Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 14 de julio de 2016*

«Ayudas de Estado — Sector postal — Financiación de los sobrecostes salariales y sociales relativos a una parte del personal de Deutsche Post por medio de subvenciones y de ingresos obtenidos en virtud de la remuneración de los servicios prestados aplicando tarifas reguladas — Decisión por la que se declara la ayuda incompatible con el mercado interior — Concepto de ventaja — Sentencia "Combus" — Demostración de la existencia de una ventaja económica y selectiva — Inexistencia»

En el asunto T-143/12,

**República Federal de Alemania**, representada inicialmente por el Sr. T. Henze y la Sra. K. Petersen, posteriormente por el Sr. Henze y la Sra. K. Stranz, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. U. Soltész, abogado,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. D. Grespan, T. Maxian Rusche y R. Sauer, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso interpuesto al amparo del artículo 263 TFUE y por el que se solicita la anulación de los artículos 1 y 4 a 6 de la Decisión 2012/636/UE de la Comisión, de 25 de enero de 2012, relativa a la medida [C] 36/07 (ex NN 25/07) ejecutada por Alemania a favor de Deutsche Post AG (DO 2012, L 289, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. D. Gratsias, Presidente, y la Sra. M. Kancheva y el Sr. C. Wetter (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. S. Bukšek Tomac, administradora;

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

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

1 La República Federal de Alemania, parte demandante en el presente asunto, se dotó en 1950 de un organismo de correos, Deutsche Bundespost, cuyo estatuto era el de «una empresa de patrimonio especial del Estado», estatuto que, con arreglo al Derecho administrativo alemán, no le atribuía personalidad jurídica, pero sí le permitía disponer de un presupuesto propio y no ser responsable de la deudas generales del Estado. El artículo 15 de la Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Ley sobre la organización federal alemana de correos), de 24 de julio de 1953 (BGBl. 1953 I, p. 676), establecía en principio la prohibición de conceder a Deutsche Bundespost subvenciones con cargo al presupuesto del Estado.

2 Posteriormente, la Haushaltsgrundsätzegesetz (Ley relativa a los principios que regulan el Derecho presupuestario), de 19 de agosto de 1969 (BGBl. 1969 I, p. 1273), confirmó que Deutsche Bundespost dispondría de presupuesto y contabilidad propios.

3 En 1989, la República Federal de Alemania procedió a efectuar una primera reforma de importancia de Deutsche Bundespost. Esta reforma se llevó a cabo mediante dos leyes, la Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Ley de gestión empresarial de las oficinas de correos alemanas), de 8 de junio de 1989 (BGBl. 1989 I, p. 1026), y la Gesetz über das Postwesen (Ley sobre el sistema postal), de 3 de julio de 1989 (BGBl. 1989 I, p. 1450). Esta reforma no atribuyó a Deutsche Bundespost personalidad jurídica, pero dividió a la empresa de patrimonio especial del Estado en que aquél consistía en tres entidades distintas que habían de sustituirle, siempre como empresas de patrimonio especial del Estado, es decir, sin disponer de personalidad jurídica, pese a recibir la denominación de «empresas públicas». Se trataba de Postdienst (actividad postal), Postbank (actividad bancaria) y Telekom (actividad de telecomunicaciones).

4 En virtud del artículo 37, apartados 2 y 3, de la Ley de gestión empresarial de las oficinas de correos alemanas, cada una de las tres entidades antes mencionadas debía financiar con sus propios ingresos la totalidad de los servicios que prestaba, pero se permitía una financiación cruzada entre ellas si las pérdidas producidas eran el resultado de la obligación de servicio público universal. Además, el artículo 54, apartado 2, de esa misma Ley imponía a Postdienst, a Postbank y a Telekom la obligación de financiar en su integridad las pensiones de jubilación y el reembolso de los gastos de atención sanitaria de los funcionarios jubilados que hubieran sido anteriormente empleados de Deutsche Bundespost. El reparto de esta carga entre las tres entidades se llevó a cabo basándose en el criterio de la naturaleza de las actividades anteriores de cada funcionario jubilado. En cuanto a los funcionarios que seguían en activo, esta última disposición les garantizaba sus derechos frente al Estado federal, sin perjuicio de la posibilidad de este último de exigir a Postdienst, Postbank y Telekom que corriera a su cargo el pago de la totalidad del importe correspondiente a esos derechos.

5 El 7 de julio de 1994, UPS Europe NV/SA (en lo sucesivo, «UPS») formuló ante la Comisión de las Comunidades Europeas una denuncia en la que alegaba que la República Federal de Alemania había otorgado ayudas ilegales a Postdienst.

6 En aquel mismo año de 1994 se llevó a cabo la segunda reforma de importancia del sistema postal alemán, en un primer momento mediante el Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Postdienst (Reglamento sobre la prestación obligatoria de servicios por la actividad postal de las oficinas de correos alemanas), de 12 de enero de 1994 (BGBl. 1994 I, p. 86) (en lo sucesivo, «Reglamento sobre la prestación obligatoria de servicios postales»), y, en un momento posterior, mediante dos leyes de la misma fecha, a saber, la Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (Ley sobre el derecho al trabajo aplicable a los empleados de los antiguos servicios federales de correos alemanes), de 14 de septiembre de 1994

(BGBl. 1994 I, p. 2325) (en lo sucesivo, «Ley relativa al estatuto de los empleados de correos»), y la Gesetz zur Umwandlung von Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (Ley de transformación de la empresa federal alemana de correos en sociedad por acciones), de 14 de septiembre de 1994 (BGBl. 1994 I, p. 2325).

7 El Reglamento sobre la prestación obligatoria de servicios postales encomendaba a Postdienst, en su calidad de entidad prestadora del servicio público universal, la recogida y distribución de las cartas y de los paquetes que no rebasaran los veinte kilogramos de peso y la prestación de los correspondientes servicios en todo el territorio alemán, aplicando tarifas uniformes. Esta obligación se mantuvo invariable cuando, por aplicación de la Ley de transformación de la empresa federal alemana de correos en sociedad por acciones, Postdienst se convirtió en Deutsche Post AG, mientras que Postbank y Telekom adoptaban igualmente la forma jurídica de sociedades por acciones, y ello a partir del 1 de enero de 1995.

8 El artículo 1, apartado 1, de la Ley relativa al estatuto de los empleados de correos disponía que Deutsche Post se subrogaría en todos los derechos y obligaciones del Estado federal en tanto que empleador. En aplicación de este principio, el artículo 2, apartado 1, de la citada Ley precisaba que de los funcionarios que hubieran sido empleados de Postdienst se haría cargo Deutsche Post, la cual mantendría el estatuto jurídico de aquéllos y los correspondientes derechos pecuniarios (artículo 2, apartado 3, de la Ley relativa al estatuto de los empleados de correos). En cuanto a las pensiones de jubilación de los funcionarios y al reembolso de los gastos de atención sanitaria de los funcionarios jubilados, se constituyó un fondo de pensiones para los funcionarios de Deutsche Post, de conformidad con el artículo 15 de esa misma Ley. En lo que atañe a las obligaciones contraídas por Deutsche Bundespost —y posteriormente por cada una de las tres entidades que le sucedieron en su condición de empresa de patrimonio especial del Estado—, el artículo 2, apartado 2, de la Ley de transformación de la empresa federal alemana de correos en sociedad por acciones dispuso que tales obligaciones serían asumidas en su integridad por Telekom. Como contrapartida, esa misma disposición atribuía a Telekom la facultad de ejercitar una acción de repetición frente a Postdienst y a Postbank. No obstante, como excepción a lo dispuesto en el mencionado artículo 2, apartado 2, el artículo 7 de la misma Ley dispuso la extinción de los derechos de Telekom en cuanto al ejercicio de dicha acción de repetición respecto de los créditos a nivel de las pérdidas acumuladas de Postdienst a fecha de 31 de diciembre de 1994. Esta extinción de deudas dio lugar a una transmisión de activos a Deutsche Post de esa misma cuantía.

9 La Ley de transformación de la empresa federal alemana de correos en sociedad por acciones había previsto asimismo que el Estado federal garantizaría todas las obligaciones contraídas por Deutsche Bundespost con anterioridad a 1995 y posteriormente transmitidas a Postdienst o a una de las otras dos entidades constituidas en 1989. En cambio, el Estado federal no prestó su garantía en lo que atañe a los títulos emitidos por Deutsche Post a partir del 1 de enero de 1995.

10 La Ley relativa al estatuto de los empleados de correos había establecido asimismo un reparto de las cargas entre el Estado federal y Deutsche Post en lo que atañe a las cantidades que habían de asignarse anualmente al fondo de pensiones creado por el artículo 15 de la citada Ley. En este sentido, el artículo 16 de la misma Ley preveía, para el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 1999, la aportación global por Deutsche Post de una cantidad anual de 2 045 millones de euros. A partir del 1 de enero de 2000, esa cantidad global anual fue sustituida por una cantidad correspondiente al 33 % del total de las retribuciones de los funcionarios empleados por Deutsche Post. Con arreglo a ese mismo artículo 16, tanto en un caso como en el otro, el Estado federal se haría cargo del saldo del coste de las pensiones de jubilación (a partir del 1 de enero de 1995).

11 En 1997, la Postgesetz (Ley postal), de 22 de diciembre de 1997 (BGBl. 1997 I, p. 3294), vino a completar el Reglamento sobre la prestación obligatoria de servicios postales y, en particular, acordó prorrogar las misiones que incumbían a Deutsche Post en el servicio postal universal. El artículo 11

de la Ley postal definía el servicio postal universal como el consistente, entre otras funciones, en la recogida, clasificación, transporte y distribución de cartas, de paquetes de hasta veinte kilogramos de peso y de periódicos y revistas de un peso máximo de 200 gramos. El artículo 52 de esa misma Ley prorrogaba el mandato de Deutsche Post relativo a la prestación del servicio postal universal hasta el 31 de diciembre de 2007, es decir, hasta la fecha de expiración de la licencia exclusiva de que disfrutaba ésta en lo que atañe a los servicios de correo. El límite de peso correspondiente a las cartas y catálogos fue reducido progresivamente entre el 1 de enero de 1998 —fecha de la entrada en vigor de la Ley postal— y la fecha de expiración de la licencia exclusiva, hasta acabar situándose definitivamente en los 50 gramos.

12 El año 1997 fue también un año decisivo en la gestión por Deutsche Post de su personal, ya que los agentes contractuales seleccionados con anterioridad a esa fecha no sólo disfrutaron del régimen obligatorio de seguridad social, sino también de la posibilidad de disponer de un seguro complementario de vejez que les permitiera alcanzar una pensión de jubilación de cuantía comparable a la de los funcionarios de Deutsche Post jubilados. Hasta 1997, la pensión complementaria de jubilación de los agentes contractuales fue financiada por Deutsche Post sobre la base de una cotización comprendida entre el 5 % y el 10 % del salario bruto de un agente contractual en servicio activo. A partir de esa fecha, Deutsche Post, por una parte, constituyó provisiones para cubrir las eventuales obligaciones relacionadas con las cantidades que pudiera tener que aportar a la caja de previsión de Deutsche Bundespost, y, por otra parte, concedió al personal de nueva contratación un seguro complementario de vejez de menor importe, que financió con una cotización comprendida entre 0 % y el 5 % del salario bruto de un agente contractual en servicio activo.

13 A raíz de la denuncia de UPS, la Comisión decidió, el 17 de agosto de 1999, incoar contra la República Federal de Alemania un procedimiento de investigación formal en relación con diversas ayudas concedidas a Postdienst y, posteriormente, a Deutsche Post (en lo sucesivo, «Decisión de incoación del procedimiento de 1999»). Entre las medidas objeto de la denuncia figuraban, en primer lugar, las garantías estatales en virtud de las cuales la República Federal de Alemania garantizaba las deudas contraídas por Deutsche Bundespost antes de su transformación en tres sociedades por acciones; en segundo lugar, la existencia de una financiación pública de las pensiones de los empleados de Postdienst y de Deutsche Post (en lo sucesivo, «financiación pública de las pensiones»), y, en tercer lugar, una eventual ayuda financiera del Estado a favor de Deutsche Post. Mediante escrito de 16 de septiembre de 1999, la República Federal de Alemania presentó sus observaciones y facilitó la información requerida. La Decisión de incoación del procedimiento de 1999 fue publicada en el *Diario oficial de las Comunidades Europeas* el 23 de octubre de 1999.

14 A raíz de la publicación de la Decisión de incoación del procedimiento de 1999, catorce interesados consideraron oportuno formular observaciones, que la Comisión remitió a la República Federal de Alemania el 15 de diciembre 1999. Ésta última respondió a las observaciones mediante escrito de 1 de febrero de 2000.

15 Mediante la Decisión 2002/753/CE, de 19 de junio de 2002, relativa a las medidas de la República Federal de Alemania a favor de Deutsche Post AG (DO 2002, L 247, p. 27), la Comisión consideró que dicho Estado miembro había concedido a Deutsche Post una ayuda de 572 millones de euros incompatible con el mercado común, gracias a la cual ésta había podido cubrir las pérdidas ocasionadas por una política de descuentos en relación con el servicio de paquetería puerta a puerta abierto a la competencia.

16 La Decisión 2002/753 llevó a las autoridades alemanas a recuperar de Deutsche Post la cantidad de 572 millones de euros. El 4 de septiembre de 2002 Deutsche Post interpuso ante el Tribunal un recurso con objeto de que se anulara dicha Decisión (asunto T-266/02).

17 Entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2007, la Bundesnetzagentur (regulador postal de Alemania), creada por la Ley postal, fijó precios máximos para una serie de servicios agrupados correspondientes a prestaciones que son objeto de tarifas reguladas de correos.

18 El 13 de mayo de 2004, UPS formuló una nueva denuncia ante la Comisión, argumentando, por una parte, que en la Decisión 2002/753 dicha institución no había examinado todas las medidas enumeradas en la denuncia presentada el 7 de julio de 1994, y, por otra parte, que se habían otorgada ayudas ilegales con posterioridad a la adopción de la citada Decisión.

19 El 16 de julio de 2004, TNT Post AG & Co. KG formuló a su vez una denuncia ante la Comisión, basándose en que Deutsche Post facturaba a precios muy bajos los servicios que prestaba a Postbank, pues esta última se limitaba a pagar los costes variables de los servicios prestados.

20 En relación tanto con la denuncia presentada por UPS el 13 de mayo de 2004 como con la formulada por TNT Post el 16 de julio de 2004, la Comisión remitió peticiones de información a la República Federal de Alemania en noviembre de 2004 y en abril de 2005, a las que ésta respondió en diciembre de 2004 y en junio de 2005.

21 Mediante escrito de 12 de septiembre de 2007, la Comisión notificó a la República Federal de Alemania que había decidido incoar el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2, en relación con la ayuda de Estado concedida por las autoridades alemanas en favor de Deutsche Post [ayuda C 36/07 (ex NN 25/07)] (en lo sucesivo, «Decisión de 2007»). En la Decisión de 2007, publicada en la lengua auténtica en el Diario Oficial de 19 de octubre de 2007 (DO 2007, C 245, p. 21), la Comisión recordó los procedimientos incoados en el sector postal contra la República Federal de Alemania con arreglo al artículo 87 CE a partir de 1994 y, aduciendo la necesidad de llevar a cabo una investigación global sobre todas las distorsiones de la competencia resultantes de los fondos públicos concedidos a Deutsche Post, indicó que el procedimiento iniciado mediante la Decisión de incoación de 1999 se complementaría con objeto de incorporar la información recientemente comunicada y de adoptar una posición definitiva sobre la compatibilidad de los mencionados fondos con el Tratado CE.

22 Mediante escrito de demanda presentado el 22 de noviembre de 2007, Deutsche Post solicitó al Tribunal que anulara la Decisión de 2007 (asunto T-421/07).

23 Mediante sentencia de 1 de julio de 2008, Deutsche Post/Comisión (T-266/02, EU:T:2008:235), el Tribunal anuló la Decisión 2002/753, basándose en que la Comisión no había demostrado la existencia de una ventaja para Deutsche Post, al no haber efectuado un análisis circunstanciado de todas las transferencias de fondos estatales de las que esta última se había beneficiado y de la totalidad de los costes vinculados a la prestación del servicio postal universal que debía soportar, a fin de determinar si las transferencias en cuestión correspondían a una compensación excesiva en su beneficio o a una compensación insuficiente en su detrimento. En aplicación de la citada sentencia, recurrida en casación por la Comisión, la República Federal de Alemania devolvió a Deutsche Post la cantidad de 572 millones de euros, junto con los correspondientes intereses.

24 El 30 de octubre de 2008, tras numerosos intercambios de correspondencia y de puntos de vista con la República Federal de Alemania en lo que atañe al carácter fundado de la Decisión de 2007, la Comisión requirió a este Estado miembro para que facilitara todos los datos contables necesarios correspondientes a la totalidad del período comprendido entre 1990 y 2007. Este requerimiento (en lo sucesivo, «requerimiento de 2008 ») fue objeto de recurso de anulación tanto por parte de la República Federal de Alemania (asunto T-571/08) como de Deutsche Post (asunto T-570/08). A la espera de la decisión del Tribunal, la República Federal de Alemania se atuvo al requerimiento de 2008, aportando los datos contables reclamados, primero en noviembre y diciembre de 2008 y posteriormente en marzo de 2009.

25 Mediante autos de 14 de julio de 2010, Deutsche Post/Comisión (T-570/08, no publicado, EU:T:2010:311), y Alemania/Comisión (T-571/08, no publicado, EU:T:2010:312), el Tribunal declaró la inadmisibilidad de los recursos interpuestos contra el requerimiento de 2008. Los citados autos fueron recurridos ante el Tribunal de Justicia tanto por la República Federal de Alemania (asunto C-465/10 P) como por Deutsche Post (asunto C-463/10 P).

26 Mediante sentencia de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de 1 de julio de 2008, Deutsche Post/Comisión (T-266/02, EU:T:2008:235).

27 Mediante escrito de 10 de mayo de 2011, la Comisión notificó a la República Federal de Alemania su decisión «de ampliar» de nuevo el procedimiento incoado en 1999 (en lo sucesivo, «Decisión de 2011»), a fin de efectuar un examen en profundidad de la financiación pública de las pensiones de las que Deutsche Post se había beneficiado desde 1995. El 22 de julio de 2011, esta última solicitó al Tribunal que anulara la Decisión de 2011 (asunto T-388/11).

28 Mediante sentencia de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión (C-463/10 P y C-465/10 P, EU:C:2011:656), el Tribunal de Justicia anuló los autos de 14 de julio de 2010, Deutsche Post/Comisión (T-570/08, no publicado, EU:T:2010:311), y Alemania/Comisión (T-571/08, no publicado, EU:T:2010:312), basándose en que el requerimiento de 2008 afectaba directa e individualmente a Deutsche Post, y devolvió los asuntos al Tribunal (asuntos T-570/08 RENV y T-571/08 RENV).

29 En virtud de la Decisión de 2011, la Comisión pidió a la República Federal de Alemania, el 18 de noviembre de 2011, información acerca de la financiación pública de las pensiones en lo que atañe al período posterior a 2007, información que le fue transmitida.

30 Mediante sentencia de 8 de diciembre de 2011, Deutsche Post/Comisión (T-421/07, EU:T:2011:720), el Tribunal declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por Deutsche Post contra la Decisión de 2007, basándose en que dicha Decisión no había modificado la situación jurídica de aquella empresa y no constituía, por tanto, un acto impugnable.

31 Mediante la Decisión 2012/636/UE, de 25 de enero de 2012, relativa a la medida [C] 36/07 (ex NN 25/07) ejecutada por Alemania a favor de Deutsche Post AG (DO 2012, L 289, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión consideró, entre otros extremos, que la financiación pública de las pensiones constituía una ayuda de Estado ilegal, incompatible con el mercado interior. En cambio, estimó que algunas transferencia públicas en favor de Deutsche Post eran una ayuda de Estado compatible con el mercado interior y que las garantías estatales en virtud de las cuales la República Federal de Alemania se había constituido en garante de las deudas contraídas por Deutsche Bundespost antes de su transformación en tres sociedades por acciones debían ser consideradas como una ayuda existente.

32 La Decisión impugnada fue notificada al día siguiente a la República Federal de Alemania.

33 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 4 de abril de 2012, la República Federal de Alemania comunicó al Tribunal que desistía de su recurso en el asunto T-571/08 RENV, el cual fue archivado y eliminado del registro del Tribunal (auto de 10 de mayo de 2012, Alemania/Comisión, T-571/08 RENV, no publicado, EU:T:2012:228).

34 Mediante sentencia de 24 de octubre de 2013, Deutsche Post/Comisión (C-77/12 P, no publicada, EU:C:2013:695), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Deutsche Post/Comisión (T-421/07, EU:T:2011:720), censurando el error de Derecho en el que había incurrido el Tribunal al declarar que la Decisión de 2007 no era un acto impugnable. Asimismo, el Tribunal de Justicia devolvió el asunto al Tribunal para que éste resolviera el litigio en cuestión.

35 Mediante sentencia de 12 de noviembre de 2013, Deutsche Post/Comisión (T-570/08 RENV, no publicada, EU:T:2013:589), el Tribunal desestimó el recurso interpuesto por Deutsche Post contra el requerimiento de 2008. La citada sentencia fue objeto de la rectificación de un error material (auto de 15 de noviembre de 2013, Deutsche Post/Comisión, T-570/08 RENV, no publicado, EU:T:2013:606).

36 Por último, mediante sentencia de 18 de septiembre de 2015, Deutsche Post/Comisión (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), el Tribunal anuló la Decisión de 2007, basándose en que ésta había sido adoptada con infracción del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), y violando el principio de seguridad jurídica, en cuanto que la citada Decisión había abierto de nuevo un procedimiento formal de investigación ya archivado a fin de que se adoptara una nueva decisión, sin haber revocado previamente la decisión de archivo.

**Procedimiento y pretensiones de las partes**

37 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 30 de marzo de 2012, la República Federal de Alemania interpuso el presente recurso.

38 El 13 de junio de 2012 la Comisión presentó el escrito de contestación.

39 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 27 de julio de 2012, UPS y United Parcel Service Deutschland Inc. & Co. OHG solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

40 El 24 de agosto de 2012, la República Federal de Alemania presentó una solicitud de tratamiento confidencial de la demanda y del escrito de contestación con respecto a UPS y a United Parcel Service Deutschland, aportando con este fin una versión no confidencial de la demanda y del escrito de contestación.

41 Mediante auto del Presidente de la Sala Sexta del Tribunal de 11 de septiembre de 2012, se denegó la solicitud de intervención en el litigio de UPS y de United Parcel Service Deutschland, resolviéndose así *ipso iure* la cuestión relativa al tratamiento confidencial de la demanda y del escrito de contestación.

42 El escrito de réplica de la República Federal de Alemania se presentó en la Secretaría del Tribunal el 24 de septiembre de 2012. La dúplica se recibió en dicha Secretaría el 13 de diciembre de 2012.

43 Posteriormente, el presente asunto fue asignado a un nuevo Juez Ponente miembro de la misma Sala.

44 A raíz de la renovación parcial del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Octava, a la que, en consecuencia, se atribuyó el presente asunto.

45 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, con arreglo al artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991, el Tribunal formuló preguntas a las partes, a las que éstas respondieron dentro del plazo señalado. En aras de la recta administración de la justicia y con vistas a una gestión óptima de los asuntos T-421/07 RENV, T-388/11 y T-152/12, en los que Deutsche Post litigaba contra la Comisión, así como del presente asunto, el Tribunal quiso conocer la opinión de las partes sobre cuáles podían o debían ser las prioridades en cuanto al orden de tramitación de todos estos asuntos y sobre la posibilidad de suspender uno o varios de ellos a la espera de que recayera sentencia en los restantes asuntos.

46 A raíz de las observaciones de las partes, mediante autos de 15 de septiembre de 2014 del Presidente de la Sala Primera del Tribunal en el asunto T-388/11, Deutsche Post/Comisión, y del Presidente de la Sala Octava del Tribunal en el presente asunto y en el asunto T-152/12, Deutsche Post/Comisión,

se suspendió el procedimiento en esos tres asuntos a la espera de la sentencia que pusiera fin a la instancia en el asunto T-421/07 RENV, sentencia que, como se indica en el anterior apartado 36, se dictó el 18 de septiembre de 2015.

47 En el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, con arreglo al artículo 89 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, se requirió a las partes para que pusieran en conocimiento del Tribunal qué consecuencias para la sustanciación del presente litigo se derivan, según ellas, de la sentencia de 18 de septiembre de 2015, Deutsche Post/Comisión (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654). El 3 y el 30 de noviembre de 2015, respectivamente, la República Federal de Alemania y la Comisión hicieron llegar sus observaciones a la Secretaría del Tribunal.

48 El 1 de diciembre de 2015, el Tribunal instó a las partes a que le comunicaran sus eventuales observaciones sobre la celebración de la vista a puerta cerrada parcial, en la medida en que algunos de los datos que podrían examinarse en ella coincidían con los datos expuestos por las partes principales en los asuntos T-388/11, Deutsche Post/Comisión, y T-152/12, Deutsche Post/Comisión, datos éstos que habían llevado a Deutsche Post a solicitar su tratamiento confidencial con respecto a las partes coadyuvantes en esos dos asuntos.

49 El 4 de diciembre de 2015, la Comisión indicó a la Secretaría del Tribunal que no tenía ninguna observación que formular y, en esa misma fecha, la República Federal de Alemania hizo llegar a la Secretaría del Tribunal sus observaciones, en las que manifestaba que no veía objeción alguna a que la vista se celebrara a puerta cerrada, pero reservándose el derecho a formular nuevas conclusiones en caso de que en la vista se mencionaran datos no comprendidos en la versión pública de la Decisión impugnada.

50 En la vista de 10 de diciembre de 2015, que se celebró parcialmente a puerta cerrada, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

51 La República Federal de Alemania solicita al Tribunal que:

— Anule los artículos 1 y 4 a 6 de la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

52 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Con carácter principal, desestime el recurso por infundado.

— Con carácter subsidiario, para el supuesto de que se acoja alguna de las partes del segundo motivo, o alguna de las alegaciones que contiene, o para el supuesto de que se estime el séptimo motivo, anule la Decisión impugnada sólo parcialmente, en función del carácter fundado de los mencionados motivos, partes y alegaciones.

— Condene en costas a la República Federal de Alemania.

## Fundamentos de Derecho

53 En apoyo de su recurso, la República Federal de Alemania invoca formalmente diez motivos.

54 El primer motivo se basa en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, y se fundamenta en la aseveración según la cual la financiación pública de las pensiones no favorecía a Deutsche Post. El segundo motivo se basa en que no se tuvo en cuenta esa misma disposición, debido al hecho de que la financiación pública de las pensiones no compensaba los costes de Deutsche Post. El tercer motivo

versa, con carácter principal, sobre la infracción del apartado 1 del artículo 107 TFUE, y, con carácter subsidiario, sobre la infracción del apartado 3 de ese mismo artículo, por haberse tenido en cuenta los ingresos obtenidos por Deutsche Post aplicando las tarifas reguladas de correos. El cuarto motivo se basa en la infracción de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y del Reglamento n.º 659/1999, así como en la existencia de desviación de poder y en la utilización de procedimiento inadecuado, debido a la exigencia del reembolso de ingresos obtenidos por Deutsche Post aplicando las mencionadas tarifas reguladas. El quinto motivo se basa igualmente en la infracción tanto de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE cuanto del Reglamento n.º 659/1999, así como en la existencia de desviación de poder y en la utilización de procedimiento inadecuado debido a la investigación de subvenciones cruzadas. El sexto motivo versa, con carácter principal, sobre la infracción del apartado 1 del artículo 107 TFUE, y, con carácter subsidiario, sobre la infracción del apartado 3 de ese mismo artículo, en razón de cálculos erróneos en la comparación de las cargas sociales de Deutsche Post con las de las empresas competidoras. El séptimo motivo se basa, con carácter principal, en la infracción del apartado 1 del artículo 107 TFUE, y, con carácter subsidiario, en la infracción del apartado 3 de ese mismo artículo, debido a la calificación de ayuda de Estado incompatible con el mercado interior entre 1995 y 2002. El octavo motivo se basa en que no se tuvo en cuenta el artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento n.º 659/1999, debido a la calificación de nueva ayuda. El noveno motivo se refiere únicamente al artículo 4, apartados 1 y 4, de la Decisión impugnada, que, según la República Federal de Alemania, resulta contrario al artículo 7, apartado 5, y al artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999. Por último, el décimo motivo se refiere a la duración excesivamente prolongada del procedimiento y a la pasividad de la Comisión, circunstancias ambas que, según la demandante, conculcan el artículo 6 TUE, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y el artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999.

55 No obstante, en la medida en que la República Federal de Alemania arguye, para fundamentar sus motivos primero, segundo y sexto, que la Decisión impugnada adolece de falta de motivación, el examen de las alegaciones relacionadas con esta cuestión será disociado del examen de las alegaciones de fondo y tratado en el marco de un motivo distinto (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartados 66 y 67, y de 5 de diciembre de 2013, Comisión/Edison, C-446/11 P, no publicado, EU:C:2013:798, apartado 20).

56 Dado que la falta de motivación está relacionada con los vicios sustanciales de forma, el Tribunal considera oportuno examinar el motivo en que aquélla se invoca antes de abordar los motivos relacionados con normas materiales.

*Sobre la falta de motivación de la Decisión impugnada*

57 La República Federal de Alemania sostiene que la Decisión impugnada adolece de falta de motivación, en primer lugar, en lo relativo a la aseveración según la cual la financiación pública de las pensiones constituye una ventaja selectiva en favor de Deutsche Post; en segundo lugar, con respecto a la afirmación según la cual dicha financiación corresponde a cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa; en tercer lugar, en lo relativo a la falta de explicación de la Comisión en cuanto a la inaplicabilidad al caso de autos de la doctrina jurisprudencial contenida en la sentencia de 16 de marzo de 2004, Danske Busvognmænd/Comisión (T-157/01, en lo sucesivo, «sentencia Combus», EU:T:2004:76), y, en cuarto lugar, en lo relativo a la negativa a tomar en consideración la argumentación expuesta por la República Federal de Alemania para demostrar el carácter erróneo del índice de referencia elegido por la Comisión.

58 La Comisión refuta las anteriores afirmaciones.

59 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de modo que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal competente pueda ejercer su control (véase la sentencia de 11 de diciembre de 2013, Cisco Systems y Messagenet/Comisión, T-79/12, EU:T:2013:635, apartado 108 y jurisprudencia citada). A este respecto, en la motivación de las decisiones que la Comisión ha de adoptar para garantizar la aplicación del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado, dicha institución no está obligada a definir su posición sobre todas las alegaciones que los interesados formulen para fundamentar sus pretensiones. Es suficiente con que exponga los hechos y las consideraciones jurídicas que revistan una importancia esencial en la configuración general de la Decisión (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 96, y de 16 de diciembre de 2010, Países Bajos y NOS/Comisión, T-231/06 y T-237/06, EU:T:2010:525, apartados 141 y 142 y jurisprudencia citada).

60 La cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse, en particular, las sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's Franc, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 63; de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 88, y de 16 de septiembre de 2013, Iliad y otros/Comisión, T-325/10, EU:T:2013:472, apartado 260). De este modo, la Comisión no incumplirá la obligación de motivación que le incumbe aunque en la decisión que adopte no defina su postura sobre elementos que estén manifiestamente fuera de contexto, carentes de significado o claramente secundarios (sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 64; de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 89, y de 27 de septiembre de 2012, Wam Industriale/Comisión, T-303/10, no publicada, EU:T:2012:505, apartado 87).

61 A la luz de los mencionados principios procede verificar si los cuatro puntos de la Decisión impugnada que la República Federal de Alemania estima que adolecen de falta de motivación adolecen efectivamente de ella.

62 En lo que atañe a la aseveración según la cual la financiación pública de las pensiones constituye una ventaja selectiva en favor de Deutsche Post, de la Decisión impugnada resulta, por una parte, que el carácter selectivo reside, según la Comisión, en el hecho de que «la subvención a las pensiones sólo se concedió al Fondo de Pensiones para liberar a Deutsche Post de los costes de las pensiones de los funcionarios y, por lo tanto, en última instancia beneficia a Deutsche Post» (considerando 259 de la Decisión impugnada), y, por otra parte, en cuanto a la existencia misma de una ventaja, que la Comisión expuso en el punto VII.1.1 —cuyo epígrafe es «Ventaja financiera derivada de la reforma de las pensiones de 1995»— las razones por las cuales consideraba que en el caso de autos se había acreditado una ventaja de ese tipo (considerandos 260 a 274 de la Decisión impugnada), esmerándose en refutar los argumentos alegados por la República Federal de Alemania. Por lo tanto, en este punto la Decisión impugnada ha sido motivada suficientemente con arreglo a Derecho.

63 En lo que atañe a la alegación basada en que la Comisión no motivó la afirmación según la cual la financiación pública de las pensiones corresponde a cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa, procede observar que en este punto la Comisión se limitó a hacer constar que ese tipo de contribución del empresario corresponde al modo normal de funcionamiento de una empresa en una economía de mercado, constatación sobre cuyo carácter fundado no procede pronunciarse en la fase del examen de la obligación de motivación. A este respecto, en el considerando 263 de la Decisión impugnada se indica «que los costes que una empresa ha de asumir por sus obligaciones en virtud de la legislación laboral o de los convenios colectivos celebrados con los sindicatos, por ejemplo los costes de pensiones, forman parte de los costes normales que una empresa

debe financiar con cargo a sus propios recursos» y que «estos costes deben considerarse inherentes a la actividad económica». Cabe añadir que la Comisión hizo referencia, además, a su práctica decisoria y a la jurisprudencia del Tribunal (notas n.os 6 y 7 de la Decisión impugnada). Por lo tanto, la Comisión tampoco infringió el artículo 296 TFUE en este punto.

64 En lo que atañe a la alegación de que no hubo explicación alguna por parte de la Comisión en cuanto a la inaplicabilidad al caso de autos de la sentencia de 16 de marzo de 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), tal alegación no se ajusta a los hechos, puesto que en la Decisión impugnada la Comisión definió expresamente su posición sobre este aspecto de la argumentación de la República Federal de Alemania. En el considerando 260 de la Decisión impugnada, la Comisión se refiere a esta alegación y, en el considerando 262, la refuta detalladamente. Además, el considerando 115 de la Decisión impugnada menciona la Decisión de 2011, en la que la Comisión también había excluido la citada sentencia por considerarla inaplicable al caso de autos. Por lo tanto, la Decisión impugnada está suficientemente motivada a este respecto.

65 En lo que atañe, por último, a la supuesta inexistencia de elementos que justifiquen la negativa a tener en cuenta los argumentos de la República Federal de Alemania relativos a la determinación del tipo de cotización de referencia, cabe observar, por una parte, que la Comisión expuso con claridad las razones por las cuales había aplicado los tipos de cotización total —a saber, cuota empresarial y cuota del trabajador— a los seguros de vejez y de paro, así como la cotización del empresario a los seguros de enfermedad y cuidados especiales (considerandos 301 a 306 de la Decisión impugnada), y, por otra parte, examinó las objeciones formuladas por el Estado miembro de que se trata y posteriormente las rechazó (considerandos 308 a 311 de la Decisión impugnada). Por otro lado, es preciso recordar que, en virtud de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 59, la Comisión no está obligada a pronunciarse sobre todos y cada uno de los argumentos que se alegan ante ella. También en lo que atañe a este cuarto punto, la Decisión impugnada está suficientemente motivada.

66 Por consiguiente, procede desestimar todas las alegaciones basadas en la falta de motivación de la Decisión impugnada.

67 Procede ahora examinar conjuntamente los motivos cuarto y quinto del recurso, en virtud de los cuales la República Federal de Alemania solicita al Tribunal que precise el alcance exacto de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, así como del Reglamento n.º 659/1999, en lo que atañe a las facultades atribuidas a la Comisión para investigar si existe una ayuda de Estado.

*Sobre los motivos cuarto y quinto del recurso, relativos al alcance de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, así como del Reglamento n.º 659/1999, en lo que atañe a las facultades atribuidas a la Comisión para investigar si existe una ayuda de Estado, y en lo relativo a la existencia de desviación de poder y de utilización de procedimiento inadecuado*

68 En el marco de su cuarto motivo, la República Federal de Alemania sostiene que, habida cuenta de la orden de recuperación que figura en el artículo 4, apartado 4, de la Decisión impugnada, la Comisión exigió ilegalmente el reembolso de ingresos obtenidos por Deutsche Post aplicando tarifas reguladas. En el marco de su quinto motivo, dicho Estado miembro alega que tanto el Derecho primario como el Derecho derivado se oponen a la investigación de subvenciones cruzadas.

69 La Comisión se opone a estas alegaciones.

70 En primer lugar, debe recordarse que el único destinatario de una Decisión como la Decisión impugnada es el Estado miembro de que se trate, es decir, en este caso, la República Federal de Alemania (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, EU:C:1974:71, apartados 16 y 18; de 25 de junio de 1998, British Airways y otros/Comisión, T-371/94 y T-394/94, EU:T:1998:140, apartado 92, y de 11 de marzo de 2009, TF1/Comisión, T-354/05,

EU:T:2009:66, apartado 31), lo que, además, se hace constar expresamente en el artículo 7 de la Decisión impugnada. En efecto, a dicho Estado miembro incumbe adoptar, contra su propia voluntad, medidas jurídicamente vinculantes para dar cumplimiento a las obligaciones que se derivan para él del Derecho de la Unión [auto de 21 de enero de 2014, Francia/Comisión, C-574/13 P(R), EU:C:2014:36, apartado 24], a saber, en particular, recuperar del beneficiario o beneficiarios la ayuda que la Comisión considere que se ha concedido ilegalmente.

71 Por lo tanto, es erróneo sostener, como hace la República Federal de Alemania en el marco del cuarto motivo, que la Comisión exigió, aunque fuera indirectamente, el reembolso de ingresos derivados de tarifas reguladas. Al Estado miembro de que se trata, único destinatario de la Decisión impugnada, se le obligó simplemente a recuperar de Deutsche Post el importe correspondiente a una serie de medidas que la Comisión había considerado constitutivas de una ayuda de Estado ilegal, sin que dicho Estado designe a tal efecto —y *a fortiori* sin que tenga obligación de designar— una partida específica de la contabilidad de Deutsche Post. Así pues, no puede sino carecer de incidencia sobre la legalidad de la Decisión impugnada el hecho de que Deutsche Post reembolse el referido importe utilizando para ello los beneficios obtenidos al aplicar tarifas reguladas de correo o según otras modalidades.

72 En segundo lugar, la República Federal de Alemania tampoco puede invocar fundadamente, en el marco del quinto motivo, la prohibición en el caso particular de investigar la existencia de eventuales subvenciones cruzadas.

73 Conviene recordar que, a la luz de los principios derivados de la jurisprudencia, el artículo 107 TFUE, apartado 1, no sólo no se opone al control de la existencia de las mencionadas subvenciones cruzadas, sino que, por el contrario, implica que se proceda a llevar a cabo una investigación de ese tipo.

74 En efecto, la finalidad del artículo 107 TFUE es evitar que los intercambios comerciales entre Estados miembros resulten afectados por ventajas concedidas por las autoridades públicas que, bajo formas diversas, falseen o amenacen con falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (sentencias de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, EU:C:1974:71, apartado 26, y de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, apartado 12). Por consiguiente, el concepto de ayuda comprende no sólo las prestaciones positivas, como las subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (sentencias de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, apartado 13, y de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, EU:C:1996:285, aparado 58).

75 Más concretamente, la correcta aplicación del Derecho de la Unión supone verificar si los ingresos obtenidos de una actividad legalmente subvencionada se utilizan para financiar otras actividades de la misma empresa (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de junio de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, apartado 50; de 27 de febrero 1997, FFSA y otros/Comisión, T-106/95, EU:T:1997:23, apartados 187 a 190, y de 1 de julio de 2010, M6 y TF1/Comisión, T-568/08 y T-573/08, EU:T:2010:272, apartados 118, 121, 126 y 135), disponiendo la Comisión de cierto margen de apreciación en cuanto a la adopción del método más apropiado para comprobar la inexistencia de subvención cruzada en beneficio de las actividades competitivas (sentencia de 27 de febrero de 1997, FFSA y otros/Comisión, T-106/95, EU:T:1997:23, apartado 187).

76 Aunque la denominación de su quinto motivo (véase el anterior apartado 54) no permite suponerlo, parece que la República Federal de Alemania reconoce, en realidad, el derecho de la Comisión a proceder a investigar la existencia de subvenciones cruzadas, pero niega que en el caso de autos concurran los requisitos para llevar a cabo una investigación de este tipo. De este modo, dicho Estado miembro indica en su escrito de demanda lo siguiente: «Aunque sólo sea porque no se ha producido

ninguna transferencia de “fondos estatales” en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, no concurren los presupuestos de una subvención cruzada, a efectos de la legislación en materia de ayudas de Estado».

77 En cualquier caso, no consta en modo alguno que, cuando la Comisión llevó a cabo el examen de la compatibilidad de la ayuda supuestamente resultante del artículo 16 de la Ley relativa al estatuto de los empleados de correos en relación con la aplicación del artículo 20, apartado 2, de la Ley postal — aplicación que permitió a Deutsche Post destinar al fondo de pensiones una parte de los ingresos obtenidos de la aplicación de las tarifas reguladas—, dicha institución hubiera procedido a investigar la posible existencia de una subvención cruzada, investigación que debe llevarse a cabo, por definición, en la fase de determinación de la existencia misma de la ayuda, y no en la fase de comprobación de la compatibilidad de ésta con el mercado interior.

78 La República Federal de Alemania sostiene, por otra parte, que si la Comisión consideraba que la regulación de los precios prevista en el artículo 20, apartado 2, de la Ley postal ocasionaba subvenciones cruzadas, incumbía a dicha institución interponer un recurso por incumplimiento de un Estado con arreglo al artículo 258 TFUE. La República Federal de Alemania estima, en consecuencia, que se ha incurrido en desviación de poder y en utilización de procedimiento inadecuado.

79 No puede acogerse esta alegación. En efecto, los órganos jurisdiccionales de la Unión ya rechazaron un razonamiento similar cuando, en un caso en el que la Comisión optó por perseguir un abuso de posición dominante por parte de un operador histórico alemán en materia de telefonía en lugar de demandar al Estado miembro autor de la legislación que había hecho posible tal abuso, recordaron que, aun cuando la Comisión hubiera podido incoar por esta razón un procedimiento por incumplimiento contra la República Federal de Alemania, ello no podría afectar en absoluto a la legalidad de la Decisión impugnada (sentencia de 10 de abril de 2008, Deutsche Telekom/Comisión, T-271/03, EU:T:2008:101, apartado 271), y, en un sentido más amplio, que, en el sistema establecido por el artículo 258 TFUE, la Comisión dispone de una facultad discrecional para iniciar un recurso por incumplimiento, lo que tiene como consecuencia que no corresponde a los órganos jurisdiccionales de la Unión determinar si el ejercicio de dicha facultad es o no oportuno (sentencias de 26 de junio de 2003, Comisión/Francia, C-233/00, EU:C:2003:371, apartado 31, y de 14 de octubre de 2010, Deutsche Telekom/Comisión, C-280/08 P, EU:C:2010:603, apartado 47).

80 Por consiguiente, la desviación de poder y la utilización de procedimiento inadecuado no se han acreditado en relación con el quinto motivo. Tampoco se han acreditado en relación con el cuarto motivo, en el que también fueron invocados.

81 La República Federal de Alemania alega que, a raíz de una denuncia formulada el 22 de abril de 2004 por UPS fundamentándose en el artículo 102 TFUE (considerando 46 de la Decisión impugnada), la Comisión había incoado un procedimiento con objeto de que se declarara el abuso de posición dominante de Deutsche Post por haber facturado sus servicios regulados de correspondencia a precios excesivos, y que el 25 de marzo de 2008 dicha institución renunció a seguir tramitando el referido procedimiento al estimar que era difícil poder probar tal abuso (considerando 48 de la Decisión impugnada).

82 Según la República Federal de Alemania, la imposibilidad de poder probar el abuso de posición dominante de Deutsche Post fue lo que llevó a la Comisión a recurrir artificialmente a otro procedimiento, a saber, el control de las ayudas de Estado.

83 En este punto basta con poner de relieve que el mero hecho de que, en el marco de la valoración de las pruebas de que la Comisión disponga para sancionar una infracción del artículo 102 TFUE, dicha institución renuncie a reprimir un abuso de posición dominante que considere no estar en condiciones de acreditar suficientemente con arreglo a Derecho, constituye una ilustración del principio de buena administración y supone la observancia del propio principio de legalidad.

84 Más aún, una decisión sólo estará viciada de desviación de poder o de utilización de procedimiento inadecuado cuando resulte, en función de indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que fue adoptada para alcanzar fines distintos de los alegados (sentencias de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, EU:C:1996:431, apartado 69, y de 16 de septiembre de 1998, IECC/Comisión, T-133/95 y T-204/95, EU:T:1998:215, apartado 188). Además, en el caso de pluralidad de finalidades, aunque a los motivos válidos se una uno injustificado, no por ello la Decisión estará viciada de desviación de poder, siempre y cuando no sacrifique la finalidad esencial (sentencias de 21 de diciembre de 1954, Italia/Alta Autoridad, 2/54, EU:C:1954:8, pp. 73 y ss., especialmente p. 103; de 8 de julio de 1999, Vlaamse Televisie Maatschappij/Comisión, T-266/97, EU:T:1999:144, apartado 131, y de 21 de septiembre de 2005, EDP/Comisión, T-87/05, EU:T:2005:333, apartado 87).

85 En el caso de autos, nada permite deducir que la Decisión impugnada no haya sido adoptada para sancionar una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior o, en cualquier caso, principalmente con ese fin.

86 De lo anterior resulta que procede desestimar los motivos cuarto y quinto.

87 Procede examinar a continuación los motivos primero y segundo, así como la primera parte de los motivos tercero, sexto y séptimo, relacionados con la cuestión de la existencia de una ayuda de Estado en el caso de autos.

*Sobre los motivos primero y segundo, así como sobre la primera parte de los motivos tercero, sexto y séptimo, en tanto en cuanto se refieren a la existencia de una ayuda de Estado*

88 Procede recordar de inmediato que la calificación de ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, implica que concurran cuatro criterios, a saber, que exista una intervención del Estado o mediante fondos estatales, que esa intervención pueda afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, que confiera una ventaja a su beneficiario y que falsee o amenace con falsear la competencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de marzo de 1993, Sloman Neptun, C-72/91 y C-73/91, EU:C:1993:97, apartado 18; de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 15, y de 11 de junio de 2009, Italia/Comisión, T-222/04, EU:T:2009:194, apartado 39)

89 La medida cuya anulación solicita la República Federal de Alemania es la calificación como ayuda de Estado incompatible con el mercado interior, en los términos en que tal ayuda se define en el artículo 1 de la Decisión impugnada, en lo que atañe a la «subvención a las pensiones a Deutsche Post». Con esta terminología, la Comisión se refiere muy concretamente a la financiación pública de las pensiones de los antiguos funcionarios de los servicios postales (considerando 3 de la Decisión impugnada), con exclusión, por consiguiente, de la financiación pública de las pensiones de los antiguos agentes contractuales contratados a partir del 1 de enero de 1995. En consecuencia, también procederá interpretar en este sentido la expresión «financiación pública de las pensiones», que se utiliza en la presente sentencia. Tal financiación está regulada en el artículo 16 de la Ley relativa al estatuto de los empleados de correos, que constituye pues el objeto de la Decisión impugnada. Sin embargo, procede señalar que, en la fase de valoración de la compatibilidad de la supuesta ayuda con el mercado interior, la Comisión subrayó que los efectos de esta última Ley y los del artículo 20, apartado 2, de la Ley postal se acumulaban para descargar a Deutsche Post del coste de las pensiones de jubilación de sus antiguos funcionarios (considerandos 116 y 332 a 338 de la Decisión impugnada).

90 Así pues, al examinar los diferentes motivos invocados a este respecto por la República Federal de Alemania, procederá verificar si la financiación pública de las pensiones podía calificarse fundadamente de ayuda de Estado a la luz de los criterios recordados en el anterior apartado 88.

En lo que atañe al primer criterio, relativo a la existencia de una intervención del Estado o mediante fondos estatales

91 Es preciso hacer constar que, en el caso de autos, no cabe ninguna duda de la intervención del Estado ni de la utilización de fondos estatales. Tales hechos resultan manifiestos a la luz del mecanismo establecido por el artículo 16 de la Ley relativa al estatuto de los empleados de correos, puesto que, tal y como se indicó en el anterior apartado 10, el Estado federal se hizo cargo, en lo que atañe a los años que van de 1995 a 1999, de la diferencia entre el coste total de las pensiones de jubilación de los antiguos funcionarios de Deutsche Post y una cantidad anual de 4 000 millones de marcos alemanes (DEM) (aproximadamente 2 045 millones de euros), y posteriormente, a partir del año 2000, de la diferencia entre el coste total de las pensiones de jubilación de los antiguos funcionarios y el 33 % de las retribuciones brutas de los funcionarios de Deutsche Post en servicio activo.

92 No obstante, la República Federal de Alemania objeta a lo anterior que los mencionados recursos corresponden únicamente a los ingresos obtenidos por Deutsche Post mediante la aplicación de tarifas reguladas, ingresos que no cabe calificar de fondos estatales, puesto que corresponden a la remuneración por parte de sus clientes de servicios prestados por Deutsche Post en el marco de relaciones económicas privadas.

93 Sin embargo, esta tesis no resiste al análisis. Constituye un hecho incontrovertido que, en virtud de la intervención del Estado federal, se descargó a Deutsche Post del coste de las pensiones debidas a sus funcionarios jubilados, coste que, de no haber sido por la referida intervención, Deutsche Post habría debido repercutir sobre las tarifas no reguladas de sus servicios. De este modo, la Comisión sostiene fundadamente que la cantidad en que se redujo el importe total de las cargas correspondientes al pago de las referidas pensiones se elevaba a 151 millones de euros en 1995, para alcanzar los 3 203 millones de euros en 2010. Durante el período 1995-2010, asumir esta obligación supuso alcanzar un importe correspondiente a más de 37 000 millones de euros.

94 Por otro lado, la circunstancia de que una parte de los ingresos derivados de las tarifas aprobadas por el regulador postal en virtud del artículo 20, apartado 2, de la Ley postal estuviera destinada a minorar la contribución de Deutsche Post al fondo de pensiones tiene como consecuencia que la asunción de costes por el Estado federal —determinada basándose en la cantidad global y, posteriormente, en el porcentaje a los que se ha hecho referencia en el anterior apartado 91— resultara superior a lo que debería haber sido. Así pues, se trata, en definitiva, de un exceso de subvención pública, por más que sea exacto que, considerados intrínsecamente, los ingresos resultantes de las tarifas reguladas son de naturaleza privada.

95 Por consiguiente, concurre el primer criterio, relativo a la intervención del Estado o a la utilización de fondos estatales.

En lo que atañe a los criterios segundo y cuarto, relativos al perjuicio del comercio entre los Estados miembros y al menoscabo o riesgo de menoscabo de la competencia

96 La República Federal de Alemania no cuestiona de manera específica la aplicación de estos dos criterios en el presente asunto. En cualquier caso, procede declarar que la Comisión no incurrió en error de Derecho ni de apreciación al estimar, en los considerandos 275 a 277 de la Decisión impugnada, que concurrían los criterios de perjuicio del comercio entre Estados miembros y de menoscabo de la competencia, habida cuenta de que, por un lado, los mercados de paquetería, periódicos y revistas siempre habían estado abiertos a la competencia en Alemania y de que, por otro lado, a raíz de la apertura del mercado del correo a la competencia, Deutsche Post había ido perdiendo paulatinamente su derecho exclusivo en este sector, en el que habían entrado nuevas empresas.

En lo que atañe al tercer criterio, relativo a la existencia de una ventaja concedida a una empresa o a un tipo de producción

97 La República Federal de Alemania sostiene que se han pasado por alto los dos componentes de este criterio. Dicho Estado miembro considera, en primer lugar, que aun suponiendo que en el caso de autos hubiera habido una ventaja selectiva, el beneficiario o los beneficiarios de ésta no serían una empresa a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, en segundo lugar, que la financiación pública de las pensiones no dio lugar a tal ventaja.

98 Procede examinar sucesivamente estos dos aspectos.

– En lo que atañe a la identidad del beneficiario de la supuesta ventaja y a su condición de empresa

99 En el marco de su primer motivo, la República Federal de Alemania sostiene que el beneficiario de la medida en cuestión no es Deutsche Post sino, o bien directamente el fondo de pensiones de los antiguos funcionarios de los servicios postales, o bien indirectamente los propios funcionarios jubilados, es decir, personas físicas.

100 La Comisión se opone a este punto de vista.

101 Procede refutar las alegaciones formuladas por la República Federal de Alemania en cuanto a la identidad y naturaleza del beneficiario de la financiación pública de las pensiones. En efecto, de los documentos obrantes en autos resulta que, de no haber contado con tal financiación, Deutsche Post, cuya condición de empresa no puede ser objeto de controversia, se hubiera visto obligada a abonar, en beneficio de los antiguos funcionarios de las entidades en cuyos derechos y obligaciones se había subrogado, una determina cantidad adicional relacionada con los sueldos abonados, contribución de la que se vio parcialmente eximida. Por consiguiente, Deutsche Post es, sin discusión posible, el beneficiario de la medida en cuestión.

102 Así pues, procede verificar si esta financiación parcial, tal como se ha definido en el anterior apartado 10, pudo calificarse fundadamente de ventaja a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

– En lo que atañe a la existencia de una ventaja en beneficio de Deutsche Post a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1

103 Procederá, en un primer momento, recordar de qué modo interpreta el juez de la Unión el concepto de ventaja, antes de resumir, en un segundo momento. el contenido de la Decisión impugnada a este respecto, para posteriormente, en un tercer momento, determinar, a la vista de los motivos y alegaciones formulados por la República Federal de Alemania, si el razonamiento de la Comisión permitía en el caso de autos llegar a la conclusión de la existencia de una ventaja a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, en consecuencia, de una ayuda de Estado, en la medida en que, tal y como se ha declarado en los anteriores apartados 91 a 96, concurrían los restantes criterios.

104 En primer lugar, el concepto de ayuda de Estado, tal como se define en el Tratado, tiene carácter jurídico y debe interpretarse sobre la base de elementos objetivos. Por este motivo, en principio y teniendo en cuenta tanto los elementos concretos del litigio que se presentan ante él como el carácter técnico o complejo de las apreciaciones realizadas por la Comisión, el juez de la Unión debe realizar un control íntegro en lo que atañe a la cuestión de si una medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1 (sentencias de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 111, y de 16 de septiembre de 2013, British Telecommunications y BT Pension Scheme Trustees/Comisión, T-226/09 y T-230/09, no publicada, EU:T:2013:466, apartado 39).

105 Por lo tanto, así sucede en lo que atañe al punto de determinar si una medida confiere o no una ventaja a una empresa.

106 La ventaja debe ser de naturaleza económica y tener carácter selectivo.

107 La ventaja debe ser de naturaleza económica, es decir, que incumbe a la Comisión la obligación de hacer un análisis completo de todos los elementos pertinentes de la transacción controvertida y de su contexto, incluida la situación de la empresa beneficiaria y del mercado de que se trate, para comprobar si la empresa beneficiaria percibe una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, T-228/99 y T-233/99, EU:T:2003:57, apartados 251 y 257, y de 3 de marzo de 2010, Bundesverband deutscher Banken/Comisión, T-163/05, EU:T:2010:59, apartado 98).

108 En el marco de la comprobación que acaba de mencionarse, la Comisión debe tener en cuenta, como elementos del contexto pertinente, todas las particularidades del régimen jurídico del que forme parte la medida nacional objeto de examen. A este respecto, es preciso recordar, en primer término, que el artículo 107 TFUE, apartado 1, no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (sentencia de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, EU:C:2011:368, apartado 94), y, en segundo término, que una intervención que no tenga por efecto situar a las empresas a las que se aplica en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras no está sujeta al artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 87).

109 En este contexto, ya se ha declarado que una compensación que represente la contrapartida de los servicios prestados por las empresas beneficiarias por la ejecución de obligaciones de servicio público no confiere una ventaja a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, y que, en consecuencia, tal compensación no estará incluida en el ámbito de aplicación de dicha disposición cuando, entre otras cosas, no supere el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. En efecto, si concurre este criterio, la financiación en cuestión no fortalecerá la posición competitiva de la empresa que se beneficia de ella (sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 92).

110 Por otra parte, dado que el artículo 107 TFUE, apartado 1, tiene como único objeto prohibir las ventajas que favorezcan a determinadas empresas, el concepto de ayuda sólo comprende las intervenciones que reduzcan los costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa y que hayan de considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en las condiciones normales de mercado mencionadas en el anterior apartado 107 (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, EU:C:1974:71, apartado 26; de 15 de marzo 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, apartados 12 y 13, y de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 84 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, una medida mediante la que un Estado miembro libera a una empresa —obligada inicialmente por ley a continuar dando empleo a los funcionarios de la entidad en cuyos derechos y obligaciones se subrogue y a indemnizar a dicho Estado como contrapartida de las retribuciones y pensiones que éste continuaba abonando— de la «desventaja estructural» que constituye «el régimen privilegiado y costoso de [esos] funcionarios» en comparación con el régimen de los trabajadores de las empresas privadas que compiten con dicha empresa no constituye, en principio, una intervención que reduzca los costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa ni tampoco, por consiguiente, una ayuda (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de marzo de 2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, apartados 6, 7, 56 et 57). No

obstante, incluso en un supuesto de este tipo, debe existir una relación directa entre los costes adicionales efectivamente soportados y la cuantía de la ayuda (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de noviembre de 2008, Hotel Cipriani y otros/Comisión, T-254/00, T-270/00 y T-277/00, EU:T:2008:537, apartado 189, y de 16 de septiembre de 2013, British Telecommunications y BT Pension Scheme Trustees/Comisión, T-226/09 y T-230/09, no publicada, EU:T:2013:466, apartado 72), lo que permite medir el efecto neto de dicha ayuda.

111 La ventaja debe tener asimismo carácter selectivo. En efecto, según reiterada jurisprudencia, el artículo 107 TFUE, apartado 1, prohíbe las ayudas de Estado «[que favorezcan] a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas selectivas (sentencias de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión, C-66/02, EU:C:2005:768, apartado 94, y de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, EU:C:2006:511, apartado 52). En lo que atañe a la apreciación de este requisito del carácter selectivo, el artículo 107 TFUE, apartado 1, requiere que se determine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, apartado 41; de 29 de abril de 2004, GIL Insurance y otros, C-308/01, EU:C:2004:252, apartado 68, y de 3 de marzo de 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, apartado 40). A efectos de determinar si una medida es selectiva, resulta necesario examinar si, en el marco de un régimen jurídico concreto, dicha medida puede favorecer a determinadas empresas en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable (sentencias de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, EU:C:2006:511, apartado 56, y de 28 de julio de 2011, Mediaset/Comisión, C-403/10 P, no publicada, EU:C:2011:533, apartado 36).

112 Así pues, la ventaja en cuestión únicamente debe apreciarse en relación con los competidores de la empresa de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 2012, Italia/Comisión, T-257/10, no publicada, EU:T:2012:504, apartado 70). Por lo demás, la razón de ser de la recuperación de una ayuda ilegal radica en que el beneficiario pierda la ventaja de la que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores y en que se restablezca así la situación anterior al otorgamiento de la ayuda (véase la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, EU:C:2004:234, apartados 103 y 104 y jurisprudencia citada; sentencia de 27 de septiembre de 2012, Italia/Comisión, T-257/10, no publicada, EU:T:2012:504, apartado 147).

113 En segundo lugar, tal y como se ha indicado en el marco del examen de la motivación de la Decisión impugnada, la Comisión dedicó los considerandos 260 a 274 de dicha Decisión, bajo el epígrafe «Ventaja financiera derivada de la reforma de las pensiones de 1995», a exponer de qué modo, según ella, Deutsche Post se había beneficiado de una ventaja.

114 La Comisión comenzó recordando, en el considerando 261 de la Decisión impugnada, que se trataba de examinar si la financiación pública de las pensiones había liberado a Deutsche Post de costes que normalmente una empresa tendría que soportar, impidiendo de este modo que las fuerzas presentes en el mercado produjeran sus efectos normales.

115 En el considerando 262 de la Decisión impugnada, la Comisión desestimó las alegaciones de la República Federal de Alemania basadas en la inaplicabilidad al caso de autos de la jurisprudencia contenida en la sentencia de 16 de marzo de 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76).

116 En el considerando 263 de esa misma Decisión, la Comisión formuló, como premisa mayor de su silogismo, la afirmación de que los costes que una empresa ha de asumir por sus obligaciones en virtud de la legislación laboral o de los convenios colectivos forman parte de los costes normales que una empresa debe financiar con cargo a sus propios recursos, y, como premisa menor, la aserción de que las cotizaciones para las pensiones de jubilación —determinadas en virtud de la legislación de trabajo o de los convenios colectivos— forman parte de aquellos costes normales. La Comisión dedujo

de ello que, en lo relativo a las pensiones de sus antiguos funcionarios, Deutsche Post se encontraba frente a un coste inherente a la actividad económica de la empresa a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

117 En los considerandos 264 a 266 de la Decisión impugnada se expone la evolución del régimen jurídico del servicio alemán de correos a partir de 1950 y hasta 1995 (véanse, a este respecto, los anteriores apartados 1 a 12). La Comisión dedujo de la mencionada evolución que Deutsche Bundespost primero, y Postdienst posteriormente, asumían íntegramente una carga que Deutsche Post ya no soporta sino en parte, y de ahí que disfrute de una ventaja.

118 En el considerando 267 de la Decisión impugnada, la Comisión afirma que los argumentos sobre la cuestión de si Deutsche Post soportaba costes de pensión más elevados que sus competidores privados «[eran] irrelevantes para establecer si la subvención a las pensiones constitu[ía] ayuda estatal», pero que, en cambio, debían tenerse en cuenta «al evaluar la compatibilidad [de la ayuda]». Esta misma idea se expresa en el considerando 268 de la Decisión impugnada.

119 Por último, los considerandos 269 a 273 de la Decisión impugnada versan sobre la refutación de diversos argumentos alegados por la República Federal de Alemania en el curso del procedimiento administrativo.

120 En tercer lugar, es preciso determinar, a la vista de los motivos y alegaciones formulados por la República Federal de Alemania a este respecto, si la Comisión declaró fundadamente que existía una ventaja concedida por dicho Estado miembro à Deutsche Post.

121 Tal y como se indica en el anterior apartado 87, la República Federal de Alemania dedicó varios motivos a poner en tela de juicio la existencia de una ayuda de Estado en el presente caso. En el marco de cada uno de esos motivos, dicho Estado miembro niega que Deutsche Post haya disfrutado de una ventaja a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

122 Procede examinar de inmediato las alegaciones que la República Federal de Alemania dedica, en su primer motivo, a refutar que en el presente asunto concurra el tercer criterio mencionado, relativo a la existencia de una ventaja económica y selectiva.

123 La Comisión solicita al Tribunal que desestime las referidas alegaciones.

124 Para empezar, la República Federal de Alemania alega que la financiación pública de las pensiones no constituye para Deutsche Post una ventaja porque el importe que debe abonar «al fondo de pensiones viene determinado por la ley». No obstante, procede desestimar tal alegación por ser inoperante, puesto que la Comisión estaba precisamente obligada a determinar en esta fase si, en virtud del artículo 16 de la Ley relativa al estatuto de los empleados de correos, Deutsche Post disfrutaba de una ventaja económica frente a sus competidores de la que no disponía con anterioridad. A este respecto, es de todo punto irrelevante que la ventaja, en caso de que resulte demostrada, se derive de una obligación legal o de una intervención del Estado que adopte alguna otra forma, habida cuenta de que en uno y otro supuesto resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 107 TFUE, apartado 1.

125 A continuación, la República Federal de Alemania sostiene que, a efectos de determinar si existía una ayuda de Estado, la Comisión tuvo en cuenta datos relacionados con el marco legal alemán de la seguridad social y de las relaciones laborales. Sin embargo, procede hacer constar que esta alegación no se ajusta a los hechos, puesto que en la Decisión impugnada la Comisión no expuso consideraciones de esta naturaleza sino en la fase de apreciación de la compatibilidad de la ayuda alegada con el mercado interior.

126 Por último, la República Federal de Alemania invoca la práctica decisoria anterior de la Comisión, haciendo referencia a la Decisión 2009/945/CE, de 13 de julio de 2009, relativa a la reforma del método de financiación del régimen de pensiones de la RATP [Ayuda estatal C 42/07 (ex N 428/06)] que Francia tiene previsto ejecutar en favor de la RATP (DO 2009, L 327, p. 21). Procede desestimar igualmente esta alegación. En efecto, es preciso recordar, sin que resulte necesario examinar si la práctica invocada ha sido acreditada, que tal práctica no puede afectar a la validez de la Decisión impugnada, que sólo se puede apreciar teniendo en cuenta las reglas objetivas del Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de mayo de 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, apartado 21, y de 27 de septiembre de 2012, Wam Industriale/Comisión, T-303/10, no publicada, EU:T:2012:505, apartado 82). Por consiguiente, la validez de la Decisión no puede depender de una apreciación subjetiva de la Comisión y debe determinarse con independencia de toda práctica anterior de dicha institución (sentencias de 27 de septiembre de 2012, Wam Industriale/Comisión, T-303/10, no publicada, EU:T:2012:505, apartado 82, y de 5 de febrero de 2015, Ryanair/Comisión, T-500/12, no publicada, EU:T:2015:73, apartado 39).

127 Procede, pues, desestimar las alegaciones de la República Federal de Alemania contenidas en el primer motivo en la medida en que se refieren a la existencia misma de una ventaja.

128 Teniendo en cuenta, por un lado, la desestimación de la parte de dicho primer motivo que versaba sobre la falta de motivación de la Decisión impugnada (véanse los anteriores apartados 55 y 66) y, por otro lado, la desestimación de las alegaciones del mismo motivo que versaban sobre la identidad del beneficiario de la supuesta ventaja y el cuestionamiento de su condición de empresa (véase el anterior apartado 101), procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

129 En el marco de su segundo motivo, basado en el hecho de que la financiación pública de las pensiones no compensaba los costes soportados por Deutsche Post, la República Federal de Alemania expone una argumentación que se desarrolla en tres partes, destinadas las dos primeras a desvirtuar la aserción según la cual los costes compensados mediante la financiación pública de las pensiones son costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa, y refiriéndose la tercera a la cuestión de la compensación de una desventaja estructural.

130 Con carácter preliminar, cabe observar otra vez (véase el anterior apartado 110) que, en la sentencia de 16 de marzo de 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), apartados 6, 7, 56 y 57, el Tribunal declaró que una medida mediante la que un Estado miembro libera a una empresa —obligada inicialmente por ley a continuar dando empleo a los funcionarios de la entidad en cuyos derechos y obligaciones se subroga y a indemnizar a dicho Estado como contrapartida de las retribuciones y pensiones que éste continuaba abonando— de la «desventaja estructural» que constituye «el régimen privilegiado y costoso de [esos] funcionarios» en comparación con el régimen de los trabajadores de las empresas privadas que compiten con dicha empresa no constituye, en principio, una intervención que reduzca los costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa ni tampoco, por consiguiente, una ayuda. En efecto, no cabe sostener que forme parte de los costes normales de una empresa el coste de un régimen de jubilación exorbitante con respecto al régimen general impuesto por la legislación de un Estado miembro, ya se trate de la legislación aplicable a los funcionarios daneses, como en el asunto que dio lugar a la sentencia de 16 de marzo de 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), o bien, como en el presente asunto, de la legislación que regula las pensiones de los funcionarios que Deutsche Bundespost seleccionó en el pasado para prestar el servicio público postal, asimilándolos a los funcionarios del Estado alemanes.

131 Procede poner de relieve que, al declarar lo anterior, el Tribunal no se propuso tomar únicamente en consideración el propósito del legislador nacional, a saber, liberar al operador afectado de una desventaja estructural, con independencia de sus efectos. Y así, el Tribunal precisó de modo expreso que el Estado danés «habría podido obtener el mismo resultado», es decir, el mismo efecto, «destinando de nuevo a dichos funcionarios en la Administración, sin pagar ninguna bonificación específica» (sentencia de 16 de marzo de 2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, apartado 57). La

jurisprudencia contenida en la citada sentencia no está pues en contradicción con aquella jurisprudencia, mencionada en el anterior apartado 108, que recuerda que el artículo 107 TFUE, apartado 1, no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de marzo de 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, apartado 46; de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, EU:C:2011:368, apartados 94 y 95, y de 16 de septiembre de 2013, British Telecommunications y BT Pension Scheme Trustees/Comisión, T-226/09 y T-230/09, no publicada, EU:T:2013:466, apartado 74).

132 Por consiguiente, siguiendo la misma lógica que la que inspira la jurisprudencia resumida en los anteriores apartados 108 y 109, a fin de determinar si la medida controvertida confiere a Deutsche Post una ventaja en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, procede examinar si dicha medida tiene por efecto fortalecer la posición de Deutsche Post en relación con la posición de las empresas que compiten con ella en el mercado. En el marco de este examen, habrán de tenerse en cuenta las eventuales obligaciones que incumban a Deutsche Post en virtud de la legislación nacional en lo que atañe a la financiación de las pensiones de jubilación y que no recaigan sobre los competidores de esta empresa. En efecto, del mismo modo en que la imposición de una obligación de servicio público excluye que se considere que el abono de una compensación, que no exceda de lo necesario para cubrir los costes ocasionados por la ejecución de dicha obligación, confiera una ventaja a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, la imposición en virtud de un acto de poder público de la obligación de soportar el coste íntegro de las pensiones de jubilación del personal con la condición de funcionario, en lugar de cotizar al seguro de jubilación, excluye que la financiación de dicho coste sea calificada de ventaja, a condición de que tal financiación no exceda de lo necesario para colocar la obligación de Deutsche Post en un plano de igualdad con las obligaciones de las empresas que compiten con ella. Por consiguiente, únicamente podrá admitirse que existe una ventaja si la financiación en cuestión rebasa ese umbral.

133 Según resulta de la demanda y del escrito de réplica, la República Federal de Alemania sostiene que la Comisión no llevó a cabo ningún examen concreto con vistas a determinar si los costes asumidos por la financiación pública de las pensiones formaban parte de los costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa, y que la Comisión no efectuó un principio de comparación con los costes que una empresa debe normalmente sufragar sino al llevar a cabo el examen relativo a la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior.

134 La República Federal de Alemania alega también que la mera afirmación de que las cargas relacionadas con las pensiones de jubilación constituyen costes normales de la explotación de una empresa no puede ser suficiente cuando se trata de la financiación pública de las pensiones de antiguos funcionarios y que era necesario que la Comisión precisara si la comparación debía efectuarse con una empresa que tan sólo empleara a trabajadores del sector privado o si la comparación presuponía que la empresa contara con funcionarios entre sus empleados en activo o ya jubilados.

135 Para ese mismo Estado miembro esta omisión constituye un error de apreciación que por sí solo justifica la anulación de la Decisión impugnada. En efecto, un examen concreto habría permitido comprobar que las cargas sociales correspondientes a los funcionarios de Deutsche Post no formaban parte de los costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa.

136 Según la República Federal de Alemania, tales costes corresponden a una desventaja estructural, en el sentido de la sentencia de 16 de marzo de 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), sentencia que, según dicho Estado miembro, la Comisión pasó por alto.

137 La República Federal de Alemania alega, por último, el hecho de que las subvenciones relativas a las pensiones de jubilación no liberaron a Deutsche Post de tener que pagar en un primer momento una cantidad global de un importe equivalente a 2 045 millones de euros, y posteriormente una cantidad

que representaba el 33 % del total de las retribuciones brutas de los funcionarios de Deutsche Post en servicio activo, puesto que Deutsche Post nunca tuvo tal obligación, que incumbía exclusivamente a Deutsche Bundespost.

138 Por su parte, la Comisión alegó, también en la vista, que ciertamente había llevado a cabo un examen concreto del extremo de si los costes de los que Deutsche Post había quedado liberada en virtud del artículo 16 de la Ley relativa al estatuto de los empleados de correos eran de aquellos que normalmente están a cargo de las empresas. La Comisión recuerda que, según la jurisprudencia, el coste del factor trabajo forma parte de los costes normales de una empresa, coste aquel que incluye asimismo el pago de las pensiones de jubilación.

139 Según la Comisión, el hecho de que durante los años anteriores a 1995 se llevaran a cabo contrataciones en condiciones distintas de las condiciones que a partir de aquella fecha se concedieron a los nuevos trabajadores asalariados de Deutsche Post no tiene incidencia alguna en la obligación que se impuso a esta última empresa de mantener las condiciones que se habían concedido a las personas afectadas, es decir, a los funcionarios. Por las misma razones, añade la Comisión, la forma que revista el coste de la pensiones de jubilación resulta irrelevante en el caso de autos, puesto que se trataría sencillamente de determinar si tal coste forma parte de los costes que debe asumir normalmente una empresa.

140 La Comisión objeta a la República Federal de Alemania que los métodos propuestos por ésta para determinar los costes de que se trata no se atienen a la jurisprudencia, y alega que la sentencia de 16 de marzo de 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), no se ha visto confirmada por la jurisprudencia ni tampoco por la práctica decisoria de la propia Comisión.

141 La Comisión llega a la conclusión de que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de una ayuda debe evaluarse en función de los efectos de las intervenciones estatales y no según las causas u objetivos de tales intervenciones.

142 A este respecto, procede hacer constar que, tal como confirmó la Comisión en el escrito de contestación y en sus respuestas a las preguntas que se le formularon en la vista, dicha institución se contentó, en los considerandos 262 y 263 de la Decisión impugnada, con considerar que existía una ventaja por el mero hecho de la asunción parcial por el Estado federal alemán del coste de las pensiones de jubilación de los antiguos funcionarios, siendo así que, según la Comisión, dicho Estado no asumía ese coste con anterioridad. Ahora bien, aun suponiendo que esta aserción fuera exacta —lo que puede ponerse en duda porque, si bien es verdad que no existían subvenciones directas por parte del Estado federal alemán, sí existían compensaciones indirectas, es decir, compensaciones por parte de Postbank y de Telekom de las que era beneficiario Postdienst, en cuyos derechos y obligaciones se subrogó Deutsche Post, para cubrir sus pérdidas, extremo éste que también se ha acreditado en la vista—, lo cierto es que la referida aserción no era suficiente para demostrar que Deutsche Post hubiera resultado favorecida con respecto a sus competidores.

143 En efecto, cabe perfectamente deducir de la referida evolución que, a raíz de la aplicación de la medida controvertida, Deutsche Post se encuentra menos desfavorecida que con anterioridad a la adopción de dicha medida, pero que sigue estando desfavorecida en relación con sus competidores, o, a lo sumo, que se encuentra en situación de paridad con ellos, sin beneficiarse por tanto de una ventaja. En efecto, tal y como expone la Comisión en los considerandos 294 y 297 de la Decisión impugnada, la carga consistente en el coste íntegro de las pensiones de jubilación que se había impuesto a Deutsche Post antes de 1995 —en ese caso en un entorno monopolístico— es de tal magnitud que, de no haberse adoptado medidas que liberaran parcialmente de esa carga a la empresa de que se trata, ésta no habría podido mantenerse frente a sus competidores y habría tenido que abandonar el mercado.

144 En este contexto, de lo anteriormente expuesto en los apartados 108, 109 y 132 resulta que el concepto de «costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa» no comprende las cargas impuestas a una sola empresa en virtud de disposiciones legislativas que establecen excepciones a las normas generalmente aplicables a las empresas competidoras y que tienen como efecto imponerle obligaciones que no recaen sobre estas últimas. En cambio, los «costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa» son aquellos que resultan del régimen general.

145 Por consiguiente, cabe observar que incurre en error de Derecho la posición expuesta en el considerando 263 de la Decisión impugnada, según la cual el único elemento determinante para apreciar si existe una ventaja es que, «de una forma u otra, las empresas costeen íntegramente los costes de jubilación» y que, a este respecto, se haya aliviado la carga impuesta a Deutsche Post. Además, aunque el concepto de «costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa» debiera definirse, como alega la Comisión, con referencia a las normas específicas relativas a la empresa supuestamente beneficiaria, nada impediría considerar que la medida controvertida que alivia las cargas de Deutsche Post forma parte de esas normas, lo que excluiría la existencia de una ventaja.

146 Lo mismo cabe decir, en consecuencia, de la posición expuesta en los considerandos 267 y 268 de la Decisión impugnada, según la cual el hecho de que, en materia de financiación de las pensiones de jubilación del personal, Deutsche Post estuviera sujeta a obligaciones legales de mayor amplitud que aquellas que incumbían a sus competidores resulta inoperante en lo que atañe a la existencia de una ventaja, siendo sólo pertinente en el marco de la apreciación de la compatibilidad de la medida con el mercado interior.

147 Por lo tanto, en el momento mismo de la apreciación del concepto de ventaja, la Comisión debería haber verificado si el Estado federal había otorgado a Deutsche Post una ventaja económica frente a sus competidores al tener en cuenta la diferencia entre, por un lado, la cantidad global fijada entre 1995 y 1999 y el importe total del coste de las pensiones de jubilación de los antiguos funcionarios de Deutsche Post, y, por otro lado, la cantidad correspondiente al 33 % de las retribuciones brutas de los funcionarios en servicio activo de Deutsche Post y ese mismo importe total.

148 En efecto, conforme a lo expuesto en los anteriores apartados 108, 109 y 132, de la jurisprudencia resulta que es efectivamente en esta fase de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, a saber, la de la prueba de la existencia de una ventaja, cuando la Comisión debe demostrar, por ejemplo, que una exención parcial de la obligación de cotizar al fondo de protección de las pensiones de jubilación supone para el antiguo operador histórico una ventaja económica selectiva (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de septiembre de 2013, British Telecommunications y BT Pension Scheme Trustees/Comisión, T-226/09 y T-230/09, no publicada, EU:T:2013:466, apartado 46).

149 En caso de que exista una sucesión de medidas destinadas a compensar las cargas impuestas a una sola empresa en virtud de disposiciones legislativas que establezcan excepciones a las normas aplicables generalmente a las empresas competidoras y que tengan como efecto imponerle obligaciones que no recaen sobre estas últimas empresas, es evidente que la Comisión, al examinar cualquiera de esas medidas a la luz del Derecho en materia de ayudas otorgadas por el Estado, debe tener en cuenta los efectos producidos por las medidas precedentes, a fin de determinar si la última medida que se haya sometido a su consideración, analizada a la luz de las otras medidas que ya haya examinado, constituye o no una compensación excesiva, lo que permitirá, como consecuencia, considerar tal exceso de compensación, si es acreditado, como constitutivo de una ventaja económica, debiendo recordarse que el Estado tendrá siempre la posibilidad, en el marco del examen de una nueva medida, de demostrar que esta última no tiene como resultado franquear el umbral a partir del cual la empresa beneficiaria de la medida se vea favorecida frente a las empresas competidoras. Es conveniente recordar, sin embargo, que el supuesto de una sucesión de disposiciones, examinadas por la Comisión una tras otra al compás de su notificación por el Estado miembro concernido, no corresponde al caso de autos, puesto que en el presente asunto dicha institución tan sólo procedió a analizar la financiación pública de las pensiones a raíz de denuncias formuladas por empresas competidoras.

150 En el caso de autos, aunque la Comisión se propuso demostrar la existencia efectiva de una ventaja económica selectiva, en lugar de admitirla como mero postulado, no lo hizo sino en los considerandos 288 a 410 de la Decisión impugnada, en la fase de examen de la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior, tal y como la propia Comisión reconoció en el escrito de contestación y confirmó en la vista. Pues bien, de lo anterior resulta que únicamente las eventuales cantidades que excedan de lo necesario para alinear el coste de las pensiones de jubilación impuesto a Deutsche Post con anterioridad a 1995 con el coste soportado por sus competidores podrían haber conferido a aquélla una ventaja de esa naturaleza y constituir, por ende, una ayuda de Estado a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

151 Así pues, según se ha recordado en el anterior apartado 133, la República Federal de Alemania, al subrayar que la Comisión no efectuó «un principio de comparación con las cargas que una empresa debe "normalmente" pagar respecto de los trabajadores del sector privado de conformidad con el Derecho social alemán, sino en el marco del examen relativo a la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior», demostró de un modo suficiente en Derecho que la Comisión no había tenido en cuenta la jurisprudencia citada en el anterior apartado 148. Ha de observarse que la referida jurisprudencia, lejos de limitarse a recordar una exigencia de orden formal, hace hincapié en los dos momentos que debe comportar el análisis de una medida a la luz de lo dispuesto en el artículo 107 TFUE, extremo al que se vinculan consecuencias de gran importancia.

152 En efecto, como se ha indicado en el anterior apartado 104, en un primer momento el juez de la Unión lleva a cabo un control completo en lo que atañe a la cuestión de determinar si una medida está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1 (sentencias de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 111, y de 16 de septiembre de 2013, British Telecommunications y BT Pension Scheme Trustees/Comisión, T-226/09 y T-230/09, no publicada, EU:T:2013:466, apartado 39). De ello se deduce que incumbe al juez de la Unión verificar si los hechos invocados por la Comisión son materialmente exactos y si pueden demostrar que se cumplen todos los requisitos que permiten la calificación como «ayuda» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (sentencia de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 142). Además, el juez de la Unión ha declarado reiteradamente que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), atribuye a la Comisión una facultad discrecional cuya ejercicio implica apreciaciones de orden económico y social (sentencias de 20 de septiembre de 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Comisión, T-375/03, no publicada, EU:T:2007:293, apartado 138, y de 27 de septiembre de 2012, Italia/Comisión, T-257/10, no publicada, EU:T:2012:504, apartado 133), de donde se infiere que el control que el juez de la Unión ejerce sobre tales apreciaciones consiste en comprobar la observancia de las normas de procedimiento, el carácter suficiente de la motivación, la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error de apreciación manifiesto y de desviación de poder (sentencia de 13 de septiembre de 1995, TWD/Comisión, T-244/93 y T-486/93, EU:T:1995:160, apartado 82).

153 En un segundo momento, la concesión de una ayuda ilegal puede dar lugar, además de a la obligación del beneficiario de devolver dicha ayuda, a la de abonar intereses por el período que duró la ilegalidad o indemnizar a sus competidores (véase, por analogía, la sentencia de 12 de febrero de 2008, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, apartado 55).

154 De todo lo expuesto resulta que la República Federal de Alemania puede sostener con fundamento que la mera afirmación según la cual el coste de las pensiones forma parte de los costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa no resultaba suficiente en el presente caso para acreditar la existencia de una ventaja económica real en favor de Deutsche Post. La Comisión, a quien incumbía la carga de probar dicha ventaja, no cumplió su obligación, incurriendo así en error de Derecho.

155 Procede, pues, estimar el segundo motivo, con la excepción de las alegaciones que contiene relacionadas con el cumplimiento de la obligación de motivación (véase el anterior apartado 66).

156 Esta única constatación es suficiente para proceder a la anulación del artículo 1 y de los artículos 4 a 6 de la Decisión impugnada y para estimar el recurso de la República Federal de Alemania, sin que resulte necesario pronunciarse sobre los motivos octavo a décimo ni sobre las partes restantes de los motivos tercero, sexto y séptimo.

**Costas**

157 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el caso de autos, al haber visto la Comisión desestimadas sus pretensiones, procede condenarla en costas, de conformidad con la pretensión en este sentido de la República Federal de Alemania.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

**1) Anular los artículos 1 y 4 a 6 de la Decisión 2012/636/UE de la Comisión, de 25 de enero de 2012, relativa a la medida [C[ 36/07 (ex NN 25/07) ejecutada por Alemania a favor de Deutsche Post AG.**

**2) Condenar en costas a la Comisión Europea.**

Gratsias Kancheva Wetter

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 2016.

Firmas