

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 19 de marzo de 2002¹

1. La presente petición de resolución prejudicial trata de precisar las circunstancias en las que los Estados miembros pueden otorgar subvenciones a las empresas que explotan un servicio público de transporte local de viajeros.

I. Marco jurídico

A. Marco jurídico comunitario

2. Las disposiciones pertinentes para el examen de la controversia son las reguladoras de las ayudas de Estado y de los transportes terrestres.

El Bundesverwaltungsgericht (Alemania) plantea varias cuestiones que atañen a la interpretación de las reglas del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación), del artículo 77 del Tratado CE (actualmente artículo 73 CE), y del Reglamento (CEE) n° 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable,² modificado por el Reglamento (CEE) n° 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991³ (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1191/69» o «Reglamento»).

3. El artículo 92, apartado 1, del Tratado prohíbe las ayudas de Estado que falsean o amenazan falsear la competencia. Establece:

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

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 156, p. 1; EE, O8/01, p. 131.

3 — DO L 169, p. 1

4. En el sector de los transportes, el artículo 74 del Tratado CE (actualmente artículo 70 CE) prevé que los objetivos del Tratado han de ser perseguidos en el marco de una política común. El artículo 75 del Tratado CE (actualmente artículo 71 CE, tras su modificación) encomienda al Consejo la adopción de las normas necesarias para la instauración de esa política.

5. El artículo 77 del Tratado se refiere a las ayudas de Estado que pueden ser concedidas en el ámbito de los transportes. Dispone:

«Serán compatibles con el presente Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público».

6. El Reglamento n° 1191/69 pretende eliminar las desigualdades resultantes de las obligaciones de servicio público que los Estados imponen a las empresas de transporte.⁴ Exige a los Estados miembros que supriman las obligaciones de servicio público⁵ y establece normas comunes para el mantenimiento de tales obligaciones, así como para la concesión de subvenciones destinadas a compensar las cargas para las empresas que derivan de aquéllas.⁶

7. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 1191/69, dispone lo siguiente:

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

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

8. Según el artículo 1, apartado 2, los servicios urbanos y de cercanías son los servicios de transporte que cubran las necesidades de un centro urbano o de una aglomeración y la demanda de transporte entre este centro o aglomeración y su periferia. Los servicios regionales se definen como los servicios de transporte destinados a cubrir las necesidades de transporte de una región.

9. El artículo 1, apartado 3, del Reglamento establece el principio conforme al cual «las autoridades competentes de los Estados miembros suprimirán las obligaciones inherentes a la noción de servicio público [...] impuestas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable».

4 — Primer considerando del Reglamento n° 1191/69.

5 — *Ibidem*, considerando segundo.

6 — *Ibidem*, considerandos décimo y decimotercero.

10. El artículo 1, apartados 4 y 5, prevé una excepción a ese principio en dos supuestos.

Por un lado, las autoridades competentes pueden celebrar contratos de servicio público con una empresa a fin de garantizar suficientes servicios de transporte o con objeto de ofrecer condiciones tarifarias especiales en favor de determinadas categorías de viajeros. En este caso, los contratos de servicio público deben ajustarse a lo dispuesto en la sección V del Reglamento nº 1191/69.

Por otro, las autoridades competentes están facultadas para mantener o imponer obligaciones de servicio público para los servicios urbanos, de cercanías o regionales de transporte de viajeros. En este caso, el acto administrativo ha de respetar lo dispuesto en las secciones II a IV del Reglamento nº 1191/69.

11. Conforme al artículo 2 del Reglamento, la noción de obligación de servicio público comprende «las obligaciones que la empresa de transporte no asumiría o no lo haría en la misma medida ni en las mismas condiciones, si considerara su propio interés comercial». Esas obligaciones incluyen la obligación de explotar, la obligación de transportar y la obligación tarifaria.⁷

12. El artículo 6, apartado 2, del Reglamento precisa que las decisiones de mantenimiento de una obligación de servicio público han de prever la concesión de una compensación por las cargas resultantes. La cuantía de esa compensación se determina con arreglo a «los métodos comunes de compensación» previstos en los artículos 10 al 13 del Reglamento nº 1191/69.

13. En el orden procedimental, el artículo 17, apartado 2, del Reglamento dispone que las compensaciones resultantes de la aplicación del mismo Reglamento quedan dispensadas del procedimiento de información previa previsto por el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3).

B. Marco jurídico nacional

14. En Alemania la Personenbeförderungsgesetz (Ley sobre el transporte terrestre de viajeros; en lo sucesivo, «PBefG») somete el transporte de viajeros en vehículos de servicio regular a la obtención de una licencia.⁸ Se trata de una licencia concedida a una empresa para garantizar un servicio de transporte determinado.

15. La licencia impone al transportista determinadas obligaciones, como la de

⁷ — Estas tres clases de obligaciones se definen a su vez en el artículo 2, apartados 3 a 5, del Reglamento nº 1191/69.

⁸ — Artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, de la PBefG.

percibir únicamente el precio autorizado, la de cumplir el horario aprobado y la de ajustarse a las obligaciones de explotación y de transporte que legalmente le incumben. Como contrapartida, la licencia confiere a su titular una situación cercana a la exclusividad, ya que no se autorizará ningún transporte en la misma línea durante el período de vigencia de la licencia.

ser prestados con autonomía financiera.¹² Este término designa los servicios cuyos costes se cubren mediante los ingresos por precios de los transportes realizados, los percibidos en virtud de las disposiciones legales que prevén compensaciones por razones ligadas a las tarifas de precios y a la organización de los transportes así como los restantes ingresos de la empresa.¹³

16. De los autos resulta que, hasta el 31 de diciembre de 1995, el legislador alemán ejerció expresamente la facultad conferida por el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 1191/69 en lo relativo a los transportes urbanos, de cercanías y regionales.⁹ La Orden del Ministro federal de Transportes de 31 de julio de 1992¹⁰ excluía la aplicación del Reglamento n° 1191/69 al transporte público de viajeros.

Las licencias de transporte con autonomía financiera están reguladas por el artículo 13 de la PBefG. Esta norma establece un conjunto de requisitos para la concesión de la licencia, como la capacidad financiera y la fiabilidad del solicitante, y ordena la denegación de la solicitud cuando el servicio solicitado pueda afectar a los intereses de la colectividad. Si hay varios solicitantes para un mismo servicio, la autoridad competente ha de decidir tomando en cuenta los intereses de la colectividad y, en especial, la relación coste/eficacia.

17. Desde el 1 de enero de 1996, el legislador alemán estableció una distinción entre los transportes explotados con «autonomía financiera» y los transportes explotados conforme al procedimiento de «servicio público».¹¹

18. La PBefG sienta el principio según el cual los servicios públicos de transportes urbanos, de cercanías y regionales deben

19. En cambio, cuando no puede garantizarse un servicio suficiente de transporte con autonomía financiera, dicho servicio puede prestarse conforme al procedimiento de servicio público.¹⁴ En este supuesto, el artículo 8, apartado 4, tercera frase, de la PBefG, precisa que «deben aplicarse las disposiciones vigentes del Reglamento (CEE) n° 1191/69»

9 — Resolución de remisión (traducción francesa, p. 10 y 11).

10 — BGBl 1992 I, p. 1442.

11 — Artículo 6, apartado 116, de la Eisenbahnneuordnungsgesetz de 27 de diciembre de 1993 (BGBl 1993 I, p. 2378).

12 — Artículo 8, apartado 4, primera frase de la PBefG.

13 — Artículo 8, apartado 4, segunda frase de la PBefG.

14 — Artículo 8, apartado 4, tercera frase de la PBefG.

Las licencias de transportes explotados conforme al procedimiento de servicio público están reguladas por el artículo 13 *bis* de la PBefG. Según esta norma, la licencia debe ser concedida, en la medida en que es necesaria para el establecimiento de un servicio de transporte, mediante un acto de la autoridad pública o mediante un contrato de servicio público en el sentido del Reglamento n° 1191/69. Además, debe representar la solución que origine menor coste para la colectividad. A fin de determinar los costes más bajos, el Derecho alemán regula un procedimiento de licitación pública, con arreglo a la normativa sobre contratos públicos.

II. Hechos y procedimiento

20. El litigio principal tiene por objeto la concesión de licencias de servicios regulares de transporte por autobús en el Landkreis (distrito) de Stendal en Alemania.

21. El 25 de septiembre de 1990 el Regierungspräsidium Magdeburg¹⁵ había concedido a la empresa Altmark Trans GmbH (en lo sucesivo, «Altmark») 18 licencias de transporte de viajeros en líneas regionales. Estas licencias expiraban el 19 de septiembre de 1994.

22. Mediante resolución de 27 de octubre de 1994 el Regierungspräsidium concedió nuevas licencias a Altmark. Al hacerlo, denegó la solicitud de licencias que había presentado la sociedad Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (en lo sucesivo, «NVGA»).

23. NVGA impugnó dicha resolución debido a que Altmark no era una empresa económicamente viable. Alegaba que la concesión de las licencias era ilegal porque, sin las subvenciones públicas que recibía, Altmark era incapaz de subsistir en el plano económico.

24. El Regierungspräsidium desestimó la impugnación mediante resolución de 29 de junio de 1995. Además, el 30 de julio de 1996 prorrogó la vigencia de las licencias de Altmark hasta el 31 de octubre de 2002.

25. En estas circunstancias, NVGA ejercitó una acción judicial ante el Verwaltungsgericht Magdeburg (tribunal de lo contencioso-administrativo en primera instancia). Este tribunal estimó que Altmark era una empresa económicamente viable ya que los déficit previsibles en el ejercicio de sus actividades ordinarias iban a ser cubiertos por las subvenciones del Landkreis Stendal.

15 — En lo sucesivo el «Regierungspräsidium».

26. En cambio, el Oberverwaltungsgericht (tribunal de lo contencioso-administrativo en apelación) Sachsen-Anhalt anuló las licencias concedidas a Altmark. Este tribunal consideró que la solidez económica de Altmark ya no estaba garantizada puesto que necesitaba las subvenciones del Landkreis Stendal para ejecutar las licencias controvertidas y que esas subvenciones eran incompatibles con el Derecho comunitario.

El Oberverwaltungsgericht apreció que el legislador alemán sólo había excluido de la aplicación del Reglamento n° 1191/69 los transportes urbanos, de cercanías y regionales hasta el 31 de diciembre de 1995. Por consiguiente, después de esa fecha la concesión de subvenciones tenía que cumplir los requisitos previstos por el Reglamento n° 1191/69 y, en especial, la necesidad de imponer obligaciones de servicio público mediante un acto administrativo o un contrato de servicio público. Ahora bien, este requisito no se cumplía en el presente asunto, toda vez que el Landkreis Stendal no había celebrado contrato alguno con Altmark ni había dictado ningún acto administrativo. Por tanto, el Landkreis Stendal no estaba ya facultado para subvencionar a Altmark en relación con las licencias concedidas a ésta.

El Oberverwaltungsgericht dedujo de ello que Altmark no podía ya realizar los transportes de que se trata con autonomía financiera. En la medida en que dependían de la concesión de subvenciones públicas, dichos transportes debían ser explotados

conforme al procedimiento de servicio público y, por esa razón, ajustarse al Reglamento n° 1191/69.

27. Altmark interpuso recurso de casación contra esa resolución ante el Bundesverwaltungsgericht. En su resolución de remisión,¹⁶ éste pone de relieve que el órgano jurisdiccional de apelación no llevó a cabo la interpretación de las reglas de Derecho nacional. Puntualiza que, según el Derecho alemán, el hecho de que una empresa necesite subvenciones para garantizar un servicio público de transporte no puede excluirla del régimen de autonomía financiera previsto por el artículo 8, apartado 4, de la PBefG.

En cambio, el Bundesverwaltungsgericht expresa sus dudas acerca de la interpretación que ha de hacerse del Derecho comunitario. Habida cuenta de los artículos 77 y 92 del Tratado, así como de las normas del Reglamento n° 1191/69, se pregunta si el hecho de que una empresa necesite subvenciones para explotar un servicio público de transporte de viajeros conduce necesariamente a calificarlo como «servicio público» y a su inclusión en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1191/69.

16 — Traducción francesa (p. 12 a 14).

III. Cuestiones prejudiciales

28. En consecuencia, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«Los artículos 73 CE y 87 CE, en relación con el Reglamento (CEE) n° 1191/69, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 1893/91, ¿se oponen a la aplicación de una normativa nacional que permite la concesión de licencias de servicios regulares de transporte público urbano, de cercanías o regional para transportes que dependen necesariamente de subvenciones públicas, sin ajustarse a lo dispuesto en las secciones II, III y IV de dicho Reglamento?».

29. En su resolución de remisión,¹⁷ el Bundesverwaltungsgericht precisa que su cuestión se subdivide en tres partes, así redactadas:

«1. Las subvenciones concedidas para compensar el déficit de un servicio público de transporte de viajeros de ámbito local ¿están sujetas en cualquier caso a la prohibición de ayudas que figura en el artículo 87 CE, apartado 1,

o bien, debido a su alcance regional, ha de considerarse que *a priori* tales subvenciones no pueden afectar al comercio entre Estados miembros?

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

2. El artículo 73 CE ¿otorga al legislador nacional, con carácter general, la facultad de autorizar las subvenciones públicas destinadas a compensar los déficit en el ámbito del transporte público urbano, de cercanías o regional, sin tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento (CEE) n° 1191/69?

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

17 — Traducción francesa (p. 15).

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

IV. Objeto de las cuestiones prejudiciales

30. La petición prejudicial del Bundesverwaltungsgericht suscita dos series de cuestiones.

31. La primera serie de cuestiones atañe a la interpretación de las reglas del Tratado. Mediante ellas se trata de determinar si las subvenciones concedidas por las autoridades de un Estado miembro con el fin de compensar el coste de las obligaciones de servicio público que esas autoridades imponen a una empresa explotadora de un servicio local de transporte de viajeros constituyen ayudas de Estado que pueden incurrir en la prohibición establecida por el artículo 92, apartado 1, del Tratado.¹⁸ Además, se trata de identificar los requisitos conforme a los cuales el artículo 77 del Tratado puede permitir la concesión de tales subvenciones.¹⁹

32. La segunda serie de cuestiones se refiere al Reglamento n° 1191/69. Equivalen a preguntarse si las autoridades de un Estado miembro pueden organizar y financiar un servicio público de transporte local de viajeros sin respetar las disposiciones del Reglamento relativas al mantenimiento de las obligaciones de servicio público y a los métodos comunes de compensación.²⁰

33. Creo que es necesario invertir el orden de estas cuestiones. En efecto, el Reglamento n° 1191/69 constituye una *lex specialis* en relación con los artículos 92 y 77 del Tratado. Aquél establece una normativa armonizada que define los requisitos conforme a los cuales los Estados miembros pueden otorgar subvenciones para compensar el coste de las obligaciones de servicio público que imponen a la empresas de transporte. El Reglamento concreta así las reglas del Tratado relativas a las ayudas de Estado en el ámbito de los servicios públicos de transporte terrestre.

34. Así pues, la primera cuestión consiste en determinar si el Reglamento n° 1191/69 se aplica a los servicios de transporte explotados en régimen de autonomía financiera. Si la respuesta fuera afirmativa, las autoridades alemanas sólo podrán conceder subvenciones a tales servicios con observancia de los requisitos exigidos por el Reglamento. En cambio, si éste no fuera aplicable, será necesario analizar las reglas del Tratado relativas a las ayudas de Estado.

18 — Primera parte de la cuestión prejudicial.

19 — Segunda parte de la cuestión prejudicial.

20 — Véase el texto de la cuestión prejudicial así como la tercera parte de ésta.

V. La cuestión de la aplicación del Reglamento n° 1191/69

35. Mediante la primera cuestión, el Bundesverwaltungsgericht pregunta si el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n° 1191/69 debe ser interpretado en el sentido de que permite que un Estado miembro no aplique ese Reglamento a una categoría limitada de servicios públicos de transporte local de viajeros, como son los servicios explotados con autonomía financiera en el sentido de los artículos 8, apartado 4, y 13 de la PBefG.²¹

36. El órgano jurisdiccional remitente pretende así comprobar si las autoridades alemanas pueden otorgar subvenciones a tales servicios sin ajustarse a los requisitos establecidos por el Reglamento n° 1191/69.

37. De los autos resulta²² que el legislador alemán ejercitó de un modo especial la facultad conferida por el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento.

En efecto, desde el 1 de enero de 1996 las autoridades alemanas dispusieron la exclusión *parcial* del Reglamento. A diferencia

de la Orden de 31 de julio de 1992,²³ que excluía pura y simplemente la aplicación del Reglamento a los transportes públicos de viajeros, el texto actual de la PBefG sólo excluye la aplicación del Reglamento a los transportes explotados con autonomía financiera. Los demás transportes, esto es, los explotados conforme al procedimiento de servicio público, están sometidos a las normas del Reglamento n° 1191/69.

38. La cuestión que se plantea consiste pues en determinar si el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, permite a las autoridades de un Estado miembro disponer una exclusión *parcial* de la aplicación del Reglamento n° 1191/69 a una categoría limitada de servicios públicos de transporte local de viajeros.²⁴

23 — Antes citada.

24 — En la vista, la Comisión mantuvo que el Reglamento n° 1191/69 realizaba una armonización «optativa» del sector. En su opinión, los Estados miembros que deseen imponer obligaciones de servicio público pueden decidir libremente si aplican o no el Reglamento. La Comisión no precisó si su criterio abarcaba únicamente los transportes a los que se refiere el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento o si comprendía el conjunto de los transportes que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento. En el segundo supuesto, estimo que la tesis de la Comisión sería contraria a los objetivos del Reglamento n° 1191/69. En efecto, éste pretende eliminar las disparidades que resultan de las obligaciones de servicio público que los Estados miembros imponen a las empresas de transporte y que pueden falsear las condiciones de la competencia [véase el primer considerando del Reglamento así como la Decisión 65/271/CEE del Consejo, de 13 de mayo de 1965, relativa a la armonización de determinadas disposiciones que inciden en la competencia en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO 1965, 88, p. 1500; EE 07/01, p. 91)]. Ahora bien, el logro de esos objetivos quedaría gravemente obstaculizado si, respecto a los transportes que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento, los Estados miembros pudieran imponer obligaciones de servicio público sin respetar las normas del Reglamento. En este caso, restablecerían las distorsiones de la competencia que precisamente trata de eliminar el Reglamento. Además, la tesis de la Comisión sería difícilmente conciliable con el decimoquinto considerando del Reglamento, que precisa que «es necesario aplicar las disposiciones del presente Reglamento a cualquier nuevo caso de obligaciones de servicio público, tal como se definen en el presente Reglamento, que pudieren imponerse a una empresa de transporte». Finalmente, la tesis de la Comisión sería contraria al artículo 189 del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE), ya que éste prevé que los reglamentos son *obligatorios* en todos sus elementos y directamente aplicables en los Estados miembros.

21 — Procede recordar que, según el texto del artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento: «Los Estados miembros podrán excluir del ámbito de aplicación del presente Reglamento a las empresas cuya actividad se limite exclusivamente a la explotación de servicios urbanos, de cercanías o regionales».

22 — Véase, en especial, la respuesta del Gobierno alemán a la pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia. Debe señalarse que, con excepción de dicha respuesta, el Gobierno alemán no ha presentado observaciones escritas u orales ante el Tribunal de Justicia.

39. Las partes en el litigio principal consideran que las autoridades alemanas estaban facultadas para excluir de la aplicación del Reglamento a los transportes explotados con autonomía financiera. Con referencia al principio «quien puede lo más puede lo menos», sostienen que, puesto que el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, permite excluir de la aplicación del Reglamento a una categoría completa de transportes (a saber, los servicios urbanos, de cercanías y regionales), con mayor razón debe permitir que quede excluida una parte limitada de esos transportes.

Altmark alega además la respuesta de la Comisión a la pregunta escrita del Sr. Jarzembowski.²⁵ En esa respuesta, la Comisión indicó expresamente que la exclusión de los transportes explotados con autonomía financiera era compatible con el Derecho comunitario y, en particular, con el Reglamento n° 1191/69.

40. El Tribunal de Justicia no ha tenido nunca ocasión de determinar si los Estados miembros podían disponer una inaplicación parcial del Reglamento n° 1191/69. Para resolver este problema, estimo que el Tribunal de Justicia podría establecer un paralelismo con su jurisprudencia relativa a la Sexta Directiva del IVA.²⁶ Dos sentencias merecen a mi juicio particular atención en ese sentido.

25 — Pregunta escrita P-381/95 (DO C 270, p. 2).

26 — Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, P. 54; en lo sucesivo, «Sexta Directiva»).

41. La primera sentencia²⁷ atañe a la interpretación del artículo 28, apartado 3, letra b), de la Sexta Directiva.

Esta disposición, en conexión con el punto 16 del anexo F, permite a los Estados miembros mantener durante el período transitorio, la exención del IVA de las entregas de edificios y de terrenos edificables en las condiciones existentes en el momento de la adopción de la Sexta Directiva.

En dicho período, el Reino Unido exoneraba la ventas de inmuebles de la obligación de pago del IVA. Entre ellas, sólo las operaciones enumeradas en el anexo 5 de la Finance Act 1972 estaban sujetas al impuesto. Después de la entrada en vigor de la Sexta Directiva, el Reino Unido modificó su legislación para reducir el ámbito de las exenciones.

La sociedad Norbury Developments Ltd. consideraba que la modificación discutida era contraria a las reglas de la Sexta Directiva. En su opinión, el artículo 28, apartado 3, tenía como fin «congelar», en la fecha de adopción de la Sexta Directiva, las exenciones enumeradas en el anexo F.

27 — Sentencia de 29 de abril de 1999, Norbury Developments (C-136/97, Rec. p. I-2491).

El Tribunal de Justicia desestimó esa interpretación por las siguientes razones:²⁸

previsto por ésta en el ámbito considerado».²⁹

«Las modificaciones [de la legislación del Reino Unido] no han ampliado el alcance de la exención, sino que, por el contrario, lo han reducido. Por tanto, su aplicación no infringe el tenor de la letra b) del apartado 3 del artículo 28, que, si bien se opone al establecimiento, con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Sexta Directiva, de nuevas exenciones o la ampliación del alcance de las entonces vigentes, no se opone a su reducción, habida cuenta de que el objetivo del apartado 4 del artículo 28 es suprimirlas.

Debe añadirse que una interpretación restrictiva de la letra b) del apartado 3 del artículo 28 de la Sexta Directiva, según la cual un Estado miembro, aunque pueda mantener una exención, no puede suprimirla, ni siquiera parcialmente, sin eliminar al mismo tiempo todas las demás exenciones, sería contraria a dicho objetivo. Además, tal interpretación [...] tendría efectos nefastos para la aplicación uniforme de la Sexta Directiva. En efecto, un Estado miembro podría verse obligado a mantener la totalidad de las exenciones existentes en la fecha de adopción de la Sexta Directiva, aún a pesar de que al mismo tiempo considerase posible, adecuado y deseable implantar de forma progresiva el régimen

42. El Tribunal de Justicia expuso un razonamiento idéntico en la sentencia de 14 de junio de 2001, Comisión/Francia.³⁰ En dicho asunto, la Comisión reprochaba a Francia haber modificado su legislación, después de la entrada en vigor de la Sexta Directiva, supeditando el derecho a deducción del IVA para los vehículos de pasajeros al requisito de que el vehículo estuviera destinado a la formación de conductores.

El Gobierno francés mantenía que su legislación se ajustaba al artículo 17, apartado 6, de la Sexta Directiva, que prevé que «hasta la entrada en vigor de las normas [adoptadas por el Consejo], los Estados miembros podrán mantener todas las exclusiones previstas por su legislación nacional en el momento de la entrada en vigor de la presente Directiva». El Tribunal de Justicia desestimó el recurso interpuesto por la Comisión por las siguientes razones:

«Análogo razonamiento [al de la sentencia Norbury Developments, antes citada] puede aplicarse a la hora de interpretar el artículo 17, apartado 6, de la Sexta Direc-

29 — De esta forma, el Tribunal de Justicia acogió los razonamientos expuestos por el Abogado General Sr. Gulmann en el asunto Comisión/Alemania (sentencia de 27 de octubre de 1992, C-74/91, Rec. p. I-5437, apartado 21) y por el Abogado General Sr. Fennelly en el asunto Norbury Developments, antes citado (apartado 32).

30 — C-345/99, Rec. p. I-4493.

28 — Ibídem (apartados 19 y 20).

tiva. Así, en la medida en que, después de la entrada en vigor de la Sexta Directiva, la normativa de un Estado miembro modifica, reduciéndolo, el ámbito de las exclusiones existentes, acercándose de esta forma al objetivo de la Sexta Directiva, debe considerarse que dicha normativa está amparada por la excepción prevista en el artículo 17, apartado 6, párrafo segundo, de la Sexta Directiva y no infringe su artículo 17, apartado 2.

En el presente asunto, la modificación legislativa nacional sustituye una exclusión total de los vehículos de pasajeros del derecho a deducción del IVA por una autorización de deducción parcial, esto es, referida a los vehículos destinados exclusivamente a la formación de conductores.

Es preciso observar que la modificación introducida en la legislación francesa tiene como consecuencia la reducción del ámbito de las exclusiones existentes y el acercamiento de dicha legislación al régimen general de deducción establecido en el artículo 17, apartado 2, de la Sexta Directiva». ³¹

43. Esta jurisprudencia permite a mi parecer deducir el principio siguiente. Cuando una Directiva pretende establecer un régimen armonizado en un ámbito determi-

nado y autoriza a los Estados miembros para disponer excepciones a dicho régimen, los Estados que han ejercitado esa facultad pueden, con posterioridad a la entrada en vigor de la Directiva, modificar su legislación con el fin de reducir el ámbito de las excepciones y aproximarse así a los objetivos perseguidos por la Directiva. En cambio, después de la entrada en vigor de la Directiva, un Estado miembro no puede ampliar el ámbito de las excepciones previstas por su normativa ³² ni restablecer una excepción que inicialmente había derogado. ³³

44. Pues bien, a mi juicio este principio puede aplicarse plenamente al presente asunto.

45. En primer término, he señalado que el Reglamento n° 1191/69 tiene por objeto establecer un marco armonizado en el ámbito de las obligaciones de servicio público que los Estados miembros imponen a las empresas de transporte terrestre. Define los requisitos conforme a los cuales los Estados miembros pueden imponer obligaciones de servicio público y conceder subvenciones a fin de compensar las cargas resultantes para las empresas.

46. En segundo lugar, el Reglamento faculta a los Estados miembros para disponer excepciones a las normas por él esta-

32 — Sentencia de 14 de junio de 2001, Comisión/Francia (C-40/00, Rec. p. I-4539, apartado 17).

33 — Ibídem (apartados 18 y 19).

31 — Ibídem (apartados 22 a 24).

blecidas. El artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, prevé que los Estados miembros pueden excluir los servicios de transporte urbanos, de cercanías y regionales del ámbito de aplicación del Reglamento.

47. En tercer lugar, después de la entrada en vigor del Reglamento,³⁴ las autoridades alemanas modificaron su legislación con el fin de reducir el ámbito de las excepciones previstas por el Derecho nacional.

En efecto, queda expuesto que hasta el 31 de diciembre de 1995 el legislador alemán había excluido expresamente el conjunto de los servicios públicos de transporte local de viajeros del ámbito de aplicación del Reglamento.³⁵ Ahora bien, a partir del 1 de enero de 1996 las autoridades alemanas limitaron esa exclusión a los servicios de transporte explotados con autonomía financiera. Se sigue de ello que los servicios de transporte explotados conforme al procedimiento de servicio público entran en adelante en el ámbito de aplicación del Reglamento.

48. En cuarto lugar, esta modificación legislativa contribuye a la realización de los objetivos perseguidos por el Reglamento n° 1191/69.

49. A este respecto, recuérdese que el Reglamento trata de eliminar las disparidades resultantes de las obligaciones de servicio público que los Estados miembros imponen a las empresas de transporte terrestre y que pueden falsear sustancialmente las condiciones de la competencia. No obstante, el legislador comunitario realizó una liberalización y una armonización progresivas de los servicios locales y regionales de transporte de viajeros.

En una primera fase, excluyó pura y simplemente del Reglamento n° 1191/69 a los transportes locales y regionales. En su texto inicial, el Reglamento, adoptado en 1969, precisaba que éste «se aplica por el momento [...] a las empresas que no efectúan fundamentalmente transportes de carácter local o regional».³⁶

Más adelante, en 1991, el Consejo estableció el principio según el cual los transportes locales y regionales entran en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1191/69. No obstante, este principio no es de carácter absoluto, ya que el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento faculta a los Estados miembros para mantener la exclusión de los servicios de transporte urbano, de cercanías y regionales.³⁷

34 — El artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n° 1191/69 entró en vigor el 1 de julio de 1992, con arreglo al artículo 2 del Reglamento n° 1893/91.

35 — Véanse los puntos 16 a 19 de estas conclusiones.

36 — Vigésimo considerando del Reglamento n° 1191/69. Estaba previsto que el Consejo decidiera en un plazo de tres años las acciones que debían emprenderse en materia de obligaciones de servicio público respecto a las prestaciones efectuadas por los transportes locales y regionales.

37 — El artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, fue insertado en el Reglamento n° 1191/69 por el Reglamento n° 1893/91, que entró en vigor el 1 de julio de 1992.

Finalmente, el 26 de julio de 2000 la Comisión presentó la propuesta de Reglamento 2000/C 365 E/10 al Consejo y al Parlamento.³⁸ La propuesta define las condiciones en que los Estados miembros pueden compensar a los operadores de transporte por el coste de cumplir los requisitos de servicio público y conceder derechos exclusivos para la explotación del transporte público de viajeros.³⁹ Al contrario que el texto actual del Reglamento n° 1191/69, esta propuesta ya no confiere a los Estados miembros la facultad de excluir los servicios locales y regionales de transporte de viajeros.

50. De estos elementos resulta que el Reglamento n° 1191/69 pretende impulsar un avance en el proceso de liberalización de los servicios locales y regionales de transporte terrestre de viajeros.

51. Pues bien, la modificación de la PBefG por el legislador alemán contribuye a la realización de esta serie de objetivos.

Por un lado, dicha modificación permite reducir las distorsiones de la competencia en el sector alemán de los servicios locales de transporte de viajeros. Dado que una

parte de esos transportes queda sometida a las disposiciones del Reglamento relativas al mantenimiento de las obligaciones de servicio público y a los métodos de compensación, la modificación discutida aproxima el régimen alemán a los objetivos pretendidos por el Reglamento n° 1191/69.

Por otro, parece que la modificación discutida constituye la primera etapa hacia una liberalización completa de los servicios locales de transporte de viajeros en la República Federal de Alemania. En efecto, en la vista el representante de Altmark expuso que el Bundestag examina actualmente propuestas dirigidas a reducir —incluso a suprimir— la intervención de las autoridades públicas en el funcionamiento de los transportes locales. En el supuesto de que fuera cierta, esta información permitiría afirmar que las autoridades alemanas, al igual que el legislador comunitario, impulsan un avance en el proceso de liberalización de los servicios locales de transporte de viajeros.

52. En consecuencia, opino que el legislador alemán estaba facultado para excluir del ámbito de aplicación del Reglamento n° 1191/69 a los transportes explotados con autonomía financiera. Propongo pues que el Tribunal de Justicia responda la primera cuestión prejudicial en el sentido de que el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n° 1191/69 no se opone a que, después de su entrada en

38 — Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la intervención de los Estados miembros en materia de requisitos y adjudicación de contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y vía navegable (DO 2000, C 365 E, p. 169).

39 — *Ibidem*, artículo 1.

vigor, un Estado miembro adopte una medida legislativa con el fin de limitar la exclusión de dicho Reglamento a una categoría determinada de servicios locales de transporte terrestre de viajeros, como son los servicios explotados con autonomía financiera en el sentido de los artículos 8, apartado 4, y 13 de la PBefG.

Para incurrir en la prohibición dispuesta por esa norma, es preciso que:

- la medida confiera una ventaja selectiva a determinadas empresas o producciones;

53. En la medida en que el Reglamento n° 1191/69 no es aplicable a los servicios de transporte objeto del litigio principal, es preciso examinar las disposiciones generales del Tratado relativas a las ayudas de Estado.

- la ventaja sea concedida directa o indirectamente mediante fondos estatales;

- la ventaja falsee o amenace falsear la competencia;

VI. El artículo 92, apartado 1, del Tratado

54. La segunda cuestión prejudicial se refiere al artículo 92, apartado 1, del Tratado. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si las subvenciones concedidas por las autoridades de un Estado miembro a fin de «compensar el déficit de un servicio público de transporte de viajeros de ámbito local»⁴⁰ incurrir en la prohibición enunciada por la citada disposición.

- la medida pueda afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

55. El artículo 92, apartado 1, del Tratado enumera cuatro requisitos cumulativos.

56. En el presente asunto, la cuestión del Bundesverwaltungsgericht atañe únicamente al último requisito. Ese tribunal pregunta si las subvenciones controvertidas pueden incurrir en la prohibición del artículo 92, apartado 1, del Tratado, o si «debido a su alcance regional, ha de considerarse que *a priori* tales subvenciones no pueden afectar al comercio entre Estados miembros».⁴¹

40 — Primera parte de la cuestión prejudicial.

41 — Ídem.

57. Así pues, en principio, el Tribunal de Justicia podría limitarse pues a examinar el problema de la incidencia de las subvenciones discutidas en los intercambios comerciales intracomunitarios.

58. Sin embargo, después de la vista en el presente asunto, la Sala Sexta del Tribunal de Justicia ha dictado sentencia en el asunto Ferring.⁴²

59. En dicha sentencia la cuestión planteada consistía en determinar si las ventajas financieras otorgadas por las autoridades de un Estado miembro con el fin de compensar el coste de las obligaciones de servicio público que aquéllas imponen a determinadas empresas constituyen «ayudas» de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado.

Sobre ese problema, la Sala Sexta del Tribunal de Justicia ha estimado que, cuando la cuantía de las ventajas conferidas por las autoridades públicas no excede de la de los costes generados por las obligaciones de servicio público, la medida controvertida no puede ser calificada como ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1. En cambio, la Sala ha afirmado que, si las ventajas exceden del coste de las obligaciones de servicio público, aquéllas entran en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado, en la parte que excede del coste de las obligaciones de servicio público.

60. La sentencia Ferring incide directamente en la respuesta que ha de darse a la cuestión planteada por el Bundesverwaltungsgericht.

En efecto, si se sigue el razonamiento expuesto en esa sentencia, el órgano jurisdiccional remitente deberá determinar previamente si las subvenciones pagadas por el Landkreis Stendal superan el coste de las obligaciones de servicio público derivadas de la explotación de los transportes de que se trata. El problema de la incidencia de esas subvenciones en los intercambios comerciales entre Estados miembros sólo se suscitará si —y en la medida en que— la cuantía de esas subvenciones exceda del coste de las obligaciones de servicio público.

61. En el presente asunto, sin embargo, propondré al Tribunal de Justicia que no aplique la jurisprudencia Ferring. En efecto, pienso que la interpretación mantenida por la Sala Sexta del Tribunal de Justicia puede perturbar la estructura y el sistema de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado.

62. Antes de exponer las razones por las que propondré que el Tribunal de Justicia rectifique la jurisprudencia Ferring, recordaré brevemente el contexto de dicho asunto.

42 — Sentencia de 22 de noviembre de 2001 (C-53/00, Rec. I-9067; en lo sucesivo, «sentencia Ferring»).

A. *El contexto de la sentencia Ferring*

Tratado CE (actualmente artículo 86 CE, apartado 2).⁴⁶

63. La cuestión central en la sentencia Ferring ha recibido respuestas divergentes en la práctica administrativa de la Comisión y en la jurisprudencia comunitaria.

64. En una primera fase, la Comisión estimó que las subvenciones dirigidas a compensar los costes de las obligaciones de servicio público no constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado.⁴³

65. El Tribunal de Primera Instancia de la Comunidades Europeas rechazó esa interpretación en una sentencia de 27 de febrero de 1997.⁴⁴ El asunto tenía por objeto las ventajas fiscales concedidas por las autoridades francesas a La Poste para compensar los costes ligados al cumplimiento de funciones de interés general. Contra el criterio de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia estimó que las medidas discutidas constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado.⁴⁵ No obstante, añadió que esas medidas podían estar justificadas al amparo del artículo 90, apartado 2, del

66. El 10 de mayo de 2000 el Tribunal de Primera Instancia confirmó su interpretación en la sentencia SIC/Comisión,⁴⁷ relativa a la financiación de las cadenas públicas de televisión portuguesas. El Tribunal de Primera Instancia estimó que «la circunstancia de que las autoridades públicas concedan una ventaja financiera a una empresa para compensar los costes generados por las obligaciones de servicio público que supuestamente le incumben no impide que esta medida pueda calificarse de ayuda con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado». ⁴⁸ En efecto, el Tribunal de Primera Instancia recordó que «el artículo 92, apartado 1, del Tratado no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos». ⁴⁹ De donde «el concepto de ayuda es un concepto objetivo que está en función únicamente de si una medida estatal confiere o no una ventaja a una o varias empresas». ⁵⁰

67. La sentencia Ferring es la primera en la que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre este problema.

43 — Véase en particular *Derecho de la competencia en las Comunidades Europeas, Volumen IIB, Explicación de las normas aplicables a las ayudas estatales*, 1997, p. 7 (http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/vol2b_es.pdf). Véanse también las referencias citadas por el Abogado General Sr. Tizzano en sus conclusiones en el asunto Ferring (punto 56).

44 — FFSA y otros/Comisión (T-106/95, Rec. p. II-229).

45 — Apartados 167, 168 y 172.

46 — Apartados 170 a 194.

47 — T-46/97, Rec. p. II-2125.

48 — Apartado 84.

49 — Apartado 83.

50 — Ídem.

68. El asunto tenía por objeto un gravamen fiscal impuesto por las autoridades francesas sobre las ventas de medicamentos por los laboratorios farmacéuticos.

El sistema francés de distribución de los medicamentos a las farmacias comprende dos circuitos diferentes: el primero a través de los «mayoristas distribuidores» y el segundo a través de los laboratorios farmacéuticos. La legislación francesa impone a los mayoristas distribuidores determinadas obligaciones de servicio público, que consisten en esencia en disponer de existencias suficientes de medicamentos y en poder garantizar la entrega en un plazo determinado en un territorio concreto. El gravamen controvertido pretendía reequilibrar las condiciones de la competencia entre los dos circuitos de distribución en la medida en que los laboratorios farmacéuticos no estaban sometidos a las mismas obligaciones que los mayoristas distribuidores.

El tribunal des affaires de sécurité sociale de Créteil (Francia) preguntó al Tribunal de Justicia si el gravamen discutido constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, y, en caso afirmativo, si podía justificarse al amparo de las disposiciones del artículo 90, apartado 2, del Tratado.

69. La Sala Sexta del Tribunal de Justicia respondió a la primera cuestión mediante un razonamiento desplegado en dos fases.

70. En primer lugar, la Sala examinó «si, hecha abstracción de las obligaciones de servicio público previstas por el legislador francés, el hecho de no sujetar a los mayoristas distribuidores al gravamen sobre las ventas directas puede suponer en principio una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado». ⁵¹

A este respecto, el Tribunal de Justicia apreció que el gravamen debatido «podía» reunir los cuatro requisitos establecidos en el artículo 92, apartado 1. ⁵² Las autoridades francesas habían conferido una ventaja económica que potencialmente reforzaba la posición competitiva de los mayoristas distribuidores ya que en los años posteriores a la implantación del gravamen «no sólo se interrumpió el crecimiento de las ventas directas registrado [por los laboratorios farmacéuticos] en los años inmediatamente anteriores, sino que incluso se invirtió la tendencia, ya que los mayoristas distribuidores recuperaron cuotas de mercado». ⁵³ Además, «no cabe duda de que una medida como el gravamen sobre las ventas directas puede influir en las corrientes de intercambios entre [los Estados miembros]». ⁵⁴

71. En una segunda fase, el Tribunal de Justicia examinó «si ha de excluirse la calificación de ayuda de este régimen en razón de las obligaciones concretas de servicio público impuestas a los mayoristas distribuidores por el sistema francés de abastecimiento de medicamentos a las oficinas de farmacia». ⁵⁵

51 — Sentencia Ferring (apartado 18).

52 — *Ibidem* (apartado 27).

53 — *Ibidem* (apartado 19).

54 — *Ibidem* (apartado 21).

55 — *Ibidem* (apartado 23).

Sobre este aspecto, la Sala estimó que «siempre que el gravamen sobre las ventas directas a que están sujetos los laboratorios farmacéuticos corresponda a los costes adicionales realmente soportados por los mayoristas distribuidores para el cumplimiento de sus obligaciones de servicio público, la no sujeción de estos últimos al gravamen citado puede considerarse la contrapartida de las prestaciones realizadas y, por lo tanto, una medida que no constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92 del Tratado. Por lo demás, cuando se cumple este requisito de equivalencia entre la exención concedida y los costes adicionales, los mayoristas distribuidores no disfrutan, en realidad, de una ventaja en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, ya que el único efecto de la medida de que se trata es colocar a éstos y a los laboratorios farmacéuticos en unas condiciones de competencia comparables». ⁵⁶

72. La Sala Sexta del Tribunal de Justicia respondió seguidamente a la cuestión relativa al artículo 90, apartado 2, del Tratado. Afirmó que «si se demuestra que los mayoristas distribuidores obtienen de la no sujeción al gravamen sobre las ventas directas de medicamentos una ventaja que sobrepasa los costes adicionales que soportan para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que les impone la normativa nacional, la citada ventaja, en la parte que sobrepase tales costes, no puede considerarse necesaria, en ningún caso, para permitir a los citados operadores desempeñar su misión concreta». ⁵⁷

En consecuencia, el artículo 90, apartado 2, del Tratado no puede justificar el gravamen discutido en la medida en que la ventaja que confiere a los mayoristas distribuidores supera el coste de las obligaciones de servicio público. ⁵⁸

B. Apreciación de la jurisprudencia Ferring

73. No comparto el razonamiento expuesto por la Sala Sexta del Tribunal de Justicia en la sentencia Ferring. A mi parecer, ese razonamiento puede perturbar la estructura y el sistema de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado.

74. Las reglas del Tratado en materia de ayudas de Estado están articuladas con una estructura precisa.

El artículo 92, apartado 1, establece el principio de la prohibición de las ayudas de Estado que puedan falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros. El Tratado prevé sin embargo varias categorías de excepciones a ese principio. ⁵⁹

⁵⁶ — *Ibidem* (apartado 27).

⁵⁷ — *Ibidem* (apartado 32).

⁵⁸ — *Ibidem* (apartado 33).

⁵⁹ — Sólo se indican más adelante las excepciones pertinentes en el presente asunto.

Por una parte, el artículo 77 del Tratado declara compatibles con el Tratado, en el ámbito específico de los transportes, las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o al reembolso de cargas inherentes a las obligaciones de servicio público.

Por otra, el artículo 92, apartados 2 y 3, enumera las categorías de ayudas que son o pueden ser consideradas compatibles con el mercado común. En particular una de ellas es la de las ayudas destinadas a promover la cultura.

Finalmente, el artículo 90, apartado 2, del Tratado establece una excepción relativa a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. Dispone que «[tales] empresas [...] quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad».

75. Dicho esto, opino que la sentencia Ferring origina en esencia tres clases de dificultades en relación con las reglas del Tratado.

76. En primer lugar, la motivación de la sentencia Ferring incurre a mi juicio en una confusión entre dos problemas jurídicamente distintos: el de la calificación de la medida como ayuda de Estado y el de la justificación de la medida estatal.

77. El artículo 92 del Tratado se propone impedir que los intercambios comerciales entre Estados miembros se vean afectados por ventajas concedidas por las autoridades públicas que falseen o amenacen falsear la competencia.⁶⁰ Habida cuenta de esa finalidad, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 92, apartado 1, no distingue según las causas o los objetivos de las medidas estatales, sino que las define únicamente en función de sus efectos.⁶¹ Por tanto, ni el carácter fiscal,⁶² ni el fin social,⁶³ ni los objetivos generales⁶⁴ de una medida pueden excluir su calificación como ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado.

De ello resulta que el concepto de ayuda es de carácter objetivo. Como resaltó el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia SIC/Comisión,⁶⁵ la calificación de una

60 — Véase, entre otras, la sentencia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión (173/73, Rec. p. 709), apartado 26.

61 — Véanse en especial las sentencias Italia/Comisión, antes citada (apartado 27); de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión (310/85, Rec. p. 901), apartado 8; de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión (C-56/93, Rec. p. I-723), apartado 79, y de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión (C-241/94, Rec. p. I-4551), apartado 20.

62 — Véase en especial la sentencia Italia/Comisión, antes citada (apartado 28).

63 — Véanse en especial las sentencias de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, antes citada (apartado 21), y de 5 de octubre de 1999, Francia/Comisión (C-251/97, Rec. p. I-6639), apartado 37.

64 — Véase en especial la sentencia Deufil/Comisión, antes citada (apartado 8).

65 — Antes citada (apartado 83).

medida como ayuda depende únicamente de determinar si confiere o no una ventaja a una o varias empresas. La intervención estatal no puede en ningún caso ser apreciada en relación con el objetivo perseguido por las autoridades públicas.⁶⁶ Estos objetivos sólo pueden ser tomados en consideración en una fase ulterior del análisis, para apreciar si la medida estatal está justificada en relación con las reglas de excepción del Tratado.

78. Pues bien, en el caso de autos, parece que la sentencia Ferring incurrió en una confusión entre estos dos problemas. El hecho de que la sentencia desarrolle un razonamiento en dos fases parece revelador en este sentido. En efecto, el Tribunal de Justicia estimó en primer lugar que la exención discutida podía constituir una ayuda de Estado incurso en la prohibición del artículo 92, apartado 1.⁶⁷ A continuación, denegó la calificación de ayuda «en razón de las obligaciones concretas de servicio público impuestas a los mayoristas distribuidores». ⁶⁸ Así, el Tribunal de Justicia examinó, en relación únicamente con el artículo 92, apartado 1, el problema de determinar si la medida controvertida incurría en la prohibición de ayudas y si podía estar justificada en razón de los objetivos perseguidos por las autoridades francesas.⁶⁹

79. En segundo lugar, pienso que la sentencia Ferring puede privar al artículo 90, apartado 2, del Tratado de gran parte de su eficacia.

80. El artículo 90, apartado 2, del Tratado constituye la regla central de éste para conciliar los objetivos comunitarios.⁷⁰ Como el Tribunal de Justicia ha afirmado, esta norma trata de conciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas como instrumentos de su política económica, fiscal o social con el interés de la Comunidad en la observancia de las reglas de la competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado común.⁷¹

81. Ahora bien, según la sentencia Ferring, se ha de considerar que:

— cuando la ventaja concedida por las autoridades de un Estado miembro es *inferior o igual* a los costes de las obligaciones de servicio público, aquélla no constituye una ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado;⁷²

66 — Véase en ese sentido H. Lehman, «Les aides accordées par les États», *Union européenne, Communauté européenne, Commentaire article par article des traités UE et CE*, bajo la dirección de P. Léger, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, Basilea, París, Bruselas, 2000 (p. 802 y 803).

67 — Sentencia Ferring (apartados 18 a 22).

68 — *Ibidem* (apartados 23 a 27).

69 — Véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Tizzano en el asunto Ferring, en las que se examinó «si la medida controvertida se justifica por el hecho de tener como finalidad compensar las obligaciones impropias de servicio público soportadas por los mayoristas distribuidores» (punto 50, el subrayado es mío).

70 — Comunicación 2001/C 17/04 de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa (DO C 17, p. 4, punto 19).

71 — Véanse en especial las sentencias de 19 de marzo de 1991, Francia/Comisión (C-202/88, Rec. p. I-1223), apartado 12, y de 21 de septiembre de 1999, Albany (C-67/96, Rec. p. I-5751), apartado 103.

72 — Sentencia Ferring (apartado 27).

— no obstante, cuando la ventaja concedida por las autoridades de un Estado miembro es *superior* a los costes de las obligaciones de servicio público, la parte que excede de esos costes «no puede considerarse necesaria, en ningún caso, para permitir a los [...] operadores desempeñar su misión concreta». ⁷³

82. Ello significa que, en el primer supuesto, el artículo 90, apartado 2, del Tratado no será aplicable, ya que la medida discutida no incurre en la prohibición prevista por el artículo 92, apartado 1. Sin embargo, el artículo 90, apartado 2, tampoco será aplicable en el segundo supuesto, puesto que la parte de la ayuda que supera los costes de las obligaciones de servicio público no está comprendida en el ámbito de aplicación de esa excepción. Siendo así, parece que la sentencia Ferring ha privado al artículo 90, apartado 2, del Tratado de su eficacia en materia de ayudas de Estado.

83. Las mismas consideraciones son aplicables a las disposiciones del artículo 77 de Tratado y de los reglamentos adoptados para su aplicación.

84. El artículo 77 del Tratado constituye una disposición por la que se introduce una

excepción al artículo 92, apartado 1, del Tratado. ⁷⁴ Permite que los Estados miembros concedan ayudas para el reembolso de las cargas inherentes al concepto de servicio público en el ámbito de los transportes terrestres. ⁷⁵ Además, el Reglamento n° 1191/69 define los requisitos conforme a los cuales los Estados miembros pueden otorgar ayudas destinadas a compensar esas obligaciones. Uno de los objetivos perseguidos por esta normativa es garantizar que los Estados no realicen una «sobrecompensación» de las cargas resultantes de las obligaciones de servicio público. Por esa razón, los artículos 10 a 13 del Reglamento prevén métodos comunes de compensación.

El 4 de junio de 1970 el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 1107/70 relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable. ⁷⁶ Este Reglamento precisa las condiciones en que los Estados miembros tienen la facultad de imponer obligaciones inherentes a la noción de

74 — Véase también en ese sentido J. Aussant, R. Fornassier, J-V Louis, J-C Séché. S. Van Raepenbusch, *Commentaire J. Megret, Le droit de la CEE, volume 3, Libre circulation des personnes, des services et des capitaux, Transports*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruselas, 1990, 2° ed. (p. 226) así como la Comunicación 2001/C 17/04, antes citada (punto 26).

75 — El artículo 77 del Tratado prevé que «las ayudas que [...] correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público» son «compatibles con el presente Tratado». En este momento, puede ya apreciarse que la doctrina Ferring es difícilmente conciliable con el texto de esta norma. En efecto, si el legislador constituyente comunitario hubiera estimado que las subvenciones destinadas a compensar el coste de las obligaciones de servicio público no eran ayudas en el sentido del artículo 92, apartado 1, probablemente no habría considerado preciso establecer una disposición expresa para declararlas compatibles con el Tratado. Parece pues que, en contra del principio afirmado en la sentencia Ferring, la intención de los autores del Tratado era someter las ayudas destinadas a compensar el coste de las obligaciones de servicio público al régimen de la prohibición prevista en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, incluso cuando esas ayudas no superan los costes generados por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

76 — DO L 130, p. 1; EE 08/01, p. 164.

73 — *Ibidem* (apartado 32).

servicio público que impliquen la concesión, con arreglo al artículo 77 del Tratado, de ayudas no previstas por el Reglamento n° 1191/69.⁷⁷

flexibilidad. A este respecto, puede ser de utilidad comparar brevemente los requisitos exigidos por el artículo 90, apartado 2, con los que resultan de la sentencia Ferring.

85. Pues bien, si se sigue el razonamiento expuesto en la sentencia Ferring, hay que considerar que las subvenciones que se limitan a compensar el coste de las obligaciones de servicio público no constituyen ayudas en el sentido del artículo 92, apartado 1. Ello significa que, en el ámbito de los transportes terrestres, se hace prácticamente ocioso aplicar las normas previstas por el artículo 77 del Tratado y por los Reglamentos n° 1191/69 y 1170/70. En efecto, los criterios afirmados por la sentencia Ferring parecen suficientes para apreciar la compatibilidad de las ayudas concedidas a las empresas encargadas de explotar un servicio público de transporte terrestre. Dicho de otro modo, parece que la sentencia Ferring ha privado de eficacia a las normas previstas por artículo 77 del Tratado y por los Reglamentos n°s 1191/69 y 1170/70.

86. De las anteriores consideraciones se sigue que la interpretación mantenida por la sentencia Ferring puede privar de gran parte de su eficacia a los artículos 90, apartado 2, y 77 del Tratado.⁷⁸ Cabe preguntarse si, sustituyendo tales disposiciones, la sentencia Ferring ha establecido un régimen caracterizado por su mayor

87. El artículo 90, apartado 2, del Tratado enumera seis requisitos de aplicación.⁷⁹ Éstos pretenden, sustancialmente, garantizar que:

- la empresa de que se trate haya sido efectivamente encargada de la gestión de un servicio de interés económico general por un acto expreso de la autoridad pública;⁸⁰
- las actividades ejercidas por la empresa constituyan realmente una misión de servicio público en el sentido de que revisten «un interés económico general que ofrece caracteres específicos en relación con el que revisten otras actividades económicas»;⁸¹

77 — Considerando quinto del Reglamento n° 1107/70.

78 — La misma apreciación se impone, *mutatis mutandis*, en lo que atañe al régimen de excepción previsto por el artículo 92, apartado 3, del Tratado.

79 — Para una descripción más detallada de estos requisitos, véanse las conclusiones que presenté en el asunto Wouters y otros (sentencia de 19 de febrero de 2002, C-309/99, p. I-1577, especialmente p. I-1582), puntos 157 a 166.

80 — Sentencias de 21 de marzo de 1974, BRT y SABAM, llamada «BRT-II» (127/73, Rec. p. 313), apartado 20, y de 11 de abril de 1989, Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro (66/86, Rec. p. 803), apartado 55. Véase igualmente en este aspecto la Comunicación 2001/C 17/04, antes citada (punto 22).

81 — Sentencias de 10 de diciembre de 1991, Mercí convenzionali porto di Genova (C-179/90, Rec. p. I-5889), apartado 27; de 17 de julio de 1997, GT-Link (C-242/95, Rec. p. I-4449), apartados 52 y 53 y de 18 de junio de 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, Rec. p. I-3949), apartado 45.

- la aplicación de las reglas del Tratado impida el cumplimiento de la misión específica de la empresa;⁸²
- la misión específica de la empresa no pueda ser cumplida mediante medidas menos restrictivas de la competencia;⁸³
- la medida discutida no afecte de modo sustancial a los intercambios comerciales intracomunitarios.⁸⁴

88. Pues bien, de la sentencia Ferring resulta que una medida estatal puede estar excluida del artículo 92, apartado 1, del Tratado cuando cumple dos requisitos. Es preciso que: 1) la legislación nacional imponga obligaciones de servicio público a las empresas beneficiarias⁸⁵ y que: 2) la cuantía de la ayuda no exceda de la de los costes generados por las obligaciones de servicio público.⁸⁶

82 — Véanse mis conclusiones en el asunto Wouters y otros, antes citado (punto 164).

83 — Sentencias de 19 de mayo de 1993, Corbeau (C-320/91, Rec. p. I-2533), apartado 14 y de 27 de abril de 1994, Almelo (C-393/92, Rec. p. I-1477), apartado 49.

84 — Véanse en ese sentido las conclusiones de la Abogada General Sra. Rozès en el asunto Comisión/Italia (sentencia de 7 de junio de 1983, 78/82, Rec. p. 1955), punto VI-C, y del Abogado General Sr. Cosmas en los asuntos Comisión/Países Bajos (sentencia de 23 de octubre de 1997, C-157/94, Rec. p. I-5699), Comisión/Italia (sentencia de 23 de octubre de 1997, C-158/94, Rec. p. I-5789), Comisión/Francia (sentencia de 23 de octubre de 1997, C-159/94, Rec. p. I-5815) y Comisión/España (sentencia de 23 de octubre de 1997, C-160/94, Rec. p. I-5851), punto 126.

85 — Sentencia Ferring (apartado 23).

86 — *Ibidem* (apartado 27).

89. Siendo así, el régimen instaurado por la sentencia Ferring se caracteriza por una gran flexibilidad en relación con el control previsto por el artículo 90, apartado 2, del Tratado. En particular, ese régimen no permite comprobar, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,⁸⁷ si las obligaciones impuestas a las empresas presentan un nexo suficiente con el objeto del servicio de interés general y si se dirigen directamente a contribuir a la satisfacción de ese interés. Igualmente, no permite garantizar que esas obligaciones sean específicas de la empresa de que se trata y estén definidas de modo suficientemente preciso.⁸⁸

Además, no es seguro que el «requisito de equivalencia» establecido en la sentencia Ferring⁸⁹ sea comparable a la exigencia según la cual la aplicación de las reglas del Tratado debe «impedir» el cumplimiento de la misión de la empresa y a la prueba de proporcionalidad prevista por el artículo 90, apartado 2. En cualquier caso, la sentencia Ferring no contiene requisito alguno relativo a la incidencia en los intercambios comerciales entre Estados miembros. Ahora bien, este requisito es importante ya que puede llevar a denegar el amparo del artículo 90, apartado 2, en razón de que la medida controvertida afecta a los intercambios intracomunitarios de forma contraria al interés de la Comunidad.⁹⁰

87 — Sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia, antes citada (apartado 68).

88 — *Ibidem* (apartados 69 y 70).

89 — Apartado 27.

90 — Véase por ejemplo la Decisión 2001/892/CE de la Comisión, de 25 de julio de 2001, relativa a un procedimiento incoado en virtud del artículo 82 del Tratado CE (COMP/C-1/36.195, Deutsche Post AG — Retención del correo transfronterizo) (DO L 331, p. 40, punto 186).

90. En consecuencia, considero que los criterios establecidos en la sentencia Ferring no definen un régimen adecuado para el control de las ayudas otorgadas por los Estados miembros a las empresas encargadas de una misión de interés general. Este control debe realizarse en el marco de las reglas previstas con ese fin por el Tratado, a saber, sus artículos 77, 90, apartado 2, y 92, apartado 3.

91. La última dificultad consiste en el hecho de que el razonamiento seguido por la sentencia Ferring genera como efecto excluir las medidas de financiación de los servicios públicos del control de la Comisión.

92. La Comisión ejerce una «función central»⁹¹ en la aplicación de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado. Garantiza un control preventivo de las nuevas ayudas y un examen permanente de las ayudas existentes. La Comisión dispone también de una competencia exclusiva para declarar una ayuda compatible o incompatible con el mercado común en virtud de los artículos 92 y 93 del Tratado.⁹²

En la sentencia Banco Exterior de España⁹³ el Tribunal de Justicia declaró que la

competencia de la Comisión se extiende también a las ayudas concedidas a las empresas encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general en el sentido del artículo 90, apartado 2. Además, en la sentencia de 22 de junio de 2000, Francia/Comisión,⁹⁴ el Tribunal de Justicia manifestó que las ayudas destinadas a las empresas encargadas de una misión de servicio público estaban sometidas a la obligación de notificación previa prevista por el artículo 93, apartado 3, del Tratado. De esa forma, el Tribunal de Justicia refutó la tesis según la cual las ayudas de esa naturaleza pueden ser ejecutadas por los Estados miembros sin aguardar a la decisión de la Comisión sobre su compatibilidad.⁹⁵

Ha de recordarse también que, en virtud del artículo 90, apartado 3, del Tratado la Comisión debe cumplir un «deber de vigilancia» respecto a los Estados miembros en las relaciones que éstos mantienen con las empresas públicas.⁹⁶ Con ese objeto, la Comisión está facultada para adoptar decisiones y directivas a fin de precisar las obligaciones derivadas del artículo 90, apartado 1.⁹⁷ El Tribunal de Justicia ha declarado que este deber de vigilancia era «indispensable» para permitir a la Comisión «velar por la aplicación de las normas sobre competencia y [...] contribuir, de este modo, al establecimiento de un régimen que garantice que la competen-

94 — C-332/98, Rec. p. I-4833.

95 — *Ibidem* (apartados 27 a 32).

96 — Sentencia de 6 de julio de 1982, Francia y otros (asuntos acumulados 188/80 a 190/80, Rec. p. 2545), apartados 12 y 13.

97 — Las «decisiones» y las «directivas» previstas por el artículo 90, apartado 3, del Tratado forman parte de la categoría general de las decisiones y directivas previstas por el artículo 189 del Tratado. Son pues obligatorias para los Estados miembros (sentencia de 30 de junio de 1988, Comisión/Grecia, 226/87, Rec. p. 3611, apartados 11 y 12).

91 — Sentencias de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (C-354/90, Rec. p. I-5505), apartado 14, y de 9 de agosto de 1994, *Namur-Les assurances du crédit* (C-44/93, Rec. p. I-3829), apartado 17.

92 — Sentencia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig* (78/76, Rec. p. 595), apartado 9.

93 — Sentencia de 15 de marzo de 1994 (C-387/92, Rec. p. I-877), apartado 17.

cia no será falseada en el mercado común». ⁹⁸

93. Pues bien, la consecuencia de la sentencia Ferring es excluir las medidas de financiación de los servicios públicos del control ejercido por la Comisión en virtud de las citadas disposiciones.

En efecto, las medidas que compensan el coste de las obligaciones de servicio público ya no quedan sometidas a la obligación de notificación prevista por el artículo 93, apartado 3, puesto que no constituyen ayudas en el sentido del artículo 92, apartado 1. Por igual razón, las medidas existentes tampoco están sometidas al examen permanente de la Comisión dispuesto por el artículo 93, apartados 1 y 2. Además, esas medidas eluden el control ordenado por el artículo 90, apartado 3, ya que no entran en el ámbito de aplicación de las reglas del Tratado en materia de competencia. ⁹⁹

94. Si ése es el alcance de la sentencia Ferring, estimo que tendrá considerables repercusiones en la política de la Comisión en materia de ayudas de Estado.

98 — Sentencia de 12 de febrero de 1992, Países Bajos y otros/ Comisión (asuntos acumulados C-48/90 y C-66/90, Rec. p. I-565), apartado 29.

99 — Es cierto que, en virtud de la sentencia Ferring, las medidas que «compensan en exceso» el coste de las obligaciones de servicio público deberán ser notificadas a la Comisión. Sin embargo, parece que esa obligación resultará rápidamente teórica, ya que, según la sentencia Ferring (apartado 32), la parte de la ayuda que sobrepasa el coste de las obligaciones de servicio público no puede en ningún caso estar justificada al amparo del artículo 90, apartado 2, del Tratado.

95. Ha de recordarse que, desde hace años, la Comisión ha emprendido una amplia reflexión sobre la política que debe adoptarse en materia de servicios de interés general. ¹⁰⁰ En este contexto, el Consejo Europeo de Niza había instado a la Comisión en diciembre de 2000 a elaborar un informe para responder a determinadas inquietudes.

Según el Consejo Europeo, «la aplicación de las normas del mercado interior y de la competencia debe permitir a los servicios de interés económico general ejercer su cometido en condiciones de seguridad jurídica y de viabilidad económica [...] A este respecto, en particular, debe precisarse la articulación de los modos de financiación de los servicios de interés económico general con la aplicación de las normas relativas a las ayudas estatales. En particular, debería reconocerse la compatibilidad de las ayudas destinadas a compensar los costes añadidos que ocasiona el desempeño de un cometido de interés económico general, dentro del pleno respeto del apartado 2 del artículo 86». ¹⁰¹

96. La Comisión presentó su Informe al Consejo Europeo de Laeken. ¹⁰² Precisó que las compensaciones económicas conce-

100 — Véase por ejemplo la Comunicación 96/C 281/03 de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa (DO C 281, p. 3), así como la Comunicación 2001/C 17/04, antes citada.

101 — Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Laeken, de 17 de octubre de 2001, sobre los servicios de interés general COM [(2001) 598 final, punto 5]. Obsérvese que, en el ánimo del Consejo Europeo de Niza, está claro que las medidas estatales destinadas a compensar el coste de las obligaciones de servicio público a cargo de las empresas constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, que pueden estar justificadas al amparo de las disposiciones del artículo 90, apartado 2, del Tratado.

102 — Ídem.

didas a los prestadores de servicios de interés general constituyen una ventaja económica en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado.¹⁰³ No obstante, esas ayudas se pueden acoger a una exención en virtud del artículo 87 CE, apartados 2 y 3, o a las excepciones previstas por los artículos 73 CE y 86 CE, apartado 2.¹⁰⁴ En el marco de esta última disposición, la Comisión estima que la medida está justificada si la cuantía de la ayuda no supera los costes complementarios generados por las obligaciones de servicio público.

Además, la Comisión se comprometió a proseguir su reflexión acerca del modo de reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de los servicios de interés general.¹⁰⁵ Con ese objeto, ha iniciado, en estrecha colaboración con los Estados miembros, el estudio de la posibilidad de adoptar un reglamento de exención por categoría de las ayudas de Estado en el ámbito de los servicios de interés general. También se ha comprometido a adoptar otra serie de otras medidas para aumentar la transparencia.

97. Pues bien, el razonamiento expuesto en la sentencia Ferring puede perturbar las acciones que la Comisión y los Estados miembros se esfuerzan en poner en práctica en el sector. En efecto, al estimar que las ayudas destinadas a compensar el coste de las obligaciones de servicio público no están regidas por las normas del Tratado en materia de ayudas de Estado, la Sala Sexta del Tribunal de Justicia parece haber

anulado los esfuerzos emprendidos por las autoridades competentes para definir la política comunitaria en el ámbito de la financiación del sector público.

98. Dadas esas circunstancias, insto al Tribunal de Justicia a rectificar la interpretación efectuada en la sentencia Ferring. Propongo que se confirme el razonamiento seguido por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia SIC/Comisión, antes citada, y que se estime que una compensación financiera concedida a una empresa para compensar el coste de las obligaciones de servicio público constituye un ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, sin perjuicio de la posibilidad de exención de esa ayuda en virtud de las disposiciones del Tratado por los que se establecen excepciones y, en particular, de los artículos 77 y 90, apartado 2.

C. La circunstancias de hecho del litigio principal

99. En la medida en que propongo que no se acoja la interpretación sostenida por la sentencia Ferring, queda por examinar si las subvenciones otorgadas por el Landkreis Stendal incurrir en la prohibición prevista por el artículo 92, apartado 1, del Tratado. Con ese fin, es preciso determinar si las subvenciones discutidas reúnen los cuatro requisitos enunciados en ese artículo.

103 — *Ibidem* (punto 14).

104 — *Ibidem* (punto 15).

105 — *Ibidem* (punto 27).

100. Recuerdo en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia, el concepto de ayuda abarca las ventajas otorgadas por las autoridades públicas que, con diferentes formas, reducen las cargas que normalmente gravan el presupuesto de una empresa.¹⁰⁶ Para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, ha de comprobarse pues si la empresa beneficiaria recibe una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.¹⁰⁷

101. En el presente asunto, de los autos¹⁰⁸ resulta que las subvenciones controvertidas alcanzan un importe de 0,75 DEM por kilómetro recorrido en las líneas de la región de Stendal. También resulta de los autos que Altmark percibe esas subvenciones además de los precios del transporte y de los ingresos previstos por las disposiciones legales relativas a las compensaciones ligadas a la organización y a las tarifas de precios de los transportes.¹⁰⁹

En estas circunstancias, las subvenciones discutidas constituyen una ventaja que Altmark no habría obtenido en condiciones normales de mercado y que reduce las cargas que gravan su presupuesto. Las

partes en el litigio principal han estimado por lo demás que «es manifiesto que las subvenciones otorgadas por el Landkreis Stendal son ayudas en el sentido del Derecho comunitario y no es preciso profundizar en ese aspecto del problema».¹¹⁰

Además, las subvenciones debatidas constituyen una ventaja «selectiva» en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado¹¹¹, ya que de ella se beneficia únicamente el titular de la licencia de explotación de las líneas de que se trata.

102. En segundo lugar, las subvenciones controvertidas se otorgan mediante fondos estatales en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado.¹¹² En efecto, el Tribunal de Justicia ha afirmado que «las ayudas concedidas por las entidades regionales y locales de los Estados miembros, cualesquiera que sean su estatuto y denominación» son ayudas financiadas mediante fondos públicos.¹¹³ Pues bien, ése es el caso presente, ya que el Landkreis Stendal es una entidad territorial de la República Federal de Alemania.

106 — Véanse en especial las sentencias de 23 de febrero de 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad* (30/59, Rec. p. 1, 39); *Banco Exterior de España*, antes citada (apartado 13); de 26 de septiembre de 1996, *Francia/Comisión*, antes citada (apartado 34), y de 29 de junio de 1999, *DM Transport* (C-256/97, Rec. p. I-3913), apartado 19.

107 — Sentencias de 11 de julio de 1996, *SFEI y otros* (C-39/94, Rec. p. I-3547), apartado 60; de 29 de abril de 1999, *España/Comisión* (C-342/96, Rec. p. I-2459), apartado 41 y *DM Transport*, antes citada (apartado 22).

108 — Observaciones escritas de NVGA (traducción francesa, p. 2).

109 — Ídem.

110 — Véanse las observaciones escritas del *Regierungspräsidium* (traducción francesa, p. 3) y las de Altmark (punto 35).

111 — Respecto a esta exigencia, véanse en particular las sentencias de 26 de septiembre de 1996, *Francia/Comisión*, antes citada (apartado 24); de 1 de diciembre de 1998, *Ecotrade* (C-200/97, Rec. p. I-7907), apartados 40 y 41, y de 17 de junio de 1999, *Bélgica/Comisión* (C-75/97, Rec. p. I-3671), apartado 26.

112 — Sobre el concepto de ayuda «estatal», véanse en especial las sentencias de 24 de enero de 1978, *Van Tiggele* (82/77, Rec. p. 25), apartados 23 a 25; de 13 de octubre de 1982, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Will y otros* (213/81 a 215/81, Rec. p. 3583), apartado 22; de 17 de marzo de 1993, *Sloman Neptun* (C-72/91 y C-73/91, Rec. p. I-887), apartados 19 y 21; de 30 de noviembre de 1993, *Kirsammer-Hack* (C-189/91, Rec. p. I-6185), apartado 16, y de 7 de mayo de 1998, *Viscido y otros* (C-52/97 a C-54/97, Rec. p. I-2629), apartado 13.

113 — Sentencia de 14 de octubre de 1987, *Alemania/Comisión* (248/84, Rec. p. 4013), apartado 17.

103. En tercer lugar, estimo que las subvenciones discutidas pueden falsear la competencia en el mercado de los servicios de transporte local de viajeros.

de impedir que las empresas competidoras ofrezcan sus servicios en el mercado.

El concepto de distorsión de la competencia es objeto de una interpretación muy amplia en el artículo 92, apartado 1.¹¹⁴ El Tribunal de Justicia considera que la competencia se falsea cuando la ayuda financiera concedida por el Estado refuerza la posición competitiva de la empresa beneficiaria en relación con las empresas competidoras.¹¹⁵ Como regla general, puede presumirse que toda ayuda pública falsea o amenaza falsear la competencia.¹¹⁶

104. El último requisito del artículo 92, apartado 1, es objeto de una cuestión específica por parte del Bundesverwaltungsgericht. Éste pregunta si, teniendo en cuenta el alcance regional de los servicios de transporte de que se trata, las subvenciones concedidas por el Landkreis Stendal son aptas para afectar a los intercambios entre Estados miembros.¹¹⁸ Además, pregunta si para responder a esta cuestión ha de tomarse en cuenta la situación concreta y la importancia de los transportes de que se trata.¹¹⁹

En el presente asunto, las subvenciones concedidas por el Landkreis Stendal refuerzan la posición competitiva de Altmärk en relación con las demás empresas que desean ofrecer servicios de transporte de viajeros en el distrito de Stendal. Los hechos que dieron origen al litigio principal denotan que, sin las subvenciones públicas, Altmärk no podría probablemente continuar explotando las líneas de que se trata.¹¹⁷ En esas circunstancias, las subvenciones otorgadas por el Landkreis Stendal producen el efecto

105. En sus observaciones escritas, Altmärk¹²⁰ y el Regierungspräsidium¹²¹ han sostenido que las ayudas controvertidas carecían de incidencia en los intercambios comerciales entre Estados miembros. Han expuesto que, según la normativa alemana, las empresas titulares de una licencia no están facultadas para ofrecer servicios de transporte fuera del territorio comprendido en la licencia. Por tanto, las subvenciones otorgadas a una empresa que ejerce sus actividades en el distrito de Stendal no afectan en modo alguno a la posición de las empresas establecidas en regiones o países vecinos. En cualquier caso, las partes en el

114 — J-P Kepenne, *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruselas, 1999 (punto 150).

115 — Sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris Holland/Comisión (730/79, Rec. p. 2671), apartado 11 y de 11 de noviembre de 1987, Francia/Comisión (259/85, Rec. p. 4393), apartado 24.

116 — Conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti en el asunto Philip Morris Holland/Comisión, antes citado (p. 2698).

117 — Véase la resolución de remisión (traducción francesa, p. 4 y 5).

118 — Primera frase de la primera parte de la cuestión prejudicial.

119 — Segunda frase de la primera parte de la cuestión prejudicial.

120 — Puntos 36 y 37.

121 — Traducción francesa, p. 5 a 7.

litigio principal consideran que las ayudas no afectan sensiblemente a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

intercambios intracomunitarios si es previsible que éstos se inicien.¹²⁵

106. De la jurisprudencia resulta que el requisito de un efecto en los intercambios comerciales entre Estados miembros concurre ciertamente.¹²² El Tribunal de Justicia considera que cuando una ayuda financiera otorgada por el Estado refuerza la posición de una empresa en relación con otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios, éstos han de reputarse afectados por la ayuda.¹²³

107. Pues bien, en el presente asunto resulta de los autos que los intercambios comerciales entre Estados miembros no sólo son previsibles, sino que ya se producen en algún grado.

A este respecto, el hecho de que la empresa beneficiaria no realice exportaciones no excluye una incidencia en los intercambios comerciales. En efecto, cuando un Estado otorga una ayuda a una empresa, la producción interior puede resultar inalterada o incrementada, con la consecuencia de que disminuyan las oportunidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos al mercado de aquel Estado.¹²⁴ Además, el mero hecho de que no existan intercambios entre los Estados miembros cuando se concede la ayuda no significa que ésta quede excluida del ámbito del artículo 92, apartado 1. Una ayuda puede afectar a los

En sus observaciones escritas¹²⁶ la Comisión ha expuesto que, si bien el sector de los transportes terrestres de viajeros aún no estaba liberalizado jurídicamente, a partir de 1995 varios Estados miembros habían comenzado a abrir su mercado a empresas establecidas en otros Estados miembros. Este es el caso del Reino de Bélgica, del Reino de Dinamarca, del Reino de España, de la República de Finlandia, de la República Francesa, de la República Portuguesa, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y del Reino de Suecia. Así sucede también en la República Federal de Alemania en relación con los transportes explotados conforme al procedimiento de servicio público, ya que desde 1996 esos transportes están regidos por el Reglamento nº 1191/69. La Comisión cita así varios ejemplos de empresas que ofrecen servicios locales o regionales de transporte de viaje-

122 — Conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto España/Comisión (sentencia de 14 de septiembre de 1994, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103), punto 33.

123 — Sentencia Philip Morris Holland/Comisión, antes citada (apartado 11).

124 — Sentencias de 13 de julio de 1988, Francia/Comisión (102/87, Rec. p. 4067), apartado 19; de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (303/88, Rec. p. I-1433), apartado 27, y de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, antes citada (apartado 40).

125 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, AITEC y otros/Comisión (asuntos acumulados T-447/93, T-448/93 y T-449/93, Rec. p. II-1971), apartados 139 a 141.

126 — Puntos 4 a 9.

ros en Estados miembros distintos de su país de origen.¹²⁷

108. Dadas estas circunstancias, el carácter local o regional de los transportes de que se trata en el litigio principal no puede excluir, a mi juicio, las subvenciones discutidas del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1.

109. Ha de refutarse también el argumento de las partes según el cual las ayudas otorgadas por el Landkreis Stendal no pueden afectar a los intercambios de modo sensible.

Por un lado, debe recordarse que, a partir de la sentencia Tubemeuse,¹²⁸ el Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente que «la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen [...] la posibilidad de que se vean afectados los

intercambios intracomunitarios».¹²⁹ Además, no existe en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia un límite o un porcentaje por debajo de los que pueda estimarse que no queden afectados los intercambios entre Estados miembros.¹³⁰

Por otra parte, se ha de destacar que la Comunicación 96/C 68/06 de la Comisión relativa a las ayudas *de minimis*¹³¹ no es aplicable al sector de los transportes.¹³² Así sucede también con el nuevo Reglamento sobre las ayudas *de minimis*.¹³³ La Comisión ha considerado que «habida cuenta de las normas especiales que se aplican en los sectores [...] del transporte y del riesgo de que incluso pequeños importes de ayuda pudieran reunir los criterios del apartado 1 del artículo 87 del Tratado en estos sectores, conviene que el presente Reglamento no se aplique a dichos sectores».¹³⁴

110. En estas circunstancias, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que las subvenciones concedidas por las autoridades de un Estado miembro para compensar el coste de las obligaciones de servicio público que imponen a una empresa encargada de explotar un servicio

127 — Este elemento se confirma en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento 2000/C 365 E/10, antes citada. El punto 5 indica que «Habida cuenta [...] de la aplicación de las normas comunitarias sobre libertad de establecimiento y de la aplicación de las normas comunitarias de contratación pública, se han logrado avances significativos en el acceso al mercado del transporte público en la totalidad de la Comunidad [...] Como resultado de todo ello, el comercio entre Estados miembros se ha desarrollado sustancialmente y varias empresas de transporte proporcionan actualmente servicios públicos en más de un Estado miembro».

128 — Sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, denominada «Tubemeuse» (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 43.

129 — Véanse también entre otras la sentencia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, antes citada (apartado 42), y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión (T-214/95, Rec. p. II-717), apartado 48.

130 — Sentencia Tubemeuse, antes citada (apartados 42 y 43).

131 — DO C 68, p. 9.

132 — *Ibidem*, párrafo cuarto.

133 — Reglamento (CE) n° 69/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* (DO L 10, p. 30).

134 — *Ibidem* (tercer considerando).

local o regional de transporte terrestre de viajeros constituyen ayudas de Estado que pueden incurrir en la prohibición enunciada por el artículo 92, apartado 1, del Tratado.

los expresamente previstos por el Derecho comunitario derivado. En ese supuesto, los Estados miembros están sometidos a la obligación de notificación ordenada por el artículo 93, apartado 3, del Tratado.¹³⁶

VII. El artículo 77 del Tratado

111. La última cuestión prejudicial atañe a las disposiciones del artículo 77 del Tratado. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si ese artículo permite que las autoridades de un Estado miembro concedan subvenciones destinadas a compensar el coste de las obligaciones de servicio público impuestas a una empresa explotadora de un servicio de transporte regional de viajeros por carretera sin tomar en consideración las disposiciones del Reglamento n° 1191/69.

112. Como he expuesto,¹³⁵ el artículo 77 del Tratado ha sido objeto de ejecución por reglamentos específicos, entre ellos los Reglamentos n°s 1191/69 y 1107/70.

113. En la vista la Comisión mantuvo que el artículo 77 del Tratado es suficientemente preciso para poder ser aplicado de modo autónomo. Considera que, al igual que el artículo 95 del Tratado CEEA, esa disposición permite que los Estados miembros concedan ayudas en casos distintos de

114. A mi parecer no puede acogerse la tesis de la Comisión.

115. En efecto, en la exposición de motivos del Reglamento n° 1107/70, el Consejo recordó que han sido adoptadas normas comunes para las compensaciones derivadas de la normalización de las cuentas de las empresas de ferrocarriles y para la compensación de las cargas resultantes de las obligaciones de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, mediante el Reglamento n° 1192/69¹³⁷ y el Reglamento n° 1191/69, respectivamente.¹³⁸

El Consejo consideró que «es necesario precisar los casos y condiciones en que los Estados miembros tendrán la facultad de adoptar medidas de coordinación, o de imponer obligaciones inherentes a la noción de servicio público que impliquen la concesión, con arreglo al artículo 77 del

136 — Por el contrario, las partes en el litigio principal consideran que el artículo 77 del Tratado es demasiado genérico para poder ser aplicado en casos no previstos por el Derecho derivado. A este respecto, se apoyan en la doctrina alemana mayoritaria (véanse las observaciones escritas del *Regierungspräsidium*, traducción francesa, p. 8 y 9, así como las observaciones escritas de *Altmark*, punto 54).

137 — Reglamento (CEE) del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a las reglas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias (DO L 156, p. 8, EE 08/01, p. 137).

138 — Cuarto considerando del Reglamento n° 1107/70.

135 — Véase el punto 84 de estas conclusiones.

Tratado, de ayudas no previstas por los Reglamentos antes mencionados». ¹³⁹

ámbito de los transportes terrestres de viajeros sin respetar el Derecho comunitario derivado y, en especial, los Reglamentos n^{os} 1191/69 y 1107/70.

Además, el artículo 3 del Reglamento n^o 1107/70 dispone que «sin perjuicio de las disposiciones del Reglamento (CEE) n^o 1192/69 [...] y del Reglamento (CEE) n^o 1191/69 [...] los Estados miembros no adoptarán medidas de coordinación ni impondrán obligaciones inherentes a la noción de servicio público que impliquen la concesión de ayudas con arreglo al artículo 77 del Tratado *salvo en los casos y condiciones siguientes* [...]». ¹⁴⁰

116. De ello se sigue que, en contra de lo alegado por la Comisión, los Estados miembros no están ya facultados para ampararse en el artículo 77 del Tratado en casos no previstos por el Derecho comunitario derivado. El Reglamento n^o 1107/70 enumera con carácter exhaustivo los requisitos conforme a los cuales las autoridades de los Estados miembros pueden conceder ayudas en virtud del artículo 77 del Tratado en supuestos distintos de los previstos por los Reglamentos n^{os} 1191/69 y 1192/69.

117. Por estas razones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la última cuestión prejudicial en el sentido de que el artículo 77 del Tratado no permite a las autoridades de un Estado miembro conceder ayudas destinadas a compensar el coste de las obligaciones de servicio público en el

118. De la resolución de remisión y de las cuestiones prejudiciales resulta que, en el presente asunto, el Bundesverwaltungsgericht trata de saber si el Derecho comunitario permite a las autoridades alemanas conceder ayudas a una empresa explotadora de un servicio público de transporte regional de viajeros sin respetar los requisitos establecidos por el Reglamento n^o 1191/69. Para responder de modo útil al órgano jurisdiccional remitente, debo pues proseguir mi razonamiento y examinar si el Reglamento n^o 1107/70 puede permitir la concesión de tales subvenciones.

119. A este respecto, las disposiciones pertinentes son las que contiene el artículo 3, número 2, del Reglamento n^o 1107/70. Éste dispone que:

«Sin perjuicio [del Reglamento (CEE) n^o 1191/69], los Estados miembros no [...] impondrán obligaciones inherentes a la noción de servicio público que impliquen la concesión de ayudas con arreglo al artículo 77 del Tratado salvo [...]

139 — *Ibidem*, quinto considerando.

140 — El subrayado es mío.

[...]

hasta la entrada en vigor de regulaciones comunitarias al respecto, cuando los pagos se hagan en favor de empresas de transporte por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, para compensar las obligaciones de servicio público que les sean impuestas por el Estado o los entes públicos, y se refieran a:

- obligaciones tarifarias no enumeradas en el apartado 5 del artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 1191/69, o
- a las empresas o las actividades de transporte excluidas del ámbito de aplicación de este Reglamento».

120. El artículo 3, número 2, del Reglamento n° 1107/70 faculta pues a los Estados miembros para conceder ayudas con arreglo al artículo 77 del Tratado cuando las empresas beneficiarias o las actividades de transporte de que se trate estén excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento n° 1191/69, por una parte, y no exista aún normativa comunitaria que regule específicamente el sector afectado, por otra.

121. Pues bien, a mi juicio, ambos requisitos de aplicación concurren en el presente asunto. Por un lado, como he señalado, en la República Federal de Alemania los

servicios de transporte regional de viajeros explotados con autonomía financiera están excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento n° 1191/69. Por otra, excepto este último Reglamento, no existe actualmente normativa comunitaria que regule específicamente los servicios públicos de transporte de viajeros por carretera.

122. En estas circunstancias, estimo que el Reglamento n° 1107/70 puede permitir que las autoridades de los Estados miembros concedan, al amparo del artículo 77 del Tratado, ayudas destinadas a compensar el coste de las obligaciones de servicio público que imponen a las empresas explotadoras de un servicio regional de transporte de viajeros por carretera.

123. Es preciso no obstante llamar la atención del órgano jurisdiccional remittente sobre las exigencias impuestas por el artículo 5 del Reglamento n° 1107/70 y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

El artículo 5 del Reglamento dispone que, de acuerdo con el artículo 93, apartado 3 del Tratado, los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión de los proyectos tendentes a establecer o modificar ayudas y a comunicar «todos los elementos necesarios para [permitirle comprobar] que tales ayudas satisfacen las disposiciones del presente Reglamento».

Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que «el artículo 77 del Tratado, que admite la compatibilidad con el Tratado de ayudas a los transportes únicamente en supuestos muy específicos y que no perjudiquen a los intereses generales de la Comunidad, no puede producir el efecto de excluir las ayudas a los transportes del régimen general del Tratado en materia de ayudas concedidas por los Estados y de los controles y procedimientos en él previstos»,¹⁴¹

124. De ello resulta que las autoridades de los Estados miembros sólo pueden otorgar ayudas en virtud del Reglamento nº 1107/70 si previamente han notificado su proyecto a la Comisión y han obtenido una decisión de ésta que declare la ayuda compatible con el mercado común.

125. En el presente asunto, compete pues al Bundesverwaltungsgericht comprobar si las subvenciones concedidas por las autoridades competentes cumplen los requisitos del artículo 92, apartado 1, del Tratado. Si es así, el órgano jurisdiccional remitente deberá también verificar que las ayudas hayan sido notificadas a la Comisión, conforme al artículo 93, apartado 3, del Tratado y que no hayan sido ejecutadas sin autorización previa.

Si no es así, el órgano jurisdiccional nacional deberá garantizar, conforme a la juris-

prudencia del Tribunal de Justicia,¹⁴² que se harán efectivas todas las consecuencias de tal violación en el marco de su ordenamiento jurídico nacional.¹⁴³ Estas consecuencias implican que, en su caso, el juez nacional podrá:

— ordenar la recuperación de las ayudas discutidas;¹⁴⁴

— declarar la ilegalidad del acto que estableció las ayudas discutidas y de las medidas de ejecución;¹⁴⁵

— condenar a las autoridades públicas competentes a indemnizar los daños y perjuicios que el pago de la ayuda haya causado eventualmente¹⁴⁶ al beneficiario de la ayuda¹⁴⁷ y a sus competidores.¹⁴⁸

142 — Sentencias antes citadas *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* y *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (apartado 12) y SFEI y otros (apartado 40).

143 — Para una descripción más detallada de esas consecuencias, véanse las conclusiones que presenté el 6 de diciembre de 2001 en el asunto *Bélgica/Comisión* (C-197/99 P, pendiente ante el Tribunal de Justicia), punto 74.

144 — Sentencias antes citadas *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* y *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (apartados 12 y 13) y SFEI y otros (apartados 40 y 43).

145 — *Idem*.

146 — Véase en ese sentido J.-P. Képenne, antes citado, (punto 408), y A. Frignani, *Commentaire J. Megret, Le droit de la CE, volume 4, Concurrence*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruselas, 1997, 2ª ed. (punto 319).

147 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro en el asunto *Tubemeuse*, antes citado (p. I-985).

148 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto *SFEI* y otros, antes citado (punto 77).

141 — Sentencia de 12 de octubre de 1978, *Comisión/Bélgica* (156/77, Rec. p. 1881), apartado 10.

126. En consecuencia, propongo que se responda al Bundesverwaltungsgericht que el artículo 77 del Tratado no permite que las autoridades de un Estado miembro otorguen subvenciones destinadas a compensar el coste de las obligaciones de servicio público que imponen a una empresa explotadora de un servicio regional de transporte de viajeros por carretera sin respetar los requisitos previstos por el Reglamento n° 1191/69 o, subsidiariamente, los previstos por el Reglamento n° 1107/70.

VIII. Conclusiones

127. En razón de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las tres cuestiones planteadas por el Bundesverwaltungsgericht como sigue:

«1) El artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 1893/91, de 20 de junio de 1991, no se opone a que, después de su entrada en vigor, un Estado miembro adopte una medida legislativa con el fin de limitar la exclusión de dicho Reglamento a una categoría determinada de servicios regionales de transporte terrestre de viajeros, como los servicios explotados con autonomía financiera en el sentido de los artículos 8, apartado 4, y 13 de la Personenbeförderungsgesetz (Ley sobre el transporte terrestre de viajeros).

- 2) Las subvenciones concedidas por las autoridades de un Estado miembro para compensar el coste de las obligaciones de servicio público que imponen a una empresa encargada de explotar un servicio local o regional de transporte terrestre de viajeros constituyen ayudas de Estado que pueden incurrir en la prohibición enunciada por el artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación). A este respecto, la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios intracomunitarios en el sentido de esa disposición.

- 3) El artículo 77 del Tratado CE (actualmente artículo 73 CE) no permite a las autoridades de un Estado miembro adoptar medidas que autoricen la concesión de subvenciones destinadas a compensar el coste de las obligaciones de servicio público que imponen a una empresa explotadora de un servicio regional de transporte terrestre de viajeros por carretera sin respetar las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1191/69 o, subsidiariamente, las del Reglamento (CEE) n° 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1970, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable»