Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava ampliada)

de 15 de noviembre de 2018 *

«Ayudas de Estado — Viviendas sociales — Régimen de ayudas en favor de entidades promotoras de viviendas sociales — Ayudas existentes — Compromisos del Estado miembro — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior — Artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 659/1999 — Servicio de interés económico general — Artículo 106 TFUE, apartado 2 — Definición de la misión de servicio público»

En los asuntos acumulados T-202/10 RENV II y T-203/10 RENV II,

Stichting Woonlinie, con domicilio social en Woudrichem (Países Bajos),

Woningstichting Volksbelang, con domicilio social en Wijk bij Duurstede (Países Bajos),

Stichting Woonstede, con domicilio social en Ede (Países Bajos),

representadas por las Sras. L. Hancher y E. Besselink y los Sres. J. de Kok, Y. de Vries y F. Van Orden, abogados,

partes demandantes en el asunto T-202/10 RENV II,

Stichting Woonpunt, con domicilio social en Maastricht (Países Bajos),

Woningstichting Haag Wonen, con domicilio social en La Haya (Países Bajos),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, con domicilio social en Eindhoven (Países Bajos),

representadas por las Sras. Hancher y Besselink y los Sres. de Kok, de Vries y Van Orden, abogados,

partes demandantes en el asunto T-203/10 RENV II,

apoyados por

Reino de Bélgica, representado por el Sr. J.-C. Halleux y la Sra. L. Van den Broeck, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. S. Noë y P.-J. Loewenthal, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

apoyada por

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), con domicilio social en Voorburg (Países Bajos), representada por los Sres. M. Meulenbelt y B. Natens, abogados,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación parcial de la Decisión C(2009) 9963 final de la Comisión, de 15 de diciembre de 2009, relativa a las ayudas de Estado E 2/2005 y N 642/2009 — Países Bajos — Ayuda existente y ayuda especial por proyecto en favor de entidades promotoras de viviendas sociales,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava ampliada),

integrado por el Sr. A.M. Collins, Presidente, y la Sra. M. Kancheva y los Sres. R. Barents, J. Passer y G. de Baere (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. G. Predonzani, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de junio de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 Las demandantes, Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang, Stichting Woonstede, Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen y Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, son entidades promotoras de viviendas sociales con domicilio social en los Países Bajos (*woningcorporaties*; en lo sucesivo, «sociedades promotoras de viviendas sociales»). Las entidades promotoras de viviendas sociales son entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto es la adquisición, la construcción y el arrendamiento de viviendas destinadas fundamentalmente a personas y a colectivos socialmente desfavorecidos. Las entidades promotoras de viviendas sociales ejercen también otras actividades como la construcción y el arrendamiento de apartamentos con alquileres más elevados, la construcción de apartamentos destinados a la venta, la construcción y el arrendamiento de inmuebles de interés general y la construcción y el arrendamiento de locales comerciales.

2 El 1 de marzo de 2002, de conformidad con el artículo 2 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), las autoridades neerlandesas notificaron a la Comisión Europea el sistema general de ayudas de Estado pagadas a las sociedades promotoras de viviendas sociales. Al considerar la Comisión que las medidas de financiación de las sociedades promotoras de viviendas sociales podían calificarse de ayudas existentes, las autoridades neerlandesas retiraron su notificación.

3 El 14 de julio de 2005, la Comisión transmitió a las autoridades neerlandesas un escrito con arreglo al artículo 17 del Reglamento n.º 659/1999, en el que calificaba el sistema general de ayudas de Estado pagadas a las entidades promotoras de viviendas sociales de ayudas existentes (ayuda E 2/2005) y expresaba sus dudas acerca de su compatibilidad con el mercado interior (en lo sucesivo, «escrito del artículo 17»).

4 Tras la remisión del escrito del artículo 17, la Comisión y las autoridades neerlandesas entablaron el procedimiento de cooperación del artículo 108 TFUE, apartado 1, con el fin de adecuar el régimen de ayudas a lo previsto en el artículo 106 TFUE, apartado 2. En particular, en el marco de esta cooperación y como respuesta al escrito del artículo 17, el Gobierno neerlandés envió a la Comisión un escrito el 6 de septiembre de 2005.

5 El 16 de abril de 2007, la Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (Asociación de Inversores Inmobiliarios Institucionales de los Países Bajos) presentó una denuncia ante la Comisión en relación con las ayudas concedidas a las entidades promotoras de viviendas sociales. En junio de 2009, Vesteda Groep BV se adhirió a esta denuncia.

6 Mediante escrito de 3 de diciembre de 2009, las autoridades neerlandesas propusieron a la Comisión compromisos dirigidos a modificar el sistema general de ayudas de Estado en favor de las entidades promotoras de viviendas sociales.

7 El 15 de diciembre de 2009, la Comisión adoptó la Decisión C(2009) 9963 final relativa a las ayudas de Estado E 2/2005 y N 642/2009 — Países Bajos — Ayuda existente y ayuda especial por proyecto en favor de entidades promotoras de viviendas sociales (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

8 En primer lugar, en cuanto al régimen de ayudas existentes al que se refiere el procedimiento E 2/2005, las medidas contenidas en el sistema general de ayudas de Estado pagadas por los Países Bajos en favor de las entidades promotoras de vivienda son las siguientes:

a) garantías del Estado para los préstamos concedidos por el Fondo de Garantía para la construcción de viviendas sociales;

b) ayudas del Fondo Central para la Vivienda, ayudas por proyecto o ayudas a la racionalización en forma de préstamos a un tipo preferencial o de subvenciones directas;

c) la venta por parte de los municipios de terrenos a precios inferiores al precio de mercado;

d) el derecho a pedir un préstamo al Bank Nederlandse Gemeenten.

9 En la Decisión impugnada, la Comisión calificó cada una de dichas medidas de ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y consideró que el sistema neerlandés de financiación de las viviendas sociales constituía una ayuda existente al haberse creado antes de la entrada en vigor del Tratado CE en los Países Bajos y al no haber supuesto las reformas posteriores ninguna modificación sustancial.

10 La Comisión examinó la compatibilidad de la ayuda E 2/2005 relativa al sistema de financiación de las entidades promotoras de viviendas sociales en su versión modificada a raíz de los compromisos asumidos por las autoridades neerlandesas. Concluyó, en el punto 72 de la Decisión impugnada, que las ayudas relativas a la viviendas sociales, es decir, las ayudas relativas a las actividades relacionadas con la construcción y el arrendamiento de viviendas destinadas a particulares, incluidas la construcción y el mantenimiento de infraestructuras auxiliares, concedidas en las condiciones previstas por estos compromisos, eran compatibles con el artículo 106 TFUE, apartado 2. En consecuencia, la Comisión aceptó los compromisos asumidos por las autoridades neerlandesas.

11 En segundo lugar, por lo que respecta a la ayuda N 642/2009, el 18 de noviembre de 2009, las autoridades neerlandesas notificaron un nuevo régimen de ayudas para la rehabilitación de barrios urbanos degradados, calificado de «ayuda específica por proyecto destinada a determinados distritos», cuyos beneficiarios eran las entidades promotoras de viviendas sociales que actuaban en los barrios seleccionados. Este nuevo régimen de ayudas debía concederse en las mismas condiciones que las previstas para las medidas contempladas en el régimen de ayudas existente, en su versión modificada

a raíz de los compromisos asumidos por las autoridades neerlandesas. La Comisión consideró que la ayuda N 642/2009 era compatible con el mercado interior y decidió no formular objeciones en relación con las nuevas medidas notificadas.

12 El 30 de agosto de 2010, la Comisión adoptó la Decisión C(2010) 5841 final, relativa a la ayuda de Estado E 2/2005, que modificaba los puntos 22 a 24 de la Decisión impugnada. En esa Decisión modificativa, la Comisión consideró que, sobre la base de las pruebas disponibles, no podía llegar a la conclusión de que la medida d) contemplada en la Decisión impugnada, es decir, el derecho a solicitar préstamos del Bank Nederlandse Gemeenten, cumpliera todos los requisitos de una ayuda de Estado.

Procedimiento ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia

13 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 29 de abril de 2010, Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang y Stichting Woonstede interpusieron un recurso, registrado con la referencia T-202/10.

14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 30 de abril de 2010, Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen y Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl interpusieron un recurso, registrado con la referencia T-203/10.

15 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 19 de agosto de 2010, IVBN solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión en ambos asuntos.

16 En el asunto T-203/10, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 13 de septiembre de 2010, las demandantes solicitaron el tratamiento confidencial de los anexos A.10 y A.16 de la demanda frente a IVBN, para el caso de que se admitiera su intervención.

17 En el asunto T-202/10, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 24 de septiembre de 2010, las demandantes solicitaron el tratamiento confidencial del anexo A.9 de la demanda frente a IVBN, para el caso de que se admitiera su intervención.

18 Mediante auto de 16 de diciembre de 2011, Stichting Woonlinie y otros/Comisión (T-202/10, no publicado, EU:T:2011:765), el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso dirigido a la anulación parcial de la Decisión impugnada, en la medida en que dicha Decisión se refería al régimen de ayuda E 2/2005. Mediante sentencia de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonlinie y otros/Comisión (C-133/12 P, EU:C:2014:105), el Tribunal de Justicia anuló dicho auto.

19 Mediante auto de 16 de diciembre de 2011, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (T-203/10, no publicado, EU:T:2011:766), el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso dirigido a la anulación de la Decisión impugnada. Mediante sentencia de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-132/12 P, EU:C:2014:100), el Tribunal de Justicia anuló parcialmente dicho auto en la medida en que declaraba la inadmisibilidad del recurso de anulación contra la Decisión impugnada, en cuanto dicha Decisión se refería al régimen de ayuda E 2/2005, y desestimó el recurso de casación en todo lo demás.

20 En las sentencias de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-132/12 P, EU:C:2014:100), y de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonlinie y otros/Comisión (C-133/12 P, EU:C:2014:105), el Tribunal de Justicia declaró admisibles los recursos interpuestos por las demandantes contra la Decisión impugnada, en la medida en que esta se refería al régimen de ayuda E 2/2005, y devolvió los asuntos al Tribunal General para que se pronunciara sobre el fondo. Finalmente, el Tribunal de Justicia reservó la decisión sobre las costas.

21 Los asuntos T-202/10 RENV y T-203/10 RENV fueron atribuidos a la Sala Séptima del Tribunal General.

22 De conformidad con el artículo 119, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 2 de mayo de 1991, en cada uno de estos asuntos, la Comisión y las demandantes presentaron sus observaciones escritas, respectivamente, el 27 de marzo y el 11 de abril de 2014.

23 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 25 de abril de 2014, el Reino de Bélgica solicitó intervenir en los asuntos T-202/10 RENV y T-203/10 RENV en apoyo de las pretensiones de las demandantes. Mediante autos del Presidente de la Sala Séptima del Tribunal General de 2 de septiembre de 2014, se admitió la intervención del Reino de Bélgica en ambos asuntos, en apoyo de las pretensiones de las demandantes, y se le permitió presentar sus observaciones en la fase oral, conforme al artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991.

24 Mediante autos de 2 de septiembre de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (T-203/10 RENV, no publicado, EU:T:2014:792), y de 2 de septiembre de 2014, Stichting Woonlinie y otros/Comisión (T-202/10 RENV, no publicado, EU:T:2014:793), se admitió la intervención de IVBN en ambos asuntos, en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Al no haber formulado objeciones la parte coadyuvante frente a las solicitudes de tratamiento confidencial, le fue notificada una versión no confidencial de las demandas.

25 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 22 de octubre de 2014, IVBN informó a este último de que renunciaba a la presentación de su escrito de formalización de la intervención en los asuntos T-202/10 RENV y T-203/10 RENV.

26 Mediante autos de 12 de mayo de 2015, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (T-203/10 RENV, no publicado, EU:T:2015:286), y de 12 de mayo de 2015, Stichting Woonlinie y otros/Comisión (T-202/10 RENV, no publicado, EU:T:2015:287), el Tribunal General desestimó los recursos por ser manifiestamente infundados. Dichos autos fueron anulados, respectivamente, por las sentencias de 15 de marzo de 2017, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-415/15 P, EU:C:2017:216), y de 15 de marzo de 2017, Stichting Woonlinie y otros/Comisión (C-414/15 P, EU:C:2017:215), mediante las cuales el Tribunal de Justicia también devolvió los asuntos al Tribunal General y reservó la decisión sobre las costas.

27 Los asuntos T-202/10 RENV II y T-203/10 RENV II fueron atribuidos a la Sala Quinta del Tribunal General.

28 De conformidad con el artículo 217, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en cada uno de estos asuntos, la Comisión y las demandantes presentaron sus observaciones sobre la continuación del procedimiento, respectivamente, los días 22 y 24 de mayo de 2017. Las demandantes solicitaron asimismo que se les permitiera presentar un escrito de observaciones complementario, con arreglo al artículo 217, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

29 En ambos asuntos, el 26 de julio de 2017, las demandantes presentaron en la Secretaría del Tribunal General un escrito de observaciones complementario y la Comisión e IVBN presentaron sus observaciones sobre dicho escrito complementario el 22 de septiembre de 2017.

30 Mediante decisión del Presidente del Tribunal General, los presentes asuntos se atribuyeron a un nuevo Juez Ponente, adscrito a la Sala Octava.

31 A propuesta de la Sala Octava del Tribunal General, este decidió, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.

32 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal General (Sala Octava ampliada) decidió iniciar la fase oral del procedimiento.

33 Mediante resolución del Presidente de la Sala Octava ampliada del Tribunal General de 2 de mayo de 2018, oídas las partes, se ordenó la acumulación de los asuntos T-202/10 RENV II y T-203/10 RENV II a efectos de la fase oral y de la resolución que pusiese fin al proceso, conforme al artículo 68 del Reglamento de Procedimiento.

34 En la vista de 20 de junio de 2018, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal General.

Pretensiones de las partes

35 Las demandantes, apoyadas por el Reino de Bélgica, solicitan al Tribunal General que:

– Anule la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

36 La Comisión e IVBN solicitan al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a las demandantes.

Fundamentos de Derecho

37 Con carácter preliminar, procede señalar que, en su sentencia de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-132/12 P, EU:C:2014:100), el Tribunal de Justicia confirmó el auto de 16 de diciembre de 2011, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (T-203/10, no publicado, EU:T:2011:766), en la medida en que había declarado la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto contra la Decisión impugnada, en la parte en que dicha Decisión se refiere a la ayuda N 642/2009. Por lo tanto, el auto de 16 de diciembre de 2011, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (T-203/10, no publicado, EU:T:2011:766), adquirió fuerza de cosa juzgada sobre este punto. Por consiguiente, ya no procede pronunciarse sobre los motivos invocados por las demandantes dirigidos a la anulación de la Decisión impugnada en lo que se refiere a la ayuda N 642/2009.

38 Procede señalar igualmente que, en sus sentencias de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-132/12 P, EU:C:2014:100), y de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonlinie y otros/Comisión (C-133/12 P, EU:C:2014:105), el Tribunal de Justicia declaró que los recursos interpuestos por las demandantes eran admisibles en la medida en que tenían por objeto la anulación de la Decisión impugnada en la parte en que esta Decisión se refiere al régimen de ayuda E 2/2005 y devolvió los asuntos al Tribunal General para que se pronunciara sobre el fondo. Por consiguiente, ya no procede pronunciarse sobre las alegaciones de las partes relativas a la admisibilidad de las pretensiones de anulación de la Decisión impugnada en lo que se refiere al régimen de ayudas E 2/2005.

39 En apoyo de sus recursos de anulación de la Decisión impugnada en lo que se refiere al régimen de ayudas E 2/2005, las demandantes invocan ocho motivos. El primer motivo se basa en que la Comisión cometió un error de Derecho al dar a todas las medidas la calificación de medidas que forman parte de un régimen de ayudas. El segundo motivo se basa en que la Decisión impugnada se fundamenta en una apreciación incompleta y manifiestamente inexacta de la normativa nacional

pertinente y de los hechos. El tercer motivo se basa en que la Comisión realizó una apreciación inexacta y negligente al concluir que el arrendamiento de viviendas sociales a personas con ingresos «relativamente altos» formaba parte de la misión de servicio público atribuida a las entidades promotoras de viviendas sociales. El cuarto motivo se basa en que la Comisión incurrió en un error de Derecho y abusó de sus competencias al exigir a las autoridades neerlandesas una nueva definición de «vivienda social». El quinto motivo se basa en que la Comisión cometió un error de Derecho al no distinguir entre la definición de un servicio de interés económico general (SIEG) y su modo de financiación. El sexto motivo se basa en que la Comisión, al exigir una definición específica del SIEG, interpretó erróneamente la Decisión 2005/842/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo [106 TFUE, apartado 2,] a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO 2005, L 312, p. 67). El séptimo motivo se basa en que la Comisión cometió un error de apreciación e infringió el artículo 5 de la Decisión 2005/842, al no apreciar que el modo de financiación del SIEG era manifiestamente inadecuado. El octavo motivo se basa en que la Comisión utilizó indebidamente el procedimiento de apreciación de los regímenes de ayudas existentes, al imponer, con arreglo a este procedimiento, una lista limitativa de construcciones que podían calificarse de «inmuebles sociales».

40 Con carácter preliminar, procede señalar que, mediante sus motivos segundo a séptimo, las demandantes impugnan en esencia el contenido del escrito del artículo 17, y no la apreciación de la Comisión que figura en la Decisión impugnada.

41 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que, como el escrito del artículo 17 constituye una primera etapa en la elaboración de la Decisión impugnada, no puede impedirse a las demandantes alegar la ilegalidad de que adolece la apreciación contenida en ese escrito en apoyo de su recurso contra la citada Decisión (sentencias de 15 de marzo de 2017, Stichting Woonlinie y otros/Comisión, C-414/15 P, EU:C:2017:215, apartado 48, y de 15 de marzo de 2017, Stichting Woonpunt y otros/Comisión, C-415/15 P, EU:C:2017:216, apartado 48).

42 En consecuencia, el Tribunal General examinará todos los motivos invocados por las demandantes.

Sobre el primer motivo, basado en que la Comisión cometió un error de Derecho al dar a todas las medidas la calificación de medidas que forman parte de un régimen de ayudas

43 Con carácter preliminar, procede señalar que, a raíz de la adopción de la Decisión modificativa de la Comisión de 30 de agosto de 2010, las demandantes renunciaron, en el escrito de réplica, a presentar alegaciones sobre la medida d) contemplada en la Decisión impugnada, es decir, el derecho a solicitar préstamos al Bank Nederlandse Gemeenten.

44 Mediante su primer motivo, las demandantes alegan que la Comisión apreció erróneamente la medida c), relativa a la venta por parte de los municipios de terrenos a precios inferiores al precio de mercado [en lo sucesivo, «medida c)»], como parte integrante de un régimen de ayudas, a saber, el sistema neerlandés de financiación de viviendas sociales. Sostienen que esta medida no puede calificarse de parte integrante de un régimen de ayudas existente, dado que no es sistemática, no está contemplada en la legislación neerlandesa aplicable a las entidades promotoras de viviendas sociales y que la Comisión solo se refiere a las denuncias sobre casos individuales. Contrariamente a lo que sostiene la Comisión, consideran que de la notificación de las autoridades neerlandesas no se deduce que los acuerdos sobre los precios de los terrenos sean periódicos ni que impliquen sistemáticamente una venta a un precio inferior al de mercado.

45 Según las demandantes, la Comisión es competente, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 1, para someter los regímenes de ayudas existentes a una revisión permanente, pero no posee tal competencia con respecto a las ayudas individuales. Consideran que la Comisión no podía examinar la medida c)

con arreglo al procedimiento previsto en los artículos 17 a 19 del Reglamento n.º 659/1999, sino que debería haber examinado los casos individuales a los que se referían las denuncias en el marco del procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2. Afirman que la Comisión rebasó los límites de su competencia al incluir esta medida en su examen de la compatibilidad de un régimen de ayudas con el mercado interior.

46 Mediante este primer motivo, las demandantes alegan, en esencia, que la Comisión excedió los límites de su competencia al apreciar la medida c) según el procedimiento aplicable a las ayudas existentes, pese a que esta medida no forma parte del sistema general de ayudas de Estado en favor de las entidades promotoras de viviendas sociales y la Comisión habría debido evaluar esta medida en el marco del procedimiento aplicable a las ayudas individuales.

47 En cuanto a la medida c), de la Decisión impugnada se desprende que entre las actividades de las entidades promotoras de viviendas sociales figura la construcción de apartamentos, edificios de interés general, locales comerciales y otras infraestructuras locales, destinados al alquiler o a la venta. La Comisión señaló que las entidades promotoras de viviendas sociales intervienen en calidad de promotores y asumen, a este respecto, la responsabilidad de todo el proyecto, desde la concepción hasta la finalización. Estimó que, en el marco de estas actividades, las entidades promotoras de viviendas sociales tienen que competir con los promotores inmobiliarios privados y que, por lo tanto, debían considerarse empresas que ejercen una actividad económica.

48 La Comisión consideró que la medida c) constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE porque confería claramente una ventaja a las entidades promotoras de viviendas sociales, que quedaban dispensadas de adquirir sus terrenos al precio de mercado, se trataba claramente de una medida estatal porque los terrenos eran vendidos por los municipios, era selectiva porque afectaba únicamente a las entidades promotoras de viviendas sociales y se trataba de una transferencia de fondos públicos en forma de lucro cesante. Además, esta medida suponía una distorsión de la competencia y afectaba a los intercambios entre los Estados miembros.

49 En primer lugar, es preciso señalar que, según el artículo 1, letra d), del Reglamento n.º 659/1999, se entiende por régimen de ayudas «el dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales a las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, así como todo dispositivo con arreglo al cual pueda concederse ayuda, no vinculada a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado».

50 De ello se desprende que el hecho de que se paguen ayudas individuales no excluye la existencia de un régimen que fundamente la concesión de tales ayudas. Al contrario de lo que sostienen las demandantes, que la Comisión recibiera denuncias relativas a ventas individuales de terrenos a precios inferiores al de mercado no se opone a la existencia de un régimen de ayudas conforme al cual se concedían estas ayudas individuales.

51 En segundo lugar, en cuanto a la alegación de las demandantes de que, al no estar prevista en un texto legislativo, esta medida no puede formar parte de un régimen de ayudas, basta señalar que la exigencia de una disposición legislativa como base de un régimen de ayudas no forma parte de la definición de régimen de ayudas en el sentido del artículo 1, letra d), del Reglamento n.º 659/1999.

52 Además, es necesario señalar que las alegaciones de las demandantes contradicen la apreciación de las autoridades neerlandesas, que consideraron, en su notificación a la Comisión, que los acuerdos celebrados por numerosos municipios de los Países Bajos relativos a la venta de terrenos a las entidades promotoras de viviendas sociales a precios preferenciales constituían una medida que formaba parte del sistema de financiación de dichas entidades.

53 En dicha notificación, las autoridades neerlandesas indicaron que la venta de terrenos a precios inferiores al precio de mercado no estaba prevista en la ley ni en la normativa aplicables, sino que figuraba en los contratos de prestación de servicios celebrados de manera sistemática por los municipios con las entidades promotoras de viviendas sociales. Señalaron que dicha práctica no respondía a las recomendaciones establecidas por la Comisión en su Comunicación relativa a los elementos de ayuda en las ventas de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos (DO 1997, C 209, p. 3), que permite excluir la calificación de ayuda de Estado.

54 El carácter recurrente de la práctica consistente en que los municipios venden a entidades promotoras de viviendas sociales terrenos a precios inferiores a los precios de mercado se desprende también de los documentos presentados por la Comisión como anexo de la dúplica. Entre estos documentos figuran las circulares de varios municipios de los Países Bajos relativas a su política en materia de precios de terrenos que muestran que dichos municipios aplican precios inferiores a los de mercado para la venta de terrenos destinados a la construcción de viviendas sociales.

55 En tercer lugar, las demandantes sostienen que la Comisión debería haber demostrado que la medida c) existía antes de la entrada en vigor del Tratado para calificarla de parte de un régimen de ayudas existente.

56 A este respecto, de un estudio histórico sobre la política de los poderes públicos en materia de terrenos para la construcción de viviendas desde 1900, aportado por la Comisión como anexo de la dúplica, se desprende que en 1952 los poderes públicos ya intervenían en la fijación de los precios de los terrenos destinados a la construcción de viviendas sociales mediante la fijación de un precio máximo.

57 En cuarto lugar, las demandantes añaden que la Comisión no respetó el procedimiento sobre ayudas existentes, ya que la medida c) no se mencionaba en el escrito del artículo 17, sino que se mencionó por primera vez en la Decisión impugnada.

58 Basta recordar que la medida c) figuraba en la notificación y, por consiguiente, tanto la Comisión como las autoridades neerlandesas la consideraban una medida de ayuda que formaba parte del sistema de financiación de las entidades promotoras de viviendas sociales.

59 Además, las demandantes no explican cuáles serían las consecuencias de que la medida c) no se mencionara expresamente en el escrito del artículo 17, en particular teniendo en cuenta que la medida c) se consideró compatible con el mercado interior en la Decisión impugnada.

60 Por tanto, ninguna de las alegaciones de las demandantes desvirtúa la calificación de la medida c) de medida que forma parte del régimen de ayudas relativo al sistema de financiación de las entidades promotoras de viviendas sociales ni demuestra que la Comisión excedió los límites de su competencia al examinar esta medida en el marco del régimen de ayudas existentes en materia de financiación de las entidades promotoras de viviendas sociales.

61 En último lugar, es preciso añadir que, en la réplica, las demandantes alegan que los municipios celebran acuerdos que incluyen una reducción del precio del terreno, a cambio de determinados compromisos, con todos los adquirentes de terrenos, y no solo con las entidades promotoras de viviendas sociales. Añaden que, si un terreno está destinado a la construcción de viviendas sociales en régimen de arrendamiento, su valor residual es menor. Por lo tanto, no se cumple una de las condiciones de la calificación de ayuda de Estado.

62 Esta alegación, formulada por primera vez en la réplica, mediante la cual las demandantes alegan que la medida c) no constituye una ayuda de Estado, es, en esencia, un nuevo motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE.

63 Pues bien, del artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento se desprende que está prohibido invocar motivos nuevos en el curso del proceso, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento o que constituyan una ampliación de un motivo invocado anteriormente, directa o implícitamente, en el escrito de demanda y que presenten un estrecho vínculo con este (véase la sentencia de 22 de noviembre de 2017, von Blumenthal y otros/BEI, T-558/16, no publicada, EU:T:2017:827 apartado 48 y jurisprudencia citada).

64 Dado que hasta la fase de la réplica las demandantes no invocaron el motivo destinado a impugnar la calificación de ayuda de Estado de la medida c), que dicho motivo no se basa en elementos que hayan aparecido después de la interposición del recurso y que no constituye la ampliación de un motivo invocado en él, procede declararlo inadmisible por extemporáneo.

65 En cualquier caso, como señala la Comisión, las demandantes se refieren en este argumento a otras medidas encaminadas a conceder reducciones del precio de los terrenos a determinados compradores a cambio de compromisos relativos a la construcción de viviendas de bajo consumo de energía o a la venta a quienes adquieren una vivienda por primera vez. Estas medidas, así como la referencia al valor residual de los terrenos, son distintas de la práctica de los municipios consistente en vender terrenos a las entidades promotoras de viviendas sociales a precios inferiores al precio de mercado.

66 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo.

67 A mayor abundamiento, el Tribunal General se interroga sobre el interés de las demandantes en formular este motivo y en sostener que la Comisión excedió los límites de su competencia al examinar la compatibilidad de la medida c) en el marco del sistema general de financiación de las entidades promotoras de viviendas sociales. En efecto, procede recordar que las demandantes son las beneficiarias del régimen de ayudas existente, del que forma parte la medida c), que la Comisión declaró compatible con el mercado interior en virtud del artículo 106 TFUE, apartado 2. Cabe preguntarse cuál es el interés de las demandantes en alegar que la compatibilidad de esta medida debería haberse evaluado según un procedimiento diferente que habría podido conducir a un resultado distinto, es decir, a una decisión de incompatibilidad.

Sobre el segundo motivo, basado en que la Decisión impugnada se basa en una apreciación incompleta y manifiestamente inexacta de la normativa nacional pertinente y de los hechos

68 Las demandantes sostienen que la Comisión no demostró en la Decisión impugnada la existencia de un error manifiesto en el sistema neerlandés de financiación de las viviendas sociales y abusó de sus competencias al incoar el procedimiento previsto en el artículo 17 del Reglamento n.º 659/1999 y al exigir medidas apropiadas.

69 Alegan, en especial en su escrito de observaciones complementario, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta la amplia facultad de apreciación del Estado miembro, la definición de los SIEG por un Estado miembro solo puede ser cuestionada por la Comisión si demuestra un error manifiesto. Las demandantes reprochan a la Comisión haberse limitado a señalar, en el escrito del artículo 17, que la posibilidad de arrendar viviendas sociales a personas con ingresos «relativamente altos» debía considerarse un error manifiesto. En su opinión, la Comisión no examinó la normativa neerlandesa pertinente. En dicho escrito, la Comisión solo manifestó que el SIEG no estaba definido de manera suficientemente clara porque se aplicaba a todas las categorías de ingresos.

70 Pues bien, según las demandantes, la definición de «vivienda social» en el sistema neerlandés inicial estaba claramente limitada y no se aplicaba a todas las categorías de ingresos. Consideran que la Comisión no tuvo en cuenta que las entidades promotoras de viviendas sociales tienen la obligación legal de dar prioridad a una categoría de personas definida como la compuesta por personas con unos ingresos que no les permiten obtener una vivienda adecuada de manera autónoma.

71 Añaden que la Comisión no puede limitarse a afirmar que el SIEG no está delimitado con suficiente claridad, sino que debe demostrarlo e indicar cuáles son las medidas que deben ser adoptadas por el Estado para adaptarlo al Tratado. Afirman que ni de la Decisión impugnada ni del escrito del artículo 17 se desprende que la Comisión examinara la delimitación del SIEG de las entidades promotoras de viviendas sociales y que parece que la Comisión se basó únicamente en la falta de un límite máximo de ingresos.

72 Con carácter preliminar, debe recordarse, por una parte, que, según reiterada jurisprudencia, no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, una intervención estatal que se considere una compensación en contrapartida de prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para ejecutar obligaciones de servicio público, de manera que esas empresas no gozan, en realidad, de una ventaja financiera y, por tanto, dicha intervención no tiene por efecto situar a esas empresas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras (véase la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión, C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, apartado 45 y jurisprudencia citada).

73 No obstante, para que, en un caso concreto, dicha compensación pueda escapar a la calificación de ayuda estatal, es preciso que concurran los requisitos formulados en los apartados 88 a 93 de la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415). Así, en primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas. En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente. En tercer lugar, la compensación no debe sobrepasar lo necesario para cubrir la totalidad o parte de los costes ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público. En cuarto lugar, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión, C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, apartados 46 y 47).

74 De ello se deduce que la intervención estatal que no cumpla uno o varios de los requisitos enumerados en el apartado anterior deberá considerarse una ayuda estatal a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1 (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión, C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, apartado 48; véase también, en este sentido, la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 94).

75 Por otra parte, el artículo 106 TFUE, apartado 2, estipula que las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general quedan sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada, y que el desarrollo de los intercambios no debe quedar afectado de contraria al interés de la Unión.

76 Por lo que se refiere a la articulación entre los requisitos que establece la jurisprudencia derivada de la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), y el examen de una medida de ayuda con arreglo al artículo 106 TFUE, apartado 2, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia indica que el control de la observancia de los requisitos establecidos por dicha jurisprudencia se efectúa en un momento anterior, a saber, el momento en que se analiza si las medidas de que se trate deben ser calificadas de ayudas estatales. Esta cuestión es, en efecto, previa a la eventual verificación de si una ayuda incompatible es, no obstante, necesaria para el cumplimiento de la misión confiada al beneficiario de la medida de que se trate, en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2 (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País

Vasco y otros/Comisión, C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, apartado 55; véase también, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2017, Viasat Broadcasting UK/Comisión, C-660/15 P, EU:C:2017:178, apartado 34).

77 Dado que los requisitos de la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), y los necesarios para aplicar el artículo 106 TFUE, apartado 2, persiguen así, en principio, finalidades diferentes, el primer requisito establecido por dicha sentencia, según el cual la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público que deben estar claramente definidas, se aplica igualmente en el caso de que se haya invocado la excepción formulada en el artículo 106 TFUE, apartado 2 (véase la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión, C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, apartado 56 y jurisprudencia citada).

78 Así, de ello se deduce, en esencia, que, tanto el primer requisito enunciado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), como el tenor del artículo 106 TFUE, apartado 2, en sí mismo considerado, exigen que el operador de que se trate esté encargado de una misión de SIEG mediante un acto del poder público y que este defina claramente las obligaciones del SIEG de que se trate (véase la sentencia de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión, T-289/03, EU:T:2008:29, apartado 181 y jurisprudencia citada).

79 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de definir lo que consideran un SIEG y, por consiguiente, la definición de estos servicios por parte de un Estado miembro solo puede ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto (véanse las sentencias de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión, T-289/03, EU:T:2008:29, apartado 166 y jurisprudencia citada, y de 1 de marzo de 2017, Francia/Comisión, T-366/13, no publicada, EU:T:2017:135, apartado 92 y jurisprudencia citada).

80 Sin embargo, la capacidad de un Estado miembro para definir los SIEG no es ilimitada y no puede ejercerse de forma arbitraria con el único fin de evitar que a un sector concreto se le apliquen las normas sobre competencia (sentencias de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión, T-289/03, EU:T:2008:29, apartado 168, y de 1 de marzo de 2017, Francia/Comisión, T-366/13, no publicada, EU:T:2017:135, apartado 93).

81 Procede añadir que, aunque el Estado miembro dispone de una amplia facultad de apreciación en cuanto a la determinación de lo que considera un SIEG, ello no le dispensa de demostrar de modo suficiente en Derecho que el perímetro de este sea necesario y proporcionado con respecto a una necesidad real de servicio público. La no aportación de pruebas por parte del Estado miembro de que concurren estos criterios o el incumplimiento de estos puede constituir un error manifiesto de apreciación que la Comisión está obligada a tener en cuenta (sentencia de 1 de marzo de 2017, Francia/Comisión, T-366/13, no publicada, EU:T:2017:135, apartado 105).

82 Por último, ha de precisarse que, según reiterada jurisprudencia, a la vista, por una parte, de las amplias facultades de apreciación de que disponen los Estados miembros con respecto a la definición de una misión de SIEG y a las condiciones de su realización y, por otra parte, del alcance del control que la Comisión puede ejercer en este ámbito, que se limita al error manifiesto, el control que debe ejercer el Tribunal General sobre la apreciación de la Comisión a este respecto no puede rebasar ese mismo límite y, por tanto, dicho control debe circunscribirse a examinar si la Comisión afirmó o negó fundadamente la existencia de un error manifiesto del Estado miembro (véase la sentencia de 1 de marzo de 2017, Francia/Comisión, T-366/13, no publicada, EU:T:2017:135, apartado 106 y jurisprudencia citada).

83 Además, la Comisión adoptó en 2005 el marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (DO 2005, C 297, p. 4) (en lo sucesivo, «marco comunitario de 2005»), cuyo objeto es precisar las condiciones en las que estas ayudas estatales pueden ser consideradas compatibles con el mercado interior según lo dispuesto en el artículo 106 TFUE, apartado 2. En el punto 12 de dicho marco, la Comisión recordaba que la responsabilidad del funcionamiento del SIEG debe atribuirse a la empresa en cuestión por medio de uno o varios actos oficiales cuya forma podrá ser determinada por cada Estado miembro y que estos actos deberán indicar concretamente la naturaleza precisa de las obligaciones de servicio público.

84 La Decisión 2005/842 establece las condiciones para que una ayuda estatal en compensación por servicio público concedida a determinadas empresas a las que se ha atribuido el funcionamiento de SIEG pueda considerarse compatible con el mercado común y quedar exenta del requisito de notificación previa. Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, letra b), esta Decisión se aplica, en particular, a las compensaciones por servicio público concedidas a las empresas encargadas de viviendas sociales que realicen actividades calificadas de SIEG por el Estado miembro correspondiente.

85 En dicha Decisión se recuerdan las exigencias detalladas en la jurisprudencia. Así, en cuanto a las compensaciones por servicio público, el considerando 7 de dicha Decisión enuncia lo siguiente:

«Tales ayudas solo pueden declararse compatibles si se han concedido para garantizar la prestación de servicios que efectivamente son de interés económico general tal como se contempla en el artículo [106 TFUE, apartado 2]. Parece claro, según la jurisprudencia, que al no existir normativa [de la Unión] en la materia los Estados miembros disponen de un amplio poder de valoración en cuanto a la naturaleza de los servicios susceptibles de ser calificados de interés económico general. Por consiguiente, cuando no exista normativa [de la Unión] al respecto, la tarea de la Comisión consiste en velar por que no exista un error manifiesto en la definición de los servicios de interés económico general.»

86 En el considerando 16 de la Decisión 2005/842, la Comisión señaló, en particular, que las empresas encargadas de viviendas sociales que tienen encomendadas tareas de SIEG presentan aspectos específicos que deben tenerse presentes. De este considerando se desprende que «las empresas encargadas de viviendas [sociales] para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado, deben beneficiarse de la exención de notificación prevista en la presente Decisión incluso en caso de que la compensación recibida supere los umbrales establecidos en la presente Decisión, siempre que los Estados miembros consideren los servicios prestados como servicios de interés económico general».

87 Además, el artículo 70c, apartado 1, de la Woningwet (Ley de la Vivienda de 1901), mencionada por las demandantes, establece que las entidades promotoras de viviendas sociales tienen por misión proporcionar alojamiento con prioridad a personas que, por sus ingresos u otras circunstancias, tengan dificultades para encontrar una vivienda adecuada. Para la atribución de las viviendas que gestionan con un alquiler reducido proporcionalmente, las entidades promotoras de viviendas sociales deben dar prioridad, en la medida de lo posible, a los solicitantes que, por sus ingresos, tengan particular necesidad de obtenerla.

88 En el escrito del artículo 17, en lo que a la definición del SIEG se refiere, la Comisión expresó su posición preliminar e indicó que albergaba dudas en cuanto a si podía aceptar la definición de servicio público de las entidades promotoras de viviendas sociales en la legislación neerlandesa, en la medida en que esta definición no era suficientemente clara y podía contener errores manifiestos.

89 A este respecto puso de manifiesto lo siguiente:

«Al arrendar viviendas, las entidades promotoras de viviendas sociales están legalmente obligadas a dar prioridad a las personas que tienen dificultades para encontrar una vivienda adecuada (debido a la escasez de ingresos o a otras circunstancias). Sin embargo, las actividades en materia de vivienda no se restringen a las personas socialmente desfavorecidas. En caso de exceso de capacidad, las entidades promotoras de viviendas sociales arriendan viviendas a personas con ingresos relativamente altos, perjudicando así a sus competidores que no se benefician de medidas estatales. La posibilidad de arrendar viviendas a colectivos con ingresos más elevados o a empresas debe considerarse un error manifiesto en la definición del servicio público. La solución propuesta por las autoridades neerlandesas de reducir el valor máximo de las viviendas que pueden considerarse "viviendas sociales" no resuelve el problema.»

90 La Comisión consideró que, dado que el servicio público tiene carácter social, la definición de las actividades de las entidades promotoras de viviendas sociales debían tener, por tanto, un vínculo directo con las familias socialmente desfavorecidas y no solo con un valor máximo de la vivienda.

91 Así, como señaló en la Decisión impugnada, la Comisión manifestó a las autoridades neerlandesas en el escrito del artículo 17, a título preliminar, que debían modificar la definición de la misión de servicio público conferida a las entidades promotoras de viviendas sociales, de tal manera que esta se reservara, como destinatario, a un grupo claramente definido de personas o colectivos socialmente desfavorecidos.

92 También indicó que «la atribución de viviendas sociales [podía] constituir un servicio de interés económico general si se [dirigía] exclusivamente a un grupo concreto de ciudadanos o a colectivos sociales desfavorecidos, teniendo presente que los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación en lo que respecta al tamaño del colectivo destinatario y a las modalidades precisas de aplicación del sistema a los colectivos destinatarios». Añadió que, «en el escrito del artículo 17, […] [había] expresado su posición preliminar en la que se preguntaba si la definición del servicio público estaba suficientemente clara y si se había cometido un error manifiesto al dar la calificación de viviendas sociales a la operación consistente en arrendar viviendas a colectivos en los que estaban incluidos todos los tramos de ingresos».

93 De este modo, del escrito del artículo 17 se desprende que, contrariamente a lo que alegan las demandantes, a la luz de la definición del SIEG de vivienda social que figura en la legislación neerlandesa, la Comisión estimó que dicha definición no cumplía la exigencia de claridad. En efecto, la Comisión consideró que la obligación legal de dar «prioridad a las personas que tienen dificultades para encontrar una vivienda adecuada» no permitía una delimitación suficientemente precisa del colectivo destinatario al que estaban destinadas las viviendas sociales.

94 Al contrario de lo que sostienen las demandantes, por una parte, la Comisión no indicó que la definición del SIEG no fuera suficientemente precisa debido a la falta de límite de ingresos y, por otra parte, las disposiciones legales relativas al control ejercido sobre las entidades promotoras de viviendas sociales no son pertinentes en cuanto a la cuestión de si su misión está suficientemente definida en la legislación.

95 Así, del escrito del artículo 17 se desprende que la Comisión indicó a las autoridades neerlandesas que la falta de una definición precisa de la misión confiada a las entidades promotoras de viviendas sociales constituía un error manifiesto en la definición del SIEG.

96 A este respecto, procede recordar que, según el artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 659/1999, dicho escrito contiene una conclusión preliminar de la Comisión sobre la que se invita a las autoridades nacionales a presentar observaciones. Así, en el marco del procedimiento de cooperación,

las autoridades nacionales tenían la posibilidad de cuestionar esta apreciación de la Comisión probando que la definición del SIEG de la vivienda social era suficientemente precisa y no contenía ningún error manifiesto.

97 En aplicación de la jurisprudencia citada en el apartado 81 de la presente sentencia, correspondía a las autoridades neerlandesas demostrar de modo suficiente en Derecho que el ámbito del SIEG conferido a las entidades promotoras de viviendas sociales era necesario y proporcionado con respecto a una necesidad real de servicio público. Por tanto, les correspondía demostrar que la definición de la misión conferida a las entidades promotoras de viviendas sociales era suficientemente precisa para cumplir el objetivo del SIEG de la vivienda social, que es, según la Decisión 2005/842, proporcionar una vivienda a las personas desfavorecidas o a los colectivos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado.

98 Contrariamente a lo que alegan las demandantes, de la jurisprudencia se desprende que la carga de la prueba de demostrar que el SIEG está delimitado de manera suficientemente clara recae sobre las autoridades nacionales.

99 También se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 81 de la presente sentencia que la falta de prueba por el Estado miembro de que se cumplen los criterios puede constituir un error manifiesto de apreciación. Máxime cuando, como en el presente caso, las autoridades neerlandesas reconocieron que la misión del SIEG no era suficientemente precisa.

100 En efecto, en su escrito de 6 de septiembre de 2005, en respuesta al escrito del artículo 17, el Gobierno neerlandés mencionó «las dudas de la Comisión en cuanto a la compatibilidad del régimen de financiación actual de las entidades promotoras de viviendas sociales, calificado de ayuda existente, con el mercado interior, puesto que la definición del servicio público no es suficientemente clara y puede contener errores manifiestos» y que «los Países Bajos deberán adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que la definición contenga un vínculo directo con las familias socialmente desfavorecidas». Procede señalar que el Gobierno neerlandés no impugnó esas apreciaciones.

101 En cambio, el Gobierno neerlandés reconoció que «las entidades promotoras de viviendas sociales, que ciertamente deben ofrecer alojamiento por orden de prioridad, aunque no exclusivamente, a personas socialmente desfavorecidas, [podían] también actualmente (aunque es cierto que a pequeña escala) atribuir viviendas en arrendamiento a personas o familias con ingresos [más] elevados que los de este colectivo destinatario» y que «el arrendamiento a este colectivo destinatario sin carácter social no se [llevaba] a cabo (totalmente) con arreglo a los precios de mercado». Indicó también que «una legislación que, de un modo u otro (administrativamente o bajo una forma jurídica diferente) trace una línea divisoria entre actividades comerciales y esenciales (SIEG) para limitar los mecanismos de apoyo a las actividades esenciales sigue siendo el principio rector de las tendencias esbozadas al principio de este escrito, lo que debe conducir a responder a las alegaciones y a limitar en cuanto al fondo la ayuda estatal a la asignación de una vivienda al colectivo destinatario».

102 Posteriormente, entre las medidas propuestas por el Gobierno neerlandés en su escrito de 3 de diciembre de 2009, figura una definición del colectivo destinatario de familias socialmente desfavorecidas como los «candidatos a una vivienda que tengan ingresos inferiores a 33 000 euros». También propuso lo siguiente:

«Se garantizará la adjudicación del 90 % de las viviendas de cada entidad promotora de viviendas sociales a candidatos a una vivienda que formen parte del colectivo destinatario en el momento de la adjudicación. El 10 % restante se adjudicará en función de criterios objetivos que incluyan un componente de prioridad social. Tendrán prioridad las personas con ingresos superiores al límite máximo que puedan, no obstante, considerarse personas que requieren un apoyo social, como las familias numerosas y otras categorías definidas en la normativa.»

103 A este respecto, procede desestimar la alegación de las demandantes, formulada con carácter subsidiario en la réplica, según la cual, al aceptar los compromisos que permitían que el 10 % de las viviendas sociales se arrendaran sin límite de ingresos, la Comisión reconoció que no es posible exigir a las entidades promotoras de viviendas sociales que proporcionen alojamiento exclusivamente (y no por orden de prioridad) a personas desfavorecidas. En efecto, esta alegación se basa en una lectura errónea de la apreciación de la Comisión que figura en el escrito del artículo 17. La Comisión no consideró que la definición del SIEG contuviera un error manifiesto por no establecer que las entidades promotoras de viviendas sociales debían arrendar viviendas «exclusivamente» a personas desfavorecidas, sino que dicha definición era imprecisa por establecer el arrendamiento por orden de «prioridad a las personas con dificultades para encontrar una vivienda adecuada», sin definir este grupo destinatario de personas desfavorecidas.

104 De lo anterior se desprende que la Comisión demostró de modo suficiente en Derecho la existencia de un error manifiesto en la definición del SIEG de la vivienda social atribuido a las entidades promotoras de viviendas sociales y no abusó de sus competencias al enviar el escrito del artículo 17.

105 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en que la Comisión realizó una apreciación inexacta y negligente al concluir que el arrendamiento de viviendas sociales a personas con «ingresos relativamente elevados» formaba parte de la misión de servicio público atribuida a las entidades promotoras de viviendas sociales

106 Las demandantes alegan que la Comisión incumplió su obligación de motivación al no definir, en la Decisión impugnada, el concepto de «ingresos relativamente elevados», que desempeñó un papel crucial en su apreciación. Sostienen que el mero hecho de que las entidades promotoras de viviendas sociales, además de su misión de servicio público, ejerzan actividades accesorias consistentes en arrendar viviendas a familias con «ingresos relativamente elevados», cualquiera que sea la definición que la Comisión dé a estos, no permitía a la Comisión concluir que existe un error manifiesto en la definición del SIEG. Afirman que la Comisión no demostró que las entidades promotoras de viviendas sociales habían recibido una ayuda financiera para esas actividades accesorias.

107 En la réplica, las demandantes alegan que, en el escrito del artículo 17, la Comisión describió el error manifiesto en la definición del SIEG como la posibilidad para las entidades promotoras de viviendas sociales de arrendar viviendas a familias con «ingresos relativamente elevados» y no, como sostiene la Comisión, como el hecho de que el sistema inicial no contuviera garantías suficientes para impedir que las entidades promotoras de viviendas sociales destinen ayudas estatales a sus actividades comerciales conexas. Pues bien, consideran que la Comisión no fundamentó suficientemente, en la Decisión impugnada, el concepto de «ingresos relativamente elevados» ni el hecho de que el arrendamiento de viviendas a personas con tales ingresos formara parte de la misión de servicio público de las entidades promotoras de viviendas sociales. En cualquier caso, la Comisión no acreditó el hecho de que pudieran producirse subvenciones cruzadas.

108 Con carácter preliminar, procede señalar que, en la réplica, las demandantes indican que este motivo se refiere a un pasaje del escrito del artículo 17 en el que se indica lo siguiente:

«En caso de exceso de capacidad, las entidades promotoras de viviendas sociales arriendan viviendas a personas con ingresos relativamente altos, perjudicando así a sus competidores que no se benefician de medidas estatales. La posibilidad de arrendar viviendas a colectivos con ingresos más elevados o a empresas debe considerarse un error manifiesto en la definición del servicio público.»

109 La Decisión impugnada no contiene la expresión «ingresos relativamente elevados». Por consiguiente, las alegaciones formuladas en el marco del presente motivo se refieren a la motivación del escrito del artículo 17 y, a este respecto, las demandantes no pueden invocar una falta de motivación de la Decisión impugnada en sí misma.

110 Además, procede señalar que las alegaciones de las demandantes se basan en una lectura errónea y parcial del escrito del artículo 17.

111 En efecto, procede recordar que, en el escrito del artículo 17, la Comisión constató un error manifiesto en la definición del SIEG en la medida en que no era suficientemente precisa, ya que no se refería únicamente a un colectivo de personas socialmente desfavorecidas. A continuación, señaló que, en la medida en que, en caso de exceso de capacidad, las entidades promotoras de viviendas sociales podían arrendar viviendas a personas no pertenecientes a este colectivo destinatario, existía el riesgo de que la ayuda estatal beneficiara también a las entidades promotoras de viviendas sociales para estas actividades ajenas al SIEG.

112 A este respecto, en el punto 39 del escrito del artículo 17, la Comisión señaló lo siguiente:

«Además, en ocasiones, las entidades promotoras de viviendas sociales tienen un exceso de este tipo de vivienda. En este caso, arriendan esas viviendas a otras partes (es decir, a familias no desfavorecidas socialmente). Como se ha señalado anteriormente, la Comisión considera que el arrendamiento de viviendas a familias no desfavorecidas socialmente no puede considerarse un servicio público.»

113 Contrariamente a lo que sostienen las demandantes, del escrito del artículo 17 se desprende claramente que el concepto de personas con «rentas relativamente altas» se refiere a personas que no pueden considerarse personas socialmente desfavorecidas.

114 A este respecto, debe señalarse que del escrito de 6 de septiembre de 2005, citado en el apartado 101 de la presente sentencia, se desprende que las autoridades neerlandesas entendieron el concepto de personas con «rentas relativamente altas» como referido a familias con ingresos más elevados que el colectivo destinatario de personas socialmente desfavorecidas.

115 También se desprende claramente del escrito del artículo 17 que la Comisión consideró que el arrendamiento de viviendas sociales a personas con «rentas relativamente altas» no podía considerarse parte de la misión de servicio público de las entidades promotoras de viviendas sociales.

116 Al contrario de lo que alegan las demandantes en el escrito de demanda, la Comisión no consideró que el mero hecho de que las entidades promotoras de viviendas sociales realizaran actividades comerciales accesorias constituía un error manifiesto en la definición del SIEG. Lo que la Comisión constató es que, debido a la ausencia de una delimitación precisa del SIEG, existía el riesgo de que las ayudas concedidas a las entidades promotoras de viviendas sociales beneficiaran también a sus actividades accesorias, que, por tanto, no se llevarían a cabo en condiciones de mercado.

117 Como se desprende asimismo del apartado 40 de la Decisión impugnada, para garantizar la compatibilidad del mecanismo de financiación de las viviendas sociales con el artículo 106 TFUE, apartado 2, la Comisión consideró que las viviendas sociales debían estar limitadas a un colectivo destinatario de personas desfavorecidas o de colectivos socialmente desfavorecidos y prever que las actividades de servicio público y las actividades comerciales fueran objeto de contabilidades separadas y de controles apropiados con el fin de garantizar la ejecución de las actividades comerciales en condiciones de mercado.

118 De ello se desprende que las demandantes no pueden sostener que la Comisión no ha acreditado la existencia de un riesgo de subvenciones cruzadas.

119 A este respecto, al reconocer en el escrito de 6 de septiembre de 2005 que el arrendamiento de viviendas a familias con ingresos más elevados que los del colectivo destinatario no se producía totalmente conforme a los precios de mercado, las autoridades neerlandesas reconocieron la existencia de subvenciones cruzadas.

120 Por otra parte, en contra de lo que sostienen las demandantes, en el escrito del artículo 17, que contiene una apreciación preliminar de la Comisión, esta última no estaba obligada a demostrar que las actividades accesorias de las entidades promotoras de viviendas sociales se beneficiaban efectivamente de ayudas de Estado o que realmente se habían producido subvenciones cruzadas. Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el examen de las ayudas existentes solo puede dar lugar a medidas que produzcan efecto de cara al futuro. Por lo tanto, la Comisión únicamente puede proponer medidas apropiadas si considera que el sistema de financiación en cuestión presenta un riesgo de compensación excesiva de cara al futuro (véase la sentencia de 11 de marzo de 2009, TF1/Comisión, T-354/05, EU:T:2009:66, apartado 166 y jurisprudencia citada).

121 Por último, las demandantes sostienen, en la réplica, que las entidades promotoras de viviendas sociales ya tenían la obligación de llevar una contabilidad separada en virtud del artículo 25B de la Mededingingswet (Ley de la Competencia).

122 Pues bien, procede señalar que, en su escrito de 6 de septiembre de 2005, el Gobierno neerlandés se remite al punto del escrito del artículo 17 en el que se hace referencia a la obligación de las empresas de mantener contabilidades separadas, sin alegar que la legislación contemplara ya esta obligación para las entidades promotoras de viviendas sociales. Además, en el escrito de 3 de diciembre de 2009, entre las medidas que el Gobierno neerlandés se comprometió a adoptar para garantizar la compatibilidad del régimen de ayudas figura la separación contable entre las actividades sociales (beneficiarias de la ayuda estatal) y comerciales (sin ayuda estatal), de conformidad con la Directiva 80/723/CEE de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas (DO 1980, L 195, p. 35; EE 08/02, p. 75).

123 Por último, como señala la Comisión, de conformidad con el artículo 25 D, apartado 1, letra b), de la Ley de la Competencia, la obligación de llevar una contabilidad separada, establecida en el artículo 25 B de dicha Ley, no es aplicable a las empresas encargadas de un SIEG de vivienda social cuyo volumen de negocios sea inferior a cuarenta millones de euros. Por tanto, los compromisos de las autoridades neerlandesas tenían por objeto extender este requisito a todas las entidades promotoras de viviendas sociales.

124 Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en que la Comisión incurrió en error de Derecho y abusó de sus competencias al exigir a las autoridades neerlandesas una nueva definición de «vivienda social», y sobre el sexto motivo, basado en que, al exigir una definición específica del SIEG, la Comisión interpretó erróneamente la Decisión 2005/842

125 Mediante el cuarto motivo, las demandantes alegan que entre las medidas apropiadas que la Comisión propuso a las autoridades neerlandesas figura la exigencia de que estas limitaran la definición de vivienda social a un grupo específico de familias desfavorecidas. En su opinión, del escrito del artículo 17, y en particular de la referencia a la Decisión de la Comisión de 3 de julio de 2001 relativa a la ayuda estatal N 209/01 sobre la garantía de préstamos de la Housing Finance Agency en Irlanda (DO 2002, C 67, p. 33), se desprende que la Comisión estimó que esta limitación solo podía efectuarse mediante un límite de ingresos. Consideran que los Estados miembros disponen de un

amplio margen de apreciación para determinar el alcance de sus SIEG en el ámbito de la vivienda social y que la Comisión no es competente para imponer un criterio relativo a la delimitación de un colectivo destinatario.

126 Mediante el sexto motivo, las demandantes alegan que la exención de notificación en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 3, prevista por la Decisión 2005/842 se aplica a las viviendas sociales, pero no está sujeta a ningún umbral. En el considerando 16 de la Decisión 2005/842, el concepto de vivienda social se define únicamente con referencia a «ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente», pero no con referencia a un límite de ingresos. Estiman que la Comisión aplicó erróneamente la Decisión 2005/842 al considerar que el sistema neerlandés de vivienda social contenía un error manifiesto por no establecer un límite específico de ingresos. Según las demandantes, las misiones de las entidades promotoras de viviendas sociales estaban suficientemente bien definidas en la legislación neerlandesa.

127 Mediante estos dos motivos, las recurrentes reprochan a la Comisión, en esencia, haber cometido un error de Derecho, abusado de sus competencias e infringido la Decisión 2005/842 al exigir, en el escrito del artículo 17, que las autoridades neerlandesas definieran el SIEG de viviendas sociales mediante la referencia a un colectivo destinatario determinado en función de un límite de ingresos.

128 Con carácter preliminar, procede recordar que del examen del segundo motivo, y, en particular, de la jurisprudencia citada en los apartados 79 a 81 de la presente sentencia, se desprende que, aunque los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación, la Comisión puede cuestionar la definición de un SIEG en caso de error manifiesto. En la medida en que se ha declarado que la Comisión consideró fundadamente, en el escrito del artículo 17, que la falta de una definición suficientemente clara de un grupo destinatario de personas socialmente desfavorecidas constituía un error manifiesto, dicha institución, al contrario de lo que sostienen las demandantes, era competente, por tanto, para exigir a las autoridades neerlandesas una limitación de esta definición.

129 En el escrito del artículo 17, la Comisión señaló que la definición del SIEG de viviendas sociales debía establecer un vínculo directo con las familias desfavorecidas. A este respecto, señaló que la solución propuesta por las autoridades neerlandesas, consistente en reducir el valor máximo de las viviendas que podían considerarse «viviendas sociales», no resolvía el problema.

130 Después mencionó su Decisión de 3 de julio de 2001, relativa a la ayuda estatal N 209/01, para ilustrar su práctica reciente en materia de viviendas sociales. La medida de ayuda objeto de esta decisión consistía en la garantía estatal concedida a la Housing Finance Agency (HFA, Agencia para la Financiación de la Vivienda, Irlanda) en el marco de su actividad de préstamo y captación de fondos destinados a las actividades de viviendas sociales de las Administraciones locales. Señaló que la garantía estatal de la HFA solo podía concederse a personas que cumplieran ciertos criterios, a saber, que necesitaran un préstamo, que sus ingresos fueran inferiores a un determinado límite y que no tuvieran acceso a un préstamo de naturaleza comercial. Hizo constar que la justificación social en el estatuto del SIEG irlandés se basaba en criterios más rigurosos que los aplicados en el sistema neerlandés.

131 Así, del escrito del artículo 17 se desprende que la Comisión mencionó la Decisión de 3 de julio de 2001 como ejemplo de una definición de un SIEG en el ámbito de las viviendas sociales que hace claramente referencia a criterios sociales y a familias socialmente desfavorecidas. Contrariamente a lo que sostienen las demandantes, la Comisión no exigió a las autoridades neerlandesas que adoptasen los mismos criterios ni consideró que dichas autoridades solo podían definir el SIEG mediante una referencia a un límite de ingresos.

132 Como señalan las propias demandantes, en el considerando 16 de la Decisión 2005/842, el concepto de vivienda social se define haciendo referencia a «ciudadanos desfavorecidos o grupos sociales vulnerables». Con arreglo a esta Decisión, en el escrito del artículo 17, la Comisión exigió únicamente que la definición de las actividades de las entidades promotoras de viviendas sociales tuviera un vínculo directo con las familias socialmente desfavorecidas.

133 Al contrario de lo que sostienen las demandantes, la Comisión no consideró en el escrito del artículo 17 que el error manifiesto en la definición del SIEG obedeciera a la ausencia de un límite de ingresos específicos, sino que resultaba de la inexistencia de una definición clara del colectivo destinatario. La Comisión se limitó a indicar que un criterio relativo al valor máximo de la vivienda no era un criterio satisfactorio.

134 Además, procede recordar que fueron las propias autoridades neerlandesas las que propusieron a la Comisión, en su escrito de 3 de diciembre de 2009, una nueva definición de vivienda social basada en un límite de ingresos.

135 Este extremo queda además confirmado por diversos documentos presentados por la Comisión como anexos de la dúplica, entre los que figuran dos informes de concertación, el primero entre el Ministro de la Vivienda neerlandés y la Tweede Kamer der Staten-Generaal (Segunda Cámara del Parlamento, Países Bajos) de 31 de agosto de 2006 sobre las sociedades de vivienda y el segundo entre el Ministro del Interior neerlandés y la Segunda Cámara del Parlamento, fechado el 28 de octubre de 2010, relativo a las ayudas a las entidades promotoras de viviendas sociales, en el que los Ministros indicaron expresamente que el umbral de ingresos no había sido impuesto por la Comisión, sino que había sido propuesto por los Países Bajos.

136 Por tanto, no es pertinente la alegación de las demandantes de que, en aplicación de la sentencia de 22 de octubre de 2008, TV2/Danmark y otros/Comisión (T-309/04, T-317/04, T-329/04 y T-336/04, EU:T:2008:457), los Estados miembros pueden optar por una definición cualitativa del SIEG y no pueden ser obligados a limitarlo en términos cuantitativos mediante un límite de ingresos.

137 Además, procede señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión se limitó a señalar que esta nueva definición del SIEG de la vivienda social cumplía los requisitos de la Decisión 2005/842. No obstante, no cabe excluir que la Comisión hubiera aprobado también una definición del SIEG propuesta por las autoridades neerlandesas que se basara en un criterio distinto de una limitación de ingresos, si esta definición fuera suficientemente clara y estableciese un vínculo con las personas desfavorecidas.

138 De lo anterior se desprende que, al no haber exigido una definición del SIEG basada en un límite de ingresos, la Comisión no incurrió en error de Derecho, ni abusó de sus competencias, ni infringió la Decisión 2005/842.

139 Por consiguiente, procede desestimar los motivos cuarto y sexto.

Sobre el quinto motivo, basado en que la Comisión cometió un error de Derecho al no distinguir entre la definición de un SIEG y su modo de financiación

140 Las demandantes alegan que de la sentencia de 22 de octubre de 2008, TV2/Danmark y otros/Comisión (T-309/04, T-317/04, T-329/04 y T-336/04, EU:T:2008:457), se desprende que debe distinguirse entre la definición de un SIEG y su modo de financiación. En su opinión, la Comisión no efectuó esta distinción y consideró el SIEG como una forma de subvención cruzada de actividades comerciales accesorias. Estimó que podía oponerse a la posibilidad de una subvención cruzada limitando la definición del SIEG mediante un límite de ingresos, de modo que las entidades promotoras de viviendas sociales no pudieran utilizar los medios puestos a su disposición en el marco

del SIEG para ofrecer viviendas a familias que superaran ese límite. La Comisión debería haber apreciado la definición del SIEG independientemente de los medios puestos a disposición de las entidades promotoras de viviendas sociales para la aplicación de dicho SIEG y después examinar si estos medios iban más allá de lo necesario para garantizar su ejecución. Las demandantes afirman que, con la voluntad de oponerse a una compensación excesiva mediante una limitación del SIEG, la Comisión confundió las dos cuestiones.

141 En primer lugar, procede recordar que, en el apartado 108 de la sentencia de 22 de octubre de 2008, TV2/Danmark y otros/Comisión (T-309/04, T-317/04, T-329/04 y T-336/04, EU:T:2008:457), citada por las demandantes, el Tribunal General consideró que un SIEG se define, por principio, atendiendo al interés general que pretende satisfacer y no en consideración a los medios que garantizaran su prestación.

142 Pues bien, en el caso de autos, en el escrito del artículo 17, la Comisión indicó a las autoridades neerlandesas, en un primer momento, que la definición del SIEG de la vivienda social debía determinarse atendiendo al interés general perseguido, es decir, atendiendo a criterios sociales, y estar directamente relacionado con las familias socialmente desfavorecidas. Fue solo en un segundo momento cuando la Comisión examinó la cuestión de la proporcionalidad de la financiación del SIEG y las subvenciones cruzadas.

143 De ello se desprende que, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, la Comisión no hizo depender la definición del SIEG de la vivienda social de su modo de financiación.

144 En segundo lugar, las demandantes incurren en error al sostener que la Comisión no podía oponerse a una compensación excesiva o a la posibilidad de una subvención cruzada limitando la definición del SIEG.

145 En efecto, para considerar que una ayuda estatal en forma de compensación por servicio público es compatible con el mercado interior, el artículo 5, apartado 1, de la Decisión 2005/842 recuerda que el importe de la compensación no superará lo necesario para cubrir los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos, así como el beneficio razonable sobre cualquier fondo propio necesario para el cumplimiento de dichas obligaciones (véase también el punto 14 del marco comunitario de 2005).

146 El artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2005/842 indica que los costes que deberán tenerse en cuenta incluirán todos los costes causados por funcionamiento del SIEG y que, cuando la empresa realice también actividades fuera del ámbito del SIEG, solo podrán tenerse en cuenta los costes asociados a este (véase también el punto 16 del marco comunitario de 2005).

147 En el escrito del artículo 17, la Comisión señaló, en particular, que, para cumplir el criterio de proporcionalidad, es necesario que la ayuda estatal no supere los costes netos de la misión de servicio público, tomando en cuenta otros ingresos directos o indirectos derivados de la misión de servicio público. La Comisión señaló que, en el caso de autos, debía determinar, en primer lugar, si los costes y los ingresos asociados a las actividades de servicio público y de servicio no público podían determinarse debidamente y, en segundo lugar, si la financiación era proporcional a los costes netos.

148 Así, es necesaria una definición clara del SIEG para garantizar el cumplimiento del requisito de proporcionalidad de la ayuda, es decir, para garantizar que la compensación concedida no excede de lo que es necesario para cumplir la misión de servicio público.

149 Por consiguiente, al solicitar a las autoridades neerlandesas que definieran el SIEG de la vivienda social teniendo en cuenta un grupo destinatario compuesto por las familias socialmente desfavorecidas, la Comisión les pidió que identificaran claramente las misiones de servicio público para las que se concedían las compensaciones. Esta definición específica permitía determinar los costes ocasionados

por la ejecución del SIEG y evitar compensaciones excesivas y, por otro lado, que las actividades ejercidas por las entidades promotoras de viviendas sociales fuera del SIEG no se beneficiaran de las ayudas estatales para evitar subvenciones cruzadas.

150 Además, procede señalar, como hace la Comisión, que las propias demandantes indicaron en la demanda que la definición del SIEG es pertinente para comprobar si existe una compensación excesiva que pudiera dar lugar a una subvención cruzada.

151 Por consiguiente, procede desestimar el quinto motivo.

Sobre el séptimo motivo, basado en que la Comisión cometió un error de apreciación e infringió el artículo 5 de la Decisión 2005/842, al no apreciar que el modo de financiación del SIEG era manifiestamente inadecuado

152 Las demandantes alegan que la Comisión infringió el artículo 5 de la Decisión 2005/842, que establece que el importe de la compensación por un SIEG es compatible con el Tratado si no supera lo necesario para cubrir los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos, así como el beneficio razonable para el cumplimiento de dichas obligaciones. Afirman que, en el escrito del artículo 17, la Comisión no hizo constar que existiera compensación excesiva ni tampoco demostró que hubiera un riesgo de beneficio exorbitante que pudiera conducir a dicha compensación excesiva.

153 La Comisión cometió un error de apreciación al no examinar, en el escrito del artículo 17, la existencia de una compensación excesiva en el sistema inicial de financiación de las viviendas sociales, habida cuenta de la definición inicial del SIEG, antes de exigir una modificación de dicho sistema. En el escrito del artículo 17, la Comisión no podía exigir una modificación del sistema de viviendas sociales alegando que, debido a que las autoridades neerlandesas no habían facilitado información suficiente, no había podido determinar los costes del SIEG y el importe de la compensación que reciben las entidades promotoras de viviendas sociales.

154 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el examen de las ayudas existentes solo puede dar lugar a medidas que produzcan efecto de cara al futuro. Por lo tanto, la Comisión únicamente puede proponer medidas apropiadas si considera que el sistema de financiación en cuestión presenta un riesgo de compensación excesiva de cara al futuro (véase la sentencia de 11 de marzo de 2009, TF1/Comisión, T-354/05, EU:T:2009:66, apartado 166 y jurisprudencia citada).

155 En estas circunstancias, si bien es posible que, en el marco del examen permanente de una ayuda existente, según las peculiaridades del caso concreto, investigar si hubo una posible compensación excesiva en el pasado pueda eventualmente tener interés para apreciar la compatibilidad de esa ayuda existente con el mercado común, no lo es menos que dicha búsqueda no es, por sí misma, forzosamente indispensable para apreciar correctamente la necesidad de proponer medidas apropiadas de cara al futuro y para la determinación de esas medidas. En definitiva, el riesgo o la ausencia de riesgo de compensación excesiva de cara al futuro depende, esencialmente, de las modalidades concretas del propio régimen de financiación, y no de la circunstancia de que, en la práctica, dicho régimen haya dado lugar a una compensación excesiva en el pasado (sentencia de 11 de marzo de 2009, TF1/Comisión, T-354/05, EU:T:2009:66, apartado 167).

156 De esta jurisprudencia se desprende que, al contrario de lo que alegan las demandantes, la Comisión no estaba obligada a demostrar la existencia de una compensación excesiva en el sistema inicial de financiación de las viviendas sociales.

157 Además, en el escrito del artículo 17, por lo que respecta a la proporcionalidad de la financiación, la Comisión señaló que, dado que las autoridades neerlandesas no podían facilitar información sobre los sobrecostes soportados por las entidades promotoras de viviendas sociales para las actividades de servicio público, ni sobre el valor exacto de las medidas estatales, le resultaba imposible determinar si existía o no una compensación excesiva de los costes netos de servicio público.

158 También señaló que, con el arrendamiento comercial del excedente de viviendas sociales que habían sido financiadas por las ayudas estatales, las entidades promotoras de viviendas sociales habían falseado la competencia en el mercado inmobiliario, ya que ofrecían viviendas por debajo del precio de mercado e invertían los correspondientes beneficios en otras actividades comerciales.

159 A este respecto, procede recordar que el escrito del artículo 17 no es más que la primera etapa del procedimiento, que no contiene una apreciación definitiva sobre la compatibilidad de la ayuda existente. Las autoridades neerlandesas, en respuesta a este escrito, estaban en condiciones de poder aportar información adicional que pudiera acreditar la ausencia de compensación excesiva y la compatibilidad del sistema inicial con el artículo 106 TFUE, apartado 2.

160 Pues bien, en su escrito de 6 de septiembre de 2005, las autoridades neerlandesas señalaron que todas las operaciones entre las entidades promotoras de viviendas sociales y sus filiales comerciales debían producirse en condiciones de mercado y que, según el Gobierno neerlandés, de ello se derivaba que los recursos públicos destinados al colectivo social destinatario no podían utilizarse para actividades comerciales. Según el extracto de dicho escrito mencionado en el apartado 101 de la presente sentencia, las autoridades neerlandesas, lejos de negar la existencia de un riesgo de compensación excesiva, admitieron, en cambio, la necesidad de adoptar medidas, incluyendo, en particular, la obligación de llevar contabilidades separadas a fin de limitar la concesión de la ayuda estatal a las actividades destinadas al grupo destinatario de personas desfavorecidas.

161 Además, al contrario de lo que sostienen las demandantes, del escrito del artículo 17 se desprende que una definición precisa del SIEG no era la única medida para evitar que una compensación excesiva beneficiara a las actividades comerciales. En efecto, para determinar los costes y los ingresos del servicio público y evitar que una compensación excesiva del SIEG se utilizara para financiar las actividades comerciales de las entidades promotoras de viviendas sociales, la Comisión recordó que, en virtud de la Directiva 80/723, estas últimas actividades debían ser objeto de una contabilidad separada.

162 A este respecto, cabe señalar que el artículo 5, apartado 5, de la Decisión 2005/842 establece asimismo que «cuando una empresa realice actividades que se hallen simultáneamente dentro y fuera del ámbito de [los SIEG], la contabilidad interna deberá indicar por separado los costes y beneficios asociados al [SIEG] y otros servicios, así como los parámetros para la asignación de costes e ingresos».

163 Además, no es pertinente en el presente asunto la jurisprudencia invocada por las demandantes, según la cual el control del carácter proporcionado de la compensación por la ejecución de una misión SIEG, establecida mediante un acto de alcance general, se limita a comprobar si la compensación prevista es necesaria para que la misión SIEG de que se trate pueda llevarse a cabo en condiciones económicamente aceptables (sentencia de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión, T-289/03, EU:T:2008:29, apartado 222). En efecto, basta recordar que, en el escrito del artículo 17, la Comisión indicó que, a falta de una definición suficientemente precisa del SIEG y al no ser suficiente la información facilitada por las autoridades neerlandesas, no podía determinar los costes y los ingresos correspondientes al SIEG y, por lo tanto, tampoco podía apreciar el carácter proporcionado de la compensación.

164 Por lo tanto, procede desestimar el séptimo motivo.

Sobre el octavo motivo, basado en que la Comisión abusó del procedimiento de apreciación de los regímenes de ayudas existentes, al imponer, con arreglo a este procedimiento, una lista limitativa de construcciones que podían calificarse de «inmuebles sociales»

165 Las demandantes alegan que la Comisión abusó del procedimiento relativo a las ayudas existentes y excedió sus competencias al aprobar una lista limitativa de construcciones que podían calificarse de «inmuebles sociales». Según las demandantes, la Comisión no podía realizar una apreciación que tuviera como consecuencia que los proyectos no incluidos en la lista ya no pudieran calificarse de «inmuebles sociales».

166 Sostienen que esta aprobación no forma parte de las competencias de la Comisión. Señalan que la Comisión no formuló recomendaciones sobre la definición de inmueble social ni en el escrito del artículo 17 ni en las propuestas de medidas apropiadas. La Comisión se limitó a observar que los inmuebles que figuran en la lista tienen una función social manifiesta, sin indicar la razón por la que esta función no podría aplicarse a otros inmuebles. Afirman que la Comisión no examinó la definición inicial de las misiones de las entidades promotoras de viviendas sociales en lo que atañe a los inmuebles sociales y, por lo tanto, no podía concluir que esta definición presentaba defectos que requerían una definición más restrictiva de dichas misiones.

167 Procede señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión declaró que entre las actividades de interés general de las entidades promotoras de viviendas sociales figuran la construcción y el arrendamiento de inmuebles de interés general. Las entidades promotoras de viviendas sociales reciben ayudas estatales para cubrir los costes de inversión y arriendan dichos inmuebles a organizaciones no gubernamentales o a organismos públicos que prestan servicios públicos o realizan actividades sin ánimo de lucro, con exclusión de toda actividad comercial. Señaló que los beneficiarios de las ayudas estatales son, en primer lugar, las entidades promotoras de viviendas sociales, a continuación, los operadores que ejercen actividades en estos inmuebles y, por último, los ciudadanos que se benefician de los servicios ofrecidos.

168 En la Decisión impugnada, la Comisión expuso los compromisos asumidos por las autoridades neerlandesas, en su escrito de 3 de diciembre de 2009, relativos a las actividades de las entidades promotoras de viviendas sociales consistentes en la construcción y el arrendamiento de inmuebles de interés general. Los compromisos se describen como sigue:

«Los inmuebles de interés general incluyen centros cívicos, centros de salud, centros de alojamiento para mujeres, centros de asistencia para personas mayores, centros culturales, deportivos, etc. Estos establecimientos propiedad de las entidades promotoras de viviendas sociales, que serán las encargadas de su mantenimiento, se arrendarán a organizaciones no gubernamentales o a organismos públicos. Se aplicarán las siguientes condiciones:

n) Solo podrán recibir ayudas los establecimientos que estén realmente al servicio del interés general y que contribuyan a la vida de la comunidad, por ejemplo, los centros comunitarios, centros cívicos, casas de la juventud, etc. Mediante acto administrativo se establecerá una lista cuasi exhaustiva de los establecimientos que pueden calificarse de inmuebles de interés general. Dicha lista se adjunta como anexo a la presente Decisión.

o) Las entidades promotoras de viviendas sociales deberán arrendar dichos inmuebles a cambio de un alquiler inferior a los alquileres habituales en el mercado, de forma que el beneficio obtenido por las entidades promotoras de viviendas sociales repercuta en las organizaciones sociales que ejerzan sus actividades en el inmueble.

[…]»

169 La Comisión señaló que la lista de establecimientos que pueden calificarse de inmuebles de interés general, que figura en el anexo de la Decisión impugnada, mostraba claramente que todas las actividades ejercidas por dichos establecimientos constituían realmente actividades de interés general. Recordó que, dado que las entidades promotoras de viviendas sociales están obligadas a aplicar a sus arrendatarios alquileres moderados, las ventajas que se les concedían repercutían en los arrendatarios que eran proveedores de servicios públicos u organizaciones sin ánimo de lucro. Observó que las ayudas estaban orientadas a objetivos definidos de manera circunscrita y específica, como lo demuestra la lista precisa de los inmuebles con vocación social, y consideró que todos los proyectos comerciales estaban excluidos del régimen de ayudas.

170 Procede señalar que la lista de «establecimientos que pueden calificarse de inmuebles de interés general», que figura en el anexo de la Decisión impugnada, fue elaborada por las autoridades neerlandesas, extremo que las demandantes no niegan.

171 La Comisión consideró que esa lista, junto con otros compromisos asumidos por las autoridades neerlandesas, permitía responder a las preocupaciones manifestadas durante el procedimiento en el sentido de que las actividades comerciales no se beneficiaran de ayudas estatales.

172 En contra de lo que sostienen las demandantes, las autoridades neerlandesas propusieron una lista de inmuebles con vocación social precisamente para dar respuesta a las preocupaciones de la Comisión en cuanto al riesgo de que las ayudas concedidas para la financiación del SIEG beneficiaran a las construcciones en las que se ejercieran actividades comerciales, preocupaciones que habían sido expresadas en el marco del procedimiento de cooperación.

173 A este respecto, en el escrito que dirigió el 12 de junio de 2009 al presidente de la Segunda Cámara del Parlamento, el Ministro de la Vivienda neerlandés indicó que la Comisión había expresado dudas en cuanto a la concesión de ayudas estatales para la construcción y arrendamiento de inmuebles sociales. En dicho escrito se declaraba lo siguiente:

«Considero que es importante que la ayuda estatal siga estando disponible para construir y arrendar inmuebles sociales. A tal efecto, con ocasión de la concertación con la [Comisión], describiré con mayor precisión el concepto de inmueble social para distinguirlo claramente de un inmueble de uso esencialmente comercial.»

174 De lo anterior se desprende que la apreciación de la Comisión relativa a las ayudas concedidas a las entidades promotoras de viviendas sociales para la construcción y arrendamiento de inmuebles de interés general se ajusta al procedimiento de examen de las ayudas existentes establecido en los artículos 17 a 19 del Reglamento n.º 659/1999.

175 Por último, en cuanto a la alegación de las demandantes de que la aprobación de esta lista tiene como consecuencia que los proyectos que no figuren en ella ya no pueden calificarse de inmuebles sociales, basta señalar que fueron las autoridades neerlandesas, en sus compromisos, y no la Comisión, quienes definieron los establecimientos que pueden ser calificados de inmuebles de interés general y, por tanto, los que no pueden serlo. No correspondía a la Comisión, en contra de lo que sostienen las demandantes, exponer la razón por la que la función social no se aplica a otros inmuebles.

176 En consecuencia, procede desestimar el octavo motivo.

177 Del conjunto de las consideraciones precedentes resulta que deben desestimarse los recursos.

Costas

178 Con arreglo al artículo 219 del Reglamento de Procedimiento, en las resoluciones del Tribunal General dictadas tras la casación y la devolución de un asunto, este decidirá sobre las costas relativas, por una parte, a los procedimientos entablados ante dicho Tribunal General y, por otra, al procedimiento de casación seguido ante el Tribunal de Justicia.

179 En la medida en que, en las sentencias de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-132/12 P, EU:C:2014:100); de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonlinie y otros/Comisión (C-133/12 P, EU:C:2014:105); de 15 de marzo de 2017, Stichting Woonlinie y otros/Comisión (C-414/15 P, EU:C:2017:215), y de 15 de marzo de 2017, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-415/15 P, EU:C:2017:216), el Tribunal de Justicia reservó la decisión sobre las costas, corresponde al Tribunal General resolver también, en la presente sentencia, sobre las costas correspondientes a dichos procedimientos de casación.

180 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos invocados por las demandantes, procede condenarlas a cargar, además de con sus propias costas, con aquellas en que hayan incurrido la Comisión e IVBN, conforme a lo solicitado por estas.

181 El Reino de Bélgica, que ha intervenido como coadyuvante en el litigio, cargará con sus propias costas, de conformidad con el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava ampliada)

decide:

1) Desestimar los recursos.

2) Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang y Stichting Woonstede cargarán con sus propias costas, con las de la Comisión Europea en los asuntos T-202/10, T-202/10 RENV, T-202/10 RENV II, C-133/12 P y C-414/15 P y con las de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) en los asuntos T-202/10, T-202/10 RENV y. T-202/10 RENV II.

3) Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen y Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl cargarán con sus propias costas, con las de la Comisión en los asuntos T-203/10, T-203/10 RENV, T-203/10 RENV II, C-132/12 P y C-415/15 P y con las de IVBN en los asuntos T-203/10, T-203/10 RENV y T-203/10 RENV II.

4) El Reino de Bélgica cargará con sus propias costas.

Collins Kancheva Barents

Passer De Baere

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de noviembre de 2018.

Firmas