mercados de transporte a la competencia de empresas establecidas en otros Estados miembros, de forma que varias empresas ya ofrecen sus servicios de transporte urbano, de cercanías o regional en Estados miembros distintos de su Estado de origen.

80. Además, la Comunicación de la Comisión, de 6 de marzo de 1996, relativa a las ayudas de minimis (DO C 68, p. 9), no se aplica al sector del transporte, como se desprende de su párrafo cuarto. Asimismo, el Reglamento (CE) núm. 69/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de minimis (DO L 10, p. 30), tampoco se aplica a este sector de conformidad con su tercer considerando y su artículo 1, letra a).

81. Por último, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no existe un umbral o porcentaje por debajo del cual pueda considerarse que los intercambios entre Estados miembros no se ven afectados. En efecto, la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen a priori la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre Estados miembros (véanse las sentencias Tubemeuse, apartado 43, y España/Comisión, apartado 42, antes citadas).

82. Por tanto, el segundo requisito para la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado, según el cual la ayuda debe poder afectar a los intercambios entre Estados miembros, no depende del carácter local o regional de los servicios de transporte prestados ni de la importancia del ámbito de actividad de que se trate.

83. Sin embargo, para que pueda aplicarse el artículo 92, apartado 1, del Tratado a una intervención estatal, también debe poder considerarse, como se ha expuesto en el apartado 75 de la presente sentencia, que tal intervención constituye una ventaja concedida a la empresa beneficiaria.

84. A este respecto, se consideran ayudas las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas (sentencia de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64, Rec. pp. 1141 y ss., especialmente p. 1161) o que pueden considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (sentencias de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 60, y de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, Rec. p. I-2459, apartado 41).

85. No obstante, debe recordarse lo que el Tribunal de Justicia declaró en relación con una indemnización prevista por la Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados (DO L 194, p. 23; EE 15/01, p. 91). La citada indemnización podía concederse a las empresas de recogida y/o eliminación de aceites usados como contrapartida de las obligaciones de recogida y de eliminación impuestas por los Estados miembros, siempre que no superara los costes anuales no cubiertos y comprobados realmente de las empresas, teniendo en cuenta un beneficio razonable. El Tribunal de Justicia declaró que una indemnización de este tipo no constituía una ayuda en el sentido de los artículos 92 y siguientes del Tratado, sino un precio que representaba la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas de recogida o de eliminación (véase la sentencia de 7 de febrero de 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, apartados 3, última frase, y 18).

86. De forma similar, el Tribunal de Justicia ha declarado que, siempre que un gravamen sobre las ventas directas a que están sujetos los laboratorios farmacéuticos corresponda a los costes adicionales realmente soportados por los mayoristas distribuidores para el cumplimiento de sus obligaciones de servicio público, la no sujeción de estos últimos al gravamen citado puede considerarse la contrapartida de las prestaciones realizadas y, por lo tanto, una medida que no constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92 del Tratado. El Tribunal de Justicia ha considerado que cuando se cumple este requisito de equivalencia entre la exención concedida y los costes adicionales, los mayoristas distribuidores no disfrutaban, en realidad, de una ventaja en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, ya que el único efecto de tal medida es colocar a éstos y a los laboratorios farmacéuticos en unas condiciones de competencia comparables (sentencia Ferring, antes citada, apartado 27).

87. De esta jurisprudencia se desprende que si una intervención estatal debe considerarse una compensación que constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público, de forma que estas empresas no gozan, en realidad, de una ventaja financiera y que, por tanto, dicha intervención no tiene por efecto situar a estas empresas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras, tal intervención no está sujeta al artículo 92, apartado 1, del Tratado.

88. No obstante, para que a tal compensación no se le aplique, en un caso concreto, la calificación de ayuda de Estado, debe cumplirse una serie de requisitos.

89. En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y éstas deben estar claramente definidas. En el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente deberá examinar, por tanto, si las obligaciones de servicio público impuestas a Altmark Trans se derivan claramente de la legislación nacional y/o de las licencias controvertidas.

90. En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, para evitar que ésta confiera una ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria respecto a las empresas competidoras.

91. Así, constituye una intervención financiera incluida en el concepto de ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, la compensación por parte de un Estado miembro de las pérdidas sufridas por una empresa sin que se hayan establecido previamente los parámetros de tal compensación, cuando, a posteriori, se comprueba que la explotación de determinados servicios en el marco de la ejecución de obligaciones de servicio público no ha sido económicamente viable.

92. 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 por la ejecución de estas obligaciones. El cumplimiento de este requisito es indispensable para garantizar que no se otorga a la empresa beneficiaria ninguna ventaja que falsee o amenace falsear la competencia al reforzar su posición competitiva.

93. 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 de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas

obligaciones.

94. Se desprende de lo anterior que si las subvenciones públicas concedidas a empresas encargadas explícitamente de obligaciones de servicio público para compensar los costes ocasionados por la ejecución de estas obligaciones responden a los requisitos indicados en los apartados 89 a 93 de la presente sentencia, tales subvenciones no están sujetas al artículo 92, apartado 1, del Tratado. Por el contrario, la intervención estatal que no cumpla uno o varios de estos requisitos deberá considerarse una ayuda de Estado en el sentido de esta disposición.

95. Por consiguiente, debe responderse a la primera parte de la cuestión prejudicial que el requisito para la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado según el cual la ayuda debe poder afectar a los intercambios entre Estados miembros no depende del carácter local o regional de los servicios de transporte prestados ni de la importancia del ámbito de actividad de que se trate.

No obstante, las subvenciones públicas que tengan por objeto permitir la explotación de servicios regulares de transporte urbano, de cercanías o regional no están sujetas a esta disposición si pueden considerarse una compensación que constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público. La aplicación de este criterio requiere que el órgano jurisdiccional remitente compruebe el cumplimiento de los siguientes requisitos:

-- en primer lugar, que la empresa beneficiaria está efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y que estas obligaciones se han definido claramente;

-- en segundo lugar, que los parámetros para el cálculo de la compensación se han establecido previamente de forma objetiva y transparente;

-- en tercer lugar, que la compensación no supera el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones;

-- en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, que el nivel de la compensación necesaria se ha calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

Sobre la segunda parte de la cuestión prejudicial

96. Mediante la segunda parte de la cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 77 del Tratado puede aplicarse a las subvenciones públicas que compensan los costes adicionales ocasionados por la ejecución de obligaciones de servicio público sin tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento núm. 1191/69.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

97. Altmark Trans sostiene que la facultad de que dispone el legislador nacional de autorizar las subvenciones públicas destinadas a compensar los déficits originados por la explotación de transportes públicos urbanos, de cercanías o regionales, sin tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento núm. 1191/69, existe con independencia del artículo 77 del Tratado.

98. Por su parte, el Regierungspräsidium considera que el artículo 77 del Tratado no otorga al legislador nacional la facultad de autorizar subvenciones públicas sin tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento núm. 1191/69.

99. Nahverkehrsgesellschaft sostiene que, aun cuando las subvenciones públicas controvertidas en el litigio principal estuvieran sujetas a la prohibición recogida en el artículo 92 del Tratado, el artículo 77 del mismo excluye su aplicación, puesto que dichas subvenciones cumplen los requisitos establecidos en este último artículo. Por tanto, alega que, en este caso, el Reglamento núm. 1191/69 no se opone a la concesión de tales subvenciones.

100. La Comisión considera que, en virtud del artículo 77 del Tratado, el legislador nacional tiene la facultad de conceder subvenciones públicas para compensar los déficits sufridos en el ámbito del transporte público urbano, de cercanías o regional, sin tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento núm. 1191/69, pero que tales subvenciones están sujetas por completo al procedimiento de notificación previa previsto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3) relativo al examen de las ayudas de Estado.

Respuesta del Tribunal de Justicia

101. El artículo 77 del Tratado prevé que las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público son compatibles con el Tratado.

102. En el apartado 37 de la presente sentencia se ha expuesto que sólo debería examinarse si las subvenciones controvertidas están sujetas a las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas de Estado en caso de que no hubiese ningún reglamento aplicable en el litigio principal.

103. Pues bien, de los apartados 65 y 66 de la presente sentencia se desprende que el Reglamento núm. 1191/69 podría aplicarse en el litigio principal en la medida en que el legislador alemán no haya excluido al régimen de autonomía financiera del ámbito de aplicación de dicho Reglamento o lo haya hecho sin respetar el principio de seguridad jurídica. En tal supuesto, las disposiciones de dicho Reglamento serán aplicables a las subvenciones controvertidas en el litigio principal y el órgano jurisdiccional remitente no deberá examinar si son compatibles con las disposiciones del Derecho primario.

104. No obstante, en el caso de que el Reglamento núm. 1191/69 no sea aplicable en el litigio principal, de la respuesta a la primera parte de la cuestión prejudicial se desprende que si las subvenciones controvertidas en el procedimiento principal pueden considerarse una compensación que constituye la contrapartida de las prestaciones de transporte realizadas para el cumplimiento de obligaciones de servicio público y cumplen los requisitos enunciados en los apartados 89 a 93 de la presente sentencia, estas subvenciones no estarán sujetas al artículo 92 del Tratado, de modo que no habría necesidad de invocar la excepción a esta disposición prevista en el artículo 77 del Tratado.

105. De ello se deduce que las disposiciones del Derecho primario relativas a las ayudas de Estado y a la política común de transportes únicamente serán aplicables a las subvenciones controvertidas en el litigio principal si, por una parte, tales subvenciones no están sujetas al Reglamento núm. 1191/69 y, por otra parte, si, a pesar de haberse concedido para compensar los costes adicionales ocasionados por la ejecución de obligaciones de servicio público, no cumplen todos los requisitos expuestos en los apartados 89 a 93 de la presente sentencia.

106. No obstante, aun en el caso de que las subvenciones controvertidas en el asunto principal debieran examinarse a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas de Estado, la excepción prevista en el artículo 77 del mismo no podría aplicarse como tal.

107. En efecto, el 4 de junio de 1970, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) núm. 1107/70, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 130, p. 1; EE 08/01, p. 164). El artículo 3 de este Reglamento dispone que «sin perjuicio de las disposiciones del Reglamento (CEE) núm. 1192/69 [...] y del Reglamento (CEE) núm. 1191/69 [...] los Estados miembros no adoptarán medidas de coordinación ni impondrán obligaciones inherentes a la noción de servicio público que impliquen la concesión de ayudas con arreglo al artículo 77 del Tratado salvo en los casos y condiciones siguientes». De ello se deriva que los Estados miembros ya no pueden invocar la aplicación del artículo 77 del Tratado fuera de los casos previstos por el Derecho comunitario derivado.

108. Así, en caso de que el Reglamento núm. 1191/69 no sea aplicable en el presente asunto y las subvenciones controvertidas estén sujetas al artículo 92, apartado 1, del Tratado, el Reglamento núm. 1107/70 enumera, de forma exhaustiva, las condiciones en las que las autoridades de los Estados miembros pueden conceder ayudas en virtud del artículo 77 del Tratado.

109. Por consiguiente, procede responder a la segunda parte de la cuestión prejudicial que el artículo 77 del Tratado no puede aplicarse a las subvenciones públicas que compensan los costes adicionales ocasionados por la ejecución de obligaciones de servicio público sin tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento núm. 1191/69.

Costas

110. Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, danés, español, francés, neerlandés y del Reino Unido y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

Fallo

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Bundesverwaltungsgericht mediante resolución de 6 de abril de 2000, declara:

1) El Reglamento (CEE) núm. 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) núm. 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991, y en particular su artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que permite a un Estado miembro excluir del ámbito de aplicación de este Reglamento la explotación de servicios regulares de transporte urbano, de cercanías o regional que dependen necesariamente de las subvenciones públicas y limitar su aplicación a aquellos casos en que, de otro modo, no sea posible garantizar la prestación de un servicio de transporte suficiente, siempre que, no obstante, se respete debidamente el principio de seguridad jurídica.

2) El requisito para la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación) según el cual la ayuda debe poder afectar a los intercambios entre Estados miembros no depende del carácter local o regional de los servicios de transporte prestados ni de la importancia del ámbito de actividad de que se trate.

No obstante, las subvenciones públicas que tengan por objeto permitir la explotación de servicios regulares de transporte urbano, de cercanías o regional no están sujetas a esta disposición si pueden considerarse una compensación que constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público.

La aplicación de este criterio requiere que el órgano jurisdiccional remitente compruebe el cumplimiento de los siguientes requisitos:

-- en primer lugar, que la empresa beneficiaria está efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y que estas obligaciones se han definido claramente;

-- en segundo lugar, que los parámetros para el cálculo de la compensación se han establecido previamente de forma objetiva y transparente;

-- en tercer lugar, que la compensación no supera el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones;

-- en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, que el nivel de la compensación necesaria se ha calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

3) El artículo 77 del Tratado CE (actualmente artículo 73 CE) no puede aplicarse a las subvenciones públicas que compensan los costes adicionales ocasionados por la ejecución de obligaciones de servicio público sin tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento núm. 1191/69, en su versión modificada por el Reglamento núm. 1893/91.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Timmermans

Gulmann

Edward

La Pergola

Jann

Skouris

Macken

Colneric

Von Bahr

Cunha Rodrigues

Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de julio de 2003.

El Secretario El Presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Lengua de procedimiento: alemán.