



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 25 de enero de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Transportes — Reglamento (CE) n.º 1370/2007 — Servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera — Contratos de servicio público — Obligaciones de servicio público — Compensación de servicio público — Artículo 4, apartado 1, letra b) — Contenido obligatorio de los contratos de servicio público — Parámetros de cálculo de la compensación de servicio público — Establecimiento de los parámetros por anticipado, objetivo y transparente — Ausencia de procedimiento de licitación — Aplicación de las reglas de cálculo de la compensación contenidas en el anexo del Reglamento n.º 1370/2007 — Condiciones previstas en la normativa nacional para el pago de la compensación — Determinación del importe de la compensación en la Ley de Presupuestos del Estado para el ejercicio de que se trate y transferencia de dicho importe a la autoridad nacional competente — Remisión a reglas generales para la fijación de los parámetros de cálculo de la compensación»

En el asunto C-390/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Okrazhen sad — Burgas (Tribunal Provincial de Burgas, Bulgaria), mediante resolución de 7 de junio de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de junio de 2022, en el procedimiento entre

Obshtina Pomorie

y

ANHIALO AVTO OOD,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis y D. Gratsias, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de junio de 2023;

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Obshtina Pomorie, por el Sr. Y. Boshnakov, advokat;
- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. T. Mitova y L. Zaharieva, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. P. Messina y las Sras. E. Rousseva y F. Tomat, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de octubre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1), en particular del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de este.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Obshtina Pomorie (municipio de Pomorie, Bulgaria) y ANHIALO AVTO OOD (en lo sucesivo, «Anhialo»), empresa de transportes titular de un contrato de servicio público, en relación con la compensación adeudada por ese municipio por los costes ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público de transporte de viajeros en autobús.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor de los considerandos 9, 27 y 30 del Reglamento n.º 1370/2007:
 - «(9) [...] Para garantizar la aplicación de los principios de transparencia, igualdad de trato de los operadores en competencia, y proporcionalidad, es indispensable, cuando se otorguen compensaciones o derechos exclusivos, definir en un contrato de servicio público entre la autoridad competente y el operador de servicio público elegido tanto la naturaleza de las obligaciones de servicio público como la retribución acordada. La forma o la calificación de ese contrato pueden variar en función de los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

[...]

(27) La compensación concedida por las autoridades competentes para cubrir los costes ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público debe calcularse de un modo tal que no sea excesiva. Cuando una autoridad competente proponga adjudicar un contrato de servicio público sin licitación, debe también respetar una serie de normas detalladas que aseguren que el importe de las compensaciones es adecuado y reflejen el afán de otorgar eficacia y calidad a los servicios.

[...]

(30) Los contratos de servicio público adjudicados directamente deben estar sujetos a una mayor transparencia.»

4 El artículo 1 del Reglamento n.º 1370/2007, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«El objetivo del presente Reglamento es definir las modalidades según las cuales, en cumplimiento de las disposiciones del Derecho comunitario, las autoridades competentes podrán intervenir en el sector del transporte público de viajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar.

Con ese fin, el presente Reglamento define las condiciones en las que las autoridades competentes, al imponer o contratar obligaciones de servicio público, compensan a los operadores de servicios públicos por los costes que se hayan derivado y conceden derechos exclusivos en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público.»

5 Con el título «Definiciones», el artículo 2 de ese Reglamento determina:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

h) “adjudicación directa”: adjudicación de un contrato de servicio público a un operador de servicio público determinado en ausencia de todo procedimiento previo de licitación;

i) “contrato de servicio público”: uno o varios actos jurídicamente vinculantes que plasmen el acuerdo entre una autoridad competente y un operador de servicio público determinado de confiar a este último la gestión y la explotación de los servicios públicos de transporte de viajeros sometidos a las obligaciones de servicio público; el contrato podrá, según el Derecho de los Estados miembros, consistir asimismo en una decisión adoptada por la autoridad competente:

- que revista la forma de acto legislativo o reglamentario independiente, o
- que contenga las condiciones con arreglo a las cuales la autoridad competente preste por sí misma o confíe la prestación de esos servicios a un operador interno;

[...]

l) “regla general”: [una] medida que se aplica sin discriminación a todos los servicios públicos de transporte de viajeros de un mismo tipo en una zona geográfica determinada de la que es responsable una autoridad competente;

[...]».

6 El artículo 3 de dicho Reglamento, rubricado «Contratos de servicio público y reglas generales», establece en su apartado 1:

«Cuando una autoridad competente decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación o ambas cosas, cualquiera que sea su naturaleza, en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público, deberá hacerlo en el marco de un contrato de servicio público.»

7 El artículo 4 del Reglamento n.º 1370/2007, bajo el epígrafe «Contenido obligatorio de los contratos de servicio público y de las reglas generales», establece en su apartado 1:

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

[...]

b) establecer por anticipado, de modo objetivo y transparente:

- i) los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, si procede, y
- ii) la naturaleza y el alcance de cualesquiera derechos exclusivos,

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

[...]».

8 El artículo 5 de este Reglamento, con el título «Adjudicación de contratos de servicio público», dispone en su apartado 5:

«En caso de interrupción de los servicios o de riesgo inminente de tal situación, la autoridad competente podrá adoptar una medida de emergencia en forma de adjudicación directa o de acuerdo formal de prórroga de un contrato de servicio público, o de exigencia de prestar determinadas obligaciones de servicio público. [...]»

9 El artículo 6 de dicho Reglamento, titulado «Compensaciones de servicio público», establece en su apartado 1:

«Toda compensación vinculada a una regla general o a un contrato de servicio público deberá cumplir lo dispuesto en el artículo 4, con independencia de las modalidades de adjudicación del contrato. Toda compensación, cualquiera que sea su naturaleza, vinculada a un contrato de servicio público adjudicado directamente conforme al artículo 5, apartados 2, 4, 5 o 6, o vinculada a una regla general deberá además ajustarse a lo dispuesto en el anexo.»

- 10 El punto 2 del anexo del Reglamento n.º 1370/2007, que lleva por título «Reglas aplicables a la compensación en los casos indicados en el artículo 6, apartado 1», tiene el siguiente tenor:

«La compensación no podrá rebasar el importe correspondiente a la incidencia financiera neta, que equivale a la suma de las incidencias, positivas o negativas, del cumplimiento de la obligación de servicio público en los costes y los ingresos del operador de servicio público. Las incidencias se evaluarán comparando la situación de cumplimiento de la obligación de servicio público con la situación que se hubiera producido si la obligación no se hubiera cumplido. Para calcular la incidencia financiera neta, la autoridad competente se guiará por el siguiente esquema:

- los costes derivados en relación con una obligación de servicio público o una serie de obligaciones impuestas por la autoridad o las autoridades competentes, que figuren en un contrato de servicio público o en una norma general,
- menos cualquier incidencia financiera positiva surgida en la red explotada con arreglo a la obligación o las obligaciones de servicio público de que se trate,
- menos los ingresos procedentes de tarifas o cualquier otro ingreso producido al cumplir la obligación o las obligaciones de servicio público de que se trate,
- más un beneficio razonable,
- igual a la incidencia financiera neta.»

Derecho búlgaro

Ley sobre Transportes por Carretera

- 11 El artículo 4 de las disposiciones finales de la *Zakon za avtomobilnite prevozi* (Ley sobre Transportes por Carretera) (DV n.º 82, de 17 de septiembre de 1999), en su versión vigente en el momento de los hechos del litigio principal, establece en sus apartados 1 y 3:

«(1) El presupuesto estatal de la República de Bulgaria incluirá cada año los gastos destinados a:

1. subvencionar el transporte de viajeros en las líneas de autobús no rentables en las zonas intraurbanas, así como el transporte en las zonas de montaña y de otro tipo, a propuesta del Ministro de Transportes, Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
2. compensar la pérdida de ingresos resultante de la aplicación de las tarifas establecidas en la normativa para determinadas categorías de pasajeros.

[...]

(3) Las condiciones y el procedimiento de concesión de los fondos a los que se refiere el apartado 1, así como las condiciones y el procedimiento de expedición de los títulos de transporte para el transporte de determinadas categorías de pasajeros previstas en la normativa se determinarán mediante un reglamento adoptado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Transportes, Tecnologías de la Información y Comunicaciones.»

Reglamento n.º 3, de 4 de abril de 2005

- 12 El Naredba n.º 3 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni (Reglamento n.º 3 sobre las condiciones y el procedimiento de concesión de fondos para subvencionar el transporte de viajeros en líneas de autobús no rentables en el transporte intraurbano, en zonas de montaña y de otro tipo) (DV n.º 33, de 15 de abril de 2005), de 4 de abril de 2005, disponía, en su artículo 1, apartado 1:

«El presente Reglamento establece las condiciones y el procedimiento de concesión de las subvenciones previstas en los presupuestos generales para el transporte intraurbano de viajeros y para el transporte interurbano de viajeros en las zonas de montaña y fronterizas del país con baja densidad de población.»

Reglamento de 2015

- 13 El Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite (Reglamento sobre las condiciones y el procedimiento de concesión de fondos para compensar la pérdida de ingresos debido a la aplicación de tarifas para el transporte público de viajeros por carretera, previstas en la normativa para determinadas categorías de pasajeros, y subvencionar el transporte público de viajeros en líneas de autobús no rentables en el transporte intraurbano, en zonas de montaña y de otro tipo, y la expedición de títulos de transporte para la prestación de servicios de transporte) (DV n.º 51, de 7 de julio de 2015), de 29 de marzo de 2015, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Reglamento de 2015»), dispone en su artículo 1, apartados 1 y 2:

«(1) El presente Reglamento define las condiciones y el procedimiento de concesión de los fondos previstos en los presupuestos generales para compensar y subvencionar a los transportistas que cumplen obligaciones de servicio público para el transporte gratuito y a precios reducidos de pasajeros y para el transporte intraurbano e interurbano de viajeros en las zonas de montaña y otras zonas del país con baja densidad de población.

(2) Los fondos a los que se refiere el apartado 1 constituyen una compensación de servicio público por el transporte público de viajeros en el sentido del Reglamento [n.º 1370/2007] y se conceden sujetos a las condiciones y al procedimiento establecidos por dicho Reglamento y por la legislación nacional en vigor.»

- 14 El artículo 2, apartado 1, de este Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«Los fondos a los que se refiere el presente Reglamento podrán concederse hasta el límite del importe determinado por la Ley de Presupuestos del Estado para el ejercicio de que se trate.»

- 15 A tenor del artículo 3, apartados 1 y 4, de dicho Reglamento:

«(1) Los fondos a los que se refiere el presente Reglamento se concederán en forma de transferencias específicas procedentes de los presupuestos generales a través del sistema de pagos

presupuestarios electrónicos (sistema SEBRA). A tal fin, se fijarán límites para los municipios que hayan respetado el procedimiento legal de adjudicación de los servicios públicos de transporte de viajeros en virtud del Reglamento n.º 1370/2007 y de las disposiciones de la Ley de Contratación Pública o de la Ley de Concesiones Administrativas, con arreglo a los principios de publicidad y transparencia, de competencia libre y leal y de igualdad de trato y no discriminación.

[...]

(4) Los alcaldes de los municipios remunerarán a los transportistas en función de los servicios de transporte efectivamente prestados.»

16 El artículo 55, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento dispone:

«1. Las subvenciones para el transporte de viajeros se concederán a los transportistas a través de los presupuestos de los municipios, por un importe que no podrá exceder de la cantidad correspondiente a la incidencia financiera neta de la ejecución de la obligación de servicio público.

2. La incidencia financiera neta se calculará sumando los costes derivados de la obligación de servicio público impuesta por la autoridad competente y que figura en un contrato de servicio público o en una norma general, menos cualquier incidencia financiera positiva surgida en la red explotada con arreglo a la obligación de servicio público de que se trate, menos los ingresos procedentes de tarifas o cualquier otro ingreso producido al cumplir la obligación de servicio público de que se trate, más un beneficio razonable.»

17 El artículo 56 del Reglamento de 2015 prevé:

«(1) Las subvenciones se concederán únicamente a los transportistas con los que el municipio de que se trate haya celebrado contratos que cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento n.º 1370/2007.

(2) Los contratos regularán necesariamente los siguientes elementos:

1. los parámetros sobre cuya base se calculará la subvención;
2. la naturaleza, la extensión y el alcance de los derechos exclusivos concedidos y la duración del contrato;
3. los mecanismos de determinación de los costes directamente relacionados con la prestación de los servicios, como los gastos de personal, la energía, los cánones por uso de infraestructuras, el mantenimiento y la reparación de los vehículos de transporte público, del material rodante y de las instalaciones necesarias para la prestación de los servicios de transporte de viajeros, así como el porcentaje de los costes indirectos relativos a la prestación de los servicios;
4. los mecanismos de reparto de los ingresos por la venta de títulos de transporte, que bien pueden ser retenidos por el operador de servicio público, bien pueden transferirse a la autoridad competente, bien repartirse entre ambos;
5. el importe del beneficio razonable;

6. la obligación de los alcaldes de los municipios y los transportistas de llevar a cabo controles efectivos de cumplimiento de las normas por parte de los viajeros en las líneas de transporte intraurbanas e interurbanas subvencionadas.

[...]

(4) Cuando los transportistas incumplan los términos de los contratos, los alcaldes de los municipios podrán reducir el importe de las subvenciones y también suspender su concesión.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 18 Mediante resolución de 14 de agosto de 2013, el gobernador del óblast de Burgas (Bulgaria) autorizó al alcalde del municipio de Pomorie a proceder, durante un período no superior a seis meses, a la adjudicación directa de un contrato de servicio público, en el sentido del artículo 5, apartado 5, del Reglamento n.º 1370/2007, de transporte de viajeros en autobús en determinadas líneas. La celebración de tal contrato tenía por objeto subsanar la interrupción del servicio público de transporte de viajeros en las líneas afectadas debido a la expiración de los contratos anteriormente celebrados y a la simultánea conclusión del procedimiento de adjudicación de un nuevo contrato de servicio público.
- 19 El 1 de noviembre de 2013, sobre la base de la citada resolución, el municipio de Pomorie, en calidad de autoridad local competente, y Anhialo, como operador de servicio público, celebraron un contrato en virtud del cual se concedió a esta sociedad la explotación del servicio público de transporte de viajeros en las líneas afectadas (en lo sucesivo, «contrato controvertido»). De conformidad con el artículo 2 de ese contrato, su duración se extendería hasta la conclusión del procedimiento de contratación pública previsto en la Ley de Contratación Pública. Además, con arreglo al artículo 5 de dicho contrato, la autoridad local competente se comprometía a abonar al operador, en los plazos establecidos por el Ministerio de Finanzas, los fondos correspondientes, en su caso, a una subvención, de conformidad con la legislación nacional en vigor, y a una compensación por los viajes gratuitos y a precios reducidos de ciertas categorías de ciudadanos con derecho a ello, en aplicación de la referida legislación.
- 20 El 15 de enero de 2019, el contrato controvertido se resolvió a la finalización del procedimiento previsto en la Ley de Contratación Pública. En la medida en que es incontrovertido que Anhialo prestó los servicios de transporte previstos en el mencionado contrato, esa sociedad reclamó al municipio de Pomorie el pago de las compensaciones adeudadas con arreglo a dicho contrato por el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2018. El municipio de Pomorie le abonó la cantidad de 3 690 levas búlgaras (BGN) (aproximadamente 1 886 euros), que corresponde al importe total de los fondos fijados y transferidos a este municipio desde los presupuestos generales de la República de Bulgaria en concepto de subvenciones a los transportes intraurbanos e interurbanos.
- 21 Anhialo interpuso una demanda ante el Rayonen sad Pomorie (Tribunal de Primera Instancia de Pomorie, Bulgaria) impugnando este importe. Un peritaje forense contable estableció la incidencia financiera neta, a los efectos de las disposiciones del anexo del Reglamento n.º 1370/2007 y del artículo 55 del Reglamento de 2015, respecto de esta sociedad para el período en cuestión. Ese peritaje estableció que la incidencia financiera neta de la obligación de servicio público que recaía

sobre dicha sociedad ascendía a unas 86 000 BGN (aproximadamente 43 800 euros). Ante ese órgano jurisdiccional, Anhialo solicitó el pago de una parte del importe que quedaba pendiente de abono, a saber, 24 931,60 BGN (aproximadamente 12 700 euros).

- 22 Mediante sentencia de 8 de noviembre de 2021, el Rayonen sad Pomorie (Tribunal de Primera Instancia de Pomorie) estimó esa demanda. Este órgano jurisdiccional consideró, en particular, que el objetivo de la compensación de servicio público, en el sentido del Reglamento n.º 1370/2007, es contrarrestar el efecto financiero negativo neto que sufre el operador por la prestación del servicio público. Consideró que el municipio de Pomorie no podía sostener que Anhialo no tenía derecho a una compensación de servicio público debido a que el contrato controvertido no contenía los requisitos imperativos contemplados en el artículo 56, apartado 2, del Reglamento de 2015, puesto que el citado contrato se había celebrado el 1 de noviembre de 2013, es decir, antes de la adopción de este Reglamento.
- 23 El municipio de Pomorie interpuso un recurso de apelación contra esa sentencia ante el Okrazhen sad — Burgas (Tribunal Provincial de Burgas, Bulgaria), el órgano jurisdiccional remitente. Alega que, dado que el Reglamento n.º 1370/2007 tiene efecto directo desde su adopción, a saber, el 23 de octubre de 2007, los requisitos establecidos en su artículo 4, apartado 1, están en vigor desde dicha fecha y que su falta en el contrato controvertido priva al pago de una subvención de todo fundamento. El municipio de Pomorie deduce asimismo del artículo 5 del contrato controvertido que su obligación de transferir subvenciones no es incondicional, sino que está supeditada al cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa nacional. Así pues, a su juicio, no puede reprochársele que, ante la inexistencia de una subvención transferida de los presupuestos generales del Estado al presupuesto municipal, no se haya abonado ninguna compensación de servicio público a los transportistas. Por último, ese municipio sostiene que no puede determinar por sí mismo el importe de las compensaciones y de las subvenciones y que solo puede proceder a un reparto de las cantidades que se le asignan de forma específica por este concepto.
- 24 Anhialo alega ante el órgano jurisdiccional remitente que, como se desprende del peritaje forense contable, cumplió todos los requisitos establecidos en el Reglamento n.º 1370/2007 y en el Reglamento de 2015. Sostiene que la objeción según la cual el Estado es responsable del pago de las subvenciones al municipio carece de fundamento. En su opinión, el artículo 3, apartado 1, de este Reglamento establece que la responsabilidad de la conformidad de los contratos de transporte público con el Reglamento n.º 1370/2007 incumbe en su totalidad a los municipios. Afirma que, en consecuencia, la concesión de subvenciones procedentes de los presupuestos generales del Estado depende únicamente del municipio de que se trate y del cumplimiento por su parte de los requisitos legales relativos a la adjudicación de los contratos de servicio público. Por lo tanto, el municipio de Pomorie, que tiene la obligación de garantizar el transporte público en su territorio, ha de abonar en todo caso una compensación de servicio público íntegra al operador de servicio público interesado, con independencia de si se le ha otorgado una subvención o no.
- 25 El órgano jurisdiccional remitente señala que el Reglamento de 2015 se adoptó sobre la base de la Ley sobre Transportes por Carretera, en la versión vigente en el momento de los hechos del litigio principal, en particular del artículo 4, apartado 1, de sus disposiciones finales, y que el artículo 2, apartado 1, de este Reglamento prevé que los fondos podrán concederse hasta el límite del importe determinado por la Ley de Presupuestos del Estado para el ejercicio de que se trate. Expone también que el artículo 56, apartado 1, de dicho Reglamento dispone que las subvenciones se concederán únicamente a los operadores de servicio público con los que el

municipio de que se trate haya celebrado contratos que cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento n.º 1370/2007. Ahora bien, según afirma el órgano jurisdiccional remitente, las autoridades competentes interpretan la normativa nacional en el sentido de que exige, para el pago de una compensación de servicio público, que esta esté prevista en la Ley de Presupuestos del Estado y que se transfiera a la autoridad competente. Arguye que, sin embargo, el Reglamento n.º 1370/2007, en particular el artículo 6, apartado 1, de este, no incluye tales requisitos en lo referente al pago de una compensación de servicio público.

- 26 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si este Reglamento permite a un Estado miembro establecer requisitos y restricciones adicionales por lo que respecta al abono de una compensación de servicio público a un transportista en contrapartida de la ejecución por parte de este de una obligación de servicio público.
- 27 Además, afirma que el contrato controvertido no define los parámetros sobre cuya base se ha de calcular la compensación de servicio público, sino que, a este respecto, remite a la normativa nacional. Según el órgano jurisdiccional remitente, toda vez que el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento n.º 1370/2007 dispone que «en los contratos de servicio público y en las reglas generales» se deberán establecer esos parámetros, el empleo de la conjunción «y» podría interpretarse en el sentido de que basta con que los parámetros sobre cuya base se ha de calcular la compensación estén establecidos en reglas generales, a saber, las adoptadas en el marco del Reglamento de 2015 y, anteriormente, del Reglamento n.º 3, de 4 de abril de 2005. Aduce que otra posible interpretación consiste en considerar que estos parámetros deben fijarse necesariamente no solo en reglas generales, sino también en el contrato de servicio público, en el sentido de ese Reglamento.
- 28 En estas circunstancias, el Okrazhen sad — Burgas (Tribunal Provincial de Burgas) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Permiten las disposiciones del Reglamento [n.º 1370/2007] que un Estado miembro establezca, mediante una ley nacional o normas internas, requisitos y restricciones adicionales en lo que respecta al pago de compensaciones a una empresa de transporte por el cumplimiento de una obligación de servicio público no previstos en dicho Reglamento?
- 2) ¿Permite el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento [n.º 1370/2007] el pago de una compensación a una empresa de transporte por el cumplimiento de una obligación de servicio público cuando los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación no se han establecido previamente en un contrato de servicio público, sino en reglas generales, y la incidencia financiera neta o el importe de la compensación debida se ha determinado con arreglo al procedimiento establecido en [este Reglamento]?»

Primera cuestión prejudicial

- 29 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual la autoridad competente solo puede conceder a un operador de servicio público una compensación en el

marco de la ejecución de un contrato de servicio público si los fondos correspondientes a dicha compensación se han previsto en la ley de presupuestos de ese Estado miembro para el ejercicio de que se trate y se han transferido a esa autoridad.

- 30 Procede recordar que, a tenor del artículo 1, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1370/2007, el objetivo de este es definir las modalidades según las cuales, en cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión Europea, las autoridades competentes pueden intervenir en el sector del transporte público de viajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar.
- 31 Con ese fin, dicho Reglamento define, de conformidad con el párrafo segundo del mencionado artículo 1, apartado 1, las condiciones en las que las autoridades competentes, al imponer o contratar obligaciones de servicio público, compensan a los operadores de servicios públicos por los costes que se hayan derivado y conceden derechos exclusivos en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público.
- 32 Así pues, el Reglamento n.º 1370/2007 contiene normas especiales que establecen las modalidades de intervención en los regímenes generales de contratos públicos, que tienen por objeto instaurar un marco legal en materia de concesión de compensación y/o de derechos exclusivos para los costes ocasionados por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público (sentencia de 21 de diciembre de 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS y otros, C-421/22, EU:C:2023:1028, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 33 Entre las disposiciones que constituyen ese marco legal, el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento dispone que, cuando una autoridad competente de un Estado miembro decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación por servicio público, o ambas cosas, cualquiera que sea su naturaleza, en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público, debe hacerlo en el marco de un contrato de servicio público, con lo que la citada disposición formula el principio según el cual las obligaciones de servicio público y las compensaciones correspondientes deben establecerse en el marco de ese contrato (sentencia de 21 de diciembre de 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS y otros, C-421/22, EU:C:2023:1028, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 34 De los términos expresos del artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1370/2007 se desprende que la compensación vinculada a tal contrato de servicio público, con independencia de sus modalidades de adjudicación, debe cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4 de dicho Reglamento, que precisa su contenido obligatorio.
- 35 Además, según la segunda frase del referido artículo 6, apartado 1, la compensación, cuando se conceda en ausencia de todo procedimiento de licitación, también debe ajustarse a las normas detalladas previstas en el anexo del Reglamento n.º 1370/2007 relativas al cálculo de la compensación, destinadas, como se desprende del considerando 27 de este, a asegurar tanto que el importe de la compensación sea adecuado como la eficacia y la calidad del servicio público. Así sucede, en particular, con un contrato de servicio público, como el del litigio principal, adjudicado directamente, en el sentido del artículo 2, letra h), de ese Reglamento, por la autoridad local competente a un operador de servicio público, como medida de emergencia, en virtud del artículo 5, apartado 5, de dicho Reglamento.

- 36 Pues bien, por un lado, el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento n.º 1370/2007 precisa que los contratos de servicio público, con independencia de las modalidades de su celebración, deberán establecer por anticipado, de modo objetivo y transparente, los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, si está prevista.
- 37 Por otro lado, cuando el contrato de servicio público se haya celebrado en ausencia de todo procedimiento de licitación, la segunda frase del artículo 4, apartado 1, letra b), de ese Reglamento, en relación con el punto 2 del anexo de este, establece que esos parámetros se determinarán de forma que ninguna compensación pueda exceder del importe correspondiente a la incidencia financiera neta para el operador de servicio público por la ejecución de las obligaciones de servicio público. Este importe se obtiene deduciendo de los costes derivados del cumplimiento de tales obligaciones las incidencias financieras positivas de estas y los ingresos procedentes de tarifas generados al cumplir las obligaciones de servicio público, e incrementando el resultado obtenido en una cantidad en concepto de «beneficio razonable» que cualquier operador puede esperar legítimamente.
- 38 Como se desprende de los considerandos 9 y 30 del Reglamento n.º 1370/2007, tales obligaciones relativas a las contrapartidas acordadas en un contrato de servicio público tienen por objeto garantizar el respeto de los principios de igualdad de trato, de proporcionalidad y de transparencia, principio este último que reviste una importancia aún más esencial cuando el contrato de servicio público concede una compensación en ausencia de procedimiento de licitación.
- 39 Es cierto que de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 se desprende que las autoridades competentes, dado que les incumbe fijar los parámetros para el cálculo de la compensación adeudada a los operadores de servicio público, gozan necesariamente de cierto margen de apreciación para concebir el mecanismo de esa compensación (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS y otros, C-421/22, EU:C:2023:1028, apartado 42), que, no obstante, está estrictamente delimitada por la segunda frase de ese artículo 4, apartado 1, letra b), y por las reglas detalladas que figuran en el anexo de ese Reglamento cuando, como en el litigio principal, la compensación se concede en el marco de un contrato de servicio público en ausencia de procedimiento de licitación.
- 40 Sin embargo, no es menos cierto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros, cuando ejercen el margen de apreciación que les confiere un reglamento, que, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo segundo, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, deben utilizar este margen de apreciación respetando los límites establecidos por las disposiciones de ese reglamento, para que el contenido y los objetivos de este no resulten menoscabados (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2022, Meta Platforms Ireland, C-319/20, EU:C:2022:322, apartados 58 y 60 y jurisprudencia citada).
- 41 Pues bien, como señaló, en esencia, el Abogado General en los puntos 43 y 44 de sus conclusiones, una compensación, cuyo importe abonado a un operador de servicio público en virtud de un contrato de servicio público depende él mismo del importe de los fondos determinado cada año por la ley de presupuestos del Estado miembro de que se trate y de la ulterior transferencia de esos fondos a la autoridad local competente, se basa en parámetros de cálculo que incumplen los requisitos derivados del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007, en relación con el punto 2 del anexo de este. En efecto, contrariamente a lo prescrito en esas disposiciones,

tales parámetros, por un lado, no se establecen previamente de forma objetiva y transparente y, por otro lado, no guardan relación alguna con la incidencia financiera neta para el operador de transporte público por la ejecución de la obligación de servicio público.

- 42 Por consiguiente, procede declarar que un régimen de compensación de esa índole no permite al operador de servicio público de que se trate determinar, con la precisión requerida, al celebrar el contrato de servicio público, la compensación que tiene derecho a percibir de la autoridad competente como contrapartida por la ejecución de las obligaciones de servicio público que le incumben.
- 43 En este sentido, a causa de la inseguridad debida a la falta de transparencia en cuanto al importe de la compensación que podrá abonarse, ese régimen puede menoscabar el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1370/2007, que es, como resulta del apartado 30 de la presente sentencia, definir los requisitos para conceder la compensación, a fin de garantizar, en condiciones de competencia equitativas, la prestación de un servicio público de transporte de viajeros a la vez eficiente y rentable económicamente, con el fin de lograr un alto nivel de calidad en ese servicio (sentencia de 21 de diciembre de 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS y otros, C-421/22, EU:C:2023:1028, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 44 De ello se deduce que ese régimen excede del margen de apreciación reconocido a los Estados miembros por el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007, a efectos de la determinación de los regímenes de compensación de servicio público.
- 45 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro según la cual la compensación abonada por la autoridad competente a un operador de servicio público en el marco de la ejecución de un contrato de servicio público solo puede concederse a este último si los fondos correspondientes a esa compensación han sido previstos por la ley de presupuestos de ese Estado miembro para el año de que se trate y han sido transferidos a esa autoridad.

Segunda cuestión prejudicial

- 46 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que permite que la autoridad competente abone una compensación a un operador de servicio público en el marco de la ejecución de un contrato de servicio público cuando los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación no se establecen en ese contrato, sino que se fijan por anticipado, de modo objetivo y transparente, en reglas generales que determinan el importe de dicha compensación.
- 47 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte [véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2019, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Adjudicación directa de un contrato de servicio público de transporte), C-515/18, EU:C:2019:893, apartado 23].

- 48 Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007, procede señalar que, según este, en los contratos de servicio público «y» en las reglas generales se deberán, de conformidad con el inciso i) de esta disposición, establecer por anticipado, de modo objetivo y transparente, los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación de servicio público, cuando esté prevista.
- 49 De ese tenor se desprende claramente que, entre los actos que permiten determinar el importe de la compensación, figuran no solo los contratos de servicio público, sino también las reglas generales, definidas en el artículo 2, letra l), del Reglamento n.º 1370/2007 como medidas que se aplican sin discriminación a todos los servicios públicos de transporte de viajeros de un mismo tipo en una zona geográfica determinada de la que es responsable una autoridad competente.
- 50 De ello se deduce que el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 no exige que todos los parámetros para el cálculo de la compensación prevista en un contrato de servicio público se definan en tal contrato, sino que únicamente exige que esos parámetros se determinen por anticipado, de forma objetiva y transparente, ya sea en un contrato de servicio público o en reglas generales.
- 51 Esta interpretación se ve corroborada, en segundo lugar, por el contexto en el que se inscribe esa disposición. En efecto, el artículo 2, letra i), del Reglamento n.º 1370/2007 define el concepto de «contrato de servicio público» como los actos jurídicamente vinculantes que plasmen el acuerdo entre una autoridad competente y un operador de servicio público determinado de confiar a este último la gestión y la explotación de los servicios públicos de transporte de viajeros sometidos a las obligaciones de servicio público. Esta disposición precisa también que el contrato podrá, según el Derecho de los Estados miembros, consistir asimismo en una decisión adoptada por la autoridad competente que revista la forma de acto legislativo o reglamentario independiente, o que contenga las condiciones con arreglo a las cuales la autoridad competente preste por sí misma o confíe la prestación de esos servicios a un operador interno.
- 52 De ello resulta que, como confirma también el considerando 9 del Reglamento n.º 1370/2007, habida cuenta de las diferencias existentes entre los sistemas jurídicos de los Estados miembros, el concepto de «contrato de servicio público», en el sentido de ese Reglamento, debe entenderse en sentido amplio, y comprende no solo actos de naturaleza contractual, sino también actos de distinta naturaleza, en particular legislativa y reglamentaria. De ello se desprende que tal contrato puede consistir en la combinación de un acto jurídico general que atribuya la gestión de un servicio público a un operador y de un acto administrativo que detalle las exigencias relativas a dicho servicio, confirmando así, como indicó el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, que los parámetros de cálculo de la compensación de servicio público pueden determinarse por referencia a reglas generales de naturaleza legislativa o reglamentaria.
- 53 Por lo que respecta, en tercer lugar, a los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 1370/2007, procede recordar que, como se ha señalado en los apartados 36 y 38 de la presente sentencia, el objetivo de transparencia reviste una importancia esencial en relación con los parámetros de cálculo de una compensación de servicio público, en particular cuando esta no se concede en el marco de un procedimiento de licitación.
- 54 Ahora bien, para lograr este objetivo, no es necesario que todos los parámetros de cálculo de la compensación estén previstos en el contrato de servicio público celebrado entre la autoridad nacional competente y el operador de servicio público. En efecto, dado que las reglas generales relativas a tales parámetros se establecen por anticipado, de conformidad con el artículo 4,

apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento n.º 1370/2007, de manera objetiva y transparente y respetan, además, en ausencia de procedimiento de licitación, las reglas detalladas establecidas en el anexo de dicho Reglamento, un operador de servicio público está en condiciones de determinar, con toda la precisión requerida, el importe de la compensación que se le adeuda por la ejecución de las obligaciones de servicio público que le incumben.

- 55 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que permite que la autoridad competente abone una compensación a un operador de servicio público en el marco de la ejecución de un contrato de servicio público cuando los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación no se establecen en ese contrato, sino que se fijan por anticipado, de modo objetivo y transparente, en reglas generales que determinan el importe de dicha compensación.

Costas

- 56 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

- 1) **El artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo,**

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa de un Estado miembro según la cual la compensación abonada por la autoridad competente a un operador de servicio público en el marco de la ejecución de un contrato de servicio público solo puede concederse a este último si los fondos correspondientes a esa compensación han sido previstos por la ley de presupuestos de ese Estado miembro para el año de que se trate y han sido transferidos a esa autoridad.

- 2) **El artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007**

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una normativa de un Estado miembro que permite que la autoridad competente abone una compensación a un operador de servicio público en el marco de la ejecución de un contrato de servicio público cuando los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación no se establecen en ese contrato, sino que se fijan por anticipado, de modo objetivo y transparente, en reglas generales que determinan el importe de dicha compensación.

Firmas