



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 6 de octubre de 2015*

«Recurso de casación — Competencia — Ayudas de Estado — Ayudas concedidas por las autoridades danesas a la empresa pública Danske Statsbaner (DSB) — Contratos de servicio público para la prestación de servicios de transporte ferroviario de pasajeros entre Copenhague (Dinamarca) e Ystad (Suecia) — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior con ciertas condiciones — Aplicación temporal de las normas de Derecho sustantivo»

En el asunto C-303/13 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 3 de junio de 2013,

Comisión Europea, representada por la Sra. L. Armati y el Sr. T. Maxian Rusche, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo;

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Jørgen Andersen, con domicilio en Ballerup (Dinamarca), representado por los Sres. J. Rivas Andrés, G. van de Walle de Ghelcke y M. Nissen, avocats;

parte demandante en primera instancia,

apoyado por:

Dansk Tog, con domicilio social en Copenhague, representada por los Sres. Rivas Andrés, van de Walle de Ghelcke y Nissen, avocats;

parte coadyuvante en casación,

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. C. Thorning y la Sra. V. Pasternak Jørgensen, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Holdgaard, advokat;

Danske Statsbaner SV (DSB), con domicilio social en Copenhague, representada por el Sr. M. Honoré, advokat;

partes coadyuvantes en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, los Sres. A. Tizzano, L. Bay Larsen y T. von Danwitz, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas y A. Arabadjiev (Ponente), la Sra. C. Toader, los Sres. M. Safjan y D. Šváby, las Sras. M. Berger y A. Prechal y los Sres. E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de marzo de 2015;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de mayo de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea Andersen/Comisión (T-92/11, EU:T:2013:143; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), en la que éste anuló parcialmente la Decisión 2011/3/UE de la Comisión, de 24 de febrero de 2010, relativa a los contratos de servicio público de transporte entre el Ministerio de Transportes danés y Danske Statsbaner [ayuda C 41/08 (ex NN 35/08)] (DO 2011, L 7, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).
- 2 En sus respectivas adhesiones a la casación, Danske Statsbaner SV (DSB) (en lo sucesivo, «DSB») y el Reino de Dinamarca también solicitan la anulación de la sentencia recurrida.

Marco jurídico

Reglamento (CEE) n° 1191/69

- 3 A tenor del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 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) n° 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991 (DO L 169, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1191/69»).

«1. Una obligación de explotar o de transportar se considerará que implica desventajas económicas cuando la disminución de las cargas que podría resultar de la supresión total o parcial de esta obligación, respecto de una prestación o de un conjunto de prestaciones sujetas a esta obligación, fuere superior a la disminución de los ingresos resultante de esta supresión.

[...]

2. Una obligación tarifaria se considerará que implica desventajas económicas cuando la diferencia entre los ingresos y las cargas de tráfico sujetos a la obligación sea inferior a la diferencia entre los ingresos y las cargas de tráfico resultante de una gestión comercial, que tenga en cuenta los costes de las prestaciones sujetas a esta obligación así como la situación del mercado.»

4 El artículo 14, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento dispone:

«1. Se entenderá por “contrato de servicio público” el contrato celebrado entre las autoridades competentes de un Estado miembro y una empresa de transporte a fin de ofrecer al público servicios de transporte suficientes.

El contrato de servicio público podrá comprender en particular:

- servicios de transporte que cumplan normas establecidas de continuidad, regularidad, capacidad y calidad,
- servicios de transporte complementarios,
- servicios de transporte a precios y condiciones determinados, en especial para determinadas categorías de viajeros o para determinadas conexiones,
- adaptaciones de los servicios a las necesidades reales.

2. Todo contrato de servicio público incluirá, entre otros, los siguientes puntos:

- a) las características de los servicios que se ofrezcan y, principalmente, las normas de continuidad, regularidad, capacidad y calidad;
- b) el precio de las prestaciones a que se refiera el contrato, que se añadirá a los ingresos por tarifas o incluirá los ingresos, así como las modalidades de las relaciones financieras entre las dos partes;
- c) las normas para ampliar o modificar el contrato, en particular para tomar en consideración aquellos cambios imprevisibles que se pudieran producir;
- d) la duración de la validez del contrato;
- e) las sanciones en caso de incumplimiento del contrato.»

5 El artículo 17, apartado 2, párrafo primero, de dicho Reglamento establece:

«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 [CEE].»

Reglamento (CE) n° 1370/2007

6 El artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo (DO L 315, p. 1), establece, en particular:

«1. En los contratos de servicio público y en las reglas generales se deberán:

- a) definir claramente las obligaciones de servicio público que el operador de servicio público debe ejecutar, y los territorios correspondientes;
- b) establecer por anticipado, de modo objetivo y transparente:
 - i) los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, si procede, y

ii) la naturaleza y el alcance de cualesquiera derechos exclusivos,

de manera tal que se evite una compensación excesiva. En el caso de los contratos de servicio público adjudicados con arreglo al artículo 5, apartados 2, 4, 5 y 6, esos parámetros se determinarán de forma que ninguna compensación pueda exceder en caso alguno del importe necesario para cubrir la incidencia financiera neta en los costes e ingresos derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes conservados por el operador de servicio público y la existencia de unos beneficios razonables;

c) definir las modalidades de distribución de los costes derivados de la prestación de los servicios. Estos costes podrán incluir en particular los de personal, energía, gastos de infraestructura, mantenimiento y reparación de los vehículos de transporte público, del material rodante y de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de los servicios de transporte de viajeros, y los costes fijos y una remuneración apropiada de los capitales propios.

2. Los contratos de servicio público y las reglas generales definirán asimismo las modalidades de distribución de los ingresos derivados de la venta de los títulos de transporte, ingresos que podrán ser conservados por el operador de servicio público, reintegrados a la autoridad competente o repartidos entre ambos.

3. La duración de los contratos de servicio público será limitada y no podrá superar [...] 15 años para los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril u otros modos ferroviarios.»

7 El artículo 5, apartados 1, 3 y 6, de dicho Reglamento establece:

«1. Los contratos de servicio público se adjudicarán de acuerdo con las normas establecidas en el presente Reglamento. [...]

[...]

3. Toda autoridad competente que recurra a un tercero que no sea un operador interno deberá adjudicar los contratos de servicio público con arreglo a un procedimiento de licitación equitativo, salvo en los casos indicados en los apartados [...] y 6. El procedimiento adoptado para la licitación estará abierto a cualquier operador, será equitativo y respetará los principios de transparencia y no discriminación. Tras la presentación de las ofertas y una posible preselección, podrán llevarse a cabo negociaciones, siempre en cumplimiento de los mencionados principios, con el fin de precisar los elementos que mejor permitan responder a la especificidad o la complejidad de las necesidades.

[...]

6. Salvo que lo prohíba el Derecho nacional, las autoridades competentes podrán optar por la adjudicación directa de los contratos de servicio público de transporte ferroviario, con la excepción de otros tipos de transporte por vía férrea, como el metro o el tranvía. A modo de excepción a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, la duración de dichos contratos no será superior a diez años [...].»

8 El artículo 6 de ese Reglamento dispone:

«1. Toda compensación vinculada a una regla general o a un contrato de servicio público deberá cumplir lo dispuesto en el artículo 4, con independencia de las modalidades de adjudicación del contrato. Toda compensación, cualquiera que sea su naturaleza, vinculada a un contrato de servicio público adjudicado directamente conforme al artículo 5, apartados [...] o 6, o vinculada a una regla general deberá además ajustarse a lo dispuesto en el anexo.

2. A petición escrita de la Comisión, los Estados miembros le comunicarán en un plazo de tres meses u otro plazo más largo fijado en la mencionada petición todos los datos que la Comisión considere necesarios para determinar si las compensaciones otorgadas son compatibles con el presente Reglamento.»

- 9 El artículo 8 del citado Reglamento, titulado «Disposiciones transitorias», indica, en sus apartados 2 y 3:

«2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3, la adjudicación de contratos de servicio público por ferrocarril y por carretera cumplirá lo dispuesto en el artículo 5 a partir del 3 de diciembre de 2019. Durante ese período transitorio los Estados miembros tomarán medidas para cumplir progresivamente el artículo 5 con el fin de evitar problemas estructurales graves, en particular, en lo que respecta a la capacidad de transporte.

Dentro de un plazo de seis meses a partir del final de la primera mitad del período transitorio, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe de evaluación en el que se destacará la aplicación de la adjudicación progresiva de los contratos de servicio público de acuerdo con el artículo 5. Tomando como base los informes de evaluación de los Estados miembros, la Comisión podrá proponer las medidas adecuadas a la atención de los Estados miembros.

3. En lo que respecta a la aplicación del apartado 2, no se tendrán en cuenta los contratos de servicio público adjudicados con arreglo al Derecho comunitario y al Derecho nacional:

- a) antes del 26 de julio de 2000, con arreglo a un procedimiento de licitación equitativo;
- b) antes del 26 de julio de 2000, con arreglo a un procedimiento distinto del procedimiento de licitación equitativo;
- c) a partir del 26 de julio de 2000 y antes del 3 de diciembre de 2009, con arreglo a un procedimiento de licitación equitativo;
- d) a partir del 26 de julio de 2000 y antes del 3 de diciembre de 2009, con arreglo a un procedimiento distinto del procedimiento de licitación equitativo.

Los contratos a que se refiere la letra a) podrán continuar hasta su expiración. Los contratos a que se refieren las letras b) y c) podrán continuar asimismo hasta su expiración, pero no por un período superior a 30 años. Los contratos a que se refiere la letra d) también podrán continuar hasta su expiración, siempre que sean de duración limitada y comparable a las duraciones que se especifican en el artículo 4.

Los contratos de servicio público podrán continuar hasta su expiración en caso de que su rescisión pueda provocar consecuencias jurídicas o económicas indebidas y siempre que la Comisión haya dado su aprobación.»

- 10 Con arreglo al artículo 9, apartado 1, del Reglamento n° 1370/2007:

«Las compensaciones de servicio público para la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros o para cumplir las obligaciones tarifarias establecidas en virtud de normas generales, abonadas de conformidad con el presente Reglamento, serán compatibles con el mercado común y quedarán exentas de la obligación de notificación previa establecida en el artículo 88 [CE], apartado 3.»

- 11 A tenor del artículo 10, apartado 1, de ese Reglamento:

«Queda derogado el Reglamento (CEE) n° 1191/69. [...]»

- 12 De conformidad con su artículo 12, el Reglamento n° 1370/2007 entró en vigor el 3 de diciembre de 2009.

Antecedentes del litigio

- 13 El Sr. Andersen ejerce, con el nombre comercial Gråhundbus v/Jørgen Andersen, actividades de servicios de transporte en autocar en Dinamarca y en el extranjero. Entre otros, cubre el trayecto entre Copenhague (Dinamarca) e Ystad (Suecia). Ystad está conectada por vía marítima con la isla de Bornholm (Dinamarca).
- 14 DSB es el operador histórico en Dinamarca en el ámbito del transporte ferroviario. En la fecha de los hechos de que se trata, DSB era íntegramente propiedad del Estado danés y únicamente prestaba servicios de transporte de viajeros por ferrocarril y servicios conexos.
- 15 Desde la abolición del monopolio de DSB el 1 de enero de 2000, existen en Dinamarca dos regímenes de prestación de servicios de transporte ferroviario de pasajeros: el libre tráfico, operado sobre una base comercial, y el tráfico de servicio público, regulado por contratos de servicio público que pueden establecer el pago de compensaciones por las rutas realizadas.
- 16 En los años 2000 a 2004, DSB operó en el marco de un contrato de servicio público de transporte relativo a las líneas de larga distancia y a las líneas regionales. A partir del 15 de diciembre de 2002, dicho contrato incluyó también la ruta entre Copenhague e Ystad, que anteriormente estaba sujeta a un régimen de libre tráfico.
- 17 En los años 2005 a 2014, DSB obtuvo también un nuevo contrato de servicio público de transporte relativo a las líneas de larga distancia y a las líneas regionales, a las rutas internacionales con Alemania y a la ruta entre Copenhague e Ystad.
- 18 A raíz de la presentación de dos denuncias, una de ellas por parte del Sr. Andersen, contra los contratos de servicio público obtenidos por DSB, la Comisión decidió, el 10 de septiembre de 2008, incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2 (en lo sucesivo, «Decisión de incoación»). Al término de este procedimiento, adoptó, el 24 de febrero de 2010, la Decisión controvertida, cuyos artículos 1 a 3 tienen la siguiente redacción:

«Artículo 1

Los contratos de servicio público de transporte celebrados entre el Ministerio de Transportes danés y [DSB] implican ayudas estatales contempladas en el artículo 107 [TFUE], apartado 1.

Dichas ayudas estatales son compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 93 [TFUE], a condición de que se cumplan las condiciones contempladas en los artículos 2 y 3 de la presente Decisión.

Artículo 2

Dinamarca introducirá en todos los contratos de servicio público de transporte de [DSB] vigentes el mecanismo de restitución descrito en los considerandos 222 a 240 y 356 de la presente Decisión, cuyas principales características son las siguientes:

- Ajuste de los pagos contractuales al final del ejercicio anual mediante una reducción bruta calculada sobre la base de la siguiente ecuación:

$$\text{Ingresos totales} - \text{beneficio razonable} - \text{gastos totales} = \text{reducción bruta}$$

- Modulación de la reducción bruta para tener en cuenta las mejoras de eficacia y de calidad del servicio según la ecuación y los parámetros siguientes:

Mecanismo de restitución = reducción bruta – correcciones (COST Δ . + Pas.km Δ) = reducción neta

- Coste Δ : reducción de los costes (por pasajero-kilómetro) respecto al coste medio de los cuatro últimos años según el cálculo: diferencial de coste por pasajero-kilómetro (en porcentaje) respecto al coste medio de los cuatro últimos años multiplicado por una base de coste total, y
 - Pas.km Δ : aumento del tráfico de pasajeros medido en pasajeros-kilómetro (0,80 [coronas danesas (DKK)] por pasajero-kilómetro),
 - el total de las reducciones debido a las mejoras en los resultados no podrá superar la reducción bruta de un año determinado. La reducción neta se situará, pues, entre cero y la reducción bruta.
- Implantación de un límite superior en el mecanismo de restitución que permita garantizar el mantenimiento del beneficio a un nivel razonable según la fórmula y las características siguientes:

Beneficio razonable (6 %) + correcciones (COST Δ . + Pas.km Δ) /Capital propio < 12 %

- El cálculo solo tendrá en cuenta la parte del capital propio que corresponda a la actividad de servicio público de DSB;
- El límite superior del beneficio razonable se fijará en un rendimiento del capital propio del 12 %, que será, sin embargo, de un máximo del 10 % en un período trianual.

Artículo 3

Las compensaciones eventualmente debidas a DSB por la empresa Ansaldo Breda por los retrasos en la entrega del material rodante deberán revertirse al Estado danés.»

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 19 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 18 de febrero de 2011, el Sr. Andersen interpuso un recurso en el que solicitaba la anulación del artículo 1, párrafo segundo, de la Decisión controvertida.
- 20 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 23 de mayo de 2011, el Reino de Dinamarca y DSB solicitaron intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante autos de 22 de junio de 2011, el Presidente de la Sala Quinta del Tribunal General admitió dichas intervenciones.
- 21 En apoyo de su recurso, el Sr. Andersen formuló tres motivos, el tercero de los cuales se basaba en que la Comisión había incurrido en error de Derecho al haber aplicado a los hechos del presente asunto el Reglamento n° 1370/2007 en lugar del Reglamento n° 1191/69.
- 22 El Tribunal General estimó el tercer motivo y, en consecuencia, anuló el artículo 1, párrafo segundo, de la Decisión controvertida.

- 23 A este respecto, después de haber recordado, en el apartado 40 de la sentencia recurrida, que, por lo que se refiere a las ayudas abonadas sin haber sido notificadas, las normas de Derecho sustantivo aplicables son las vigentes en el momento en que se pagó la ayuda, el Tribunal General consideró, en los apartados 46 y 48 de dicha sentencia, que, en el presente asunto, la compatibilidad de las ayudas de que se trata con el mercado interior debería haberse apreciado en relación con las normas sustantivas vigentes en la fecha en que fueron pagadas, a saber, el Reglamento n° 1191/69, y que la Comisión, al haber aplicado a este respecto el Reglamento n° 1370/2007, había incurrido en error de Derecho.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 24 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de septiembre de 2013, Dansk Tog, asociación danesa con domicilio social en Copenhague, solicitó, con arreglo al artículo 40, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que se admitiera su intervención en el presente asunto en apoyo de las pretensiones del Sr. Andersen. Mediante auto de 3 de abril de 2014, el Presidente del Tribunal de Justicia accedió a dicha solicitud.
- 25 La Comisión, en su recurso de casación, y DSB, en su adhesión a la casación, solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, anule la sentencia recurrida, desestime el recurso de anulación de la Decisión controvertida y condene en costas al Sr. Andersen.
 - Con carácter subsidiario, declare que el tercer motivo alegado en primera instancia no está bien fundado, devuelva el asunto al Tribunal General, y reserve la decisión sobre las costas.
- 26 El Reino de Dinamarca, en su adhesión a la casación, solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Declare que la aplicación errónea por la Comisión del Reglamento n° 1370/2007 no justifica la anulación de la Decisión controvertida.
- 27 El Sr. Andersen solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, desestime el recurso de casación y las adhesiones a la casación, y condene a la Comisión, a DSB y al Reino de Dinamarca al pago de las costas ocasionadas por su recurso de casación y sus respectivas adhesiones a la casación.
 - Con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal General.
- 28 Dansk Tog solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, desestime el recurso de casación y las adhesiones a la casación.
 - Con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal General.
 - Condene a la Comisión, a DSB y al Reino de Dinamarca al pago de las costas que se le hayan ocasionado.

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

- 29 La fase oral se declaró concluida el 21 de mayo de 2015, tras la presentación de las conclusiones del Abogado General.
- 30 Mediante escrito de 10 de julio de 2015, recibido en el Tribunal de Justicia el mismo día, DSB solicitó al Tribunal que ordenara la reapertura de la fase oral.
- 31 En apoyo de dicha solicitud, DSB alegó que las conclusiones del Abogado General se basaban en consideraciones jurídicas sobre las que las partes del procedimiento no pudieron intercambiar suficientemente sus puntos de vista.
- 32 A este respecto, ha de recordarse, por una parte, que el Tribunal de Justicia podrá ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, conforme al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o también cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia (sentencia *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, apartado 26).
- 33 Por otra parte, en virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, el Abogado General tiene la función de presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia, requieran su intervención. El Tribunal de Justicia no está vinculado por las conclusiones del Abogado General ni por la motivación que éste desarrolla para llegar a las mismas (sentencia *Comisión y otros/Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 57).
- 34 En el presente caso, el Tribunal considera, tras oír al Abogado General, que la información de que dispone es suficiente para dictar sentencia y que para la resolución de este asunto no es preciso basarse en argumentos no debatidos entre las partes. Por lo tanto, no procede estimar la solicitud de reapertura de la fase oral.

Sobre el recurso de casación principal

Alegaciones de las partes

- 35 En apoyo de su recurso de casación, la Comisión invoca un motivo único, basado en que, al reprocharle que había aplicado retroactivamente el Reglamento n° 1370/2007 a los hechos del presente asunto, el Tribunal General infringió los artículos 108 TFUE, apartados 2 y 3, 288 TFUE y 297 TFUE, apartado 1.
- 36 La Comisión alega que es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, por una parte, que una norma nueva se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida durante la vigencia de la norma anterior y, por otra, que, con el fin de garantizar el respeto de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, las normas de la Unión de Derecho sustantivo deben interpretarse en el sentido de que sólo contemplan situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor en la medida en que de sus términos, finalidad o sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles dicho efecto.
- 37 La Comisión observa que sólo el segundo supuesto constituye una aplicación retroactiva de la norma nueva y considera, por tanto, que la cuestión decisiva en el presente asunto es si una ayuda ilegal está comprendida en uno u otro supuesto.

- 38 La Comisión señala que el Tribunal de Justicia ha declarado, en la sentencia Comisión/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), que la Comisión puede aplicar una norma nueva a cualquier proyecto de ayuda, incluso en los casos en que la notificación de éste sea anterior a la entrada en vigor de dicha norma nueva.
- 39 Según la Comisión, en los apartados 51 y 52 de esa sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que las normas, principios y criterios de apreciación de la compatibilidad de las ayudas de Estado en vigor en la fecha en la que la Comisión adopta su decisión sobre la compatibilidad pueden, en principio, considerarse mejor adaptados al contexto de la competencia, y que la notificación de los programas de ayudas no es más que una obligación procedimental que no puede tener el efecto de establecer el régimen jurídico aplicable a las ayudas que tiene por objeto.
- 40 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 53 de dicha sentencia, que la notificación por un Estado miembro de una ayuda no crea una situación definitivamente constituida ni implica que la Comisión se pronuncie sobre su compatibilidad con el mercado interior aplicando las normas vigentes en la fecha en que se produjo dicha notificación.
- 41 La Comisión añade que, en la sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión (C-465/09 P a C-470/09 P, EU:C:2011:372, apartados 125 y 128), el Tribunal de Justicia consideró, en primer lugar, que la aplicación de normas nuevas a una ayuda ilegal no se refiere a una situación que haya adquirido carácter definitivo con anterioridad, sino a una situación en curso; que la aplicación eficaz de la política de competencia exige que la Comisión pueda en todo momento adaptar su evaluación a las necesidades de esta política y, por último, que no es razonable que un Estado miembro que no haya notificado un régimen de ayudas a la Comisión espere que dicho régimen sea evaluado con arreglo a las normas aplicables en el momento en que se adoptó.
- 42 La Comisión sostiene que el Tribunal General estableció, en el apartado 55 de la sentencia recurrida, una distinción errónea entre el presente asunto y el que dio lugar a la sentencia Diputación Foral de Vizcaya/Comisión (C-465/09 P a C-470/09 P, EU:C:2011:372). Afirma que si bien es cierto que dicha sentencia se refería a la legalidad de normas transitorias fijadas en unas Directrices adoptadas por la Comisión, el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia tiene un alcance más amplio y puede aplicarse con mayor razón a los reglamentos y al resto de los actos legislativos vinculantes. Por lo demás, la Comisión afirma que de dicha sentencia se desprende que el Tribunal de Justicia no consideró que las Directrices se hubieran aplicado retroactivamente.
- 43 Por consiguiente, la Comisión estima que, al basarse, en los apartados 40 a 43 y 46 a 48 de la sentencia recurrida, en las sentencias SIDE/Comisión (T-348/04, EU:T:2008:109, apartados 58 a 60) e Italia/Comisión (T-3/09, EU:T:2011:27, apartado 61), el Tribunal General incurrió en error de Derecho.
- 44 La Comisión asevera que el Tribunal General consideró erróneamente en dichas sentencias que la compatibilidad con el mercado interior de una ayuda abonada sin haber sido notificada debe apreciarse a la luz de las normas vigentes en la fecha de su concesión, puesto que la distinción establecida por dicho Tribunal entre ayuda notificada y ayuda ilegal no tiene relevancia jurídica.
- 45 La Comisión señala que la situación relativa a la concesión de una ayuda, notificada o no, no puede considerarse definitiva mientras la Comisión no haya adoptado su decisión sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior y esa decisión no haya adquirido firmeza. En primer lugar, la recuperación de dicha ayuda puede ordenarse en todo momento, bien por la Comisión, bien por el juez nacional, mientras la Comisión no la haya aprobado y la decisión de aprobación no haya adquirido firmeza. En segundo lugar, un Estado miembro que incumpla las obligaciones de notificación y suspensión que exige el artículo 108 TFUE, apartado 3, no puede ser tratado de manera más favorable

que un Estado miembro que las haya cumplido. Por último, no debe protegerse al beneficiario de una ayuda ilegal frente a una modificación de las normas sustantivas aplicables a la apreciación de la compatibilidad de esa ayuda por la Comisión.

- 46 La Comisión considera por tanto que el Tribunal General incurrió en error al estimar que las ventajas y desventajas ocasionadas por la concesión de las ayudas de que se trata se materializaron en el período durante el que se pagaron dichas ayudas.
- 47 En efecto, como el Abogado General Alber indicó en sus conclusiones en los asuntos acumulados Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión (C-74/00 P y C-75/00 P, EU:C:2002:106, apartados 143 y 144), los efectos de una ayuda ilegal perduran hasta su devolución, ya que ésta fortalece permanentemente la posición competitiva de la empresa beneficiaria con respecto a sus competidores.
- 48 El Sr. Andersen y Dansk Tog refutan estas alegaciones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 49 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, una norma nueva se aplica, en principio, inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida durante la vigencia de la norma anterior. El Tribunal de Justicia también ha declarado que el principio de protección de la confianza legítima no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, que una norma nueva se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas durante la vigencia de la norma anterior (sentencia Comisión/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 50 En cambio, con el fin de garantizar el respeto de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, las normas de la Unión de Derecho sustantivo deben interpretarse en el sentido de que sólo son aplicables a situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor en la medida en que de sus términos, finalidad o sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles dicho efecto (sentencias Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, EU:C:2002:57, apartado 49, y Comisión/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, apartado 44).
- 51 Por lo que respecta a la cuestión de si las ayudas de que se trata constituyen una situación que adquirió carácter definitivo con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Reglamento n° 1370/2007 o una situación nacida durante la vigencia del Reglamento n° 1191/69 pero cuyos efectos se desplegaban todavía en esa fecha, ha de recordarse que las disposiciones transitorias enunciadas en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n° 1370/2007 establecieron que los contratos de servicio público vigentes a 3 de diciembre de 2009 «[podrían] continuar hasta su expiración», siempre que se respetaran los períodos de vigencia máxima establecidos en esa disposición y que dichos contratos hubieran sido «adjudicados con arreglo al Derecho comunitario y al Derecho nacional».
- 52 Pues bien, en virtud del artículo 17, apartado 2, del Reglamento n° 1191/69, las compensaciones abonadas a una empresa de transporte a cambio de las cargas derivadas de la obligación de servicio público que se le exigía quedaban dispensadas de la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, cuando cumplieran los requisitos enunciados en las secciones II, III y IV de dicho Reglamento. En efecto, dicho Reglamento consideraba esas ayudas compatibles con el mercado interior.
- 53 Por consiguiente, las ayudas abonadas a una empresa de transporte público en una fecha en que el Reglamento n° 1191/69 estaba todavía vigente y que cumplían los requisitos enunciados en las secciones II, III y IV de ese Reglamento constituían una situación que había adquirido carácter definitivo con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento n° 1370/2007.

- 54 De estas consideraciones resulta que, al adoptar la Decisión controvertida, la Comisión debería haber examinado previamente a la luz del Reglamento n° 1191/69 las ayudas abonadas con arreglo al primer contrato de servicio público de transporte celebrado para los años 2000 a 2004 y las ayudas abonadas antes del 3 de diciembre de 2009 con arreglo al segundo contrato de servicio público de transporte celebrado para los años 2005 a 2014, con el fin de verificar si esas ayudas cumplían los requisitos enunciados en las secciones II, III y IV de dicho Reglamento y quedaban, por tanto, dispensadas de la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE apartado 3.
- 55 En cambio, la Comisión debería haber examinado a la luz del Reglamento n° 1370/2007, sin perjuicio de las normas transitorias mencionadas en el apartado 51 de la presente sentencia, tanto la legalidad como la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas abonadas a partir del 3 de diciembre de 2009 con arreglo al segundo contrato de servicio público de transporte celebrado para los años 2005 a 2014.
- 56 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la que hace referencia la Comisión no desvirtúa esta conclusión.
- 57 En primer lugar, la Comisión no puede basar ningún argumento en los apartados 51 y 52 de la sentencia Comisión/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), puesto que las circunstancias del presente asunto difieren en lo fundamental de las del asunto que dio lugar a dicha sentencia, que se refería a ayudas de Estado que no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de un reglamento de exención por categoría en la fecha en que las autoridades nacionales competentes decidieron su concesión.
- 58 En segundo lugar, por las mismas razones, los apartados 125 a 128 de la sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión (C-465/09 P a C-470/09 P, EU:C:2011:372) no proporcionan ningún apoyo a la tesis de la Comisión según la cual las ayudas controvertidas en el presente asunto debían apreciarse únicamente a la luz del Reglamento n° 1370/2007.
- 59 En tercer lugar, por lo que respecta a la alegación basada en que la recuperación de una ayuda ilegal podría ordenarse hasta el momento en que la Comisión adopte una decisión relativa a esas ayudas, ha de señalarse que, en el presente asunto, no se ha acreditado la ilegalidad de las ayudas de que se trata.
- 60 Así pues, de las apreciaciones realizadas en los apartados 54 y 55 de la presente sentencia resulta que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 46 de la sentencia recurrida, que la compatibilidad con el mercado interior de todas las ayudas controvertidas debería haberse apreciado a la luz del Reglamento n° 1191/69.
- 61 Por lo tanto, debe anularse la sentencia recurrida en la medida en que, por lo que se refiere a las ayudas abonadas a partir del 3 de diciembre de 2009 con arreglo al segundo contrato de servicio público de transporte celebrado para los años 2005 a 2014, el Tribunal General anuló el artículo 1, párrafo segundo, de la Decisión controvertida.
- 62 Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General para que se pronuncie, en relación con los tres motivos de la demanda, teniendo en cuenta el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n° 1370/2007, acerca de la legalidad de la Decisión controvertida en la medida en que ésta declaró que las ayudas abonadas a partir del 3 de diciembre de 2009 con arreglo al segundo contrato de servicio público de transporte celebrado para los años 2005 a 2014 eran compatibles con el mercado interior.
- 63 Se desestima el recurso de casación en todo lo demás.

Sobre las adhesiones a la casación

Alegaciones de las partes

- ⁶⁴ DSB alega que la aplicación del Reglamento n° 1370/2007 a los hechos del presente asunto, suponiendo que fuera errónea, resulta irrelevante para la legalidad de la Decisión controvertida, ya que la aplicación del Reglamento n° 1191/69 no hubiera dado lugar a una conclusión distinta acerca de la compatibilidad de las ayudas de que se trata.
- ⁶⁵ A este respecto, DSB señala que, en el apartado 398 de la Decisión controvertida, la Comisión hizo referencia a las normas de apreciación del Reglamento n° 1191/69, tal como las había expuesto ya en los apartados 124 a 131 de la Decisión de incoación. Afirma que en estos últimos apartados la Comisión examinó el artículo 14 de dicho Reglamento y concluyó que la apreciación de la compatibilidad de dichas ayudas debía efectuarse a la luz de los principios generales que se derivan del Tratado CE, de la jurisprudencia y de la práctica decisoria de la Comisión.
- ⁶⁶ En particular, DSB sostiene que la Comisión indicó que esos principios generales exigen que el importe de la compensación no supere lo necesario para cubrir 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. Por último, alega que la Comisión expuso su dictamen preliminar sobre si concurría ese criterio en el caso de las ayudas de que se trata.
- ⁶⁷ De este modo, de la Decisión controvertida en relación con la Decisión de incoación resulta de manera suficientemente motivada la razón por la que la aplicación del Reglamento n° 1191/69 no hubiera podido dar lugar a un resultado diferente del que se deriva de la aplicación del Reglamento n° 1370/2007. DSB señala que, según jurisprudencia reiterada, una decisión está suficientemente motivada si se remite a un documento que ya obra en poder del destinatario y contiene los elementos en los que la institución basó su decisión (sentencia Bundesverband deutscher Banken/Comisión, T-36/06, EU:T:2010:61, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- ⁶⁸ Por consiguiente, DSB considera que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al afirmar, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, que la apreciación de las ayudas de que se trata se realizó únicamente sobre la base del Reglamento n° 1370/2007 y, en el apartado 58 de dicha sentencia, que no podía sustituir la apreciación de la Comisión por la suya propia ni determinar sobre la base del Reglamento n° 1191/69 si las ayudas eran compatibles con el mercado interior.
- ⁶⁹ DSB sostiene que, por el contrario, el Tribunal General estaba obligado a examinar si, por una parte, la interpretación del Reglamento n° 1191/69 realizada por la Comisión y, por otra, las conclusiones que ésta extrajo de esa interpretación eran exactas. A este respecto, DSB recuerda que, según jurisprudencia reiterada, un error de Derecho no justifica la anulación de una decisión cuando, de no haberse cometido el error, la Comisión habría adoptado la misma decisión (sentencias Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, EU:C:2002:524, apartado 122; CMA CGM y otros/Comisión, T-213/00, EU:T:2003:76, apartados 101 a 103; sentencias González y Díez/Comisión, T-25/04, EU:T:2007:257, apartado 74, y Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, apartado 219).
- ⁷⁰ Por lo que se refiere al Gobierno danés, éste considera que, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desnaturalizó el contenido de la Decisión controvertida al estimar que la apreciación de las ayudas de que se trata se había realizado únicamente sobre la base del Reglamento n° 1370/2007. A este respecto, las alegaciones que dicho Gobierno formula son esencialmente idénticas a las de DSB, según se han resumido en los apartados 65 a 67 de la presente sentencia.

- 71 Por otra parte, el Gobierno danés alega que el Tribunal General vulneró el Derecho de la Unión al desestimar, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, sus alegaciones, y las de la Comisión y DSB, destinadas a demostrar que la aplicación del Reglamento n° 1370/2007 constituía sólo una irregularidad de forma que no podía afectar al contenido de la Decisión controvertida. En apoyo de esta alegación, dicho Gobierno invoca las sentencias González y Díez/Comisión (T-25/04, EU:T:2007:257, apartado 74) y Diputación Foral de Álava y otros/Comisión (T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, apartado 219).
- 72 La Comisión apoya tanto las alegaciones de DSB, salvo la resumida en el apartado 69 de la presente sentencia, como las del Gobierno danés, según se resume en el apartado 70 de la presente sentencia.
- 73 El Sr. Andersen refuta las alegaciones de DSB y del Gobierno danés. En particular, alega que, al afirmar que la Comisión había efectuado el examen de la compatibilidad únicamente sobre la base del Reglamento n° 1370/2007, el Tribunal General llevó a cabo una apreciación fáctica que no puede cuestionarse en el marco del presente recurso de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 74 Por lo que respecta a la admisibilidad de la alegación basada en que la Comisión examinó la compatibilidad de las ayudas de que se trata a la luz del Reglamento n° 1191/69 y del Reglamento n° 1370/2007, y no, contrariamente a la interpretación errónea que el Tribunal General hizo de la Decisión controvertida, únicamente a la luz del Reglamento n° 1370/2007, basta con señalar que dicha interpretación constituye una apreciación jurídica y no una mera constatación de hecho. En consecuencia, esta alegación es admisible.
- 75 En lo que atañe al fondo, de los apartados 304, 307, 314 y 397 de la Decisión controvertida se desprende que la Comisión indicó expresamente que el examen de la compatibilidad de las ayudas de que se trata debía basarse exclusivamente en el Reglamento n° 1370/2007. Además, los apartados 315 a 394 de esa Decisión ponen de relieve que efectivamente la Comisión llevó a cabo ese examen sólo a la luz de dicho Reglamento.
- 76 Si bien es cierto que, en el apartado 398 de la Decisión controvertida, la Comisión indicó que la aplicación del Reglamento n° 1191/69 no habría dado lugar a una conclusión diferente de la que extrajo de la aplicación del Reglamento n° 1370/2007, tal indicación no permite por sí sola acreditar que, como afirman tanto ésta como el Gobierno danés y DSB, la Comisión aplicó efectivamente el Reglamento n° 1191/69 para apreciar la compatibilidad de las ayudas de que se trata.
- 77 Además, aun cuando la Comisión señaló, en el apartado 398 de la Decisión controvertida, que las normas sustantivas del Reglamento n° 1191/69 eran «similares» a las del Reglamento n° 1370/2007, no afirmó que fueran idénticas, por lo que, en cualquier caso, en el presente asunto no concurren los requisitos de aplicación de la jurisprudencia del Tribunal General en la que se basan DSB y el Gobierno danés, es decir, las sentencias González y Díez/Comisión (T-25/04, EU:T:2007:257, apartado 74) y Diputación Foral de Álava y otros/Comisión (T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, apartado 219).
- 78 En cuanto a la circunstancia de que, en el apartado 398 de la Decisión controvertida, la Comisión se remitió a la exposición y a la interpretación que había realizado en la Decisión de incoación de las normas de apreciación del Reglamento n° 1191/69, basta con señalar que, contrariamente a lo que alegan DSB y el Gobierno danés, esta última decisión no contiene ninguna apreciación que pueda paliar la falta de examen en la Decisión controvertida de las ayudas de que se trata a la luz de dicho Reglamento.

- 79 En efecto, en los apartados 83 a 90 y 101 a 103 de la Decisión de incoación, relativos a la cuestión de la existencia de una ayuda de Estado, así como en los apartados 129 a 131 de esa Decisión, relativos a la posible compatibilidad de ésta con el Reglamento n° 1191/69, la Comisión se limitó a exponer las alegaciones de las partes y a indicar que albergaba dudas acerca del fundamento de las formuladas por DSB y el Gobierno danés.
- 80 Por consiguiente, tampoco concurren los requisitos de aplicación de la jurisprudencia a la que se remite DSB, a saber, la sentencia Bundesverband deutscher Banken/Comisión (T-36/06, EU:T:2010:61, apartado 53 y jurisprudencia citada), según la cual una decisión está suficientemente motivada si se remite a un documento que ya obra en poder del destinatario y contiene los elementos en los que la institución basó su decisión.
- 81 Por ello, si el Tribunal General hubiera comprobado, lo que tenía la obligación de hacer en opinión de DSB, el fundamento de la indicación que figura en el apartado 398 de la Decisión controvertida según la cual la aplicación en el presente asunto del Reglamento n° 1191/69 no habría dado lugar a una conclusión diferente, habría estado obligado a efectuar previamente una apreciación de la compatibilidad de las ayudas de que se trata a la luz de dicho Reglamento.
- 82 Pues bien, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, tal examen no compete al Tribunal General en el marco de un recurso de anulación, ya que no le corresponde sustituir la apreciación económica de la Comisión por la suya propia (véase, en este sentido, el auto DSG/Comisión, C-323/00 P, EU:C:2002:260, apartado 43, y la sentencia KME Germany y otros/Comisión, C-272/09 P, EU:C:2011:810, apartados 93 y 103).
- 83 En estas circunstancias, procede desestimar las adhesiones a la casación.

Costas

- 84 Dado que se devuelve el asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea Andersen/Comisión (T-92/11, EU:T:2013:143) en la medida en que, por lo que se refiere a las ayudas abonadas a partir del 3 de diciembre de 2009 con arreglo al segundo contrato de servicio público de transporte celebrado para los años 2005 a 2014, el Tribunal General anuló el artículo 1, párrafo segundo, de la Decisión 2011/3/UE de la Comisión, de 24 de febrero de 2010, relativa a los contratos de servicio público de transporte entre el Ministerio de Transportes danés y Danske Statsbaner [ayuda C-41/08 (ex NN 35/08)].**
- 2) **Desestimar el recurso de casación principal en todo lo demás.**
- 3) **Desestimar las adhesiones a la casación.**
- 4) **Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea para que se pronuncie, en relación con los tres motivos de la demanda, teniendo en cuenta el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo, acerca de la legalidad de la Decisión 2011/3/EU en la medida en que ésta declaró que las ayudas abonadas a partir del 3 de diciembre de 2009 con arreglo al segundo contrato de servicio público de transporte celebrado para los años 2005 a 2014 eran compatibles con el mercado interior.**

5) Reservar la decisión sobre las costas.

Firmas