



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 6 de octubre de 2021 \*

«Recurso de casación — Recurso de anulación — Ayudas de Estado — Financiación pública de la conexión fija ferrocarril-carretera del estrecho de Fehmarn — Ayudas individuales — Ayudas notificadas declaradas compatibles con el mercado interior — Realización de un proyecto importante de interés común europeo — Decisión de no formular objeciones — Monopolio — Distorsión de la competencia y afectación de los intercambios comerciales»

En los asuntos acumulados C-174/19 P y C-175/19 P,

que tienen por objeto sendos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 25 de febrero de 2019,

**Scandlines Danmark ApS**, con domicilio social en Copenhague (Dinamarca),

**Scandlines Deutschland GmbH**, con domicilio social en Hamburgo (Alemania),

representadas por la Sra. L. Sandberg-Mørch, advokat,

partes recurrentes en el asunto C-174/19 P,

apoyadas por:

**Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung eV**, con domicilio social en Fehmarn (Alemania), representada por la Sra. L. Sandberg-Mørch, advokat, y el Sr. W. Mecklenburg, Rechtsanwalt,

**Rederi Nordö-Link AB**, con domicilio social en Malmö (Suecia), representada por la Sra. L. Sandberg-Mørch y el Sr. A. Godsk Fallesen, advokater,

**Trelleborg Hamn AB**, con domicilio social en Trelleborg (Suecia), representada por la Sra. L. Sandberg-Mørch, advokat, y el Sr. J. L. Buendía Sierra, abogado,

partes coadyuvantes en el recurso de casación,

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

**Comisión Europea**, representada por los Sres. V. Bottka y S. Noë y por la Sra. L. Armati, en calidad de agentes,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

parte demandada en primera instancia,

**Reino de Dinamarca**, representado inicialmente por el Sr. J. Nymann-Lindegren y posteriormente por la Sra. V. Jørgensen, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Holdgaard, advokat,

**Föreningen Svensk Sjöfart**, con domicilio social en Gotemburgo (Suecia), representada por el Sr. J. L. Buendía Sierra, abogado,

**Naturschutzbund Deutschland (NABU) eV**, con domicilio social en Stuttgart (Alemania), representada por el Sr. T. Hohmuth, Rechtsanwalt, y la Sra. L. Sandberg-Mørch, advokat,

partes coadyuvantes en primera instancia,

y entre

**Stena Line Scandinavia AB**, con domicilio social en Gotemburgo, representada por la Sra. L. Sandberg-Mørch, advokat, y el Sr. P. Alexiadis, Solicitor,

parte recurrente en el asunto C-175/19 P,

apoyada por:

**Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung eV**, con domicilio social en Fehmarn, representada por la Sra. L. Sandberg-Mørch, advokat, y el Sr. W. Mecklenburg, Rechtsanwalt,

**Rederi Nordö-Link AB**, con domicilio social en Malmö, representada por la Sra. L. Sandberg-Mørch y el Sr. A. Godsk Fallesen, advokater,

**Trelleborg Hamn AB**, con domicilio social en Trelleborg, representada por la Sra. L. Sandberg-Mørch, advokat, y el Sr. J. L. Buendía Sierra, abogado,

partes coadyuvantes en el recurso de casación,

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

**Comisión Europea**, representada por los Sres. V. Bottka y S. Noë y por la Sra. L. Armati, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

**Reino de Dinamarca**, representado inicialmente por el Sr. J. Nymann-Lindegren y posteriormente por la Sra. V. Jørgensen en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Holdgaard, advokat,

**Föreningen Svensk Sjöfart**, con domicilio social en Gotemburgo, representada por el Sr. J. L. Buendía Sierra, abogado,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de noviembre de 2020;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de marzo de 2021;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante sus respectivos recursos de casación, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH, por una parte, y Stena Line Scandanavia AB, por otra, solicitan la anulación, en cuanto atañe a las primeras, de la sentencia de 13 de diciembre de 2018, Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland/Comisión (T-630/15, en lo sucesivo, «primera sentencia recurrida», EU:T:2018:942), y, en cuanto atañe a la segunda, de la sentencia de 13 de diciembre de 2018, Stena Line Scandinavia/Comisión (T-631/15, no publicada, en lo sucesivo, «segunda sentencia recurrida», EU:T:2018:944) (en lo sucesivo, conjuntamente, «sentencias recurridas»), por las que el Tribunal General anuló la Decisión C(2015) 5023 final de la Comisión, de 23 de julio de 2015, relativa a la ayuda de Estado SA.39078(2014/N) (Dinamarca), para la financiación del proyecto de la conexión fija del estrecho de Fehmarn (DO 2015, C 325, p. 5) (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), en la medida en que la Comisión Europea decidió no formular objeciones a las medidas adoptadas por el Reino de Dinamarca en favor de Femern A/S para la planificación, la construcción y la explotación de la conexión fija del estrecho de Fehmarn.
- 2 Mediante sus adhesiones a la casación, la Comisión solicita la anulación de las sentencias recurridas en la medida en que declararon la admisibilidad del recurso interpuesto por Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland y del interpuesto por Stena Line Scandinavia en tanto en cuanto se refieren a las medidas adoptadas por el Reino de Dinamarca en favor de Femern Landanlæg para la planificación, la construcción y la explotación de las conexiones por carretera y ferrocarril con el interior del territorio danés.

**I. Marco jurídico**

- 3 Con arreglo al artículo 1, letra h), del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), por «parte interesada» se entiende, en particular, cualquier empresa o asociación de empresas cuyos intereses puedan verse afectados por la concesión de una ayuda y, concretamente, el beneficiario de la misma, las empresas competidoras y las asociaciones socioprofesionales.

- 4 El artículo 4, apartados 1 a 4, del citado Reglamento establece:
- «1. La Comisión procederá al examen de la notificación desde el momento de su recepción. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, la Comisión adoptará una decisión con arreglo a lo establecido en los apartados 2, 3 o 4.
  2. Cuando, tras un examen previo, la Comisión compruebe que la medida notificada no constituye una ayuda, lo declarará mediante decisión.
  3. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada, en tanto en cuanto esté comprendida en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo [107 TFUE], no plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado [interior], decidirá que la medida es compatible con el mercado [interior] (denominada en lo sucesivo “decisión de no formular objeciones”). La decisión especificará la excepción del Tratado que haya sido aplicada.
  4. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada plantea dudas sobre su compatibilidad con el mercado [interior], decidirá incoar el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo [108 TFUE] (denominada en lo sucesivo “decisión de incoar el procedimiento de investigación formal”).»
- 5 El Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO 2015, L 248, p. 9), que derogó el Reglamento n.º 659/1999 con efectos a partir del 14 de octubre de 2015, contiene disposiciones idénticas a las citadas en el apartado anterior.

## II. Antecedentes del litigio

### A. Proyecto

- 6 El litigio tiene por objeto la financiación del proyecto de conexión entre Dinamarca y Alemania en el estrecho de Fehmarn, al norte de Lübeck (Alemania) (en lo sucesivo, «proyecto»). El proyecto consiste, por un lado, en la construcción de un túnel subterráneo entre la localidad de Rødby, en la isla de Lolland, Dinamarca, y la localidad de Puttgarden, en la isla de Fehmarn, Alemania, de una longitud de 19 kilómetros, dotado de una línea de ferrocarril electrificada y de una autopista (en lo sucesivo, «conexión fija»), y, por otro lado, en la ampliación y la mejora de las conexiones por carretera y ferrocarril con el interior del territorio danés, en particular la conexión por ferrocarril, de aproximadamente 120 kilómetros, entre Ringsted (Dinamarca) y Rødby. El proyecto fue aprobado mediante un tratado, firmado el 3 de septiembre de 2008 y ratificado en 2009, entre el Reino de Dinamarca y la República Federal de Alemania.
- 7 El coste total estimado del proyecto, correspondiente a los precios fijos de 2014, asciende a 64 400 millones de coronas danesas (DKK) (aproximadamente 8 700 millones de euros), de los que 54 900 millones de DKK (aproximadamente 7 400 millones de euros) están destinados a la planificación y la construcción de la conexión fija y 9 500 millones de DKK (aproximadamente 1 300 millones de euros) a la planificación y la construcción de las mejoras de las conexiones por carretera y ferrocarril con el interior del territorio danés.

- 8 De conformidad con el referido tratado firmado el 3 de septiembre de 2008 y con la Lov nr. 575 om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (Ley n.º 575 relativa a la construcción y a la gestión de la conexión fija del estrecho de Fehmarn y las conexiones con el interior del territorio danés), de 4 de mayo de 2015, la ejecución del proyecto fue encomendada a dos empresas públicas danesas. La primera, Femern, constituida en 2005, se encarga de la financiación, la construcción y la explotación de la conexión fija. La segunda, Femern Landanlæg A/S, constituida en 2009, se encarga de la financiación, la construcción y la explotación de las conexiones por carretera y ferrocarril con el interior del territorio danés. Femern Landanlæg es una filial de Sund & Bælt Holding A/S, sociedad propiedad del Estado danés. Femern pasó a ser filial de Femern Landanlæg tras la constitución de esta última.
- 9 La propiedad de las conexiones ferroviarias de que se trata se repartirá entre Banedanmark (20 %), administrador público de la infraestructura ferroviaria estatal en Dinamarca, y Femern Landanlæg (80 %).
- 10 El proyecto es financiado por Femern y Femern Landanlæg gracias a préstamos obtenidos en los mercados financieros internacionales con la garantía del Estado danés o mediante préstamos subsidiarios del Banco Nacional de Dinamarca. En cambio, estas sociedades no podrán obtener préstamos para actividades distintas de la financiación, la planificación, la construcción y la explotación de la conexión fija y de las conexiones por carretera y ferrocarril con el interior del territorio danés. Estas dos empresas también recibieron una aportación de capital del Estado danés.
- 11 Femern percibirá las tasas abonadas por los usuarios de la conexión fija para reembolsar su deuda y pagará dividendos a Femern Landanlæg que esta utilizará para reembolsar su propia deuda.
- 12 Femern Landanlæg también percibirá el 80 % del total de las tasas abonadas por los operadores ferroviarios a Banedanmark por la utilización de las conexiones ferroviarias según la distribución de la propiedad de tales conexiones entre dicha sociedad y el mencionado administrador público.
- 13 Banedanmark sufragará todos los costes relativos a la explotación de las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés, quedando los costes relativos a su mantenimiento repartidos entre Femern Landanlæg y Banedanmark de forma proporcional a sus respectivas cuotas de propiedad.

## **B. Antecedentes del litigio**

- 14 El proyecto fue precedido de una fase de planificación, cuya financiación fue notificada a la Comisión por las autoridades danesas.
- 15 Mediante Decisión de 13 de julio de 2009 relativa a la ayuda estatal N 157/2009 — Financiación de la fase de planificación de la conexión fija del estrecho de Fehmarn (DO 2009, C 202, p. 2), la Comisión concluyó, por una parte, que las medidas relacionadas con la financiación de la planificación del proyecto podrían no constituir una ayuda de Estado y, por otra parte, que, en cualquier caso, eran compatibles con el mercado interior. Por consiguiente, decidió no formular objeciones en el sentido del artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 659/1999.
- 16 El 22 de diciembre de 2014, las autoridades danesas notificaron a la Comisión las modalidades de financiación pública del proyecto, consistentes en aportaciones al capital social de las dos empresas y en garantías y préstamos estatales.

- 17 La Comisión aprobó estas medidas mediante la Decisión controvertida. Estimó, en particular, que las medidas de financiación pública concedidas a Femern Landanlæg para la financiación de las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés no constituían ayudas de Estado, por cuanto tales medidas no darían lugar a una distorsión de la competencia, dado que no existía competencia «en» o «por» el mercado de la administración y la explotación de la red ferroviaria nacional y que las conexiones ferroviarias propiedad de esta empresa serían mejoradas y explotadas por Banedanmark en las mismas condiciones que los restantes tramos de la red ferroviaria nacional danesa.
- 18 Asimismo, la Comisión consideró que las referidas medidas no podían afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, puesto que la administración y la explotación de la red ferroviaria de que se trata se llevaban a cabo en un mercado nacional, separado y geográficamente cerrado, que no estaba abierto a la competencia.
- 19 Por lo que se refiere a las medidas concedidas a Femern para la financiación de la conexión fija, la Comisión indicó que, de constituir una ayuda de Estado, serían en todo caso compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

### **III. Procedimientos ante el Tribunal General y sentencias recurridas**

#### **A. Asunto T-630/15**

- 20 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 10 de noviembre de 2015, Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland interpusieron un recurso de anulación contra la Decisión controvertida.
- 21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 6 de abril de 2016, el Reino de Dinamarca solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante auto de 29 de junio de 2016, el Presidente de la Sala Novena del Tribunal General admitió dicha intervención y estimó la solicitud de tratamiento confidencial presentada por las recurrentes respecto del Reino de Dinamarca.
- 22 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 7 de abril de 2016, Föreningen Svensk Sjöfart (en lo sucesivo, «FSS»), una asociación de armadores establecida en Suecia, y Naturschutzbund Deutschland (NABU) eV, una organización de protección del medio ambiente establecida en Alemania, solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de las recurrentes. Mediante auto de 30 de noviembre de 2016, el Presidente de la Sala Quinta del Tribunal General admitió dichas intervenciones y estimó la solicitud de tratamiento confidencial presentada por las recurrentes respecto de FSS y NABU.
- 23 Mediante la primera sentencia recurrida, el Tribunal General anuló la Decisión controvertida en la medida en que la Comisión había decidido no formular objeciones respecto de las medidas adoptadas por el Reino de Dinamarca en favor de Femern para la planificación, la construcción y la explotación de la conexión fija, y desestimó el recurso en todo lo demás.

## **B. Asunto T-631/15**

- 24 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 11 de noviembre de 2015, Stena Line Scandinavia interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida.
- 25 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 6 de abril de 2016, el Reino de Dinamarca solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante auto de 29 de junio de 2016, el Presidente de la Sala Novena del Tribunal General admitió dicha intervención.
- 26 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 7 de abril de 2016, FSS solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la recurrente. Mediante auto de 30 de noviembre de 2016, el Presidente de la Sala Quinta del Tribunal de Primera Instancia admitió dicha intervención.
- 27 Mediante la segunda sentencia recurrida, el Tribunal General anuló la Decisión controvertida en la medida en que la Comisión había decidido no formular objeciones respecto de las medidas adoptadas por el Reino de Dinamarca en favor de Femern para la planificación, la construcción y la explotación de la conexión fija, basándose en una motivación idéntica a la que se desarrolló en la primera sentencia recurrida, sin perjuicio de varias precisiones adicionales aportadas en los apartados 162 a 165 de la segunda sentencia recurrida. Desestimó el recurso en todo lo demás.

## **IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 28 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2019, Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland/Comisión (C-174/19 P, no publicado, EU:C:2019:1096), se admitió la intervención de Rederi Nordö-Link AB, Trelleborg Hamn AB y Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung eV (en lo sucesivo, «Aktionsbündnis») en apoyo de las pretensiones de Scandlines Danmark y de Scandlines Deutschland.
- 29 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2019, Stena Line Scandinavia/Comisión (C-175/19 P, no publicado, EU:C:2019:1095), se admitió la intervención de Rederi Nordö-Link, Trelleborg Hamn y Aktionsbündnis en apoyo de las pretensiones de Stena Line Scandinavia.
- 30 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de septiembre de 2020, se ordenó la acumulación de los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P a efectos de la fase oral del procedimiento y de la sentencia.

## **V. Pretensiones de las partes**

### **A. Asunto C-174/19 P**

- 31 Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland solicitan al Tribunal de Justicia que:
  - Anule la primera sentencia recurrida en la medida en que se refiere a las medidas de financiación adoptadas en favor de Femern Landanlæg.

- Declare la inadmisibilidad de la adhesión a la casación o, en cualquier caso, la desestime por infundada.
  - Condene a la Comisión a cargar con sus propias costas y con aquellas en las que incurran las recurrentes.
- 32 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación principal.
  - Anule la decisión tácita del Tribunal General por la que este declaró la admisibilidad de los recursos interpuestos por las recurrentes en lo tocante a las medidas de financiación adoptadas en favor de Femern Landanlæg.
  - Condene a las recurrentes a cargar con las costas relativas a los procedimientos ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia.
- 33 El Reino de Dinamarca solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación principal y que estime la adhesión a la casación.
- 34 FSS solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la primera sentencia recurrida en la medida en que desestimó los motivos invocados por Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland.
  - Anule la Decisión controvertida en su totalidad.
  - Ordene a la Comisión que inicie un procedimiento de investigación formal relativo a todas las medidas de ayuda relacionadas con el proyecto.
  - Declare la inadmisibilidad de la adhesión a la casación y, en cualquier caso, la desestime por infundada.
  - Condene a la Comisión a cargar con sus propias costas y con aquellas en las que incurran Scandlines Danmark, Scandlines Deutschland y FSS en el marco de los procedimientos seguidos ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia.
- 35 NABU solicita al Tribunal de Justicia que:
- Estime el recurso de casación principal y anule la primera sentencia recurrida.
  - Declare la inadmisibilidad de la adhesión a la casación o, en cualquier caso, la desestime por infundada.
  - Anule la Decisión controvertida en su totalidad.
  - Condene a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las de NABU.

- 36 Rederi Nordö-Link, Trelleborg Hamn y Aktionsbündnis solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Estime el recurso de casación principal y anule parcialmente la primera sentencia recurrida.
  - Condene a la Comisión a cargar con sus propias costas y con aquellas en las que incurran las partes coadyuvantes en casación.

#### **B. Asunto C-175/19 P**

- 37 Stena Line Scandinavia solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la segunda sentencia recurrida en la medida en que se refiere a las medidas de financiación adoptadas en favor de Femern Landanlæg.
  - Declare la inadmisibilidad de la adhesión a la casación o, en cualquier caso, la desestime por infundada.
  - Condene a la Comisión a cargar con sus propias costas y con aquellas en las que incurra la recurrente.
- 38 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación principal.
  - Estime su adhesión a la casación y anule la decisión tácita del Tribunal General por la que este declaró la admisibilidad del recurso interpuesto por la recurrente en lo tocante a las medidas de financiación adoptadas en favor de Femern Landanlæg.
  - Declare la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se refiere a dichas medidas.
  - Condene a la recurrente a cargar con las costas relativas a los procedimientos ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia.
- 39 El Reino de Dinamarca solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación principal y que estime la adhesión a la casación de la Comisión.
- 40 FSS solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la segunda sentencia recurrida.
  - Anule la Decisión controvertida en su totalidad.
  - Ordene a la Comisión que inicie un procedimiento de investigación formal relativo a todas las medidas de ayuda relacionadas con el proyecto.
  - Declare inadmisibile o infundada la adhesión a la casación.
  - Condene a la Comisión a cargar con sus propias costas y con aquellas en las que incurran la recurrente y FSS en los procedimientos ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia.

- 41 Rederi Nordö-Link, Trelleborg Hamn y Aktionsbündnis solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Estime el recurso de casación principal y anule parcialmente la segunda sentencia recurrida.
  - Condene a la Comisión a cargar con sus propias costas y con aquellas en las que incurran las partes coadyuvantes en casación.

## **VI. Sobre los recursos de casación principales**

- 42 En el asunto C-174/19 P, Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland invocan siete motivos en apoyo de su recurso de casación. Los motivos primero y segundo se dirigen contra la apreciación del Tribunal General relativa a la financiación de la parte del proyecto correspondiente a las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés y los demás motivos se refieren a la apreciación realizada por el Tribunal General sobre la financiación de la conexión fija. En el asunto C-175/19 P, Stena Line Scandinavia invoca seis motivos en apoyo de su recurso de casación, esencialmente idénticos a los seis primeros motivos invocados por las recurrentes en el asunto C-174/19 P.

### **A. Sobre la admisibilidad de los motivos de casación tercero a sexto invocados en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P**

#### ***1. Alegaciones de las partes***

- 43 La Comisión y el Reino de Dinamarca invocan, con carácter preliminar, la inadmisibilidad de los motivos tercero a sexto invocados por las recurrentes, basados en errores de Derecho supuestamente cometidos por el Tribunal General en lo que respecta al efecto incentivador, la subvencionabilidad de los costes de las conexiones con el interior del territorio danés y la distorsión de la competencia resultante de las medidas concedidas a Femern. Para alegar la inadmisibilidad de dichos motivos, en la medida en que se dirigen contra la motivación y no contra el fallo de las sentencias recurridas, se basan en el artículo 169, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y en la jurisprudencia relativa a esta disposición.
- 44 Las recurrentes afirman que tienen interés en ejercitar la acción y que los referidos motivos son admisibles, en particular en la medida en que permiten evitar que los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas así impugnados adquieran fuerza de cosa juzgada. NABU y FSS comparten, en esencia, la argumentación de las recurrentes.

#### ***2. Apreciación del Tribunal de Justicia***

- 45 En virtud del artículo 169, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, las pretensiones del recurso de casación deberán tener por objeto la anulación, total o parcial, de la resolución del Tribunal General tal y como figura en el fallo de dicha resolución.
- 46 Mediante las sentencias recurridas, el Tribunal General anuló los fundamentos de la Decisión controvertida relativos a las medidas adoptadas en favor de Femern para la conexión fija.

- 47 Pues bien, mediante sus motivos de casación tercero a sexto, las recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho al apreciar el efecto incentivador de las medidas, la subvencionabilidad de los costes de las conexiones con el interior del territorio danés y la distorsión de la competencia generada por dichas medidas.
- 48 Por consiguiente, procede declarar que, mediante estos motivos, las recurrentes no pretenden cuestionar el fallo de las sentencias recurridas, sino sus fundamentos de Derecho, y que la estimación de estos motivos no podría dar lugar a la anulación, total o parcial, de los fallos respectivos de esas sentencias.
- 49 De ello se deduce que procede declarar la inadmisibilidad de los referidos motivos.
- 50 Esta apreciación no queda desvirtuada por la alegación de NABU y de FSS, basada en la fuerza de cosa juzgada de los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas a los que se refieren dichos motivos.
- 51 Procede recordar a este respecto que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que la fuerza de cosa juzgada se extiende únicamente a los fundamentos de Derecho de una sentencia en los que se basa necesariamente el fallo y que son, por ello, indisociables del mismo (sentencia de 25 de julio de 2018, *Société des produits Nestlé y otros/Mondelez UK Holdings & Services*, C-84/17 P, C-85/17 P y C-95/17 P, EU:C:2018:596, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 52 En caso de anulación por el Tribunal General de una resolución de la Comisión, no cabe considerar que los fundamentos de Derecho en los que se basó dicho órgano jurisdiccional para desestimar determinadas alegaciones formuladas por las partes han adquirido fuerza de cosa juzgada (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, *Société des produits Nestlé y otros/Mondelez UK Holdings & Services*, C-84/17 P, C-85/17 P y C-95/17 P, EU:C:2018:596, apartado 53).
- 53 Los motivos de casación tercero a sexto invocados en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P se refieren a alegaciones formuladas en primera instancia y desestimadas por el Tribunal General en las sentencias recurridas. En estas circunstancias, las alegaciones formuladas por las recurrentes en sus motivos de casación tercero a sexto no pueden procurarles un beneficio ni influir en la parte del fallo de las sentencias recurridas por la que se anulan los fundamentos de la Decisión controvertida relativos a las medidas adoptadas en favor de Femern.
- 54 De ello se desprende que procede declarar la inadmisibilidad de los motivos de casación tercero a sexto invocados en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P.

## **B. Sobre el séptimo motivo de casación invocado en el asunto C-174/19 P**

- 55 Mediante el séptimo motivo de casación invocado en el asunto C-174/19 P, las recurrentes, apoyadas por Rederi Nordö-Link y Aktionsbündnis, alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho, en los apartados 40 a 52 de la primera sentencia recurrida, al declarar la inadmisibilidad de sus motivos relativos a las medidas de ayuda consistentes en tasas ferroviarias y a la utilización de bienes propiedad del Estado danés, puesto que tales medidas no eran objeto de la Decisión controvertida. NABU y FSS comparten, en esencia, esta argumentación.

- 56 Las recurrentes afirman, a este respecto, que existe una contradicción entre dicha sentencia y el auto de 13 de diciembre de 2018, Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland/Comisión (T-890/16, no publicado, EU:T:2018:1004), en el que el Tribunal General declaró que la Decisión de que se trata se refería a esas medidas de ayuda. Aducen que esta contradicción infringe el artículo 263 TFUE, párrafos primero y cuarto, y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- 57 La Comisión y el Reino de Dinamarca sostienen que el séptimo motivo de casación debe desestimarse por infundado y la Comisión alega además que dicho motivo es, en cualquier caso, inoperante.
- 58 A este respecto, es importante señalar que el Tribunal General no se pronunció, en la primera sentencia recurrida, en el sentido alegado por las recurrentes.
- 59 En efecto, por una parte, el Tribunal General desestimó, en el apartado 48 de la referida sentencia, las alegaciones de las recurrentes relativas a esas medidas por ser nuevas y, por tanto, inadmisibles. Por otra parte, y a mayor abundamiento, el Tribunal General no declaró, en el apartado 52 de dicha sentencia, que la Decisión relativa a la construcción de 2015 no tuviera por objeto las tasas ferroviarias y la utilización gratuita de bienes propiedad del Estado danés, sino que se limitó a desestimar la alegación de las recurrentes basada en la falta de motivación de la citada Decisión relativa a esas medidas por considerar que la alegación en cuestión no se refería, en sentido estricto, a una falta de motivación de dicha Decisión. Por otro lado, el Tribunal General se refirió únicamente, en el mencionado apartado 52, a las pretensiones de las recurrentes, sin realizar apreciación alguna sobre si esa misma Decisión se refería efectivamente a las antedichas medidas (auto de 3 de septiembre de 2021, Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland/Comisión, C-173/19 P, no publicado, EU:C:2021:699, apartado 53).
- 60 De ello se deduce que procede desestimar por infundado el séptimo motivo de casación invocado en el asunto C-174/19 P.

### **C. Sobre los motivos de casación primero y segundo invocados en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P**

- 61 Mediante su primer motivo de casación, que consta de cuatro partes, las recurrentes sostienen que el Tribunal General infringió los artículos 107 TFUE, apartado 1, y 108 TFUE, apartado 2, al declarar que la Comisión no había incurrido en error de Derecho ni encontrado serias dificultades para considerar que las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg no podían falsear la competencia. Mediante su segundo motivo de casación, alegan que el Tribunal General incurrió en los mismos errores de Derecho al estimar que dichas medidas no podían afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

#### ***1. Observaciones preliminares***

- 62 Ha de recordarse que, a tenor del artículo 107 TFUE, apartado 1, salvo que los Tratados dispongan otra cosa, 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, son incompatibles con el mercado interior en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

- 63 Por otro lado, dado que los motivos de casación primero y segundo de las recurrentes versan sobre la supuesta vulneración de sus derechos procesales, debe recordarse asimismo que el artículo 4 del Reglamento n.º 659/1999 establece una fase previa de examen de las medidas de ayuda notificadas que tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas de que se trata. Al término de esta fase, la Comisión puede comprobar que dicha medida bien no constituye una ayuda, bien está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1. En este último supuesto, si la citada medida no plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior, declara la medida compatible con el mercado interior adoptando una decisión de no formular objeciones. De lo contrario, la Comisión debe adoptar una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartados 43, 44 y 46).
- 64 Cuando la Comisión adopta una decisión de no formular objeciones, no solo declara la medida compatible con el mercado interior, sino que también rechaza implícita pero necesariamente incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, y en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartado 45).
- 65 Pues bien, el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, tiene carácter necesario siempre que la Comisión encuentre serias dificultades para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado interior. Por tanto, la Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa de examen del artículo 108 TFUE, apartado 3, para adoptar una decisión favorable a una ayuda, si, después de un primer examen, le es posible llegar a la convicción de que dicha ayuda es compatible con el mercado interior. Por el contrario, si este primer examen lleva a la Comisión a la convicción opuesta, o bien no le ha permitido superar todas las dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior, tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencia de 2 de abril de 2009, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión, C-431/07 P, EU:C:2009:223, apartado 61 y jurisprudencia citada).
- 66 El concepto de «dificultades serias» reviste carácter objetivo, toda vez que la existencia de estas no solo debe buscarse en las circunstancias de la adopción de la decisión tomada por la Comisión tras el examen previo, sino también en las apreciaciones en las que se ha basado dicha institución (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 67 Este análisis implica, por consiguiente, determinar si la apreciación de la información y de los elementos de que disponía la Comisión, en la fase previa de examen de la medida notificada, debería haber planteado objetivamente dudas en cuanto a la compatibilidad de esta medida con el mercado interior, dado que tales dudas deben dar lugar a la apertura de un procedimiento de investigación formal en el que pueden participar las partes interesadas a las que se refiere el artículo 1, letra h), del Reglamento n.º 659/1999, siendo de aplicación estos mismos principios cuando la Comisión sigue teniendo dudas sobre la propia clasificación como ayuda, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, de la medida examinada (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada).

## **2. Sobre la primera parte del primer motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P**

### **a) Alegaciones de las partes**

- 68 Mediante la primera parte del primer motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P, las recurrentes, apoyadas por las partes coadyuvantes, alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg no pueden afectar a la competencia pese a que la conexión fija y las conexiones ferroviarias constituyen un proyecto global, en el marco del cual no se discute que las medidas adoptadas en favor de Femern pueden falsear la competencia. FSS y NABU comparten, en esencia, esta argumentación.
- 69 Según las recurrentes, el Tribunal General estimó erróneamente que las actividades de Femern Landanlæg no incluyen la prestación de servicios de transporte a través del estrecho de Fehmarn, pese a que estas conexiones y la conexión fija constituyen un proyecto integral único y se han establecido precisamente con la finalidad de prestar servicios de transporte a través de dicho estrecho. Afirman que, en este sentido, el objeto de las medidas adoptadas en favor de Femern, por una parte, y las adoptadas en favor de Femern Landanlæg, por otra, es idéntico y consiste en la prestación de servicios de transporte a través del estrecho de Fehmarn.
- 70 Añaden que, en cualquier caso, las medidas concedidas únicamente para las conexiones ferroviarias falsean la competencia de la misma manera que las destinadas a las infraestructuras ferroviarias de la conexión fija.
- 71 En consecuencia, consideran que el Tribunal General estimó erróneamente, en el apartado 88 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 63 de la segunda sentencia recurrida, que las medidas adoptadas en favor de Femern y de Femern Landanlæg se refieren al mismo proyecto, pero tienen un objeto y beneficiarios diferentes.
- 72 Las recurrentes sostienen asimismo que la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y por el Reino de Dinamarca es infundada.
- 73 FSS alega, por su parte, que la circunstancia de que el proyecto sea ejecutado por dos sociedades distintas no justifica que las medidas de financiación concedidas sean examinadas por separado y considera que el análisis de los efectos sobre la competencia debería haberse apreciado en relación con el proyecto en su conjunto. Aduce que la parte del proyecto relativa a las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés está vinculada a la existencia de la conexión fija y que la financiación de las primeras está garantizada, además, por los dividendos pagados por Femern a Femern Landanlæg.
- 74 Rederi Nordö-Link sostiene que las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg afectan, en cualquier caso, al mercado de los servicios de transporte de un lado al otro del estrecho de Fehmarn y a la competencia en los mercados ascendentes, como el mercado para el suministro de materiales de construcción, y descendentes, como el mercado para la prestación de servicios de transporte por ferrocarril en Dinamarca.
- 75 La Comisión alega que las recurrentes no identifican con precisión los apartados que contienen los fundamentos de Derecho impugnados de las sentencias recurridas.

- 76 Añade que la primera parte del primer motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P es, en cualquier caso, infundada.
- 77 El Reino de Dinamarca alega, con carácter preliminar, que la Comisión no se pronunció definitivamente en la Decisión controvertida sobre la cuestión de si las medidas adoptadas en favor de Femern pueden falsear la competencia, ni siquiera sobre la cuestión de si se trata de una empresa a efectos de la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1. Sostiene que tal calificación no puede aplicarse ni a Femern ni a Femern Landanlæg.
- 78 Aduce, además, que las recurrentes invocan ante el Tribunal de Justicia las mismas alegaciones que han sido desestimadas por el Tribunal General.
- 79 Afirma asimismo que tales alegaciones son inadmisibles, basándose en que las recurrentes, por un lado, no delimitan con precisión los apartados que contienen los fundamentos de Derecho impugnados de las sentencias recurridas y, por otro, cuestionan igualmente la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal General en lo que respecta al objeto y a la función de las conexiones con el interior del territorio, sin alegar la existencia de una desnaturalización por parte de dicho órgano jurisdiccional.
- 80 Por último, sostiene que la primera parte del primer motivo de casación invocado en ambos asuntos es, en cualquier caso, infundada.

***b) Apreciación del Tribunal de Justicia***

- 81 Por lo que respecta a la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y por el Reino de Dinamarca, basada en la falta de identificación suficientemente precisa de los apartados que contienen los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas impugnadas, resulta que tales apartados están claramente identificados por las recurrentes.
- 82 Basta con señalar que Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland se refirieron expresamente, como justificación de su argumentación desarrollada en apoyo de la primera parte del primer motivo de casación invocado en el asunto C-174/19 P, a los apartados 87 a 93 de la primera sentencia recurrida y, en particular, a su apartado 88, en los cuales el Tribunal General se pronunció sobre la pertenencia de las medidas examinadas al mismo proyecto a efectos de la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1. Por su parte, Stena Line Scandinavia hace referencia, en apoyo de la primera parte del primer motivo de casación invocado en el asunto C-175/19 P, a los apartados 62 a 71 de la segunda sentencia recurrida y, en particular, a su apartado 63.
- 83 Por consiguiente, procede desestimar esta excepción de inadmisibilidad.
- 84 Del mismo modo, no puede acogerse la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino de Dinamarca, basada en que las recurrentes se limitaron a reiterar, en el marco de la primera parte de su primer motivo de casación, alegaciones formuladas en primera instancia, puesto que las recurrentes impugnan, mediante estas alegaciones, la apreciación del Tribunal General por la que este último desestimó sus alegaciones en los apartados 87 a 93 de la primera sentencia recurrida y 62 a 71 de la segunda sentencia recurrida.

- 85 En efecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que las cuestiones de Derecho examinadas en primera instancia pueden volver a discutirse en el marco de un recurso de casación. Si una parte no pudiera basar su recurso de casación en motivos y alegaciones ya invocados ante el Tribunal General, se privaría al recurso de casación de una parte de su sentido (véase, en particular, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 26).
- 86 En cambio, como sostiene el Reino de Dinamarca, las alegaciones invocadas por las recurrentes para sostener que las actividades de Femern Landanlæg incluyen la prestación de servicios de transporte a través del estrecho de Fehmarn son inadmisibles, puesto que, con ellas, solicitan al Tribunal de Justicia que efectúe una nueva apreciación de los hechos, sin alegar la desnaturalización de estos por parte del Tribunal General. La apreciación de los hechos y de las pruebas no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia en sede de casación, salvo cuando tales hechos o pruebas hayan sido desnaturalizados (véase, en particular, la sentencia de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros, C-425/19 P, EU:C:2020:154, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 87 Por lo demás, como indicó el Abogado General en el punto 92 de sus conclusiones, de las alegaciones relativas al carácter integral del proyecto, en particular de las relativas a la finalidad y a las modalidades de financiación de este, no se desprende en modo alguno que las actividades de Femern Landanlæg se extiendan a la prestación de servicios de transporte en el estrecho de Fehmarn.
- 88 Por otro lado, las alegaciones formuladas por Rederi Nordö-Link según las cuales las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg afectan también a la competencia en los mercados ascendentes, como el mercado para el suministro de materiales de construcción, y descendentes, como el mercado para la prestación de servicios de transporte por ferrocarril en Dinamarca, se refieren, en realidad, al apartado 91 de la primera sentencia recurrida y al apartado 66 de la segunda sentencia recurrida, en los que el Tribunal General renvía a los apartados de las sentencias recurridas relativos a la existencia de competencia. Por consiguiente, tales alegaciones carecen de pertinencia para las consecuencias jurídicas que deben deducirse de la pertenencia a un mismo proyecto de las diferentes medidas examinadas y, en consecuencia, no pueden invocarse eficazmente en apoyo de la primera parte del primer motivo de casación.
- 89 Tampoco es pertinente, a efectos de la apreciación de la primera parte del primer motivo de casación, la cuestión de si Femern y Femern Landanlæg son empresas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 90 Por último, la naturaleza de los objetivos perseguidos por las medidas estatales y su justificación carecen de relevancia en cuanto a su calificación como ayuda de Estado. En efecto, el artículo 107 TFUE, apartado 1, no establece una distinción en función de las causas o de los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (sentencia de 4 de marzo de 2021, Comisión Europea/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, apartado 61 y jurisprudencia citada).
- 91 De ello se deduce que, si bien es cierto que las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg forman parte de un proyecto que, considerado en su totalidad, tiene la finalidad, como indica el Abogado General en el punto 99 de sus conclusiones, de mejorar las condiciones para el transporte de pasajeros y mercancías entre los países nórdicos y Europa Central, no es menos cierto que no pueden, solo por este motivo, apreciarse de forma global con las medidas

adoptadas en favor de Femern a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 1, ya que las actividades desarrolladas por ambas empresas son distintas. En efecto, consta que, desde el momento en que se ejecute el proyecto, las actividades de Femern Landanlæg se limitarán a la administración y la explotación de las conexiones ferroviarias, mientras que las de Femern se centrarán únicamente en la conexión fija, pudiendo además utilizarse estas distintas infraestructuras de forma independientemente.

- 92 De lo anterior resulta que el Tribunal General podía considerar, sin incurrir en error de Derecho, en el apartado 88 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 63 de la segunda sentencia recurrida, que las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg en el marco del mismo proyecto que el que establecían medidas en favor de Femern en relación con la conexión fija, calificadas de ayudas de Estado por la Comisión, no constituyen, «por este mero hecho», ayudas de Estado, al tener estos dos tipos de medidas un objeto y beneficiarios diferentes. Por consiguiente, el Tribunal General también distinguió acertadamente, en los apartados 90 a 92 de la primera sentencia recurrida y 65 a 67 de la segunda sentencia recurrida, los efectos sobre la competencia de las medidas adoptadas en favor de cada una de las empresas.
- 93 De ello se deduce que la primera parte del primer motivo de casación invocado por las recurrentes en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P es en parte inadmisibles y en parte infundada y, por consiguiente, debe ser desestimada.

### **3. Sobre las partes segunda y tercera del primer motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P**

#### **a) Alegaciones de las partes**

- 94 Mediante las partes segunda y tercera del primer motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P, que procede examinar conjuntamente, las recurrentes, apoyadas por las partes coadyuvantes, alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que el mercado de la administración de la infraestructura ferroviaria en Dinamarca no estaba abierto a la competencia. Sostienen que el Tribunal General desestimó erróneamente, en los apartados 108 a 120 de la primera sentencia recurrida y 83 a 95 de la segunda sentencia recurrida, sus alegaciones basadas en la existencia de competencia tanto de hecho como de Derecho para las actividades de administración y explotación de la infraestructura ferroviaria en Dinamarca. NABU y FSS comparten, en esencia, esta argumentación.
- 95 Con carácter preliminar, las recurrentes sostienen que sus alegaciones tienen también por objeto impugnar la apreciación realizada por el Tribunal General, en los apartados 94 a 96 de la primera sentencia recurrida y 69 a 71 de la segunda sentencia recurrida, según la cual las conexiones ferroviarias con el interior del territorio forman parte de la red ferroviaria nacional.
- 96 En cuanto atañe a la existencia de una competencia de Derecho, las recurrentes consideran que el régimen de licencias previsto para la explotación, la administración y el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria danesa, establecido por la legislación danesa, que exige la obtención de una licencia expedida por la autoridad nacional responsable de los transportes para poder administrar una infraestructura ferroviaria y que fue sustituido en 2015 por un régimen de autorizaciones de seguridad, implica que esas actividades están abiertas a la competencia, al menos en lo que respecta a la competencia «por» el mercado de la administración de la

infraestructura ferroviaria. Según afirman, cualquier sociedad que haya obtenido una licencia y una autorización de seguridad puede, por tanto, llevar a cabo la explotación de infraestructuras ferroviarias. Además, existen varios operadores de infraestructuras ferroviarias en Dinamarca.

- 97 Las recurrentes se remiten a la «tabla de análisis» mencionada por la Comisión en un documento sobre las infraestructuras relativas al ferrocarril, el metro y el transporte local (*Infrastructure Analytical Grid for Railway, Metro and local transport infrastructure*), que indica que la administración de la infraestructura ferroviaria solo está cerrada a la competencia cuando las actividades de administración y de explotación están sujetas a un monopolio legal, lo que supone que un servicio está reservado por ley a un prestador exclusivo y que existe la prohibición clara de que cualquier otro operador preste ese servicio.
- 98 Pues bien, según las recurrentes, no sucede así en Dinamarca y el régimen de licencias permite a las empresas competir tanto por la construcción y la explotación de las infraestructuras como por la prestación de servicios en infraestructuras existentes en el supuesto de que Femern Landanæg o Banedanmark subcontraten sus actividades.
- 99 Por otro lado, las recurrentes se refieren a otros sectores económicos en los que el desarrollo de actividades requiere también la utilización de una red —como las telecomunicaciones, la electricidad o el gas—, en apoyo de su alegación de que la constatación de la apertura a la competencia depende únicamente del sistema establecido para permitir el acceso a la infraestructura por operadores competidores, con independencia incluso de su presencia efectiva en el mercado.
- 100 Del mismo modo, según las recurrentes, el Tribunal General incurrió en error de Derecho en el apartado 112 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 87 de la segunda sentencia recurrida al estimar que el hecho de que otras empresas, distintas de Banedanmark, hayan obtenido una licencia y desarrollen sus actividades de administración y de explotación en tramos de la red ferroviaria que tienen carácter de «monopolios naturales» no es suficiente para demostrar la existencia de una competencia «en» o «por» el mercado de la explotación y de la administración de la red ferroviaria nacional.
- 101 Las recurrentes afirman, además, que el hecho de que el Derecho de la Unión no obligue a abrir a la competencia las actividades de administración de la infraestructura ferroviaria, como recordó el Tribunal General en el apartado 111 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 86 de la segunda sentencia recurrida, y de que los operadores de otros Estados miembros puedan hacer valer en Dinamarca autorizaciones expedidas por sus países de origen, como expuso dicho Tribunal en el apartado 113 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 88 de la segunda sentencia recurrida, carece de pertinencia.
- 102 En cualquier caso, consideran que las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg falsean la competencia en los mercados ascendentes, como el mercado para el suministro de materiales de construcción, y descendentes, como el mercado para la prestación de servicios de transporte en Dinamarca.
- 103 A continuación, las recurrentes aducen, mediante alegaciones similares, que el Tribunal General también incurrió en error de Derecho al no considerar que existiera una competencia de hecho en el mercado en el que opera Femern Landanlæg, habida cuenta, en particular, de la presencia de sociedades autorizadas para administrar redes ferroviarias locales distintas de la red nacional.

- 104 Se remiten asimismo a la Comunicación de la Comisión relativa a las Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (DO 2013, C 25, p. 1), que pueden concederse a los operadores para la construcción y explotación de infraestructuras, con el fin de alegar que el criterio pertinente para determinar si la ayuda concedida a Femern Landanlaeg constituye una ayuda de Estado es si dicho operador recibió la financiación en condiciones que corresponden o no a las del mercado. En el caso de autos, consideran que no fue así.
- 105 En su réplica, afirman que las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión y el Reino de Dinamarca carecen de fundamento.
- 106 FSS señala el carácter inédito del análisis de la Comisión en la Decisión controvertida, y aduce que las raras ocasiones en las que dicha Institución ha llegado a la conclusión de que no existía distorsión de la competencia se referían esencialmente, hasta la fecha, a actividades de importancia secundaria, en la mayoría de los casos desarrolladas lejos de las fronteras y con efectos de ámbito puramente local.
- 107 FSS sostiene que, habida cuenta del régimen de licencias aplicado en Dinamarca, el Tribunal General estimó erróneamente que no existía competencia «por» el mercado de la infraestructura ferroviaria, puesto que cualquier operador interesado habría podido obtener la adjudicación del contrato de explotación de las conexiones con el interior del territorio. A su parecer, aunque cada infraestructura ferroviaria presente características de un monopolio natural, ello no significa que los operadores no puedan ser competidores «por» ese mercado, de modo que una ayuda financiera concedida a uno solo de ellos falsearía la competencia.
- 108 Según FSS, incluso en el supuesto de que estos contratos estén cerrados a la competencia como consecuencia de un monopolio legal, una ayuda financiera repercute en la competencia en el sector del transporte. En este sentido, considera que es probable que la financiación pública de la construcción de la infraestructura tenga repercusiones importantes en la competitividad del sector, en detrimento de otros medios de transporte, disminuyendo en particular las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de prestar sus servicios de transporte en el mercado de dicho Estado miembro. FSS se refiere, en particular, a los apartados 77 y 78 de la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) y a la sentencia de 30 de abril de 2019, UPF/Comisión (T-747/17, EU:T:2019:271).
- 109 FSS alega además que la financiación de las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés tendrá importantes consecuencias sobre la competencia en los mercados ascendentes, en particular en el sector de la construcción, por cuanto aumentará el volumen de negocio de las empresas que lleven a cabo las obras.
- 110 En su opinión, la financiación de las conexiones con el interior del territorio puede afectar a la competencia como cualquier otra infraestructura de una industria de red, la cual presenta las características de un monopolio natural. Por lo tanto, según FSS, la Comisión examina también en cada caso, de manera exhaustiva, la financiación de tales infraestructuras a la luz de las normas sobre ayudas de Estado. A este respecto, FSS se refiere a los puntos 214 y siguientes de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO 2016, C 262, p. 1).

- 111 NABU, Rederi Nordö-Link, Trelleborg Hamn y Aktionsbündnis comparten esta argumentación. Rederi Nordö-Link aduce asimismo que la existencia de un monopolio legal no basta para declarar la inexistencia de competencia, puesto que las infraestructuras ferroviarias compiten con otras infraestructuras de transporte, como los puertos.
- 112 La Comisión sostiene que las alegaciones de las recurrentes son inadmisibles, por cuanto el Tribunal General no declaró, en las sentencias recurridas, la inexistencia de competencia desde un punto de vista legal.
- 113 Afirma, además, que las alegaciones de las recurrentes relativas a una posible competencia de hecho no identifican con suficiente precisión los apartados impugnados de los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas y, en consecuencia, son inadmisibles.
- 114 Sostiene asimismo que la alegación de que la competencia se ha visto falseada en los mercados ascendentes y descendentes no fue invocada ante el Tribunal General y constituye, por tanto, un motivo nuevo.
- 115 Por último, en su opinión, deben declararse inadmisibles, en la medida en que se refieren a la apreciación de los hechos, las alegaciones mediante las cuales las recurrentes impugnan la interpretación del Derecho danés realizada por el Tribunal General, en particular en los apartados 110 y 112 de la primera sentencia recurrida y 85 y 87 de la segunda sentencia recurrida.
- 116 Con carácter subsidiario, la Comisión sostiene que las partes segunda y tercera del primer motivo de casación invocado en ambos asuntos son infundadas.
- 117 El Reino de Dinamarca alega que estas dos partes del primer motivo de casación son inadmisibles puesto que se limitan a reproducir alegaciones formuladas en primera instancia y se refieren a la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General, sin alegar no obstante desnaturalización alguna de los mismos.
- 118 Asimismo, sostiene que las partes segunda y tercera del primer motivo de casación invocado en ambos asuntos son infundadas.

## ***b) Apreciación del Tribunal de Justicia***

### *1) Sobre la admisibilidad*

- 119 Contrariamente a lo que sostienen la Comisión y el Reino de Dinamarca, las recurrentes han identificado con suficiente precisión los apartados que impugnan de los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas.
- 120 En el asunto C-174/19 P, el apartado 35 del escrito de interposición del recurso de casación principal tiene por objeto el análisis del Tribunal General relativo a la inexistencia de competencia *de lege* expuesto en los apartados 108 a 116 de la primera sentencia recurrida, más concretamente en su apartado 110. Del mismo modo, el apartado 47 de ese mismo escrito se refiere a los apartados 117 a 120 de dicha sentencia, en los que el Tribunal General se pronunció sobre la cuestión de si ese mismo mercado estaba abierto *de facto* a la competencia. Cabe formular consideraciones similares en lo que respecta al recurso de casación principal interpuesto en el

asunto C-175/19 P, ya que Stena Line Scandinavia identifica con precisión los apartados 83 a 91 de la segunda sentencia recurrida, más concretamente su apartado 85, y los apartados 92 a 95 de esa misma sentencia.

- 121 Por otro lado, es preciso señalar que no puede reprocharse a las recurrentes no haber hecho referencia específica a los apartados de los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas mediante los cuales el Tribunal General consideró que la Comisión había estimado fundadamente que las medidas controvertidas no conllevan una distorsión de la competencia, puesto que el Tribunal General extrajo con carácter global las consecuencias jurídicas de su apreciación relativa a la distorsión de la competencia y a los efectos sobre el comercio en los apartados 133 y 134 de la primera sentencia recurrida y 108 y 109 de la segunda sentencia recurrida.
- 122 Asimismo, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, basada en que el Tribunal General no declaró, en las sentencias recurridas, la inexistencia de competencia desde un punto de vista legal. En efecto, de los apartados 97 y 98 y 108 a 116 de la primera sentencia recurrida y del título «Apertura *de lege* de los mercados pertinentes mediante la Ley n.º 1249», que figura antes del apartado 108 de la citada sentencia, se desprende explícitamente que el Tribunal General examinó las medidas controvertidas con arreglo al criterio de la distorsión de la competencia. Estas apreciaciones figuran igualmente en los apartados 72, 73 y 83 a 91 de la segunda sentencia recurrida.
- 123 La excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino de Dinamarca, basada en que las alegaciones de las recurrentes se limitan a reproducir alegaciones formuladas en primera instancia está, por otro lado, formulada de manera demasiado general e imprecisa para que pueda ser acogida.
- 124 En cambio, procede estimar parcialmente la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y el Reino de Dinamarca basada en que las recurrentes impugnaron la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal General, sin alegar ni demostrar la existencia de desnaturalización.
- 125 A este respecto, ha de recordarse que la desnaturalización debe deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos, sin que sea necesario efectuar una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros, C-425/19 P, EU:C:2021:154, apartado 52 y jurisprudencia citada, y de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 107).
- 126 De ello resulta que las recurrentes no pueden impugnar la apreciación realizada por el Tribunal General en los apartados 94 a 96 de la primera sentencia recurrida y 69 a 71 de la segunda sentencia recurrida según la cual las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés, incluidas en el proyecto, forman parte de la red ferroviaria nacional danesa, siendo así que no han invocado ninguna desnaturalización de los hechos para impugnar esta apreciación, la cual se basa esencialmente en la consideración, recogida en el apartado 95 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 70 de la segunda sentencia recurrida, de que las conexiones ferroviarias consistentes en la ampliación y la mejora de la conexión ferroviaria entre Ringsted y

Rødby, propiedad de Banedanmark, serán gestionadas por esta sociedad con arreglo a las normas aplicables al conjunto de la red nacional y se limitan, en consecuencia, a unir la conexión fija con la red nacional existente, pasando así a formar parte integrante de esta última.

- 127 De ello resulta asimismo que las recurrentes tampoco pueden impugnar el análisis realizado por el Tribunal General sobre los mercados en los que las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg podrían falsear la competencia alegando, en el marco de sus respectivos recursos de casación, una distorsión de la competencia en otros mercados ascendentes y descendentes distintos de los examinados por el Tribunal General.
- 128 En cambio, contrariamente a lo que sostiene en particular la Comisión, las recurrentes, mediante sus alegaciones dirigidas contra la apreciación realizada por el Tribunal General, en los apartados 110 y 112 de la primera sentencia recurrida y 85 y 87 de la segunda sentencia recurrida, según la cual el régimen de licencias danés no implica que el mercado de la explotación y de la administración de la infraestructura ferroviaria nacional esté abierto a la competencia, no solo impugnan la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General, sino que rechazan igualmente la apreciación jurídica que efectuó este último sobre tal régimen, en la medida en que se refiere a la existencia de una competencia «por» el mercado de que se trata, en un contexto en el que una parte de las actividades de explotación de la infraestructura son además objeto de un monopolio, de forma que estas alegaciones deben considerarse admisibles en el procedimiento de casación.

## 2) Sobre el fondo

- 129 Como se ha indicado en el apartado 62 de la presente sentencia, la calificación de una «ayuda de Estado», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, requiere, en particular, que la medida de que se trate falsee o amenace con falsear la competencia en el sentido de dicha disposición.
- 130 Como afirma la Comisión sustancialmente en los puntos 188 y 219 de su Comunicación relativa al concepto de ayuda de Estado conforme al artículo 107 TFUE, apartado 1, el hecho de que un Estado miembro encomiende a una empresa pública un servicio público sujeto a un monopolio legal no conlleva, siempre que concurren determinadas circunstancias, un falseamiento de la competencia, y una ventaja concedida al titular de la explotación de una infraestructura sujeta a un monopolio legal no puede, en tales circunstancias, falsear la competencia. No obstante, como también señala la Comisión en el punto 188, letra b), de dicha comunicación, para excluir ese falseamiento en tales circunstancias es necesario que el monopolio legal excluya no solo la competencia «en» el mercado, sino también «por» el mercado, en el sentido de que impida cualquier competencia potencial para llegar a ser el prestador exclusivo del servicio en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Arriva Italia y otros, C-385/18, EU:C:2019:1121, apartado 57).
- 131 En el caso de autos, las recurrentes no han rebatido la declaración efectuada por el Tribunal General en el apartado 112 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 87 de la segunda sentencia recurrida según la cual Banedanmark administra la red ferroviaria nacional en régimen de monopolio legal.
- 132 Por consiguiente, consta que Banedanmark dispone de tal monopolio legal para gestionar y explotar la infraestructura ferroviaria nacional que posee y que las conexiones ferroviarias con el interior del territorio forman parte de la misma.

- 133 De las sentencias recurridas resulta asimismo que Banedanmark se encargará de la administración y la explotación de las conexiones ferroviarias tras la ejecución del proyecto, incluidas las que pertenezcan en propiedad a Femern Landanlæg.
- 134 Por otra parte, si bien se desprende en concreto del apartado 112 de la primera sentencia recurrida y del apartado 87 de la segunda sentencia recurrida que la normativa danesa permite a las empresas que cumplan una serie de requisitos obtener una licencia para llevar a cabo la administración y la explotación de determinados tramos de la red ferroviaria, se trata de partes de esa red distintas de la red ferroviaria nacional.
- 135 A este respecto, no se ha probado, ni alegado siquiera, que la concesión de licencias o, ulteriormente, de autorizaciones de seguridad permita a empresas distintas de Banedanmark desarrollar sus actividades en el mercado de la administración y la explotación de la infraestructura ferroviaria nacional.
- 136 Es preciso añadir que el hecho de que Banedanmark disfrute de un monopolio legal para la administración y la explotación de la infraestructura ferroviaria nacional permite afirmar que el Reino de Dinamarca está obligado, por medidas legales, a adjudicar la administración y la explotación de esa infraestructura con carácter exclusivo a dicho operador en el sentido en que lo exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Arriva Italia y otros, C-385/18, EU:C:2019:1121, apartado 58 y jurisprudencia citada).
- 137 Además, el Tribunal General, tras observar, en el apartado 113 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 88 de la segunda sentencia recurrida, que la legislación danesa permite a los operadores establecidos en otros Estados miembros de la Unión hacer valer las autorizaciones expedidas en su país de origen, dedujo de ello sin incurrir en error de Derecho que el mercado de la administración o de la explotación de las infraestructuras ferroviarias en Dinamarca no estaba, por este mero hecho, abierto a la competencia.
- 138 En cuanto al argumento invocado por FSS para alegar la necesidad, incluso en presencia de tal monopolio, de examinar la existencia de una competencia potencial con otros medios de transporte, basado en el apartado 97 de la sentencia de 30 de abril de 2019, UPF/Comisión (T-747/17, EU:T:2019:271), del referido apartado 97 se desprende que el citado asunto versaba sobre una situación distinta de la que subyace a los presentes asuntos, en el marco de la cual la Comisión había comprobado la existencia de una competencia potencial, no respecto de servicios portuarios prestados en régimen de monopolio, sino respecto de servicios de transporte ofrecidos por puertos que competían, hasta cierto punto, con los ofrecidos por otros puertos u otros prestadores de servicios de transporte.
- 139 Por último, contrariamente a lo que sostienen las recurrentes, la apreciación realizada por el Tribunal General, en el apartado 111 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 86 de la segunda sentencia recurrida, según la cual el Derecho de la Unión reconoce que la infraestructura ferroviaria constituye un monopolio natural, es pertinente para comprobar si, con independencia de lo dispuesto en el Derecho danés, el Derecho de la Unión se opone al monopolio legal de Banedanmark.
- 140 De lo anterior resulta que el Tribunal General podía considerar fundadamente, en los apartados 110 y 112 de la primera sentencia recurrida y 85 y 87 de la segunda sentencia recurrida, que la normativa danesa por la que se establece el régimen de licencias para la

administración de la infraestructura ferroviaria no implica que exista una competencia *de lege* «en» o «por» el mercado de la administración y la explotación de la infraestructura nacional, para los que Banedanmark dispone de un monopolio legal.

- 141 Es importante añadir que la concesión de las medidas de que se trata a otra empresa, como Femern Landanlæg, creada por el legislador danés con el fin de garantizar la financiación de la parte del proyecto relativa a las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés y que se encargará asimismo de la explotación y el mantenimiento de estas, no permite modificar esta apreciación.
- 142 En particular, debe señalarse que el Tribunal General declaró, en el apartado 119 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 94 de la segunda sentencia recurrida, sin que ello haya sido rebatido, que no se desprende de la normativa danesa relativa a Femern Landanlæg ni de los estatutos de dicha sociedad que esta ejerza o pueda ejercer funciones distintas de las que le fueron encomendadas para la ejecución del proyecto.
- 143 Es igualmente pertinente la apreciación realizada por el Tribunal General en el apartado 132 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 107 de la segunda sentencia recurrida en el marco del examen de la cuestión de si los intercambios entre Estados miembros podían verse afectados por las medidas de ayuda controvertidas, a saber, la apreciación de que el hecho de que Banedanmark desarrolle actividades de mantenimiento de la red ferroviaria danesa compitiendo con otras sociedades y pueda penetrar en otros mercados nacionales, suponiéndolo acreditado, no demuestra, por una parte, que las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg, y no de Banedanmark, constituyan una ayuda indirecta en favor de Banedanmark ni, por otra parte, que tales medidas puedan dar lugar a distorsiones de la competencia en un mercado en el que opera Femern Landanlæg.
- 144 De lo anterior resulta que el Tribunal General podía desestimar fundadamente las alegaciones formuladas por las recurrentes en el marco de la segunda parte de su primer motivo relativas a la existencia de una competencia *de lege* en el mercado en el que opera Femern Landanlæg.
- 145 Por estos mismos motivos, las alegaciones formuladas por las recurrentes en el marco de la tercera parte de su primer motivo, relativas a la apertura *de facto* a la competencia, análogas a las invocadas a propósito de la apertura *de lege* a la competencia, no pueden desvirtuar este análisis.
- 146 En cuanto a la alegación de las recurrentes de que el criterio pertinente a efectos del análisis radica, en realidad, en determinar si Femern Landanlæg recibió una financiación concedida en condiciones que corresponden o no a las del mercado, procede recordar que se trata de un requisito distinto, necesario para la calificación de una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que carece de pertinencia para la cuestión de si el mercado en el que opera la empresa está abierto a la competencia.
- 147 De ello se deduce que procede desestimar las partes segunda y tercera del primer motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P por ser en parte inadmisibles y en parte infundadas.

#### **4. Sobre la cuarta parte del primer motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P**

##### **a) Alegaciones de las partes**

- 148 Mediante la cuarta parte del primer motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P, las recurrentes, apoyadas por las partes coadyuvantes, alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho, en los apartados 121 a 127 de la primera sentencia recurrida y 96 a 102 de la segunda sentencia recurrida, al distinguir, al fin de apreciar los efectos en la competencia de las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg, entre las actividades de construcción y de mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, por una parte, y las relativas a la administración y a la explotación de la infraestructura ferroviaria, por otra. NABU y FSS comparten, en esencia, esta argumentación.
- 149 Las recurrentes aducen que el régimen de licencias danés, sustituido posteriormente por el de las autorizaciones de seguridad, comprende, sin distinción, todas estas actividades. Precisan que en Derecho danés el concepto de administrador de infraestructuras hace referencia a toda entidad responsable de estas.
- 150 Añaden que de las sentencias recurridas no se desprenden las razones por las que el Tribunal General distingue entre las referidas actividades, ya que esta distinción no resulta de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO 2012, L 343, p. 32), mencionada, sin embargo, en los apartados 101 a 104 de la primera sentencia recurrida y 76 a 79 de la segunda sentencia recurrida. Se remiten en particular al artículo 3, punto 2, de dicha Directiva, que define el concepto de «administrador de infraestructuras» como todo organismo o empresa responsable, en particular, de la «administración y mantenimiento» de la infraestructura ferroviaria, y al artículo 7, punto 1, de esta misma Directiva, que se refiere, sin más precisiones, a las «funciones esenciales» de un administrador de infraestructuras.
- 151 Sostienen que el Tribunal General incurrió en error de Derecho y desnaturalizó las pruebas, en los apartados 125 y 127 de la primera sentencia recurrida y 100 y 102 de la segunda sentencia recurrida, al estimar que ni de la normativa danesa, ni de la Decisión controvertida, ni de los estatutos de Femern Landanlæg se desprende que esta empresa tenga encomendadas las tareas de construcción y de mantenimiento de la red ferroviaria en competencia con otros operadores.
- 152 Añaden que, contrariamente a lo que sostiene el Reino de Dinamarca, las alegaciones formuladas contra el apartado 125 de la primera sentencia recurrida y el apartado 100 de la segunda sentencia recurrida, en los cuales el Tribunal General estimó que Femern Landanlæg no puede ejercer dichas actividades, no pueden calificarse de motivo nuevo y por tanto inadmisibles, puesto que la apreciación que figura en esos apartados no resulta de la Decisión controvertida y, por consiguiente, no podía ser impugnada ante el Tribunal General.
- 153 Rederi Nordö-Link, Trelleborg Hamn y Aktionsbündnis sostienen asimismo que el Tribunal General desnaturalizó, en los apartados 122 y 127 de la primera sentencia recurrida y 97 y 102 de la segunda sentencia recurrida, las pruebas, incluida la Decisión controvertida, al estimar que las actividades de administración y de explotación de la red ferroviaria de Femern Landanlæg no comprenden la construcción y el mantenimiento de esta red.

- 154 La Comisión y el Reino de Dinamarca consideran que la cuarta parte del primer motivo es infundada.
- 155 El Reino de Dinamarca añade que las alegaciones mediante las cuales las recurrentes impugnan la interpretación realizada por el Tribunal General de la normativa danesa son nuevas y, en cualquier caso, deben ser declaradas inadmisibles.

***b) Apreciación del Tribunal de Justicia***

- 156 Para empezar, es preciso señalar que el Tribunal General, tras haber expuesto, respectivamente, en los apartados 122 a 124 de la primera sentencia recurrida y 98 a 100 de la segunda sentencia recurrida, las disposiciones nacionales pertinentes, estimó, en el apartado 125 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 100 de la segunda, que Femern Landanlæg es responsable de la ejecución de las actividades de construcción y de explotación de las conexiones ferroviarias, pero no puede ejercer por sí misma las tareas relativas al mantenimiento y a la construcción de la red en competencia con otros operadores. Asimismo, contrariamente a lo que sostienen las recurrentes, esta apreciación no adolece de insuficiencia de motivación.
- 157 A continuación, sin que proceda pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino de Dinamarca, ha de observarse que las alegaciones formuladas por las recurrentes para demostrar que el Tribunal General desnaturalizó las pruebas al estimar que Femern Landanlæg no se encarga de las tareas de construcción y de mantenimiento de la infraestructura ferroviaria deben desestimarse en cualquier caso por inoperantes.
- 158 En efecto, y como ponen de manifiesto tanto la Comisión como el Reino de Dinamarca, ni del apartado 125 de la primera sentencia recurrida ni del apartado 100 de la segunda sentencia recurrida resulta que Femern Landanlæg no sea responsable de la construcción y el mantenimiento de las conexiones ferroviarias. El Tribunal General se limitó a indicar que esta empresa no «puede ejercer por sí misma» estas actividades o incluso, como precisó, en los apartados 127 de la primera sentencia recurrida y 102 de la segunda sentencia recurrida, que la antedicha empresa «no ejerce directamente» tales actividades, sin que esta apreciación de los hechos haya sido impugnada.
- 159 Por otro lado, en el apartado 9 de las sentencias recurridas, el Tribunal General recordó, en la descripción del proyecto, que Femern Landanlæg será «responsable» de la construcción y de la administración, «así como del mantenimiento», de las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés, y que dicha empresa asumirá los costes de forma proporcional a su cuota de propiedad, quedando el resto a cargo de Banedanmark. Además, concretamente del apartado 124 de la primera sentencia recurrida y del apartado 99 de la segunda sentencia recurrida resulta que Banedanmark se encargará de la ejecución de estas actividades.
- 160 De ello se deduce que la distinción establecida por el Tribunal General, en el apartado 122 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 97 de la segunda sentencia recurrida, entre los mercados de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, en los que Femern Landanlæg no «opera», y los mercados de la administración y la explotación «en sentido estricto» de la infraestructura ferroviaria se basa únicamente en la distinción entre la ejecución concreta o no, por esa empresa, de esas diferentes actividades.

- 161 Pues bien, como señala la Comisión, para apreciar el efecto sobre la competencia de las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg es importante tener en cuenta las actividades que esta empresa tiene precisa y efectivamente encomendadas.
- 162 Dado que Femern Landanlæg no puede ejercer por sí misma las actividades de construcción ni las del mantenimiento de las conexiones ferroviarias, el Tribunal General podía señalar fundadamente, en el apartado 126 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 101 de la segunda sentencia recurrida, que la existencia de sociedades que ejercen esas actividades en la red ferroviaria danesa, en particular a raíz de una licitación convocada para la adjudicación de contratos, no demuestra que también las actividades de administración o explotación de la infraestructura ferroviaria llevadas a cabo por Femern Landanlæg en ese ámbito estén abiertas a la competencia.
- 163 En cuanto a las alegaciones de que las actividades de esta empresa se desarrollan, sin embargo, en un mercado abierto a la competencia, como se desprende, en particular, del régimen de licencias existentes en Dinamarca, procede señalar que estas versan en realidad sobre el efecto en la competencia de las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg, que es objeto de las partes segunda y tercera del primer motivo de casación.
- 164 De ello se deriva que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al distinguir entre las actividades de Femern Landanlæg relativas a la construcción y el mantenimiento de la red ferroviaria y las relativas a la explotación, en sentido estricto, de esta.
- 165 Por consiguiente, procede desestimar por infundada la cuarta parte del primer motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P.
- 166 Dado que deben desestimarse todas las partes del primer motivo de casación, procede desestimar dicho motivo.

## **D. Sobre el segundo motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P**

### ***1. Alegaciones de las partes***

- 167 Mediante el segundo motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P, las recurrentes, FSS y Rederi Nordö-Link alegan que las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg pueden afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, ya que pueden repercutir en la competencia tanto en el mercado de la administración de las infraestructuras ferroviarias como en el del transporte por el estrecho de Fehmarn. Asimismo, debe tenerse en cuenta el carácter transfronterizo del proyecto, que conecta dos Estados miembros.
- 168 La Comisión y el Reino de Dinamarca sostienen que el segundo motivo de casación es inadmisibles puesto que las recurrentes no han identificado con precisión los apartados de los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas que impugnan y que, en cualquier caso, es infundado.

169 El Reino de Dinamarca añade que las alegaciones formuladas por las recurrentes con objeto de impugnar los apartados 129 a 132 de la primera sentencia recurrida y los apartados 104 a 107 de la segunda sentencia recurrida, sin invocar la desnaturalización de los hechos o de las pruebas por el Tribunal General, son inadmisibles, ya que se refieren a la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General.

## ***2. Apreciación del Tribunal de Justicia***

170 Contrariamente a lo que alegan la Comisión y el Reino de Dinamarca, el segundo motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P identifica con suficiente precisión los apartados impugnados de las sentencias recurridas, en la medida en que las recurrentes se refieren, en particular, a los apartados 128 a 132 de la primera de estas sentencias y a los apartados 103 a 107 de la segunda, en los que el Tribunal General se pronunció sobre las alegaciones de las recurrentes relativas a la cuestión de si las medidas de ayuda controvertidas afectaban a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

171 Es preciso señalar igualmente que no puede reprocharse a las recurrentes no haber mencionado específicamente los apartados de las sentencias recurridas mediante los cuales el Tribunal General concluyó que las medidas controvertidas no podían afectar a los intercambios comerciales, ya que en los apartados 133 y 134 de la primera sentencia recurrida y 108 y 109 de la segunda sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó con carácter general el primer motivo y la primera imputación de la segunda parte del tercer motivo invocados por las recurrentes, basados en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, y en el incumplimiento de la obligación de iniciar el procedimiento de investigación formal en lo que respecta al análisis de las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg para la planificación, la construcción y la explotación de las conexiones ferroviarias.

172 A continuación, procede recordar que del examen de las partes segunda y tercera del primer motivo de casación se desprende que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al estimar que la Comisión había declarado fundadamente que no existía competencia en el mercado de la administración y la explotación de la infraestructura ferroviaria estatal.

173 De ello se deriva que el Tribunal General también pudo considerar sin incurrir en error de Derecho, en los apartados 129 y 130 de la primera sentencia recurrida y 104 y 105 de la segunda sentencia recurrida, por una parte, que la inexistencia de competencia en ese mercado impide a las sociedades establecidas en otros Estados miembros penetrar en él y, por otra parte, que la Ley de planificación mencionada en el considerando 13 de la Decisión controvertida y la relativa a la construcción, mencionada en el considerando 50 de esta, no permiten a Femern Landanlæg ejercer actividades distintas de la planificación, la construcción y la explotación de las conexiones ferroviarias.

174 Así pues, el Tribunal General pudo deducir de ello, en el apartado 131 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 106 de la segunda sentencia recurrida, que las recurrentes no habían probado que Femern Landanlæg estuviera autorizada a desarrollar actividades distintas de las relativas al proyecto y que podría, por tanto, penetrar en los mercados en otros Estados miembros.

175 Como señala el Reino de Dinamarca, estos apartados guardan relación con la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal General respecto de la cual no se ha invocado ni demostrado expresamente desnaturalización alguna.

- 176 En cuanto a la alegación de las recurrentes basada en el carácter transfronterizo del proyecto, en la medida en que este permitirá conectar dos Estados miembros, es preciso señalar que las medidas examinadas en el marco del presente motivo se refieren en cualquier caso únicamente a las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés, que no tienen carácter «transfronterizo» en el sentido en que lo invocan las recurrentes. Además, su financiación es objeto de una apreciación distinta de la relativa a la financiación de la conexión fija, como resulta, en particular, del apartado 88 de la primera sentencia recurrida y del apartado 63 de la segunda sentencia recurrida.
- 177 De lo anterior resulta que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al estimar, en el apartado 133 de la primera sentencia recurrida y en el apartado 108 de la segunda sentencia recurrida, que, por lo que respecta al criterio de la afectación de los intercambios comerciales entre Estados miembros, el examen de la Comisión no adolecía de error de Derecho y que dicha institución tampoco había encontrado serias dificultades que la obligaran a incoar el procedimiento de investigación formal.
- 178 De ello se sigue que el segundo motivo de casación invocado en los asuntos C-174/19 P y C-175/19 P es infundado.
- 179 En consecuencia, al haberse desestimado todos los motivos invocados por las recurrentes en apoyo de sus recursos de casación principales, procede desestimar estos recursos de casación en su totalidad.

## VII. Sobre las adhesiones a la casación

- 180 En sus adhesiones a la casación, la Comisión invoca un motivo único, basado en que el Tribunal General incurrió en error al admitir tácitamente la legitimación activa de las recurrentes contra la Decisión controvertida en la medida en que se refiere a las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg.
- 181 Por su parte, las recurrentes, NABU y FSS, han invocado la inadmisibilidad de estas adhesiones a la casación.
- 182 A este respecto, sin que sea necesario pronunciarse sobre esta excepción de inadmisibilidad de las adhesiones a la casación, procede señalar, por una parte, que, como indica el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, el Tribunal General no adoptó en las sentencias recurridas decisión alguna sobre la admisibilidad de los recursos interpuestos ante él por las recurrentes contra la parte de la Decisión controvertida relativa a las medidas adoptadas en favor de Femern Landanlæg y, por otra parte, que podía fundadamente proceder de este modo por cuanto no incurrió en error de Derecho alguno al desestimar dichos recursos en cuanto al fondo.
- 183 De ello se deduce que procede desestimar las adhesiones a la casación.

## VIII. Costas

- 184 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.

- 185 Conforme al artículo 138, apartado 1, de ese mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 186 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de las recurrentes y haber sido desestimados los motivos formulados por estas, procede condenarlas a cargar con sus propias costas y con aquellas en las que haya incurrido la Comisión en relación con los recursos de casación principales.
- 187 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión en el marco de las adhesiones a la casación, procede condenar a esta a cargar con sus propias costas correspondientes a dichos recursos de casación.
- 188 De conformidad con el artículo 184, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, cuando no sea ella misma la parte recurrente en casación, una parte coadyuvante en primera instancia solo podrá ser condenada en costas en casación si hubiera participado en la fase escrita o en la fase oral del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Cuando dicha parte participe en el procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá decidir que cargue con sus propias costas.
- 189 Con arreglo a estas disposiciones, el Reino de Dinamarca, FSS y NABU, partes coadyuvantes en primera instancia, que han participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, cargarán con sus propias costas en los asuntos en que han intervenido.
- 190 Por último, conforme al artículo 140, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este mismo Reglamento, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en los apartados 1 y 2 cargue con sus propias costas.
- 191 De conformidad con estas disposiciones, Rederi Nordö-Link, Trelleborg Hamn y Aktionsbündnis cargarán con sus propias costas en ambos asuntos.

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

- 1) Desestimar los recursos de casación principales y las adhesiones a la casación.**
- 2) Condenar a Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH y a Stena Line Scandinavia AB a cargar con sus propias costas y con aquellas en que haya incurrido la Comisión Europea en relación con los recursos de casación principales.**
- 3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas correspondientes a las adhesiones a la casación.**
- 4) El Reino de Dinamarca, Föreningen Svensk Sjöfart y Naturschutzbund Deutschland (NABU) eV cargarán con sus propias costas.**
- 5) Rederi Nordö-Link AB, Trelleborg Hamn AB y Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung eV cargarán con sus propias costas.**

Firmas