DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2017/1470 DE LA COMISIÓN

de 2 de febrero de 2017

relativa a los regímenes de ayudas SA.26763 2014/C (ex 2012/NN) ejecutados por Francia en favor de las empresas de transporte por autobús en la Región Île-de-France

[notificada con el número C(2017) 439]

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en particular su artículo 62, apartado 1, letra a),

después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ([1]) y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. **PROCEDIMIENTO**

(1) Mediante escrito de 7 de octubre de 2008, recibido el 17 de octubre de 2008, un denunciante que deseaba permanecer en el anonimato (el «denunciante») presentó una denuncia ante la Comisión contra la Región Île-de-France (denominada en lo sucesivo, la «Región») por haber establecido desde 1994 un régimen de ayudas y subvenciones a determinadas empresas de transporte en esta región.

(2) Mediante escrito de 25 de noviembre de 2008, la Comisión envió a las autoridades francesas una solicitud de información relativa a esta reclamación.

(3) Mediante escrito de 13 de enero de 2009, las autoridades francesas solicitaron a la Comisión un plazo adicional para responder a sus preguntas. Esta aceptó por carta de 14 de enero de 2009. El plazo de respuesta se prorrogó hasta el 18 de febrero de 2009.

(4) Las autoridades francesas respondieron a la solicitud de información de la Comisión el 26 de febrero de 2009.

(5) Mediante escritos de 20 de abril, 2 de septiembre y 17 de noviembre de 2010, el denunciante remitió a la Comisión información complementaria sobre las medidas concedidas por la Región.

(6) Al no haber recibido ninguna otra solicitud de información complementaria, las autoridades francesas, mediante carta de 31 de mayo de 2011, solicitaron a la Comisión la confirmación escrita de la conclusión del procedimiento de investigación.

(7) Mediante escrito de 8 de junio de 2011, la Comisión solicitó a las autoridades francesas que comentaran la información adicional enviada por el denunciante.

([1]) DO C 141 de 9.5.2014, p. 38.

(8) A pesar de las cartas de 14 de noviembre de 2011 y de 29 de febrero de 2012, y de los correos electrónicos de 22 de septiembre y 8 de diciembre de 2011, la solicitud de información de la Comisión no obtuvo respuesta.

(9) Una nueva solicitud de información se remitió a las autoridades francesas el 17 de julio de 2012.

(10) A falta de una respuesta de las autoridades francesas en el plazo establecido, se les envió una carta recordatorio el 25 de septiembre de 2012. Esta quedó también sin respuesta.

(11) El 14 de diciembre de 2012, la Comisión adoptó una decisión de requerimiento de información. Francia remitió una respuesta incompleta el 22 de enero de 2013 en la que se comprometía a dirigirse de nuevo a la Comisión en el plazo más breve posible para responder de forma exhaustiva a las preguntas planteadas en la decisión de requerimiento. En el momento en que se adoptó la decisión de incoar el procedimiento, la Comisión no había recibido información complementaria.

(12) Por tanto, el 11 de marzo de 2014, y sin haber recibido dicha información, la Comisión inició el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). Dicha decisión (la «decisión de incoar el procedimiento») se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([2]) e invitaba a los terceros interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas en cuestión.

(13) Francia presentó sus observaciones el 30 de abril de 2014. La Comisión también recibió observaciones al respecto por parte de siete terceros interesados. Transmitió dichas observaciones a Francia, dándole la posibilidad de comentarlas. Mediante carta de 3 de septiembre de 2014, Francia comunicó que se abstenía de formular comentarios.

(14) El 21 de junio de 2016, fuera de plazo, la Comisión recibió una nota conjunta de cuatro de los siete terceros interesados. Dicha nota tenía por objeto, en particular, aclarar la posición de estos una vez que el Tribunal de Justicia había dictado su sentencia en el asunto Comisión/Jörgen Andersen (la «sentencia Jorgen Andersen») ([3]).

(15) Por último, la Región quiso completar sus observaciones mediante el envío de una nota adicional con fecha de 9 de noviembre de 2016.

2. **CONTEXTO Y PRESENTACIÓN DE LAS MEDIDAS CONTROVERTIDAS**

(16) Con más de 12 millones de habitantes, Île-de-France representa por sí sola el 18,8 % de la población de Francia, lo que la convierte en la región más poblada y de más alta densidad de población (996 hab./km^2). Según el Instituto de Planificación y Urbanismo de Île-de-France ([4]), la Región posee varios récords europeos de tráfico, con más de 240 000 vehículos al día en 2010 en cinco de sus tramos: tres tramos de la circunvalación, un tramo de la A1 y otro de la A4, que superan con creces los tramos con más tránsito de las autopistas de Londres, Berlín o Milán. Pero, dejando a un lado la situación atípica de algunos tramos, la red principal soporta unos niveles de tráfico excepcionalmente elevados. Una de cada dos estaciones de la red gestionada por la Dirección de Carreteras de Île-de-France supera los 18 000 vehículos por día y carril, mientras que este nivel de tráfico se considera característico de una situación muy degradada en las grandes autopistas nacionales del resto de Francia.

(17) Existen unos veintitrés millones de desplazamientos motorizados en Île-de-France (es decir, dos tercios de los desplazamientos). Más de la mitad de estos son vehículos privados (el parque es superior a cuatro millones de automóviles) o vehículos industriales. El remanente corresponde a medios de transporte colectivo. El tránsito excesivo por la red principal de Île-de-France muestra también una circulación densa constantemente: el flujo por horas alcanza a menudo el máximo de 6 a 21 horas, con un tráfico diario prácticamente estable durante todo el año. Tales niveles de tránsito, con escasas variaciones de tráfico, pueden dar lugar a grandes diferencias de velocidad y hacer que el flujo provoque rápidamente una congestión. Los efectos externos negativos relacionados con estos niveles de congestión son evidentes: contaminación atmosférica, pérdida de tiempo, aumento del número de accidentes, pérdida de atractivo del territorio, etc. Habida cuenta de esta situación, el desarrollo de una oferta atractiva de transporte colectivo es indispensable para alcanzar una movilidad sostenible.

([2]) Véase la nota a pie de página1.
([3]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2015, Comisión Europea/Jørgen Andersen, C-303/13P, ECLI:EU:C:2015:647.
([4]) Informe del Instituto de Planificación y Urbanismo de Île-de-France publicado en marzo de 2013 y disponible en línea en: www.omnil.fr/IMG/pdf/la_circulation_routiere_en_idf_en_2010.pdf

(18) La investigación detallada de la Comisión se interesó por un sistema de ayuda a la inversión de las empresas de transporte colectivo regular por carretera que dispongan de un contrato de servicio público en el contexto particular de Île-de-France, que conviene tener en cuenta. Este sistema ha evolucionado con el paso del tiempo y en función de las modalidades de organización del transporte colectivo regular por carretera en la región de Île-de-France, lo que ha llevado a la Comisión a distinguir dos períodos:

a) en el período 1994-2008, durante el cual las subvenciones de inversión fueron concedidas por la Región a cambio de la firma de una cláusula adicional en los convenios de explotación ya constituidos entre una empresa de transporte y un ente público;

b) el período 2008-2016, durante el cual las subvenciones fueron concedidas por el Sindicato de Transportes de Île-de-France («STIF») en el marco de la nueva organización de transportes en Île-de-France desde 2007; este período se divide en dos subperíodos, que corresponden a dos tipos de contratos de servicio público establecidos sucesivamente por el STIF.

2.1. **Medidas adoptadas por la Región**

(19) El 20 de octubre de 1994, la Región adoptó una resolución ([5]) encaminada a prorrogar un conjunto de medidas introducidas en 1979 ([6]) en favor de las empresas que explotaban servicios de transporte colectivo regular por carretera en la región de Île-de-France. Antes del acuerdo de 1994, dos acuerdos ya habían modificado la disposición inicial de 1979: en 1984 (CR 84-07) y 1987 (CR 87-07). Otros dos acuerdos le sucedieron posteriormente, en 1998 (CR 44-98) y 2001 (CR 47-01), antes de que la disposición fuese definitivamente derogada en 2008.

(20) En virtud de estos acuerdos, la Región podía conceder ayuda financiera a los entes públicos que habían celebrado con una empresa privada un contrato para la explotación de líneas regulares de autobús, o bien las explotaban a través de una gestión directa. Los entes públicos abonaba esta ayuda a la empresa de transporte cuando esta última era propietaria de las inversiones subvencionadas.

(21) Las subvenciones están principalmente destinadas a favorecer la adquisición de vehículos nuevos como contrapartida a la mejora cuantitativa de la oferta (aumento de la frecuencia o la amplitud, extensión o creación de nuevas líneas), la mejora de la calidad del servicio (adhesión a una carta de calidad, autobuses de piso bajo), la instalación de nuevos equipos a bordo de los vehículos (dispositivos de anuncio sonoro o visual de las paradas), la instalación de sistemas de emisión y validación de billetes, así como de puntos y postes de paradas, y la elaboración de estudios.

(22) Los entes debían enviar a la Región sus solicitudes de subvención.

(23) El porcentaje de subvención osciló entre el 25 % y el 60 % del gasto, impuestos no incluidos. El importe de la subvención estaba limitado según la naturaleza de los gastos.

(24) Los beneficiarios de la ayuda debían comprometerse a mantener las mejoras cuantitativas y cualitativas de la oferta, los vehículos y los equipos, durante un período mínimo de cinco años a partir de su puesta en funcionamiento. Durante estos cinco años, los vehículos que habían recibido las subvenciones debían circular de manera prioritaria y fundamentalmente en las líneas correspondientes.

(25) Por último, los entes públicos promotores y las empresas estaban obligadas a firmar una cláusula adicional al contrato de explotación, refrendado por el presidente del Consejo Regional, que enmarcaba la utilización de la ayuda y enumeraba las contrapartidas impuestas a la empresa beneficiaria en cuanto a mejoras cuantitativas y cualitativas de la oferta.

(26) Según las autoridades francesas, 135 empresas se beneficiaron de esta medida entre 1994 y 2008, de un total de 150 en Île-de-France.

2.1.1. *Procedimiento ante la jurisdicción administrativa nacional*

(27) En mayo de 2004, el sindicato autónomo de transportistas de viajeros («SATV») solicitó al Presidente del Consejo Regional que derogase los tres acuerdos antes citados. Ante su negativa de 17 de junio de 2004, el SATV interpuso ante el Tribunal Administrativo de París un recurso de anulación de la decisión de denegación.

([5]) Acuerdo CR 34-94, de 20 de octubre de 1994, relativo a la ayuda para la mejora de los servicios de transporte público por carretera explotados por empresas privadas o en régimen de gestión administrativa.
([6]) Acuerdo CR 79-21 de 10 de julio de 1979.

(28) En su sentencia de 10 de julio de 2008 ([7]), el Tribunal Administrativo estimó la pretensión de anulación del SATV y ordenó a la Región que presentase al Consejo Regional un nuevo acuerdo alegando que la introducción del sistema de ayuda no había ido precedida de una notificación a la Comisión Europea. El Tribunal Administrativo ordenó a la Región que procediese a la derogación de los tres acuerdos.

(29) La Región recurrió esta sentencia, pero anuló las resoluciones controvertidas mediante la resolución CR80-08 de 16 de octubre de 2008.

(30) El 12 de julio de 2010 ([8]), el Tribunal Administrativo de Apelación («CAA») de París confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo. La Región interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia ante el Consejo de Estado. El Consejo de Estado desestimó dicho recurso mediante sentencia de 23 de julio de 2012 ([9]).

(31) Además, cuatro de los terceros interesados presentaron una demanda de oposición de terceros contra la sentencia de la CAA de París. Tras la desestimación de esta demanda por la CAA, el 27 de noviembre de 2015, los interesados interpusieron un recurso de casación, que está aún pendiente.

(32) A raíz de una nueva solicitud presentada por el SATV el 27 de octubre de 2008, el Tribunal Administrativo de París, mediante resolución de 4 de junio de 2013 ([10]), ordenó a la Región que emitiese los títulos ejecutivos necesarios para recuperar las ayudas pagadas, con arreglo a los acuerdos anulados por la sentencia n.º 0417015 de 10 de julio de 2008. La Región recurrió la sentencia. El 31 de diciembre de 2013, la CAA de París desestimó la demanda ([11]). La Región interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia ante el Consejo de Estado. Dicho recurso está aún pendiente.

2.2. **Medidas adoptadas por el STIF**

(33) El STIF es un establecimiento público administrativo regulado por el Decreto n.º 2005-664, de 10 de junio de 2005. Organiza, coordina y apoya los servicios de transporte público de viajeros en la región de Île-de-France prestados por la administración autónoma de transportes de París («RATP»), la Société nationale des chemins de fer français (en lo sucesivo, la «SNCF»), Transilien y las empresas de autobuses privadas, agrupadas en la red de organizaciones profesionales de transporte de Île-de-France (en lo sucesivo, la «OPTILE»).

(34) Mediante acuerdo n.º 2006/1161, de 13 de diciembre de 2006, el STIF definió una nueva organización contractual para todas las líneas de transporte colectivo regular por carretera. El objetivo perseguido era reforzar su papel de autoridad organizadora para la definición de la oferta y del nivel del servicio, así como en materia de resultados de las empresas de transporte y de transparencia financiera.

(35) Esta nueva organización se basa en un pliego de condiciones regional, cuyos principios se inscriben en dos contratos sucesivos celebrados por un período total de diez años:

a) el primero, contrato de tipo 1 («CT1»), se firmó por un período máximo de cuatro años (2007-2010, o 2011 para los últimos contratos);

b) el segundo, contrato de tipo 2 («CT2»), se firmó al término de una negociación bilateral con cada empresa privada para las redes de transporte de la cuenca, para el período restante hasta el 31 de diciembre de 2016.

(36) Ambos tipos de contrato incluyen, cada uno a su manera, el principio de una subvención de las inversiones realizadas por las empresas de transporte.

2.2.1. *Presentación de los CT1*

(37) Los CT1 se firmaron el 13 de diciembre de 2006 con 75 empresas privadas de transporte y entraron en vigor el 1 de enero de 2007. Dieron continuidad a los anteriores convenios de explotación, preparando al mismo tiempo la transición hacia la forma contractual «direccionada» que representaba el CT2.

([7]) Sentencia n.º 0417015/7-1
([8]) Sentencia n.º 08PA04753.
([9]) Sentencia n.º 343440.
([10]) Sentencia n.º 0817138/2-1.
([11]) Sentencia n.º 13PA03174.

(38) Se firmó un CT1 con cada una de las empresas para todas las rutas explotadas. A tenor del artículo 2-1 del CT1, el objetivo del contrato era establecer «las condiciones de realización por la empresa del servicio público de transporte colectivo regular de viajeros en la región de Île-de-France explotada». Definía las modalidades de funcionamiento de las relaciones entre el STIF y el proveedor de servicios en relación con:

a) la consistencia y los compromisos de realización del servicio de transporte colectivo regular por carretera, según figura en el Plan Regional de Transporte y tal y como aparece descrito en el contrato;

b) las obligaciones en materia de calidad de servicios aplicables a la oferta de servicios contractual respetando los umbrales mínimos previstos en el pliego de condiciones regional;

c) los bienes e inversiones;

d) el cálculo de las contribuciones del STIF, respetando los principios definidos en el pliego de condiciones regional;

e) las normas específicas de funcionamiento de la relación contractual entre el STIF y la empresa en términos de información, control, revisión y extinción de contrato.

(39) Mediante resolución del Consejo de 2 de octubre de 2008, el STIF modificó los CT1 mediante una cláusula adicional (la «cláusula adicional n.º 3»), e introdujo un mecanismo de subvenciones a la inversión en material rodante. El importe de estas subvenciones estaba delimitado por la definición de precios máximos, a los que se aplicaba un porcentaje máximo de participación del STIF. Las empresas beneficiarias estaban obligadas a asignar los equipos subvencionados únicamente a la realización de las actividades de servicio público inscritas en el plan de transporte del STIF, con una duración mínima de ocho años.

(40) En virtud del CT1, 836 vehículos recibieron subvenciones por un importe total de 61,5 millones EUR.

2.2.2. *Presentación de los CT2*

(41) El CT2 reproduce en gran medida las disposiciones generales del CT1, especialmente en lo que se refiere a los objetivos del contrato y las modalidades de funcionamiento de las relaciones entre el STIF y el proveedor de servicios.

(42) Del mismo modo, el CT2 prevé una contribución del STIF «para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que se le imponen». Esta contribución comprende una parte, denominada C1, vinculada a los costes de explotación, y otra, denominada C2, vinculada a la financiación de inversiones.

(43) La contribución C2 de los CT2 no se parece a la de una subvención clásica que, como para el sistema de la Región o los CT1, se basa en la aplicación de la combinación precio máximo/porcentaje de subvención. La contribución C2 cubre, para cada año, la totalidad de los gastos de inversión (una vez descartados los efectos de posibles subvenciones percibidas por otros medios) derivados del plan de inversión validado por el STIF, e incorporados en la Cuenta de explotación de previsiones elaborada por la empresa de transporte y validada por el STIF.

(44) La contribución C1 cubre los gastos de explotación derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público («OSP»), previa la deducción de los ingresos y el añadido de un beneficio contractualmente negociado. Dichos factores se incorporan también a la Cuenta de explotación de previsiones elaborada por la empresa de transporte y validada por el STIF. Debido a que no mostraba problemas de inversión, la Comisión no incluyó la contribución C1 en el ámbito de su investigación pormenorizada, definida en la decisión de incoar el procedimiento.

(45) Desde abril de 2012, todas las redes pasaron a CT2, lo que significa que se firmaron 143 contratos. Los contratos adjudicados a las empresas de OPTILE no fueron objeto de un anuncio de adjudicación, ni de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Los anuncios de adjudicación de los contratos con la RATP y SNCF Mobilités se publicaron el 3 de diciembre de 2015, es decir, en una fecha posterior a la fecha de concesión.

(46) Al amparo de los CT2 y hasta la fecha de envío de observaciones por el STIF, 2 177 vehículos fueron financiados por un importe total de 796,9 millones EUR.

3. RESUMEN DE LAS DUDAS EXPRESADAS EN LA DECISIÓN DE INCOAR EL PROCEDIMIENTO

3.1. **Presencia de ayuda**

(47) A falta de una respuesta debidamente motivada de las autoridades francesas durante la investigación preliminar, la Comisión tenía una visión muy parcial de las medidas objeto de la denuncia. Las dudas expresadas en la Decisión de 11 de marzo de 2014, son en gran medida un reflejo de esta información incompleta.

(48) La Comisión cuestionaba, en primer lugar, la clasificación correcta de las medidas de apoyo a la inversión adoptadas por la Región y el STIF, a saber, subvenciones o compensaciones por la ejecución de obligaciones de servicio público (OSP).

(49) En el caso de que las autoridades francesas hubiesen logrado demostrar que las disposiciones podían asimilarse a una compensación, el cumplimiento de los cuatro criterios establecidos en la sentencia Altmark («criterios Altmark») ([12]) era incierto. En efecto, las OSP no parecían claramente definidas. La Comisión expresó también dudas sobre la objetividad y transparencia de la metodología de cálculo de los porcentajes y límites máximos de subvención para la adquisición de material y vehículos, y señalaba que el hecho de que los importes asignados a los entes hubieran sido fijados a tanto alzado no le parecía un método adecuado para evitar la sobrecompensación. Por último, la Comisión no disponía de suficientes elementos para valorar el cumplimiento del cuarto criterio Altmark relativo a la evaluación de los costes.

3.2. **Compatibilidad**

(50) La Comisión indicaba que, debido a la falta de respuesta o respuestas incompletas de las autoridades francesas, la cuestión de la base jurídica aplicable para la evaluación de la compatibilidad de las disposiciones contempladas en la decisión de incoar el procedimiento no se había abordado. Por otra parte, debido a las dudas que pesaban sobre la naturaleza de las ayudas concedidas (subvenciones o compensaciones), la elección de una base jurídica resultaba prematura.

(51) Aun en el caso de llegar a la conclusión de que las medidas controvertidas constituían compensaciones, la Comisión albergaba dudas en cuanto a su compatibilidad con los artículos 3, 4 y 6 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo ([13]).

4. RESPUESTA DE FRANCIA A LA DECISIÓN DE INCOAR EL PROCEDIMIENTO

4.1. **Presencia de ayuda**

4.1.1. *Medidas adoptadas por la Región*

(52) Francia sostiene que no se han cumplido los criterios de selectividad y afectación del comercio entre Estados miembros.

4.1.1.1. Falta de selectividad

(53) Francia explica que todos los operadores de transporte colectivo regular por carretera de Île-de-France que lo solicitaron se beneficiaron de las medidas (135 empresas de un total de 150). Por otra parte, la concesión de la ayuda se ajustaba a condiciones objetivas y previamente definidas en la resolución de la región de Île-de-France. Así pues, las autoridades públicas no actuaron arbitrariamente a la hora de conceder las ayudas.

(54) La propia Autoridad francesa de la competencia ha considerado que el mercado de transporte colectivo regular por carretera de Île-de-France constituía un mercado específico como consecuencia de su marco jurídico concreto. Además, los materiales utilizados en el mercado de transporte por autobús no eran los mismos que en el mercado de transporte regular.

4.1.1.2. La falta de afectación del comercio entre Estados miembros

(55) Según Francia, se desprende claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que un régimen de ayudas establecido en un mercado cerrado a la competencia no entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE ([14]).

([12]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkersgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([13]) Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO L 315 de 3.12.2007, p. 1).

([14]) Sentencia del Tribunal de 15 de junio de 2000, Alzetta Maura/Comisión, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151.

(56) En el presente asunto, las empresas beneficiarias de las medidas controvertidas se encontraban en situación de monopolio en cada una de las líneas cubiertas.

(57) Así, habida cuenta del carácter inaccesible del mercado y de la situación de monopolio de las empresas beneficiarias, las medidas controvertidas no podían afectar al comercio entre Estados miembros. El hecho de que una minoría de empresas beneficiarias ejerciera una actividad en el territorio de otros Estados miembros no modifica esta conclusión, en la medida en que dichas empresas utilizaban las ayudas regionales solo para funciones de servicio público.

4.1.2. *Medidas adoptadas por el STIF*

(58) Según Francia, las medidas aplicadas por el STIF deben calificarse de compensación por servicio público. Estas compensaciones cumplen los cuatro criterios Altmark, y no constituyen una ayuda estatal.

4.1.2.1. Primer criterio Altmark

(59) Las OSP a cargo de los operadores estaban claramente definidas en el CT1, en el artículo 4-2, especialmente por lo que se refiere a obligaciones relativas al mantenimiento, la explotación, el transporte de los usuarios, la tarificación, la seguridad o la información. Estas obligaciones fueron completadas por la cláusula adicional n.º 3, que establece, en particular, una obligación de asignación de los vehículos a las líneas reguladas por el contrato durante un período de ocho años.

(60) Dado que el CT2 retoma las OSP del CT1 (artículo 5-2), añadiendo disposiciones que refuerzan los requisitos cualitativos en relación con el parque de vehículos (artículos 41 a 43), las OSP de los operadores también aparecen ahí claramente definidas. Se trata, por ejemplo, de obligaciones de inversión o de mantenimiento para garantizar la longevidad del material.

4.1.2.2. Segundo criterio Altmark

(61) Por lo que respecta al CT1, la cláusula adicional n.º 3 preveía que la compensación pagada para la renovación y ampliación del parque había sido calculada a partir de la aplicación de un porcentaje preestablecido de contribución máxima del STIF, a precios máximos igualmente establecidos en la cláusula adicional.

(62) El artículo 53 del CT2 prevé dos tipos de contribuciones vinculadas a las OSP: una contribución «C1» (artículo 53-2) destinada a cubrir los costes de explotación y una contribución «C2» (artículo 53-3) destinada a cubrir los costes de inversión.

(63) Por lo tanto, según Francia las compensaciones se calcularon previamente de forma objetiva y transparente.

4.1.2.3. Tercer criterio Altmark

(64) Los contratos de servicio público (CT1 y CT2) prevén que las compensaciones para la inversión solo se conceden tras la compra de vehículos y equipos. Por otra parte, el STIF realiza controles de coherencia de las piezas recibidas, con el fin de verificar que el material rodante adquirido corresponde efectivamente a la solicitud inicial presentada al STIF. El STIF puede realizar investigaciones, auditorías o controles en cualquier momento. Las empresas beneficiarias tienen obligación de elaborar informes anuales en los que deben informar sobre las inversiones realizadas respecto a su programación prevista. Por último, los contratos contienen cláusulas de devolución en caso de incumplimiento de los compromisos contractuales y el STIF podrá aplicar sanciones. Estos elementos permitirían, según Francia, garantizar la falta de sobrecompensación.

4.1.2.4. Cuarto criterio Altmark

(65) Los servicios del STIF han elaborado herramientas analíticas para comparar costes a partir de la base de datos constituida por todos los operadores que hayan firmado contratos con el STIF. Esto garantizaría que el nivel de compensación se fijó con arreglo a un análisis de los costes de una empresa media bien gestionada.

4.2. **Compatibilidad**

4.2.1. *Medidas adoptadas por la Región*

(66) Francia destaca que si la Comisión optase por la calificación de compensación por servicio público, la base jurídica para evaluar la compatibilidad de las medidas adoptadas por la Región sería el Reglamento (CEE) n.º 1191/69 del Consejo ([15]). Francia considera que las medidas respetan, en particular, los requisitos establecidos en los artículos 2 y 14 de dicho Reglamento.

(67) Por otra parte, según Francia, el dispositivo establecido por la Región cumplía los requisitos acumulativos de compatibilidad de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 3, del TFUE, a saber: la contribución al logro de objetivos de interés común; la deficiencia del mercado; la idoneidad de la medida como instrumento de acción; la existencia de un efecto incentivador; la limitación de la ayuda al mínimo necesario; efectos negativos limitados; la transparencia en la concesión de la ayuda.

4.2.2. *Medidas adoptadas por el STIF*

(68) Si la Comisión considerara que las medidas aplicadas por el STIF constituyen una ayuda estatal, Francia pretende demostrar su compatibilidad debido a su conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1370/2007. Según Francia, el dispositivo del STIF cumple los requisitos de este Reglamento, a saber, una definición clara de las OSP, el establecimiento previo de forma objetiva y transparente de los parámetros de cálculo de la compensación y la definición de las modalidades de distribución de los costes derivados de la prestación de los servicios.

(69) El CT1 respondería a estas exigencias por las obligaciones enumeradas en el considerando 64, así como por la posibilidad dada al STIF de realizar controles sobre las condiciones de ejecución de dichas obligaciones.

(70) Por lo que respecta a los CT2, las compensaciones previstas en virtud de tales obligaciones se subdividen según su objeto (por ejemplo, la cobertura de los gastos de explotación o de los gastos de inversión). En el caso de no renovación de vehículos, tal como se establece en el plan de inversión del parque de vehículos, el importe de las amortizaciones y las cargas financieras correspondientes se restituirá al STIF. Francia subraya que el STIF dispone también de un derecho amplio de auditoría y control en el marco de los CT2. Parece, por tanto, que el STIF puede cerciorarse de que sus pagos se destinen exclusivamente a cubrir los gastos propios del CT2, y que constituyen una compensación justa de las OSP compatible con el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 y el mercado común.

5. **OBSERVACIONES DE TERCEROS Y COMENTARIOS DE FRANCIA**

5.1. **Región**

(71) La Región solo se pronuncia sobre las medidas que ella misma estableció entre 1994 y 2008.

(72) La Región recuerda que la organización del transporte en la región de Île-de-France estaba sujeta a un régimen de excepción al Derecho común, justificado por su situación particular (crecimiento demográfico y expansión urbana, presencia de varios aeropuertos internacionales y estaciones de ferrocarril, etc.).

(73) Los beneficiarios del dispositivo eran entidades públicas que habían firmado un contrato de explotación de líneas con empresas privadas o que las explotaban en régimen de gestión administrativa. Estos beneficiarios estaban activos en el mercado de Île-de-France, que no estaba liberalizado.

5.1.1. *Presencia de ayuda*

(74) Las medidas controvertidas no constituyen ayudas estatales. En efecto, según la Región, no se han cumplido los criterios de selectividad y de afectación del comercio entre Estados miembros.

5.1.1.1. Selectividad

(75) La concesión de las ayudas respondía a condiciones objetivas y definidas que permitían a toda empresa que reuniese las condiciones correspondientes beneficiarse de ellas. Las empresas que no se beneficiaron, bien no habían presentado su solicitud, bien no eran elegibles.

([15]) Reglamento (CEE) n.º 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 156 de 28.6.1969, p. 1).

(76) El régimen jurídico del mercado del transporte público de viajeros en la región de Île-de-France presenta también características específicas, reconocidas por la autoridad francesa de la competencia. Debido a que no todas las empresas se hallaban en una situación jurídica y factual comparable, no cabe afirmar el carácter selectivo de las medidas controvertidas.

(77) Por otra parte, las empresas que ejercen actividades de transporte colectivo regular por carretera y las empresas que ofrecen otros tipos de transporte no utilizan el mismo material rodante.

5.1.1.2. Afectación de la competencia y del comercio entre Estados miembros

(78) La Región comparte el análisis de Francia a este respecto.

5.1.2. *Compatibilidad*

(79) Considerando que las medidas no pueden calificarse como ayudas, la Región no analiza su compatibilidad.

5.1.3. *Calificación del régimen de ayudas existente*

(80) En sus últimas observaciones, la Región introduce la alegación de que el dispositivo en vigor hasta 2008 debería analizarse como un régimen de ayudas existente. Según la Región, este dispositivo se estableció sobre la base de textos legislativos de 1949 y 1959, es decir, de una fecha (1949) anterior al Tratado de Roma, o bien, si se tuviese en cuenta el año 1959, de un momento en el que el mercado del transporte colectivo regular por carretera en Île-de-France no estaba abierto a la competencia.

5.2. **STIF**

(81) El STIF solo responde de las medidas que él mismo puso en marcha: los CT1 y CT2.

5.2.1. *Presencia de ayuda*

(82) Según el STIF, dichas medidas no pueden considerarse ayudas estatales, ya que cumplen los cuatro criterios Altmark.

5.2.1.1. Primer criterio Altmark

(83) Según el STIF, el primer criterio Altmark se cumpliría en la medida en que las OSP impuestas a las empresas de transporte (incluidas las correspondientes a los gastos de inversión) aparecen en efecto definidas de manera clara y precisa. El dispositivo tiene por objeto y por efecto imponer a empresas privadas de transporte obligaciones de explotación y transporte, así como obligaciones tarifarias, indispensables para garantizar una oferta de servicios de transporte similar a una OSP.

(84) En los CT1, todas las obligaciones estaban incluidas en cada contrato. En cuanto a los CT2, estos aseguraban la continuidad de los CT1, que establecían ya claramente las OSP.

(85) La capacidad para cumplir la función de servicio público y para satisfacer sus obligaciones depende también de los vehículos (calidad, equipos, edad, etc.), que implica obligaciones detalladas con respecto a ellos, incluida la obligación, en el marco de los CT2, de establecer un plan de inversión concreto.

5.2.1.2. Segundo criterio Altmark

(86) En lo que respecta a los CT1, el STIF considera que los parámetros que sirven de base para calcular la compensación de servicio público eran objetivos y transparentes.

(87) Los CT2 contienen los datos para el cálculo de la compensación, lo que implica que los parámetros se conocen de antemano y se establecen de forma objetiva y transparente. En los CT2, se prevé una cuenta financiera del servicio contractual entre el STIF y la empresa, que refleja el equilibrio económico del contrato y recoge todos los ingresos y gastos de la empresa, incluidas las contribuciones del STIF.

(88) Los dos tipos de contratos contienen además mecanismos de control de las compensaciones.

(89) Por lo tanto, según el STIF, los parámetros para la compensación concedida a los operadores se han establecido previamente de forma objetiva y transparente.

5.2.1.3. Tercer criterio Altmark

(90) El método para seleccionar y comparar las ofertas y calibrar los contratos antes de su firma permite según el STIF evitar el riesgo de sobrecompensación.

(91) En efecto, se realiza un análisis exhaustivo de los costes de explotación antes de la firma de los contratos y cláusulas adicionales, conforme a una cuenta de explotación de previsiones establecida por la empresa candidata y a los datos técnicos y económicos. Dicho análisis tiene en cuenta los siguientes criterios:

a) el volumen de oferta por línea, por período y franja horaria, que permite determinar el número de horas de conducción necesario para la explotación de cada línea según la época del año;

b) la capacidad adecuada del parque de vehículos para cada parte de la red;

c) el nivel de contribución, que depende de la negociación de los costes de explotación sobre la base de una presentación analítica detallada por la empresa, y

d) una fórmula de revisión para adaptar los importes contractuales a euros corrientes.

(92) El método utilizado en sentido descendente durante la ejecución del contrato también permitiría evitar cualquier sobrecompensación. Se prevén:

a) en el marco del CT1, un control sobre las condiciones de ejecución de las OSP, incluso teniendo en cuenta las compensaciones abonadas para la adquisición de vehículos;

b) en el marco del CT2, la devolución del importe de las amortizaciones y las cargas financieras en caso de no renovación de los vehículos, según lo programado en el Plan de Inversión.

(93) En ambos tipos de contratos, el STIF supervisará la utilización efectiva de las contribuciones pagadas.

5.2.1.4. Cuarto criterio Altmark

(94) La atribución de la función de servicio público no fue objeto de un procedimiento de contratación pública.

(95) En cambio, según el STIF, el nivel de las compensaciones viene determinado por un análisis fino y profundo de los costes que una empresa mediana bien gestionada habría soportado. Teniendo en cuenta el gran número de contratos y la variedad de operadores, el STIF opina que tiene una visión precisa y completa de la realidad del mercado, máxime cuando el contrato de cada operador se basa en un modelo tipo y en los datos individuales detallados.

(96) El STIF también dispone de instrumentos analíticos elaborados. En su momento, solicitó la intervención de oficinas de proyectos para realizar auditorías o reforzar los análisis técnicos internos, y realizó comparaciones de los servicios ofrecidos en el mercado de Île-de-France, así como de los servicios asignados en el marco de licitaciones en los mercados del transporte de viajeros de la provincia.

(97) Los requisitos del STIF en términos de calidad de servicio cumplen, según este, criterios de comparabilidad con una empresa mediana bien gestionada. Los CT1 contenían objetivos comunes destinados a armonizar la calidad de la red de autobuses, e indicadores para medir la calidad del servicio, con un sistema de incentivo financiero. El sistema se completaba en los CT2.

(98) Por consiguiente, el nivel de las compensaciones se determinó conforme a un análisis de los costes que una empresa mediana, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte, habría soportado para responder a estas obligaciones.

5.2.2. *Compatibilidad*

(99) No obstante, si la Comisión considerase el dispositivo como una ayuda estatal, el STIF solicita que especifique la base jurídica sobre la que pretende evaluar la compatibilidad. En efecto, el STIF se pregunta por qué la Comisión consideró en su decisión de incoar el procedimiento que el examen de la compatibilidad debía hacerse conforme al Reglamento (CE) n.º 1370/2007. Según el STIF, dado que las medidas contempladas son anteriores a dicho Reglamento, debería preferirse el Reglamento (CEE) n.º 1191/69. Sin embargo, por razones de coherencia con la decisión de incoar el procedimiento de la Comisión, el STIF basa sus observaciones en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(100) Según el STIF, los CT1 y CT2 cumplen todas las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(101) En primer lugar, los contratos firmados con los operadores privados son contratos de servicio público conforme al Reglamento (CE) n.º 1370/2007 y el STIF representa la autoridad competente.

(102) En segundo lugar, el requisito por el que las OSP deben estar claramente definidas también se cumple, con una definición clara de las zonas geográficas pertinentes.

(103) En tercer lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación son precisos, y fueron establecidos de antemano de forma objetiva y transparente.

(104) En cuarto lugar, los contratos incluyen los detalles de los gastos a cargo de la empresa y del STIF.

(105) En quinto lugar, conforme al razonamiento expuesto en los considerandos 90 a 93, el riesgo de sobrecompensación debería quedar excluido.

5.3. **LA OPTILE**

(106) La OPTILE reúne a 70 empresas (datos de 2012) que prestan servicios regulares de transporte contemplados en el plan de transporte de la Región, a excepción de la SNCF y la RATP. Sus observaciones se refieren únicamente a las medidas adoptadas por la Región.

5.3.1. *Presencia de ayuda*

(107) En contra de lo que suponía la Comisión en su decisión de incoar el procedimiento, la OPTILE considera que estas ayudas no se añaden a las compensaciones ya abonadas por los entes locales y no constituyen, por tanto, un pago adicional, sino una reducción de las compensaciones abonadas por los entes.

(108) Por otra parte, el desembolso de la ayuda se supedita a la firma de cláusulas adicionales a los contratos de servicio público ya existentes, que imponen nuevas obligaciones al operador.

(109) Según la OPTILE, solo se cumpliría uno de los cuatro criterios de calificación como ayuda estatal, a saber, la presencia de recursos estatales. Falta la selectividad, la presencia de un beneficio económico y la afectación de la competencia y del comercio entre Estados miembros.

5.3.1.1. Beneficio económico

(110) Las ayudas de la Región estaban destinadas a los entes territoriales y no a las empresas de transporte, con el propósito de aliviar la carga financiera que pesa sobre dichos entes.

(111) Si tales ayudas no hubiesen sido abonadas, bien la ejecución de los contratos se habría mantenido sin cambios, al igual que el nivel de la oferta y las condiciones del servicio definidos en el contrato original, bien los entes organizadores habrían debido abonar compensaciones más significativas como consecuencia del aumento del déficit resultante de la insuficiencia de ingresos arancelarios en relación con los costes de la oferta de servicios redefinida en las cláusulas adicionales a los contratos de servicio público.

(112) Las cantidades puestas a disposición de las empresas en el momento de la adquisición de los vehículos se devolvían a los entes organizadores durante el período de amortización de los materiales, y la carga financiera para las empresas era la misma que en caso de recurso a un crédito bancario. Por tanto, se trataba de una transferencia de carga entre entes territoriales.

(113) Además, según la OPTILE, las ayudas de la Región eran asimilables a compensaciones de servicio público. Dado que se cumplen los cuatro criterios Altmark, quedaría excluida la existencia de un beneficio económico.

(114) En lo que respecta al primer criterio Altmark, el pago de las ayudas de la Región estaba supeditado a la firma de una cláusula adicional a los contratos firmados entre los entes organizadores y las empresas. Dicha cláusula adicional materializaba un aumento de la oferta e incluía obligaciones para una mejora cualitativa, cuya correcta ejecución estaba sujeta a control.

(115) En lo que se refiere al segundo criterio Altmark, los parámetros para el cálculo de la compensación fueron establecidos previamente de forma objetiva y transparente, y se basaban en la determinación objetiva del coste del servicio. La OPTILE menciona como ejemplo los índices de participación de la Región en la financiación de vehículos, entre un 25 % y un 60 % del coste de adquisición según las características de los vehículos y la red, que se habían fijado por adelantado, así como los valores máximos de base de las subvenciones. Por otra parte, el método de imputación de la subvención sobre la compensación pagada a la empresa explotadora estaba determinado en el modelo de cláusula adicional.

(116) En lo que se refiere al tercer criterio Altmark, las compensaciones a cargo de los entes estaban determinadas conforme a un presupuesto previsto, que a su vez se había establecido sobre la base de los costes de explotación del servicio. Estos costes incluían la reducción relativa a las incidencias de la subvención de equipamiento de la Región y de los ingresos determinados según los últimos cómputos de pasajeros. Los convenios conferían al ente un derecho de control sobre las cuentas de la empresa.

(117) En lo que se refiere al cuarto criterio Altmark, los entes analizaban la estructura de los costes de las empresas antes de firmar los convenios. De hecho, los costes relativos al suministro del material rodante solo representan un porcentaje que ronda el 15 %.

5.3.1.2. Selectividad

(118) Todos los entes organizadores de una red de transporte colectivo regular por carretera en Île-de-France podían acogerse a estas ayudas. Los criterios de adjudicación eran previos y objetivos. Las empresas que solo ejercían una actividad de transporte ocasional no estaban incluidas.

5.3.1.3. Afectación de la competencia y del comercio entre Estados miembros

(119) Por un lado, el mercado del transporte colectivo regular por carretera en Île-de-France no estaba abierto a la competencia. Por otra parte, cuando el dispositivo se creó en 1979, los mercados de transporte aún no estaban abiertos a la competencia en los demás Estados miembros.

(120) El supuesto contemplado por la Comisión de un uso por las empresas de Île-de-France del material subvencionado para presentarse como candidatas para la adjudicación de otros contratos de transporte abiertos a la competencia en Francia y en Europa no tendría fundamento, ni contractual ni materialmente. En efecto, por una parte, las disposiciones contractuales limitaban el uso de los vehículos parcialmente subvencionados por la Región para otras actividades y excluían poder beneficiarse del dispositivo regional para operar en otro mercado y, por otra parte, los materiales rodantes utilizados para garantizar el servicio concertado en Île-de-France no podían atribuirse simultáneamente fuera de Île-de-France para la realización de un servicio similar en otros mercados.

(121) Por otra parte, según la OPTILE, los vehículos destinados al transporte urbano de pasajeros principalmente de pie no podrían utilizarse para transportes ocasionales que requiriesen el empleo de autobuses acondicionados para el transporte de pasajeros sentados.

5.3.2. *Compatibilidad*

(122) Si el dispositivo debiese considerarse una ayuda estatal, la compatibilidad debería examinarse en relación con las disposiciones del Reglamento (CEE) n.º 1191/69 y no del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, por razones de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

(123) De conformidad con el Reglamento (CEE) n.º 1191/69, la firma de contratos de servicio público era necesaria para responder a la evolución demográfica y a la voluntad de prestar un servicio de transporte colectivo regular por carretera suficiente, sin repercutir el coste a los usuarios y atendiendo asimismo a consideraciones relacionadas con las normas medioambientales. En particular, estos contratos eran conformes al artículo 14 del Reglamento, puesto que incluían los puntos mínimos exigidos. Por último, la compensación abonada a las empresas no superaba lo necesario para garantizar el funcionamiento del servicio público: estaba limitada al importe de la diferencia entre los costes de ejecución de los servicios definidos en el contrato y la suma de todos los ingresos resultantes.

(124) Si el dispositivo debiese considerarse ayuda estatal, procedería declararlo compatible conforme al Reglamento (CEE) n.º 1191/69.

5.4. **Keolis**

(125) Keolis es un grupo de sociedades que operan en el sector del transporte, en particular en el sector del transporte colectivo regular por carretera en Ile-de-France. Es miembro de la OPTILE. Las observaciones de Keolis se refieren únicamente a las medidas adoptadas por la Región.

5.4.1. *Presencia de ayuda y conformidad con el Reglamento (CEE) n.º 1191/69*

(126) Es cierto que los entes han recibido ayuda de la Región, pero Keolis afirma que la operación era financieramente neutra para los operadores. Sin ayuda, los entes habrían debido pagar una subvención equivalente a los operadores con los que estaban vinculados por un convenio de explotación, o permitir una reducción del servicio. Por tanto, los operadores no recibieron ninguna ventaja adicional con respecto a la financiación pública sin el dispositivo de la Región.

(127) Por otra parte, dicho dispositivo no puede separarse de los convenios de explotación firmados entre empresas de transporte y entes. En efecto, no representaba más que un aspecto de la aplicación por los entes territoriales de contratos de servicio público según lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento (CEE) n.º 1191/69, cuyas disposiciones cumplían estos contratos, según Keolis.

(128) Por lo tanto, el dispositivo no era en sí mismo un instrumento de ayuda estatal, ya que los operadores no obtenían ningún beneficio económico.

5.4.2. *Calificación del régimen de ayudas existente*

(129) Según Keolis, el dispositivo establecido por la Región en 1994 era un régimen existente ya que aplicaba las disposiciones del artículo 19 del Decreto de 1949 ([16]), promulgado antes de la entrada en vigor del Tratado de Roma. Por lo tanto, dichas medidas deben examinarse en el marco del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo ([17]), y corresponde únicamente a la Comisión proponer a las autoridades francesas, si procede, medidas apropiadas para el futuro. Sin embargo, el dispositivo en cuestión se derogó en 2008, por lo que ya no procedería examinarlo.

(130) Aun cuando se optase por 1994 como año de introducción del dispositivo de la Región, se llegaría a la misma conclusión. En efecto, en 1994 el sector económico afectado estaba cerrado a la competencia, como demuestran las decisiones adoptadas por la Comisión en 1997 y 1998 ([18]). Por tanto, no se cumplía el criterio de afectación del comercio entre Estados miembros.

(131) El mercado común ha evolucionado desde 1994, ya que algunos Estados miembros han decidido unilateralmente abrir a la competencia sus mercados locales de transporte de pasajeros. Pero, aunque esta evolución fuera actualmente suficiente para conferir el carácter de ayuda estatal al dispositivo implantado por la Región, este pasaría simplemente a ser un régimen de ayudas existente. Por tanto, por la razón explicada en el considerando 129, no es preciso examinarlo.

5.5. **RATP Dev**

(132) La empresa RATP Développement («RATP Dev») es una filial de la RATP, organismo público cuya actividad principal es el transporte urbano e interurbano de viajeros por carretera y ferrocarril. Sus observaciones se refieren únicamente al dispositivo aplicado por la Región y al contrato CT1.

5.5.1. *Presencia de ayuda*

5.5.1.1. Medidas adoptadas por la Región

(133) RATP Dev considera que faltan dos criterios para poder calificar como ayuda las medidas aplicadas por la Región: el de la selectividad y el del beneficio económico.

([16]) Decreto n.º 49-1473, de 14 de noviembre de 1949, relativo a la coordinación y la armonización del transporte ferroviario y por carretera.

([17]) Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el «Reglamento de Procedimiento de 1999») (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

([18]) Decisión 98/693/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1998, relativa al régimen español de ayudas a la compra de vehículos industriales Plan Renove Industrial (agosto de 1994-diciembre de 1996) (DO L 329 de 5.12.1998, p. 23); Decisión 98/182/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la región de Friuli-Venezia Giulia (Italia) a las empresas de transporte de mercancías por carretera de la región (DO L 66 de 6.3.1998, p. 18).

(134) Por lo que se refiere al criterio de selectividad, el marco jurídico especial del mercado del transporte colectivo regular por carretera en Île-de-France lo convertía en un mercado geográfico diferente, como ha señalado también la autoridad de competencia francesa. En el marco de referencia que constituía este mercado, el dispositivo de la Región era una medida general no discriminatoria ni discrecional, ya que beneficiaba a todas las empresas de transporte colectivo regular por carretera de Île-de-France firmantes de un convenio de explotación con un ente local.

(135) A la luz de los requisitos de selectividad geográfica ([19]) y de selectividad material ([20]), tal como están definidas por la jurisprudencia de la Unión, el dispositivo de la Región no constituía una ayuda estatal, sino una medida general.

(136) Por lo que se refiere al criterio del beneficio económico, las subvenciones de la Región debían ser asimiladas a las compensaciones de servicio público. Estas compensaciones cumplían los cuatro criterios Altmark, por lo que no eran instrumentos de beneficio económico.

(137) En lo que respecta al primer criterio Altmark, que exige una definición clara de las OSP, RATP Dev señala que, cuando las compensaciones vinculadas al cumplimiento de estas obligaciones proceden de varios recursos estatales, deben analizarse en relación con el conjunto de las OSP incluidas en el contrato de servicio público. Así pues, sería erróneo considerar que las subvenciones de la Región solo fueron concedidas para compensar las obligaciones adicionales impuestas por la Región. Al contrario, fueron una contribución, entre otras, a la compensación abonada a las empresas de transporte.

(138) Estas OSP estaban claramente definidas en los acuerdos de explotación firmados entre los entes locales y las empresas de transporte; las modificaciones exigidas como requisito para la concesión de una subvención de la Región fueron un mero complemento. Por otra parte, la Comisión reconoció la obligación de invertir en material rodante, en particular en las directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias ([21]), como una OSP que puede ser objeto de compensación para su ejecución.

(139) En lo que respecta al segundo criterio Altmark, los porcentajes de subvención estaban claramente establecidos según los distintos objetivos de adquisición de vehículos (del 25 % al 60 % según se tratase de una ampliación del parque móvil o de una inversión de renovación) y los límites máximos de las subvenciones se habían establecido con anterioridad. El dispositivo de ajuste era objeto de revisiones periódicas, teniendo en cuenta la necesidad de readaptar previamente y de manera transparente el nivel de las subvenciones para evitar la sobrecompensación.

(140) En el tercer y cuarto criterio Altmark, el régimen financiero de los convenios de explotación establecía que la empresa de transporte debía comunicar cada año una cuenta de explotación de previsiones, estrictamente enmarcada, en la que estuviesen integrados los ingresos inherentes a las subvenciones de la Región. La participación del ente local cocontratante se fijaba en función del déficit registrado en esta cuenta. También se aplicaban los mecanismos de devolución para evitar la sobrecompensación.

5.5.1.2. Medidas aplicadas por el STIF en el marco de los CT1

(141) Según RATP Dev, el dispositivo aplicado por el STIF no cumple los criterios de selectividad y del beneficio económico. No puede, por tanto, calificarse como ayuda estatal.

(142) En lo que se refiere al criterio de selectividad, cabría aplicar el mismo razonamiento que el presentado en los considerandos 134 y 135.

(143) En lo que se refiere al criterio del beneficio económico, las subvenciones del STIF se asemejaban a compensaciones de servicio público. Según RATP Dev, cumplían los cuatro criterios Altmark.

(144) En lo que se refiere al primer criterio Altmark, RATP Dev señala que la Comisión no cuestionó, en su decisión de incoar el procedimiento, que los gastos de explotación compensasen la ejecución de OSP claramente definidas.

(145) En lo que respecta al segundo criterio Altmark, para cada una de las líneas afectadas las empresas cocontratantes presentarían expedientes al STIF. Estos expedientes evaluaban la necesidad de financiación en función de un análisis financiero detallado.

([19]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, puntos 56-58.
([20]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 7 de marzo de 2012, British Aggregates/Comisión, T-210/02, ECLI:EU:T:2012:110.
([21]) DO C 184 de 22.7.2008, p. 13.

(146) Por último, bajo las consideraciones relacionadas con los criterios tercero y cuarto, RATP Dev explica que el análisis jurídico de los CT1 afirma con toda claridad que los principios aplicables a la retribución se ajustaban a la jurisprudencia Altmark, al contemplar estos contratos mecanismos de control que pueden conducir a la devolución de la ayuda.

5.5.2. *Calificación de régimen de ayudas existente*

(147) RATP Dev considera los dispositivos de la Región y del STIF como regímenes de ayudas existentes conforme al Reglamento de Procedimiento de 1999, en la medida en que se establecieron, según RATP Dev, antes de la entrada en vigor del TFUE y que los mercados del transporte regular pertinentes eran todavía mercados cerrados en ese momento.

(148) En efecto, el dispositivo de la Región se basaría en una disposición reglamentaria que no habría cambiado entre 1949 y 2012, mientras que el dispositivo del STIF sería la prolongación de un régimen establecido en 1948.

(149) Los dispositivos de la Región y del STIF no constituían ayudas estatales en el momento de su aplicación, ya que no impedían el comercio intracomunitario. En el momento de su instauración, los mercados afectados estaban cerrados a la competencia, lo que excluye el cumplimiento del cuarto criterio de calificación como ayuda estatal.

(150) La Comisión Europea no dispone de competencias para ordenar la recuperación de las ayudas concedidas en el marco de dichos regímenes de ayudas existentes. Solo puede ordenar medidas correctoras para el futuro.

5.5.3. *Compatibilidad*

(151) Según RATP Dev, si hubiese que analizar la compatibilidad de las supuestas ayudas estatales, habría que hacerlo a la luz del Reglamento (CEE) n.º 1191/69 para las subvenciones concedidas con anterioridad al 3 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor del Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(152) Los contratos firmados por las empresas de RATP Dev podrán ser considerados contratos de servicio público con arreglo al Reglamento (CEE) n.º 1191/69. Por las razones expuestas en el considerando 140, estos contratos garantizaban que no se abonase ninguna sobrecompensación a las empresas de transporte. Las subvenciones de la Región que formen parte de las compensaciones abonadas en el marco de dichos contratos son conformes al Reglamento (CEE) n.º 1191/69 y, por ende, compatibles con el mercado interior. El mismo razonamiento se aplica, según RATP Dev, a las compensaciones abonadas por el STIF antes del 3 de diciembre de 2009 en el marco del CT1.

(153) Para las subvenciones abonadas después del 3 de diciembre de 2009, RATP Dev considera que debe aplicarse el Reglamento (CE) n.º 1370/2007. Dicho Reglamento dispone que las compensaciones abonadas en el marco de los contratos de servicio público son compatibles con el mercado interior y están exentas de notificación si i) los contratos incluyen el contenido obligatorio descrito en el artículo 4 del Reglamento, y ii) las compensaciones no provocan ninguna sobrecompensación. Según RATP Dev, dado que se cumplen estos dos requisitos, las medidas son compatibles con el mercado interior.

5.6. **Transdev Île-de-France**

(154) Transdev Île-de-France («Transdev») forma parte del grupo Transdev y opera en el sector del transporte de viajeros en la región de Île-de-France, en donde explota las redes de transporte de viajeros por carretera fuera de la zona central cubierta por la RATP.

(155) Sus observaciones se refieren únicamente a las medidas adoptadas por la Región, aunque los ejemplos de contratos utilizados en apoyo de su alegación también abarcan una parte del período de los CT1 y CT2.

(156) A modo de introducción, Transdev recuerda que el funcionamiento del transporte colectivo regular de viajeros por carretera se rige por normas específicas de Île-de-France, ya que en este sector se plantean excepciones al Derecho común del transporte.

(157) Durante el período de que se trata, la autoridad organizadora podía elegir a los explotadores de la red sin convocatoria de licitación previa mediante la inscripción administrativa en el plan de transporte, especialmente porque el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 aún no había entrado en vigor.

(158) Por otra parte, señala que la autoridad organizadora provocaba déficits estructurales al fijar administrativamente las tarifas a los usuarios, independientemente del coste real de la prestación. Estos déficits se compensaban precisamente de forma financiera en el marco de los contratos de servicio público.

(159) Por último, el mercado del transporte colectivo regular por carretera en Île-de-France no estaba abierto a la competencia.

5.6.1. *Presencia de ayuda*

(160) Transdev encargó al despacho Microeconomix que analizase tres convenios y sus cláusulas adicionales, así como los flujos financieros asociados a estos. Presenta los principales resultados y señala que el informe pericial demuestra claramente la neutralidad del régimen de subvenciones y la ausencia de sobrecompensación.

(161) Según Transdev, el mecanismo de tramitación de las subvenciones regionales concluía que estas no eran en absoluto asimilables a una ayuda a la inversión. En efecto, las subvenciones regionales se devolvían en cierto modo al ente promotor, durante el período de amortización de los bienes, por el impacto negativo que estos tenían sobre las compensaciones abonadas por el ente.

(162) Así, la medida controvertida solo constituía una modalidad perfectamente neutra de abono de las compensaciones de servicio público a los operadores de transporte titulares de un contrato de servicio público.

(163) Como consecuencia de dicha neutralidad, no se cumplen los criterios para la existencia de una ayuda estatal.

5.6.1.1. Recursos estatales e imputabilidad

(164) Transdev considera que, dado que las cantidades abonadas por la Región volvían *in fine* a los entes locales, los fondos nunca salieron de la esfera pública.

5.6.1.2. Beneficio económico

(165) Como la puesta a disposición de los fondos no se efectuaba en condiciones más favorables que las vigentes en el mercado bancario, los operadores no obtenían ninguna ventaja. La ventaja la concedía la Región a los entes, sin efecto sobre la competencia.

(166) Por otra parte, Transdev niega que los equipos cofinanciados por la Región pudieran competir con los de las empresas no elegibles.

5.6.1.3. Selectividad

(167) Todas las empresas activas en el mercado del transporte colectivo regular por carretera en Île-de-France resultaron afectadas de la misma manera y, por tanto, la medida no era selectiva en este mercado.

5.6.1.4. Afectación de la competencia y del comercio entre los Estados miembros

(168) Ante la inexistencia de beneficio económico y de selectividad, Transdev considera que no existía ninguna posibilidad de perjuicio para la competencia y, por ende, tampoco de afectación del comercio entre Estados miembros.

5.6.2. *Compatibilidad*

(169) No obstante, si la Comisión llegase a la conclusión de que se trata de una ayuda estatal, Transdev considera que el régimen en cuestión sería compatible con el mercado interior de conformidad con el Reglamento (CEE) n.º 1191/69.

5.7. **Unión Internacional de Transportes Públicos**

(170) La Unión Internacional de Transportes Públicos («UITP») es la organización internacional de transportes públicos que abarca todos los modos de transporte público y agrupa a más de 3 100 miembros (operadores, autoridades y proveedores) en todo el mundo.

(171) La UITP no entra en los detalles de los mecanismos examinados en la decisión de incoar el procedimiento. Aprovecha la ocasión para recordar algunos principios esenciales en relación con el sector afectado.

(172) En primer lugar, los Estados miembros disponen de un considerable margen de maniobra y de interpretación en la definición de las OSP, condicionadas especialmente por las necesidades de los usuarios, con arreglo al principio establecido en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(173) En segundo lugar, los transportes públicos en Europa se caracterizan por el hecho de que, en promedio, los costes de explotación están cubiertos hasta cerca del 50 % por los ingresos de tarificación (30 % en París). Por lo tanto, es fundamental que las OSP estén adecuadamente compensadas por las autoridades públicas.

(174) Por último, frente a lo que se insinúa en el considerando 43 de la decisión de incoar el procedimiento de la Comisión, las OSP no se limitan a los costes de explotación de los servicios de transporte: pueden contemplar la mejora de la calidad del servicio, de la infraestructura y del material rodante. Las medidas pueden ser compatibles con el mercado interior si cumplen las condiciones de la normativa aplicable, a saber, el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 o el Reglamento (CEE) n.º 1191/69.

5.8. **Observaciones complementarias de RATP Dev, Transdev, OPTILE y Keolis transmitidas el 21 de junio de 2016**

(175) En primer lugar, cuatro de los terceros interesados que desearon completar sus observaciones llaman la atención de la Comisión sobre una decisión adoptada por esta en el marco del examen de la compatibilidad de un régimen de ayudas estatales establecido por la República Checa (la «Decisión sobre autobuses Porizeni») ([22]). Los hechos en que se basa dicha decisión eran, según los terceros interesados en cuestión, muy similares a los del dispositivo de la Región (retomado por CT1). Pues bien, la Comisión examinó el sistema checo de subvenciones a la inversión teniendo en cuenta la repercusión de las subvenciones sobre las compensaciones de explotación concedidas en el marco de los convenios de explotación, y lo ha declarado compatible conforme al Reglamento (CEE) n.º 1191/69.

(176) Los terceros interesados consideran asimismo que la sentencia Jorgen Andersen ha zanjado la cuestión relativa al Reglamento sobre los servicios públicos de transporte de viajeros aplicable al presente asunto: se trata del Reglamento (CEE) n.º 1191/69 en su versión modificada de 1991, y no del Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(177) Con carácter principal, los terceros interesados alegan que las subvenciones regionales abonadas en virtud del dispositivo aplicado por la Región no constituyen ayudas estatales. Llegaron a esa conclusión debido a que se tuvo en cuenta, en el marco de ese dispositivo, un tipo de interés anual aplicado a la subvención para la compra del material rodante.

(178) En cuanto a la cuestión del Reglamento aplicable, los terceros interesados alegan que la sentencia Jorgen Andersen estableció las normas de aplicación en el tiempo de los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CE) n.º 1370/2007. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que se aplica el Reglamento (CEE) n.º 1191/69 para examinar:

a) la legalidad de las ayudas concedidas antes del 3 de diciembre de 2009, dado que el Reglamento (CEE) n.º 1191/69 es un reglamento de exención que exime de notificación a las compensaciones concedidas con arreglo a dichas disposiciones;

b) la legalidad y la compatibilidad de las ayudas pagadas en ejecución de los contratos celebrados antes del 3 de diciembre de 2009 y que se prolonguen durante períodos variables establecidos en virtud del artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(179) Conforme a la sentencia Jorgen Andersen, aplicable en el presente asunto, la Comisión deberá examinar las ayudas concedidas antes del 3 de diciembre de 2009 en virtud del Reglamento (CEE) n.º 1191/69, incluso para las compensaciones abonadas en forma de precios al amparo del citado régimen de contrato de servicio público. Por otra parte, las modalidades de cálculo de las compensaciones abonadas en forma de precios han sido fijadas por la jurisprudencia Danske Bus ([23]) que exige que estas compensaciones sean «directa y exclusivamente necesarias para la prestación del servicio público de transporte en sí mismo» ([24]).

(180) Si, con carácter excepcional, la Comisión se negara a considerar el Reglamento (CEE) n.º 1191/69 como un reglamento de exención, deberá concluir, de acuerdo con su práctica decisoria, que las subvenciones regionales procedentes del producto del dispositivo de la Región son compatibles.

(181) Si la Comisión se negara a aplicar los principios enunciados en la sentencia Jorgen Andersen aplicando el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, tendría que comprobar que los requisitos de aplicación relativos al examen de la compatibilidad de las compensaciones abonadas en forma de precios son idénticos a los del Reglamento (CEE) n.º 1191/69.

([22]) Decisión de la Comisión de 16 de abril de 2008 relativa a la ayuda estatal 350/2007 ejecutada por la República Checa a favor de Autobuses Porizeni.
([23]) Sentencia del Tribunal de 16 de marzo de 2004, Danske Busvognmænd/Comisión, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76.
([24]) *Ibidem*, punto 86.

(182) Por último, los terceros interesados también complementan sus escritos sobre la aplicación del régimen de ayudas existente a raíz de la Decisión Dublin Bus/Irish Bus de la Comisión de 15 de octubre de 2014 ([25]). En efecto, mediante esta decisión, la Comisión consideró que un sistema de subvención a las inversiones, establecido en 1985 y muy similar al dispositivo aplicado por la Región, constituía un régimen de ayudas existente.

6. EVALUACIÓN POR LA COMISIÓN DE LAS MEDIDAS EN CUESTIÓN

(183) El análisis de la Comisión abarca los tres dispositivos de ayuda a la inversión contemplados en la decisión de incoar el procedimiento, a saber: i) el dispositivo de subvenciones a la inversión de la Región definido en las resoluciones sucesivas CR 34-94, CR 44-98 y CR 47-01, ii) el dispositivo que lo sustituyó al introducir la cláusula adicional n.º 3 del CT1 y, por último, iii) la contribución C2 del CT2. Por lo que se refiere al CT2, la Comisión precisa que su examen se limita a la contribución C2 relativa a los problemas de inversión. La decisión de incoar el procedimiento solo se refiere, en efecto, a las medidas que pueden constituir una forma de ayuda a la inversión, lo que excluye de hecho la contribución C1 del CT2.

6.1. **Régimen de ayudas o ayudas individuales**

(184) Más de cien empresas o administraciones se beneficiaron, a lo largo de los años, de los subsidios abonados sucesivamente por la Región y después por el STIF. Antes de evaluar la presencia de ayudas y su posible compatibilidad con el mercado interior, se plantea la cuestión de si dichas subvenciones se concedieron de forma individual, en cuyo caso deberán ser objeto de un examen individual por la Comisión, o en el marco de regímenes, en cuyo caso la Comisión puede limitarse al estudio de los parámetros de los regímenes en cuestión.

(185) El Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo ([26]) (el «Reglamento de Procedimiento») define un régimen de ayudas como «toda disposición en virtud de la cual, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, podrán concederse ayudas individuales a las empresas, definidas de modo general y abstracto en dicha disposición y cualquier disposición en virtud de la cual una ayuda no vinculada a un proyecto específico puede concederse a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado». De esta definición se deduce que, para distinguir entre un régimen de ayudas y un conjunto de ayudas individuales, la Comisión se compromete, entre otras cosas, a evaluar el margen discrecional de que dispone, caso por caso, la autoridad que proporciona las ayudas.

(186) En cuanto al dispositivo aplicado por la Región, la Comisión constata que la resolución del Consejo Regional de 1994 definía de forma general y abstracta las empresas que podían optar a las subvenciones, a saber, las empresas o administraciones que habían suscrito con una entidad pública de Île-de-France un contrato para la explotación de líneas regulares de transporte por autobús. Por otra parte, esa misma resolución definía de manera clara y precisa el tipo de bienes que pueden ser subvencionados, los precios máximos de tales bienes, así como el porcentaje de la subvención para cada tipo de bien. Las condiciones de concesión de la ayuda fueron también específicas, en concreto la obligación del ente promotor y de la empresa de proponer una mejora cuantitativa o cualitativa de la oferta de transporte. Así pues, el ejercicio discrecional de la Región para la concesión de subvenciones estaba estrictamente regulado por las disposiciones de la resolución de 1994 y, posteriormente, por las resoluciones que la sustituyeron en 1998 y 2001. Por consiguiente, la Comisión considera que estas resoluciones constituyen la base jurídica de un régimen.

(187) En cuanto a las subvenciones abonadas en el marco del CT1, la Comisión observa que se inscribían en el modelo contractual establecido y validado por el STIF en 2006. Las formas concretas del contrato no podían apartarse de los principios y parámetros básicos recogidos en el modelo, así como se recordaba en el preámbulo de cada CT1: «el presente contrato se ha celebrado asimismo en virtud y conforme a las orientaciones y principios descritos en el pliego de condiciones regional adoptado por el Consejo del STIF en su sesión de 13 de diciembre de 2006 y se ajusta al modelo de tipo 1 adoptado por el Consejo». Esta observación concierne especialmente a las modificaciones introducidas por la cláusula adicional n.º 3, a raíz de la resolución del Consejo del STIF el 2 de octubre de 2008. Basándose en esta resolución, la empresa de transportes titular ante el STIF de un contrato de tipo 1 podía optar a las subvenciones a la inversión contempladas en la cláusula adicional n.º 3. El modelo de cláusula adicional n.º 3 (en particular, su anexo I) definía de manera clara y precisa el tipo de bienes que podían ser subvencionados, los precios máximos de tales bienes y el porcentaje de la subvención para cada tipo de bien. Así pues, el ejercicio discrecional del STIF para la concesión de las subvenciones introducidas por la cláusula adicional n.º 3 estaba estrictamente delimitado por el modelo resultante de la resolución de 2008. Por consiguiente, la Comisión considera que esta resolución constituye la base jurídica de un régimen.

([25]) Decisión (UE) 2015/635 de la Comisión, de 15 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.20580 (C 31/07) (ex NN 17/07) ejecutada por Irlanda en favor de compañías de autobús de Córas Iompair Éireann (Dublín Bus y Irish Bus) (DO L 104 de 23.4.2015, p. 17).

([26]) Reglamento (UE) n.º 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del TFUE (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

(188) Se aplica un razonamiento similar a la contribución C2 del CT2. Esta se calcula según las modalidades estrictamente enmarcadas por el modelo de CT2 confirmado por el Consejo del STIF. Cualquier empresa titular de un CT2 tendrá derecho a una compensación C2 para sus gastos de inversión, sin dejar ningún poder discrecional al STIF en el cálculo de dicha compensación.

(189) A la luz de lo que precede, la Comisión considera que no es necesario un examen individual de cada subsidio para evaluar la presencia de ayudas y su posible compatibilidad. En su decisión, la Comisión razona a partir de los parámetros generales inscritos en la base jurídica de cada uno de los tres regímenes controvertidos.

6.2. **Determinación de la presencia de ayuda estatal**

(190) Según el artículo 107, apartado 1, del TFUE, son «incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten al comercio 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».

(191) De esta disposición se desprende que, para ser reconocidas como ayudas estatales, las medidas examinadas deberán: i) tener un origen estatal, es decir, comprometer recursos estatales y ser imputables al Estado, ii) proporcionar una ventaja económica a su beneficiario, iii) ser selectivas, por oposición a una medida de alcance general, y iv) ser susceptibles de distorsionar la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros.

6.2.1. *Recursos estatales e imputabilidad*

6.2.1.1. Medidas adoptadas por la Región

(192) Las subvenciones de la Región fueron concedidas conforme a las resoluciones del Consejo regional y a partir del presupuesto de la Región Île-de-France.

(193) Por consiguiente, la Comisión llega a la conclusión de que las medidas aplicadas por la Región implican fondos estatales y son imputables al Estado francés.

6.2.1.2. Medidas adoptadas por el STIF

(194) El STIF es un ente público de carácter administrativo, por lo que sus decisiones son imputables a una autoridad pública y sus recursos son públicos.

(195) Por consiguiente, la Comisión llega a la conclusión de que las medidas aplicadas por el STIF implican fondos estatales y son imputables al Estado francés.

6.2.2. *Beneficio económico*

(196) Con carácter preliminar, la Comisión señala que las administraciones beneficiarias de las medidas aplicadas por la Región y por el STIF deben considerarse como empresas, ya que con independencia de su estatuto jurídico, en el presente caso ejercen una actividad económica, a saber, la prestación de servicios de transporte por carretera. Por consiguiente, todos los beneficiarios de estas medidas —empresas privadas y administraciones— se dedican a una actividad económica y deben considerarse empresas con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(197) En la decisión de incoar el procedimiento, la Comisión se preguntaba sobre la naturaleza de las medidas de apoyo a la inversión adoptadas por la Región y después por el STIF, y sobre la cuestión de si se trataba de subvenciones a la inversión o de compensaciones de servicio público.

(198) En respuesta a esta pregunta, las autoridades francesas y los terceros interesados consideraron que las medidas aplicadas por la Región y por el STIF eran compensaciones concedidas a las administraciones y empresas privadas de transporte por autobús como retribución por la ejecución de OSP y que además, al ajustarse a los criterios de la jurisprudencia Altmark, no habían otorgado ningún beneficio económico a sus beneficiarios.

(199) En efecto, la compensación de los costes soportados para prestar un servicio de interés económico general no constituye ninguna ventaja con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE si se cumplen cuatro condiciones acumulativas ([27]). En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar encargada efectivamente de la ejecución de OSP y estas obligaciones deben estar claramente definidas. En segundo lugar, los parámetros sobre los que se calcula la compensación deben haberse establecido previamente de forma objetiva y transparente. En tercer lugar, la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las OSP, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable. En cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar OSP no se efectúe en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa mediana, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. La Comisión precisó la interpretación que dicha institución hace de estas condiciones en su Comunicación relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general ([28]).

(200) Por tanto, la Comisión analizará las medidas en cuestión a la luz de la jurisprudencia Altmark.

6.2.2.1. Subvenciones a la inversión de la Región

(201) La aplicación del primer criterio Altmark pretende demostrar que los pagos son pagos compensatorios efectuados en contrapartida por la ejecución de OSP claramente definidas.

(202) En el presente caso, la Comisión señala que solo las administraciones y empresas de transporte encargadas de OSP podían optar a las subvenciones de la Región. Las OSP se habían definido en los convenios de explotación celebrados entre cada operador de transporte y su(s) ente(s) promotor(es). Estos convenios de explotación preveían una compensación por las pérdidas ocasionadas por la ejecución de las OSP, previa deducción de los eventuales ingresos y subvenciones.

(203) Las subvenciones de la Región vinieron a sumarse a este dispositivo contractual a fin de estimular la inversión y, por tanto, impulsar una mejora cuantitativa o cualitativa de la oferta de transporte. El importe de las subvenciones estaba fijado de forma global mediante la aplicación de un porcentaje determinado a una categoría de gastos limitados (por ejemplo, el precio sin impuestos de un autobús).

(204) Para poder optar a la subvención, los entes promotores debían comprometerse a reforzar el contenido de las OSP que hacían recaer también sobre los operadores de transporte. Como se aprecia en el propio título de la resolución de 1994, el objetivo del régimen era, en efecto, «la mejora de los servicios de transporte público por carretera». Sin embargo, ello no significa que las subvenciones de la Región se concedieran en compensación de OSP. Como una subvención clásica, se dirigían más bien a favorecer las inversiones de las empresas y administraciones que se encargasen de los servicios de transporte. En cambio, los entes promotores se encargaban de compensar al operador de transporte por el déficit derivado de *todas* las obligaciones que les imponían por otro lado (incluidas las añadidas para poder optar a las subvenciones de la Región).

(205) Dicho déficit habría sido mayor sin las subvenciones de la Región, puesto que se había calculado deduciendo los ingresos y posibles subvenciones. Pero persiste una separación conceptual entre, por una parte, el sistema de OSP y de compensaciones que eran la responsabilidad de los entes promotores (y no son objeto del presente procedimiento) y, por otra, un régimen de subvenciones que contemplaba en términos generales la inversión para la mejora de los servicios de transporte.

(206) Por lo tanto, a pesar de la articulación económica que vinculaba acertadamente las subvenciones de la Región y el cálculo de la compensación por servicio público, la Comisión considera que las subvenciones de la Región no se concedieron en compensación de OSP claramente definidas. Por tanto, no se cumple el primer criterio Altmark. Los cuatro criterios Altmark son acumulativos, por lo que la prueba no se supera desde el momento en que falta un criterio. Por consiguiente, el dispositivo de la Región debe analizarse de forma más clásica, como un sistema que permite la concesión de subvenciones a la inversión.

(207) Pues bien, tomando a su cargo una parte de los costes de inversión soportados normalmente por las empresas de transporte, la Región ha liberado de márgenes de maniobra financieros a los beneficiarios de estas subvenciones, que pudieron utilizar sus recursos propios para otros fines. En este sentido, los beneficiarios de las subvenciones han recibido una ventaja económica.

([27]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, puntos 87 a 95.
([28]) DO C 8 de 11.1.2012, p. 4.

(208) Algunos terceros interesados alegaron que esta ventaja se anulaba por el hecho de que las subvenciones, más el coste de financiación evitado por el operador, se amortizaban en la compensación de servicio público abonada por otros medios por el ente promotor.

(209) En respuesta a este argumento, la Comisión observa que las resoluciones sucesivas que regulan dicho régimen no definían los parámetros clave de esta amortización: duración y tipos de interés. Así pues, en la base jurídica del régimen no había nada que garantizase con certeza que las subvenciones se amortizarían debidamente, según una duración conforme a la utilización del material y teniendo en cuenta un coste de financiación evitado que se ajustase al coste de financiación observado en el mercado. El análisis de la correcta consideración de las subvenciones en la compensación de servicio público concedida por otros medios por los entes promotores depende, por tanto, del análisis caso por caso de dichas compensaciones, y no del análisis de las subvenciones. Ahora bien, el presente procedimiento solo se ocupa de las subvenciones, y no de las compensaciones por servicio público concedidas por otros medios.

(210) A la luz de cuanto antecede, la Comisión confirma que, si se consideran de forma aislada, las subvenciones de la Región han conferido una ventaja económica a sus beneficiarios.

6.2.2.2. Subvenciones a la inversión concedidas en el marco de los CT1

(211) El CT1 era un contrato de servicio público que asignaba expresamente al operador OSP claramente definidas. El artículo 4-2 del CT1 establecía que «el operador explotará un servicio público de transporte de viajeros». A este respecto, la empresa estaba sujeta a la obligación de mantener y explotar las líneas asignadas, y a transportar viajeros en condiciones de transporte y con unas tarifas determinadas por el STIF. El artículo 12-1 del CT1 especificaba sin equívoco posible: «la tarificación es una competencia exclusiva y no delegable del STIF». Como contrapartida, el operador recibía una compensación por las pérdidas ocasionadas por la ejecución de las OSP, previo descuento de los posibles ingresos y subvenciones

(212) Las subvenciones presentadas por la cláusula adicional n.º 3 del CT1 vinieron a articularse con estas compensaciones de la misma manera que, en el período anterior, el sistema de subvenciones de la Región con las compensaciones previstas por los convenios de explotación. La principal diferencia era el hecho de que una misma entidad (el STIF) pagaba al mismo tiempo i) la compensación de servicio público propiamente dicha, cuyo método de cálculo se destinaban a cubrir el déficit derivado del cumplimiento de las OSP, y ii) la subvención a la inversión, determinada a partir de una relación de precio máximo/porcentaje máximo de subvención. Además, al igual que en el período anterior, la base jurídica para la concesión de las subvenciones, es decir, en este caso el modelo de cláusula adicional n.º 3 del CT1, tampoco definía los parámetros clave de amortización de las subvenciones en la compensación de servicio público abonada por otros medios.

(213) A la vista de estas semejanzas, subrayadas, precisamente, por la mayoría de los terceros interesados, la Comisión considera que procede aplicar el mismo razonamiento que en el período anterior. Las subvenciones abonadas en virtud de la cláusula adicional n.º 3 del CT1 tienen, por tanto, el carácter de subvenciones a la inversión «clásicas» y han conferido una ventaja económica a sus beneficiarios.

6.2.2.3. Contribución C2 de los CT2

(214) El CT2 es un contrato de servicio público que encarga expresamente al operador de transporte OSP claramente definidas, tanto en materia de explotación como de inversión.

(215) El artículo 5-2 del CT2 determina así las obligaciones generales del operador:

— «mantener y explotar, conceptos que deben entendersecomo la obligación para la empresa de tomar, para líneas o instalaciones cuya explotación le ha sido encomendada, todas las medidas necesarias para garantizar un servicio de transporte que cumpla las normas de continuidad, regularidad, frecuencia, amplitud, seguridad y calidad;

— transportar, concepto que debe entenderse como la obligación para la empresa de aceptar y efectuar todo transporte de viajeros a tarifas públicas y con unas condiciones de transporte determinadas por el STIF;

— aplicar la tarificación, concepto que debe entenderse como la obligación para la empresa de vender y aceptar los productos tarifarios según las condiciones generales de venta y utilización decididas por el STIF;

— participar en sistemas integrados en materia de información, de emisión de billetes, de horarios y de uso de puntos de correspondencia;

— contribuir a la seguridad de los viajeros.».

(216) Asimismo, el artículo 41 del CT2 establece las obligaciones de los operadores relativas a los bienes, principalmente la obligación de utilizar la totalidad de los bienes, la obligación de realizar los trabajos de reparación y mantenimiento del patrimonio destinado a la ejecución del servicio público de transporte, así como la obligación de elaborar un plan de inversión del parque de vehículos para todo el período del contrato que permita garantizar, en particular por razones de seguridad, fiabilidad, disponibilidad de vehículos y optimización de costes de reparación y mantenimiento, una edad media del parque no superior a siete años.

(217) A través del CT2, el STIF rompe con el paradigma de períodos anteriores mediante un contrato de servicio público desde el principio y de manera integrada con las obligaciones que se derivan de la explotación *y* la inversión, en particular a través de una «cuenta financiera del servicio» unificada. La contribución C2 está concebida expresamente para compensar las cargas derivadas de las obligaciones relacionadas con la inversión. La Comisión deduce de ello que la contribución C2 constituye una contrapartida de OSP claramente definidas en materia de inversión, y que se cumple así el primer criterio Altmark.

(218) Una vez establecida la conformidad de la contribución C2 con el primer criterio Altmark, queda por evaluar su conformidad con el segundo, tercer y cuarto criterio Altmark. Ya que los criterios son acumulativos, la Comisión se limitará a demostrar que el cuarto criterio no se cumple, para concluir que dicha contribución conlleva un beneficio económico.

(219) El cuarto criterio Altmark establece que, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar OSP no se efectúe en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios al menor coste para el ente, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa mediana, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

(220) A este respecto, es preciso reconocer que el STIF ha puesto en marcha un análisis comparativo de costes antes de la celebración de los contratos con los operadores. Este análisis comparativo se basa al mismo tiempo en i) cifras precisas contrato por contrato, ii) instrumentos jurídicos que garantizan la comparabilidad de los costes y los equipos, iii) un conocimiento exhaustivo del mercado del transporte de viajeros en la región de Île-de-France, y iv) una comparación tanto con los datos de actividad comúnmente admitidos en el sector como con los contratos adjudicados mediante licitación. Sin embargo, este profundo análisis se centra principalmente en variables de explotación, tales como la velocidad comercial de los autobuses o el número de horas realizadas por vehículo. El estudio de estas variables, muy útil para la negociación de los costes de explotación y la definición de la contribución C1, no permite garantizar que los gastos de inversión, cubiertos por la contribución C2, correspondan a los de una empresa mediana bien gestionada. Además, nada indica que la muestra seleccionada por el STIF sea representativa de empresas bien gestionadas. Si bien es cierto que el análisis establecido por el STIF constituye un avance innegable hacia una gestión razonable de las compensaciones concedidas a los operadores de servicios públicos, este análisis no es suficiente para cumplir el cuarto criterio Altmark por lo que se refiere a la contribución C2.

(221) Al no cumplirse el cuarto criterio Altmark, la Comisión llega a la conclusión de que la contribución C2 concedida en el marco del CT2 confiere a sus beneficiarios un beneficio económico.

6.2.3. *Selectividad*

(222) Según reiterada jurisprudencia, ([29]) una medida se considera selectiva si no todos los sectores económicos de un sector pueden disfrutar de ella. Tanto si se trata de medidas adoptadas por la Región como si se trata de medidas adoptadas por el STIF, afectan exclusivamente a las administraciones de las entidades públicas y a las empresas privadas con las que dichas entidades o el STIF hayan celebrado un convenio de explotación de una línea o de una red de transporte en Île-de-France. Así pues, solo resulta afectado por las medidas en cuestión el sector del transporte colectivo regular por carretera en Île-de-France.

(223) Además, la Comisión señala que antes de la concesión de las ayudas se hace una selección entre las empresas de este sector para la ejecución de las OSP.

([29]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punto 32, así como la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline GmbH y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punto 48.

(224) Al observarse una selectividad tanto a nivel del sector como dentro de este sector, no es necesario demostrar además el carácter geográfico de esta selectividad, en contra de lo que parece sugerir RATP Dev refiriéndose a la jurisprudencia Azores ([30]). Por consiguiente, la Comisión llega a la conclusión de que las medidas aplicadas por la Región y por el STIF en el marco del CT1 y CT2 son selectivas.

6.2.4. *Afectación de la competencia y del comercio entre los Estados miembros*

(225) Es necesario comprobar que las medidas podrían falsear la competencia en la medida en que pueden afectar al comercio entre los Estados miembros.

(226) Por lo que respecta al dispositivo de la Región, la Comisión constata, de acuerdo con el Tribunal Administrativo de París ([31]), que «las empresas que intervienen en el sector del transporte regular de pasajeros actúan también en el sector del transporte ocasional de viajeros […] por ello, las empresas de transporte regular de pasajeros que recibieron las subvenciones mencionadas pueden competir con las empresas de transporte ocasional de pasajeros que no hayan podido beneficiarse de dichas subvenciones reservadas, como se ha dicho, a las empresas que intervienen en las líneas regulares». Así, durante los cinco primeros años, estos equipos podían destinarse, fuera de los períodos normales de utilización, a otros usos, incluido el mercado del transporte ocasional. Después del quinto año, la Región ya no establecía obligaciones sobre el uso de los bienes subvencionados. Por otra parte, no había ninguna disposición ni estipulación que prohibiese a las empresas subvencionadas que explotaban las líneas regulares de transporte colectivo por carretera en Île-de-France presentarse como candidatas para la adjudicación de otros contratos de transporte regular u ocasional de viajeros abiertos a la competencia en Francia o en Europa. El juez nacional que había dictado sentencia en el contencioso administrativo descrito en los considerandos 27 a 32 había constatado lo mismo, llegando a la conclusión de que las empresas subvencionadas eran «susceptibles de beneficiarse, gracias al ahorro realizado en la adquisición de vehículos y equipos subvencionados, de una ventaja competitiva con respecto a las empresas no subvencionadas» y que, por consiguiente, dicho dispositivo «afectaba al comercio entre Estados miembros y falseaba o amenazaba con falsear la competencia» ([32]). La Comisión hace suya esta conclusión y confirma que, desde la creación del dispositivo regional y *a fortiori* durante todo el período objeto de examen, las subvenciones a la inversión de la Región podían haber falseado la competencia y afectado al comercio entre los Estados miembros.

(227) En el siguiente período, los bienes que habían sido objeto de una subvención del STIF en virtud de la cláusula adicional n.º 3 del CT1 debían destinarse exclusivamente a la realización de las actividades de servicio público inscritas en el plan de transporte del STIF durante un período mínimo de ocho años ([33]). La Comisión observa, sin embargo, que el razonamiento expuesto en el considerando 226 sigue siendo válido tras el octavo año de servicio.

(228) Además, aun suponiendo que los autobuses y autocares subvencionados por el STIF solo sirviesen para desempeñar funciones de servicio público en el mercado del transporte colectivo regular por carretera en Île-de-France, ello no bastaría para excluir totalmente la posibilidad de una distorsión de la competencia y de que el comercio entre los Estados miembros se viera afectado por dicha medida. En efecto, la asunción por una autoridad pública de costes que normalmente recaen sobre una empresa concede a esta una ventaja respecto a sus competidores directos en los distintos mercados en los que tiene capacidad para operar y, por tanto, distorsiona la competencia. Como se señaló en la sentencia Altmark, e 1995 varios Estados miembros comenzaron a abrir determinados mercados de transporte a la competencia de empresas establecidas en otros Estados miembros. En el caso de Francia, esta apertura es anterior a 1995 y se remonta al año 1993 ([34]). Así pues, toda subvención pública concedida por Francia a una empresa de transporte por carretera con posterioridad a 1993 podía afectar al comercio entre los Estados miembros.

(229) A la luz de lo que precede, la Comisión concluye que el dispositivo de subvenciones introducido por la cláusula adicional n.º 3 del CT1 podía falsear la competencia y afectar al comercio entre los Estados miembros.

(230) El argumento invocado en el considerando 228 también se aplica al período del CT2, de modo que la ayuda concedida a través de la contribución C2 del CT2 también puede falsear la competencia y afectar al comercio entre los Estados miembros.

([30]) Véase el considerando 135 y la nota a pie de página 21 de la presente Decisión.
([31]) Sentencia n.º 0417015 del Tribunal Administrativo de París.
([32]) Fallo n.º 08PA04753 del Tribunal Administrativo de Apelación de París.
([33]) Observaciones del STIF, punto 40.
([34]) Ley n.º 93-122 de 29 de enero de 1993, relativa a la prevención de la corrupción y a la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos, denominada «Ley Sapin».

6.2.5. *Conclusión sobre la existencia de ayuda estatal*

(231) La Comisión concluye que las subvenciones a la inversión y las compensaciones por servicio público concedidas en primer lugar por la Región, posteriormente en virtud de la cláusula adicional n.º 3 del CT1 y, por último, a través de la contribución C2 del CT2, son ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.2.6. *Legalidad de las ayudas*

(232) A título preliminar, la Comisión desea responder a los argumentos formulados por la Región y algunos otros terceros interesados en cuanto a la posible calificación del dispositivo cuestionado de la Región como régimen de ayudas existente. La Comisión precisa que la cuestión de las ayudas existentes únicamente se plantea para el régimen de la Región, ya que la fecha de creación de este régimen no es tan clara como para los regímenes posteriores ejecutados por el STIF. Por lo que respecta a estos, es evidente, en particular, que el régimen de subvenciones introducido por la cláusula adicional n.º 3 del CT1 se instauró en 2008 y no puede considerarse una mera continuación del régimen de la Región, a pesar de las similitudes en la esencia de estos dos regímenes, ya que en ellos la autoridad que concede las subvenciones no es la misma.

(233) En cuanto al régimen de la Región, a título principal, las partes en el procedimiento que destacaron su supuesto carácter de régimen de ayudas existentes, alegaron que la base jurídica que había instaurado el dispositivo de subvenciones de la Región era el Decreto n.º 49-1473, de 14 de noviembre de 1949, relativo a la coordinación y la armonización del transporte ferroviario y por carretera. Este Decreto, derogado en septiembre de 2012, preveía, en efecto, que «una entidad territorial puede subvencionar un servicio por carretera firmando con una empresa un contrato que establece las obligaciones impuestas a esta, además de las derivadas de su reglamento interno» (artículo 19, párrafo primero). En ese supuesto, debería señalarse que la base jurídica del régimen era anterior al Tratado de Roma, lo que obliga a considerar el dispositivo aplicado por la Región como un régimen de ayudas existente.

(234) Con carácter subsidiario, estas mismas partes alegaron que, si la Comisión debía considerar que no bastaba que el dispositivo aplicado por la Región se inscribiese en el marco general previsto por el Decreto de 1949 para que este fuera calificado como régimen de ayudas existente, habría que tener en cuenta la fecha en la que dicho dispositivo fue instaurado formalmente por el Consejo regional. La fecha que habría que tener en cuenta sería la fecha de publicación de la resolución CR 84-07, de 14 de febrero de 1984, que, según estos intervinientes, había puesto en marcha por primera vez el dispositivo tal y como funcionó hasta 2008. En este segundo supuesto, habría que señalar que el criterio de afectación de la competencia y del comercio entre Estados miembros no se cumplía en la fecha de instauración del régimen, ya que el mercado francés del transporte colectivo regular por carretera no estaba abierto a la competencia. Esto tendría como consecuencia que el régimen no constituía una ayuda en el momento de su creación.

(235) La Comisión no puede aceptar estos dos argumentos.

(236) En cuanto a la alegación principal, la Comisión observa que el decreto de 1949 no definía ninguno de los parámetros clave del régimen con precisión: duración, presupuesto, definición de los beneficiarios, naturaleza de los bienes que pueden optar a la subvención o tipo de subvención. Este único texto no creaba ningún derecho a recibir subvenciones. Por consiguiente, el decreto de 1949 no puede considerarse la base jurídica del régimen de ayudas establecido por la Región, tal y como resulta de la descripción contenida en la presente Decisión.

(237) En lo que atañe al argumento subsidiario, parece que el razonamiento desarrollado por las partes interesadas contiene errores. En efecto, aunque la resolución de 1984 debía considerarse la base jurídica que había instituido el dispositivo de la Región, la Comisión recuerda que el criterio de afectación de la competencia y del comercio entre Estados miembros ya se había cumplido en esa fecha, en virtud del razonamiento expuesto en el considerando 226. Por lo tanto, no cabe considerar que el régimen de la Región no constituyera una ayuda en el momento de su creación, y ello independientemente de la fecha considerada para la creación del régimen entre 1979 y 2008.

(238) Si se considerase que la creación del régimen de la Región se remontaba a una de las resoluciones anteriores a 1994, podría plantearse la cuestión de la prescripción de las medidas controvertidas debido a que su base jurídica es anterior en más de diez años a la interrupción de la prescripción que tuvo lugar en mayo de 2004.

(239) En esta cuestión, la Comisión responde que, aun en el caso de que el régimen hubiera sido instituido antes de 1994 (por ejemplo, a través de la resolución de 1984), las normas de prescripción aplicables en materia de ayudas estatales no cuestionarían la conclusión de que las ayudas concedidas por la Región desde 1994 constituyen ayudas nuevas. En efecto, la prescripción solo afecta a los pagos realizados antes de la fecha de prescripción, y no al régimen en su totalidad. Sin embargo, la prescripción se interrumpió por el recurso

presentado en mayo de 2004 ante el juez nacional. Dicha interrupción de la prescripción ante el juez nacional es también válida para la Comisión, ya que la finalidad de los poderes del juez nacional es salvaguardar las prerrogativas otorgadas a la Comisión por el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Toda ayuda pagada por la Región después de mayo de 1994, aunque la base jurídica que autorizaba la concesión de estas ayudas debiese considerarse anterior a dicha fecha, debe considerarse como una nueva ayuda con arreglo al presente procedimiento.

(240) Una vez aclaradas las cuestiones de las ayudas existentes y de una eventual prescripción de las medidas objeto de litigio, se plantea la de la legalidad de las ayudas en cuestión.

(241) Las subvenciones a la inversión otorgadas por la Región, y después por el STIF en virtud de la cláusula adicional n.º 3 del CT1, no fueron notificadas a la Comisión. Por tanto, constituyen ayudas ilegales.

(242) Por lo que se refiere a la contribución C2 del CT2, el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 dispone en su artículo 9 que las compensaciones concedidas de acuerdo con sus principios están exentas de la obligación de notificación prevista en el artículo 108, apartado 3, del TFUE. En la jurisprudencia Dilly's Wellnesshotel ([35]), el Tribunal de Justicia aclaró que debían cumplirse todos los requisitos de un reglamento de exención, incluidos los de orden formal, para que se aplicase la exención de notificación. En este caso, se demostrará en la sección 6.3.2 de la presente Decisión que la contribución C2 del CT2 cumple los criterios fundamentales establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007. En cambio, la Comisión observa que las obligaciones de publicación establecidas en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 no han sido respetadas por el STIF. En efecto, las autoridades francesas han reconocido que, en lo que respecta a las empresas de la OPTILE, los anuncios de adjudicación no pudieron publicarse a pesar de la obligación establecida en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007. En lo que se refiere a los contratos firmados con la RATP y SNCF Mobilités, la Comisión señala que los anuncios de adjudicación se publicaron en el *Boletín Oficial de Anuncios de Contratación Pública* y en el *Diario Oficial de la Unión Europea* con posterioridad a la adjudicación de los contratos y no, como se exige, como mínimo un año antes de la fecha de adjudicación directa. Por consiguiente, no se han cumplido las disposiciones del artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 y las ayudas concedidas por el STIF en el marco del CT2 no están cubiertas por la exención de notificación prevista en el artículo 9 del Reglamento. Al no haber sido notificadas, la Comisión concluye que estas ayudas constituyen ayudas ilegales.

(243) La Comisión recuerda que corresponde a las autoridades nacionales deducir todas las consecuencias derivadas de la ilegalidad de la ayuda, especialmente en lo que se refiere al cobro de los intereses de ilegalidad, tal como se definen en la sentencia CELF ([36]).

6.3. **Evaluación de la compatibilidad de las medidas con las normas aplicables en materia de ayudas estatales**

6.3.1. *Subvenciones a la inversión otorgadas en primer lugar por la Región y posteriormente por el STIF en virtud de la cláusula adicional n.º 3 del CT1*

(244) Habida cuenta de la gran similitud entre las subvenciones concedidas por el STIF en virtud de la cláusula adicional n.º 3 del CT1 y las concedidas en el período anterior por la Región, es aplicable a ambos dispositivos el mismo razonamiento en cuanto a la compatibilidad con el mercado interior.

(245) Estas subvenciones a la inversión no respondían a las necesidades de coordinación de los transportes ni al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público, tal y como se ha indicado en los considerandos 206 y 213. Por tanto, la Comisión no puede basarse en el artículo 93 del TFUE (o en el Derecho derivado correspondiente) para evaluar su compatibilidad con el mercado interior.

(246) Sin embargo, de conformidad con el artículo 107, apartado 3, del TFUE, pueden considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones comerciales de forma contraria al interés común. Este puede ser el caso, en particular, cuando se trata de ayudas a la inversión que mejoran la forma en la que se ejerce la actividad económica en cuestión. Las autoridades francesas invocan la aplicabilidad de esta disposición al dispositivo de ayuda a la inversión establecido por la Región Île-de-France.

([35]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2016, Dilly's Wellnesshotel GmbH/Finanzamt Linz, C-493/14, ECLI:EU:C:2016:577, punto 47.

([36]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008, Centre d'exportation du livre français (CELF) y Ministre de la Culture et de la Communication/Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punto 55.

(247) La aplicación de un dispositivo de ayuda a la inversión para equipos que permitan una mejora cuantitativa o cualitativa de la oferta de transporte colectivo regular por carretera, superando el nivel a los que los beneficiarios estaban obligados a prestar sus servicios antes de la concesión de las subvenciones, podía mejorar el atractivo de la oferta en comparación con las alternativas de los desplazamientos en vehículo privado. A este respecto, y habida cuenta del contexto particular de Île-de-France recordado en los considerandos 16 y 17, dichos dispositivos han contribuido a alcanzar el objetivo de interés común, tal y como se define en el Libro Blanco sobre el espacio único europeo de transporte de 2011 ([37]), que constituye el cambio modal del vehículo privado hacia los medios de transporte colectivo. A falta de estas subvenciones, los transportistas no habrían podido aplicar estas mejoras. En efecto, las líneas beneficiarias eran deficitarias y su equilibrio económico ya dependía de las compensaciones de servicio público concedidas por otras fuentes. Los dispositivos en cuestión tenían, pues, un efecto incentivador.

(248) La Comisión reconoce que la base imponible y el porcentaje de las subvenciones eran limitados, de modo que tan solo una parte de los costes de inversión eran sufragados directamente por la Región, y después por el STIF. Los porcentajes máximos de subvención alcanzaban el 50 % para los autobuses ordinarios y el 60 % para los autobuses ecológicos, es decir, intensidades de ayuda moderadas. A ello se añade que los materiales subvencionados, en su gran mayoría autobuses, solo podían utilizarse marginalmente para otros fines u otras líneas distintos de aquellos para los que la subvención se había concedido en primer lugar. Por una parte, la asignación a otros usos distintos del servicio público de viajeros estaba regulada, o incluso prohibida: en el marco del CT1, y en las cláusulas adicionales regionales a partir de 1999, estaba prohibida cualquier reasignación durante el período de amortización de la subvención; antes de 1999, esta práctica estaba regulada durante los primeros 5 años. Por otra parte, los vehículos destinados al transporte urbano de pasajeros principalmente de pie son inadecuados para transportes ocasionales que requieran el uso de autocares de turismo acondicionados para el transporte de pasajeros sentados con utilización del cinturón de seguridad. Por último, si bien no podía excluirse la posibilidad de afectación del comercio entre Estados miembros por las razones descritas en los considerandos 226 y 228, es probable que este efecto fuese limitado, dada la dimensión local de los mercados en cuestión, y la dificultad, o incluso la imposibilidad contractual o material, de reasignar los equipos subvencionados a otras zonas geográficas (en Francia o en Europa).

(249) A la luz de lo que precede, la Comisión concluye que las condiciones comerciales no se vieron afectadas en forma contraria al interés común, y que los dos dispositivos en cuestión son compatibles con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, del TFUE.

6.3.2. *Contribución C2 del CT2*

(250) La Comisión ya concluyó en el considerando 217 que, contrariamente a las subvenciones concedidas por la Región hasta 2008 o por el STIF en virtud de la cláusula adicional n.º 3 del CT1, la contribución C2 del CT2 debía considerarse como una compensación de servicio público.

(251) El examen de compatibilidad con el mercado interior de las ayudas concedidas para reembolsar determinadas prestaciones inherentes a la noción de servicio público se efectúa a la luz del artículo 93 del TFUE. Para la aplicación del artículo 93 del TFUE, la Comisión se basa en los grandes principios definidos en el Derecho derivado del artículo 93 del TFUE, en particular el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, en vigor desde el 3 de diciembre de 2009. La Comisión comprobará, en particular, que los principios expuestos en los artículos 3, 4 y 6 del Reglamento se respetan plenamente.

(252) En el artículo 3, apartado 1 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 se establece lo siguiente: «Cuando una autoridad competente decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación o ambas cosas, cualquiera que sea su naturaleza, en contrapartida por el cumplimiento de obligaciones de servicio público, deberá hacerlo en el marco de un contrato de servicio público.».

(253) El STIF es, en virtud del Decreto n.º 2005-664, de 10 de junio de 2005, la entidad organizadora de los transportes regulares de viajeros en la región de Île-de-France, lo que la convierte en una autoridad competente para la concesión de las compensaciones de servicio público. Estas compensaciones, ya se trate de su componente C1 o C2, se conceden en el marco del CT2, que es un contrato de servicio público. Por tanto, se observa el cumplimiento del artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(254) El artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 establece el contenido obligatorio de los contratos de servicio público:

a) en aplicación del apartado 1 de dicho artículo, los contratos de servicio público:

— definen claramente las OSP que el operador de servicio público debe ejecutar, así como las zonas geográficas correspondientes,

([37]) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144

— establecen por anticipado, de modo objetivo y transparente, los parámetros sobre cuya base debe calcularse la compensación, así como la naturaleza y el alcance de los eventuales derechos exclusivos concedidos para evitar una sobrecompensación,

— definen las modalidades de distribución de los costes derivados de la prestación de los servicios;

b) en virtud del apartado 2 del mismo artículo, los contratos de servicio público definen las modalidades de distribución de los ingresos derivados de la venta de billetes;

c) el apartado 3 del mismo artículo dispone, por su parte, que la duración de los contratos de servicio público para el transporte por autobús no podrá ser superior a diez años;

d) el apartado 6 del mismo artículo indica que, si los operadores están sujetos a normas de calidad, estas deben figurar claramente en el contrato.

(255) Por lo que se refiere al CT2, la Comisión observa lo siguiente:

a) el contrato CT2 puede calificarse de contrato de servicio público en la medida en que, como se ha demostrado en los considerandos 214 a 216, se confía a un operador la gestión y la explotación de los servicios públicos de transporte de viajeros sometidos a OSP. Este contrato prevé una contribución C1 y una contribución C2 definidas de forma transparente y objetiva en el artículo 53 del CT2. La existencia de una cuenta financiera de servicio unificado permite una distribución fina de los costes derivados de la prestación de los servicios. El cumplimiento del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 queda, pues, demostrado;

b) los mecanismos de distribución de los ingresos derivados de la venta de billetes se describen muy claramente en el artículo 50 del CT2. Por tanto, se verifica el cumplimiento del apartado 2 del mismo artículo;

c) el CT2 sustituye al CT1 a partir de 2008, para el período restante hasta el 31 de diciembre de 2016. Así pues, se respeta el cumplimiento del apartado 3 del mismo artículo;

d) el CT2 incluye normas de calidad claramente definidas en el contrato. Por tanto, queda demostrada la conformidad con el apartado 6 del mismo artículo.

(256) Por último, el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 y su anexo describen los grandes principios que guían la determinación de las compensaciones de servicio público:

a) método de cálculo de «la incidencia financiera neta» por el cumplimiento de OSP en los costes y los ingresos del operador de servicio público;

b) separación contable entre las actividades sujetas a las OSP y las explotadas comercialmente;

c) definición del «beneficio razonable» que podía esperar el operador a través del pago de una compensación de servicio público;

d) incentivos para el mantenimiento o el desarrollo de una gestión eficaz para prestar un servicio de alta calidad.

(257) El examen de la Comisión se limita en este punto a la contribución C2 del CT2, ya que la contribución C1 no entra en el perímetro de examen definido en la decisión de incoar el procedimiento. Sin embargo, es necesario explicar la relación entre C1 y C2 para poder pronunciarse sobre la contribución C2.

(258) La contribución C1 tiene por objeto compensar el déficit de explotación, calculado como la suma de los costes de explotación (excepto elementos relativos a la inversión, como los cargos por amortización), incrementada con un margen negociado contractualmente, menos todos los ingresos y subvenciones de explotación. Por el contrario, la contribución C2 se calcula como la suma de los cargos por amortización y solo tiene por objeto cubrir los costes derivados de las obligaciones de inversión definidas en el contrato. El método de cálculo de estas dos contribuciones se establece claramente en el CT2 y sus anexos, de conformidad con la letra a) del considerando 256.

(259) Según la información enviada por el STIF, las líneas objeto de un CT2 presentan todas un déficit de explotación (antes incluso de la asunción de los costes relativos a la inversión), de manera que la contribución C1 es siempre positiva ([38]). Los ingresos y subvenciones relativos a la explotación no eran suficientes ni para cubrir una parte de los costes de inversión anuales, por lo que la contribución C2 es en realidad igual a la suma de los cargos por amortización (más los costes de financiación) inscritos en la cuenta financiera unificada.

([38]) La contribución C1 representa en media el 61 % de los costes de explotación y del beneficio contractual. Los ingresos de explotación representan en media el 31 % de los costes de explotación y del beneficio contractual.

(260) De esta distinción se desprende que la definición del «beneficio razonable», según los términos del artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, se ajusta plenamente a la contribución C1 y no a la contribución C2. Por tanto, la letra c) del considerando 256 no puede aplicarse a la contribución C2 considerada de forma aislada. Por el contrario, puede demostrarse que la contribución C2 no puede sobrecompensar de ninguna manera al operador de transporte, ya que se limita únicamente a cubrir los gastos de inversión efectivamente observados y transcritos en forma de cargos por amortización en la cuenta financiera de cada línea.

(261) En cuanto a la letra b) del considerando 256, la Comisión observa que la existencia de dicha cuenta financiera de servicio, que es específica para cada línea objeto de un contrato de servicio público, permite, por una parte, asegurar la separación contable con otras posibles actividades del operador y, por otra, identificar la totalidad de los costes e ingresos vinculados a la ejecución del servicio público, con arreglo a los principios establecidos en el anexo del Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(262) Finalmente, por lo que respecta a la letra d) del considerando 256, el CT2 establece en su artículo 49 que «además de la retribución, la empresa está sujeta a reparto de beneficios, a bonificaciones o penalizaciones vinculadas al rendimiento [operativo] en la ejecución del servicio de referencia». Así pues, la compensación de servicio público, de la que forma parte la contribución C2, se articula con un sistema de incentivos lo suficientemente desarrollado como para considerar que se respeta el Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(263) A la luz de lo que precede, la Comisión concluye que la contribución C2 del CT2 se atiene a los principios más importantes establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 para el cálculo de las compensaciones de servicio público y que, por consiguiente, puede ser declarada compatible con el mercado interior sobre la ase del artículo 93 del TFUE. Esta conclusión, limitada a la contribución C2, se entiende sin perjuicio de la compatibilidad de las compensaciones del CT2 en su conjunto (la contribución C1 no entra en el ámbito de aplicación de la presente Decisión).

7. **CONCLUSIÓN**

(264) Las subvenciones a la inversión otorgadas por la Región Île-de-France en el marco de las resoluciones sucesivas de 1994, 1998 y 2001, constituyen ayudas estatales ejecutadas ilegalmente, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Sin embargo, desde el punto de vista de su conformidad con el artículo 107, apartado 3, del TFUE, la Comisión declara dichas ayudas compatibles con el mercado interior.

(265) Las subvenciones a la inversión otorgadas por el STIF en virtud de la cláusula adicional n.º 3 del CT1 constituyen ayudas estatales concedidas ilegalmente, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Sin embargo, en virtud de su conformidad con el artículo 107, apartado 3, del TFUE, la Comisión declara dichas ayudas compatibles con el mercado interior.

(266) Las compensaciones por servicio público concedidas por el STIF en forma de contribución C2 del CT2 constituyen ayudas estatales que, al no reunir determinados criterios formales del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, no están cubiertas por la exención de notificación contemplada en este Reglamento. Sin embargo, en virtud de su conformidad con el artículo 93 del TFUE, la Comisión declara dichas ayudas compatibles con el mercado interior.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El régimen de ayudas ejecutado ilegalmente por Francia entre 1994 y 2008 en forma de subvenciones a la inversión otorgadas por la Región Île-de-France en el marco de las resoluciones CR 34-94, CR 44-98 y CR 47-01 es compatible con el mercado interior.

Artículo 2

El régimen de ayudas ejecutado ilegalmente por Francia a partir de 2008 en forma de subvenciones a la inversión concedidas por el STIF en el marco de la cláusula adicional n.º 3 del CT1, es compatible con el mercado interior.

Artículo 3

El régimen de ayudas ejecutado ilegalmente por Francia en forma de contribuciones C2 concedidas por el STIF en el marco del CT2 es compatible con el mercado interior.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión es la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 2 de febrero de 2017.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Miembro de la Comisión