Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

de 19 de septiembre de 2018 *

«Ayudas estatales — Ayuda en favor de la conexión fija ferrocarril-carretera del Sund — Financiación pública concedida por los Estados sueco y danés al proyecto de infraestructura de conexión fija a través del Sund — Garantías estatales — Ventajas fiscales — Decisión de no presentar objeciones — Decisión por la que se declara la inexistencia de ayuda estatal — Recurso de anulación — Acto impugnable — Admisibilidad — Procedimiento de investigación formal no iniciado — Dificultades serias — Concepto de «régimen de ayudas» — Ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo — Apreciación del elemento de ayuda existente en una garantía — Carácter limitado de la ayuda contenida en una garantía — Proporcionalidad — Confianza legítima»

En el asunto T-68/15,

HH Ferries I/S, anteriormente Scandlines Øresund I/S, con domicilio social en Elsinor (Dinamarca),

HH Ferries Helsingor ApS, con domicilio social en Elsinor,

HH Ferries Helsingborg AB, anteriormente HH-Ferries Helsingborg AB, con domicilio social en Helsingborg (Suecia),

representadas por los Sres. M. Johansson, R. Azelius y P. Remnelid y la Sra. L. Sandberg-Mørch, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Flynn, S. Noë, y R. Sauer y la Sra. L. Armati, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por el Sr. C. Thorning y posteriormente por el Sr. J. Nymann-Lindegren, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Holdgaard, abogado,

y por

* Lengua de procedimiento: inglés.

Reino de Suecia, representado inicialmente por los Sres. E. Karlsson y L. Swedenborg y las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson y N. Otte Widgren, y posteriormente por las Sras. Falk, Meyer-Seitz, L. Zettergren y H. Shev, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE en el que se solicita la anulación de la Decisión C(2014) 7358 final de la Comisión, de 15 de octubre de 2014, de no calificar como ayudas y de no presentar objeciones al término del procedimiento de examen previo establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3, contra las ayudas estatales SA.36558 (2014/NN) y SA.38371 (2014/NN) — Dinamarca y SA.36662 (2014/NN) — Suecia, sobre la financiación pública del proyecto de infraestructura de conexión fija ferrocarril-carretera del Sund (DO 2014, C 418, p. 1 y DO 2014, C 437, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta),

integrado por el Sr. G. Berardis, Presidente, y los Sres. D. Spielmann y Z. Csehi (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de octubre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia [1]

I. Antecedentes del litigio

A. Demandantes

1 HH Ferries I/S, anteriormente Scandlines Øresund I/S, es una empresa común propiedad al 50 % de dos sociedades privadas, la sociedad danesa HH Ferries Helsingor ApS y la sociedad sueca HH Ferries Helsingborg AB, anteriormente HH-Ferries Helsingborg AB (en lo sucesivo, consideradas conjuntamente, «las demandantes»). Desde finales de enero de 2015, el First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF es el único propietario de HH Ferries Helsingor y de HH Ferries Helsingborg y, por tanto, el único propietario de HH Ferries.

2 Las demandantes se encargan desde hace más de cien años de la conexión de transporte que atraviesa el Sund, entre Elsinor en Dinamarca y Helsingborg en Suecia, utilizando transbordadores de corta distancia para transportar camiones, autobuses, vehículos privados y peatones.

B. Beneficiario

3 Øresundsbro Konsortiet (en lo sucesivo, «el Consorcio») es propiedad al 50 % de dos sociedades de responsabilidad limitada: A/S Øresundsforbindelse (en lo sucesivo, «A/S Øresund»), que a su vez pertenece en su totalidad a Sund & Bælt Holding A/S (en lo sucesivo, «Sund & Bælt»), la cual

1 Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

pertenece al 100 % al Estado danés, y Svensk-Danska Broförbindelsen AB (en lo sucesivo, «SVEDAB»), que es íntegramente propiedad del Estado sueco (en lo sucesivo, consideradas conjuntamente, «sociedades matrices del Consorcio»).

4 El Consorcio es propietario de la conexión de 16 km a través del Sund que combina el ferrocarril y la carretera entre Kastrup (Dinamarca) y Limhamn (Suecia), conexión que planificó, financió, construyó y actualmente explota.

C. La conexión fija, las conexiones con el interior y las medidas de que se trata

5 La conexión fija del Sund está formada por un puente de peaje con una longitud de 16 km, la isla artificial de Peberholm (Dinamarca) y un túnel parcialmente sumergido para el tráfico por carretera y ferroviario entre la costa sueca y la isla danesa de Amager (en lo sucesivo, «la conexión fija»). Se trata del puente combinado ferrocarril-carretera más largo de Europa, construido entre 1995 y 2000 y que se explota desde el 1 de julio de 2000. Era uno de los proyectos prioritarios de la red transeuropea de transporte (RTE-T) que el Consejo Europeo aprobó en 1994.

6 Los aspectos jurídicos y operativos de la construcción y de la explotación de la conexión fija están regulados por:

– el Tratado de 23 de marzo de 1991 entre el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno de Suecia relativo a una conexión fija a través del Sund (en lo sucesivo, «Convenio Intergubernamental»), ratificado por el Reino de Suecia el 8 de agosto de 1991 y por el Reino de Dinamarca el 24 de agosto de 1994;

– el Acuerdo de 27 de enero de 1992 por el que se crea el Consorcio fue celebrado entre las sociedades matrices del Consorcio (en lo sucesivo, «Acuerdo de Creación del Consorcio»).

7 El artículo 10 del Convenio Intergubernamental estipula la creación del Consorcio «que, por cuenta [de las sociedades matrices] conjuntamente y como entidad única, será propietario de la conexión fija y responsable de la diseño del proyecto y de cualesquiera otros preparativos para dicha conexión, así como de su financiación, su construcción y su explotación».

8 Los artículos 14 y 15 del Convenio Intergubernamental, el apartado 4 del Protocolo Adicional del Convenio Intergubernamental y el punto 4, apartado 6, del Acuerdo de Creación del Consorcio disponen, en esencia, que los peajes cobrados a los usuarios de la conexión fija y el canon ferroviario anual por la utilización de la vía férrea sobre la conexión fija están destinados a cubrir los costes de diseño, de planificación, de construcción, de explotación y de mantenimiento de esa conexión fija, así como los costes de construcción de las conexiones por carretera y ferroviarias con el interior. Es el Consorcio quien determina y cobra los peajes, de conformidad con los principios acordados entre los Gobiernos sueco y danés.

9 Según el artículo 12 del Convenio Intergubernamental, «[el Reino de] Dinamarca y [el Reino de] Suecia se comprometen a garantizar conjunta y solidariamente las obligaciones relativas a los préstamos contraídos por el Consorcio y a los demás instrumentos financieros que utilice para la financiación [de la conexión fija]. Ambos Estados serán responsables en la misma medida en todos los compromisos comunes». A este respecto, el punto 4, apartado 3, del Acuerdo de Creación del Consorcio precisa que «las necesidades de capital del Consorcio para la planificación, el diseño del proyecto y la construcción de la conexión del Sund, incluidos los costes del servicio de los préstamos, y para la cobertura de las necesidades de capital derivadas de las pérdidas contables previstas durante un cierto número de años después de que la conexión fija se abra al tráfico deberán cubrirse, de conformidad con lo que se

estableció en el Convenio Intergubernamental, mediante la obtención de préstamos o la emisión de instrumentos financieros en el mercado abierto, con garantías en forma de avales de los Gobiernos sueco y danés».

10 Según el apartado 1 del Protocolo Adicional del Convenio Intergubernamental, los Estados danés y sueco no percibirán ninguna prima de garantía en contrapartida de los «compromisos de garantía asumidos por ambos en lo que atañe a los préstamos contraídos por el Consorcio y a los demás instrumentos financieros que utilice para financiarse».

11 Además de la propia conexión fija, el proyecto incluye también instalaciones terrestres de transporte por carretera y ferroviario que unen los extremos de dicha conexión con las infraestructuras viarias y ferroviarias interiores del lado danés y del lado sueco (en lo sucesivo, «conexiones interiores»). De conformidad con el artículo 8 del Convenio Intergubernamental, la construcción de las conexiones interiores es responsabilidad de cada Estado para su propio territorio. Los Estados respectivos delegaron en las sociedades matrices del Consorcio las tareas de diseño, financiación, construcción y explotación de las conexiones interiores (véase el considerando 25 de la Decisión impugnada). De conformidad con el artículo 17 del Convenio Intergubernamental y con el punto 2, apartado 5, del Acuerdo de Creación del Consorcio, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia decidieron que no se cobraría ningún peaje en contrapartida a los vehículos que usaran las conexiones interiores por carretera si utilizaban también la conexión fija.

D. Procedimiento administrativo

12 En un escrito de 1 de agosto de 1995, el Consorcio informó a la Comisión Europea de que había recibido una garantía conjunta y solidaria de los Gobiernos danés y sueco que cubría los préstamos contraídos por él y los demás instrumentos financieros utilizados para financiar la conexión fija (en lo sucesivo, «las garantías estatales») y solicitó a la Comisión que confirmase que esas garantías no constituían ayudas estatales. La Comisión respondió mediante dos escritos idénticos de 27 de octubre de 1995, dirigidos respectivamente al Estado danés y al Estado sueco, donde precisó que las garantías estatales estaban relacionadas con un proyecto de infraestructura de interés público que debía calificarse de bien público que mejoraba la infraestructura de los servicios de transporte de los países, y que garantizar las inversiones en bienes públicos no debía considerarse, en principio, concesión de una ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Concluyó, pues, que no era preciso notificarle las garantías estatales.

13 El Estado danés y el Estado sueco no notificaron formalmente en ningún momento a la Comisión el modelo de financiación de la conexión fija.

14 El 17 de abril de 2013, HH Ferries presentó una denuncia ante la Comisión en la que sostenía que las garantías estatales constituían ayudas estatales ilegales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, e incompatibles con el mercado interior (asuntos registrados con los números SA.36558 para Dinamarca y SA.36662 para Suecia).

[*omissis*]

18 El 15 de septiembre de 2014, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia remitieron a la Comisión una declaración común (en lo sucesivo, «los compromisos») en la que aclaraban los puntos siguientes:

– las garantías estatales se limitan a cubrir la deuda real que acumule el Consorcio en cualquier momento;

– las garantías estatales y cualquier otra ventaja económica, por ejemplo fiscal, que el Consorcio pudiera recibir se limitan al período efectivo de reembolso de la deuda; así pues, el Consorcio no recibirá ninguna ventaja después de haber reembolsado íntegramente su deuda;

– en caso de que el Consorcio se viera obligado a contraer nuevos préstamos cubiertos por las garantías estatales después de 2040 o de que el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia se vieran obligados a conceder al Consorcio nuevas ventajas económicas, dichos Estados, después de esa fecha, se comprometen a notificarlo a la Comisión de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3;

– el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia se comprometen a informar anualmente a la Comisión de la evolución del reembolso de la deuda del Consorcio.

E. Decisión impugnada

19 El 15 de octubre de 2014, la Comisión adoptó la Decisión C(2014) 7358 final, sobre las ayudas estatales SA.36558 (2014/NN) y SA.38371 (2014/NN) — Dinamarca y SA.36662 (2014/NN) — Suecia, relativas a la financiación pública del proyecto de infraestructura de conexión fija ferrocarril-carretera del Sund (DO 2014, C 418, p. 1 y DO 2014, C 437, p. 1) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). La Comisión limitó su examen a las siguientes medidas (considerandos 50 a 55 de la Decisión impugnada):

– las garantías estatales concedidas al Consorcio para los préstamos contraídos por este a fin de financiar la construcción y explotación del proyecto de infraestructura de conexión fija del Sund;

– las siguientes medidas fiscales danesas:

  – el traslado de pérdidas a ejercicios posteriores aplicable al Consorcio;

  – la amortización fiscal de activos aplicable al Consorcio;

  – el régimen de consolidación fiscal;

– las medidas de apoyo financiero concedidas a las sociedades matrices del Consorcio para la financiación de la planificación, construcción y explotación de las conexiones interiores viarias y ferroviarias.

20 La Comisión precisó que su Decisión no amparaba otras eventuales medidas decididas por el Reino de Dinamarca o el Reino de Suecia en favor del Consorcio, de A/S Øresund, de SVEDAB, de Sund & Bælt o de cualquier otra sociedad asociada (considerando 56 de la Decisión impugnada).

1. Existencia de ayudas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1

[*omissis*]

23 Con respecto a las garantías estatales y a las medidas fiscales danesas de amortización fiscal de activos y de traslado de pérdidas a ejercicios posteriores (en lo sucesivo, «ventajas fiscales danesas») en favor del Consorcio para la financiación de la construcción y explotación de la conexión fija, la Comisión estimó que constituían ayudas estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (considerando 107 de la Decisión impugnada). La Comisión consideró así que las dos garantías estatales se habían concedido incondicionalmente el 27 de enero de 1992, día de creación del Consorcio (considerando 52 de la Decisión impugnada). Consideró igualmente que las medidas danesas de traslado de pérdidas

a ejercicios posteriores habían sido selectivas en el período comprendido entre 1991 y el final de 2001 y en el período iniciado en 2013, y que las medidas danesas de amortización fiscal de activos habían sido selectivas desde 1999 (considerandos 92 a 97 y 99 a 103 de la Decisión impugnada).

2. Calificación de ayuda nueva o existente

24 La Comisión estimó que la garantía danesa concedida al Consorcio para sus préstamos y las ventajas fiscales danesas en favor del Consorcio eran «nuevas ayudas» en el sentido del artículo 1, letra c), 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) (considerando 109 de la Decisión impugnada).

25 En cuanto a la garantía sueca en favor del Consorcio, que, según la Comisión, había sido concedida antes de la adhesión del Reino de Suecia a la Unión Europea y antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) (DO 1994, L 1, p. 3), el 1 de enero de 1994, la consideró «ayuda existente» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento n.º 659/1999 (considerando 110 de la Decisión impugnada).

3. Examen de la compatibilidad de las ayudas estatales a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3

26 La Comisión examinó la compatibilidad de las garantías estatales y de las ventajas fiscales danesas a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), según el cual podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo (en lo sucesivo, «proyecto de interés europeo»).

27 La Comisión estimó en esencia que, apreciadas conjuntamente, las garantías estatales y las ventajas fiscales danesas en favor del Consorcio eran necesarias y proporcionadas para alcanzar el objetivo de interés general perseguido, habida cuenta en particular de los compromisos asumidos por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia durante el procedimiento administrativo, según los cuales, si el Consorcio se viera obligado a contraer nuevos préstamos cubiertos por las garantías estatales después de 2040 o si fuera preciso concederle cualquier otra ventaja económica después de esa fecha, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia lo notificarían a la Comisión de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3 (considerandos 122 a 137 de la Decisión impugnada). Por lo que se refiere a las ventajas fiscales danesas, la Comisión precisó igualmente que estaban destinadas a contribuir a la viabilidad del proyecto, reduciendo el período de reembolso de los préstamos del Consorcio y disminuyendo el riesgo asociado al reembolso. A su juicio, las ventajas fiscales danesas disminuían el riesgo asociado a las garantías estatales y, por consiguiente, la ventaja derivada de estas, y la ventaja derivada de las garantías estatales y la derivada de las ventajas fiscales danesas eran interdependientes (considerando 133 de la Decisión impugnada).

28 La Comisión concluyó que las garantías estatales concedidas por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia y las ventajas fiscales danesas eran compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y que no era necesario que ella propusiera medidas apropiadas al Reino de Suecia (considerandos 138 y 139 de la Decisión impugnada).

4. Confianza legítima

29 En los considerandos 138 y 140 a 153 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó que, en cualquier caso, aun en el supuesto de que las medidas de ayuda de que se trata debieran considerarse incompatibles con el mercado interior, el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 impediría que fueran recuperadas por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, ya que la

recuperación sería contraria a un principio general de Derecho de la Unión. Estimó, en esencia, que en el presente asunto se daban circunstancias excepcionales que justificaban que el Consorcio y el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia pudieran albergar una confianza legítima en que las garantías estatales y las ventajas fiscales danesas concedidas al Consorcio no se impugnarían. Recordó así que su posición en 1992 era que la construcción y la explotación de proyectos de infraestructuras no constituían una actividad económica. Sin embargo, tanto su propia práctica decisoria como la jurisprudencia de la Unión sobre el concepto de «actividad económica» en relación con la financiación de la construcción y explotación de proyectos de infraestructuras habían evolucionado a partir de las sentencias de 12 de diciembre de 2000, Aéroports de Paris/Comisión (T-128/98, EU:T:2000:290), de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión (T-196/04, EU:T:2008:585), y de 24 de marzo de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión (T-443/08 y T-455/08, EU:T:2011:117), esta última confirmada por la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión (C-288/11 P, EU:C:2012:821) (considerandos 61 a 66 de la Decisión impugnada). Además, en 1995 los servicios de la Comisión habían informado al Reino de Dinamarca y al Reino de Suecia de que las garantías estatales no constituían una ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. La Comisión consideró que esta última conclusión, contenida en los escritos que remitió el 27 de octubre de 1995 al Reino de Dinamarca y al Reino de Suecia, se aplicaba igualmente a las ventajas fiscales danesas, en la medida en que estas últimas se referían a un proyecto de infraestructura que en aquella época no se consideraba actividad económica. Según la Comisión, no era necesario determinar si la confianza legítima antes mencionada se extendía más allá de la fecha de la sentencia de 12 de diciembre de 2000, Aéroports de Paris/Comisión (T-128/98, EU:T:2000:290), dado a que a su juicio, en cualquier caso, las medidas de que se trataba eran compatibles con el mercado interior (considerando 153 de la Decisión impugnada).

5. Conclusión

30 Así pues, la Comisión decidió:

– basándose en la apreciación de compatibilidad de las medidas en cuestión y teniendo en cuenta, en particular, los compromisos asumidos por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, no presentar objeciones contra las ventajas fiscales danesas y las garantías concedidas por el Reino de Dinamarca al Consorcio, por la razón de que esas ayudas estatales debían considerarse compatibles con el mercado interior a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b);

– que la garantía concedida al Consorcio por el Reino de Suecia era una ayuda existente y que, habida cuenta en particular de los compromisos asumidos por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, no era necesario incoar el procedimiento aplicable a los regímenes de ayudas existentes;

– que el régimen de consolidación fiscal danés y las medidas en favor de las sociedades matrices del Consorcio para la financiación de las conexiones interiores viarias y ferroviarias en Suecia y en Dinamarca no constituían ayudas estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

31 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 12 de febrero de 2015, las demandantes interpusieron el presente recurso.

32 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 5 de junio de 2015, el Reino de Suecia solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

33 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 17 de junio de 2015, el Reino de Dinamarca solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

34 Mediante unas decisiones de 13 de julio de 2015, el Presidente de la Sala Novena del Tribunal admitió estas intervenciones. El Reino de Suecia y el Reino de Dinamarca presentaron sus escritos de formalización de la intervención el 28 de septiembre de 2015.

35 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Sexta, a la que se le atribuyó por consiguiente el presente asunto el 26 de septiembre de 2016.

36 Las demandantes solicitan al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

37 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a las demandantes.

38 El Reino de Suecia y el Reino de Dinamarca solicitan al Tribunal que desestime el recurso.

III. Fundamentos de Derecho

[*omissis*]

B. Sobre el fondo

55 En apoyo de su recurso de anulación, las demandantes invocan, fundamentalmente, cinco motivos. El primer motivo se basa en ciertos errores de Derecho y en ciertos errores manifiestos de apreciación a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 1, por lo que respecta, en primer lugar, a las medidas en favor de las sociedades matrices del Consorcio para la financiación de las conexiones interiores ferroviarias y, en segundo lugar, a las garantías estatales concedidas al Consorcio para la financiación de la conexión fija. El segundo motivo se basa en ciertos errores de Derecho y en ciertos errores de apreciación de la compatibilidad de las garantías estatales y de las ventajas fiscales danesas concedidas al Consorcio, a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, así como en el error cometido al no calificar de ayuda estatal el régimen de consolidación fiscal danés. El tercer motivo se basa en ciertos errores de Derecho cometidos por la Comisión cuando concluyó que, incluso en el supuesto de que las garantías estatales y las ventajas fiscales danesas al Consorcio se considerasen incompatibles con el mercado interior, existía una confianza legítima del Consorcio y del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia en que las referidas ayudas no se impugnarían en virtud de las normas sobre ayudas estatales y que no era preciso determinar si esa confianza legítima seguía existiendo tras la sentencia de 12 de diciembre de 2000, Aéroports de Paris/Comisión (T-128/98, EU:T:2000:290). El cuarto motivo se basa en un incumplimiento de la obligación de incoar el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2. El quinto motivo se basa en un incumplimiento de la obligación de motivación.

56 El Tribunal considera que procede examinar, en primer lugar, la parte de estos motivos dirigida contra las medidas consideradas ayudas estatales compatibles con el mercado interior, es decir, las garantías estatales y las ventajas fiscales danesas concedidas al Consorcio para la construcción y explotación de la conexión fija, y, en segundo lugar, la parte dirigida contra las medidas que no se consideraron ayudas estatales, es decir, las medidas de apoyo financiero a las sociedades matrices del Consorcio para la construcción y explotación de las conexiones interiores ferroviarias y el régimen de consolidación fiscal danés. En tercer lugar, estos motivos se examinarán en la medida en que reprochan a la Comisión que no motivase ni tuviese en cuenta el efecto acumulativo del conjunto de medidas de ayuda en favor del proyecto de conexión fija. En cuarto lugar, se examinarán estos motivos en la parte en que critican la afirmación —formulada para el supuesto de que las medidas de ayuda en favor del Consorcio se considerasen, no obstante, incompatibles con el mercado interior— de que existía una confianza legítima del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia y del Consorcio en que las medidas de ayuda al Consorcio no se impugnarían en virtud de las normas sobre ayudas estatales.

57 En primer lugar, en lo que atañe a las medidas de ayuda estatal consideradas compatibles tras el examen preliminar, el Tribunal considera que procede comenzar por examinar el cuarto motivo de recurso, que pretende demostrar que la Comisión encontró serias dificultades que habrían debido obligarla a incoar el procedimiento de investigación formal.

1. Sobre el cuarto motivo de recurso, basado en la violación de los derechos procedimentales de las partes interesadas, en la parte en que se refiere a las medidas que se calificaron de ayudas estatales concedidas al Consorcio

58 En su cuarto motivo de recurso, las demandantes se remiten expresamente a las alegaciones que formularon en sus dos primeros motivos, alegaciones que resaltaban incoherencias e inexactitudes en el análisis de la Comisión sobre las garantías estatales y las ventajas fiscales danesas al Consorcio. Según las demandantes, la Comisión cometió errores, en primer lugar en su calificación de las garantías estatales con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 1, y en segundo lugar, en su examen de la compatibilidad con el mercado interior de las garantías estatales y de las ventajas fiscales danesas. El análisis insuficiente e incompleto de la Comisión constituye, a su juicio, un indicio de las serias dificultades que esta encontró durante el examen preliminar y de las «dudas» que albergaba en cuanto a la calificación y a la compatibilidad de las medidas controvertidas.

59 La Comisión, apoyada por el Reino de Dinamarca, rebate esta alegación remitiéndose, en particular, a sus propias alegaciones formuladas en relación con el examen de los dos primeros motivos.

60 Según la jurisprudencia, cuando, tras un primer examen en el marco del procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, la Comisión no puede llegar a la convicción de que la medida estatal de que se trate no constituye una «ayuda», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, o bien, en caso de que la califique de ayuda, de que es compatible con el Tratado FUE, o cuando dicho procedimiento no le haya permitido superar todas las dificultades inherentes a la apreciación de la compatibilidad de la medida considerada, dicha institución está obligada a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, sin ostentar a este respecto ningún margen de apreciación (véase la sentencia de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 113 y jurisprudencia citada; véase también, en este sentido, la sentencia de 10 de mayo de 2005, Italia/Comisión, C-400/99, EU:C:2005:275, apartado 48). Por lo demás, confirma expresamente esta obligación el artículo 4, apartado 4, puesto en relación con el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 (sentencia de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 113).

61 El concepto de «dificultades serias» tiene carácter objetivo. La existencia de tales dificultades debe buscarse tanto en las circunstancias en que se adoptó el acto impugnado como en su contenido, de forma objetiva, poniendo en relación la motivación de la Decisión con los datos de que disponía la Comisión cuando se pronunció sobre la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado interior (véase la sentencia de 28 de marzo de 2012, Ryanair/Comisión, T-123/09, EU:T:2012:164, apartado 77 y jurisprudencia citada). De ello se deduce que el control de legalidad que realiza el Tribunal acerca de la existencia de dificultades serias no puede limitarse, por su propia naturaleza, a la búsqueda del error manifiesto de apreciación (véanse las sentencias de 27 de septiembre de 2011, 3F/Comisión, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, apartado 55 y jurisprudencia citada, y de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Commission, T-304/08, EU:T:2012:351, apartado 80 y jurisprudencia citada). En efecto, una decisión adoptada por la Comisión sin incoar el procedimiento de investigación formal puede anularse por este solo motivo, debido a la omisión del examen contradictorio y minucioso previsto en el Tratado FUE, aunque no se haya demostrado que las apreciaciones de la Comisión sobre el fondo eran erróneas en Derecho o de hecho (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2010, British Aggregates y otros/Comisión, T-359/04, EU:T:2010:366, apartado 58).

62 Se desprende igualmente de la jurisprudencia que el carácter insuficiente o incompleto del examen llevado a cabo por la Comisión durante la fase de examen previo constituye un indicio de la existencia de dificultades serias (véase la sentencia de 9 de diciembre de 2014, Netherlands Maritime Technology Association/Comisión, T-140/13, no publicada, EU:T:2014:1029, apartado 49 y jurisprudencia citada).

63 Incumbe a las demandantes probar la existencia de dificultades serias, prueba que pueden aportar a partir de un conjunto de indicios concordantes (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de marzo de 2015, Pollmeier Massivholz/Comisión, T-89/09, EU:T:2015:153, apartado 51 y jurisprudencia citada).

64 Es esta jurisprudencia la que debe presidir el examen de la argumentación formulada en el cuarto motivo de recurso, relativa a las medidas de ayuda estatal al Consorcio declaradas compatibles con el mercado interior. Esta argumentación se divide en dos partes, relativas, la primera, a un examen insuficiente e incompleto de la calificación, con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 1, de las garantías estatales concedidas al Consorcio y, la segunda, a un examen insuficiente e incompleto de la compatibilidad con el mercado interior, con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), de las garantías estatales y de las ventajas fiscales danesas al Consorcio.

a) Sobre la primera parte del motivo, basada en un examen insuficiente e incompleto de la calificación con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 1, de las garantías estatales concedidas al Consorcio

65 En la primera parte del cuarto motivo de recurso, la argumentación de las demandantes se divide, en esencia, en cuatro alegaciones, basadas en una evaluación insuficiente e incompleta, en primer lugar, del carácter incondicional de la concesión de las garantías estatales el día de creación del Consorcio, del derecho legalmente ejecutable del Consorcio a obtener una financiación garantizada por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia en esa fecha, de la posibilidad de que terceros invoquen este derecho cuando el Consorcio actúe en el marco de sus competencias y del número de garantías; en segundo lugar, de la cuestión de si las garantías estatales constituían ayudas individuales o regímenes de ayudas; en tercer lugar, de la cuestión de si las garantías suecas constituían una ayuda nueva o existente, y, en cuarto lugar, de la cuestión de si las garantías estatales se limitaban a cubrir la financiación de la conexión fija.

66 Esta argumentación debe examinarse a la luz de la jurisprudencia citada en los apartados 60 a 63 anteriores.

67 El Tribunal estima que es preciso comenzar examinando la segunda alegación, relativa a la constatación de que las garantías estatales son regímenes de ayudas.

68 Ante un régimen de ayudas, para comprobar si dicho régimen contiene elementos de ayuda, la Comisión puede limitarse a estudiar las características generales del régimen de que se trate, sin estar obligada a examinar cada caso concreto de aplicación del mismo (sentencia de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido, C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732, apartado 122). Además, como señalan las demandantes, a las ayudas individuales y a los regímenes de ayuda se les aplican normas diferentes, según las diferentes comunicaciones de la Comisión sobre las garantías, por ejemplo en cuanto a la forma en que debe calcularse el elemento de ayuda.

69 En esta alegación, las demandantes invocan, en primer lugar, ciertas contradicciones en la redacción de la Decisión impugnada; en segundo término, el hecho de que las garantías estatales no se analizaran con arreglo al concepto de «régimen» de ayudas; y, en tercer término, un error de Derecho debido a que las garantías estatales no están incluidas en ninguna de las dos definiciones del régimen de ayudas que figuran en el artículo 1, letra d), del Reglamento n.º 659/1999. Tales insuficiencias y contradicciones constituyen a su juicio un indicio de que la Comisión encontró serias dificultades para calificar de «regímenes» de ayudas a las garantías estatales. En esencia, las demandantes estiman que las garantías estatales deberían haberse analizado como otras tantas garantías individuales *ad hoc* para cada préstamo contraído e instrumento financiero utilizado por el Consorcio para la construcción y explotación de la conexión fija que estuviera cubierto por las referidas garantías.

70 La Comisión rechaza esta apreciación y estima, en primer lugar, que de la motivación de la Decisión impugnada se desprende claramente que las garantías estatales se analizaron como un régimen de ayudas y que cualquier garantía específica para un préstamo en aplicación del régimen de garantías definitivamente otorgado en 1992 constituía una ayuda individual concedida en virtud de dicho régimen, y no una ayuda individual *ad hoc*. En segundo lugar, la Comisión alega que las garantías estatales responden a la definición de los regímenes de ayudas que figura en el artículo 1, letra d), segunda frase, del Reglamento n.º 659/1999, pues se trata de ayudas «no vinculadas a un proyecto específico», ya que cubren a la vez la construcción y la explotación de la conexión fija y se concedieron por un tiempo y por un importe indeterminados, aunque estuvieran limitadas al período necesario para el reembolso de la deuda del Consorcio. A este respecto, la Comisión explica que, cuando se concedieron estas ayudas, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia ignoraban cuánto tiempo se necesitaría para reembolsar la deuda y el importe que esta alcanzaría y que, si hubiera que interpretar las garantías estatales considerándolas vinculadas a un «proyecto específico», ella nunca podría impugnar eventuales medidas de ayuda concedidas para fines generales, lo que socavaría la eficacia de las normas sobre ayudas estatales.

71 Por su parte, el Reino de Dinamarca alega que las garantías estatales deben considerarse una o dos ayudas individuales, en el sentido del artículo 1, letra e), del Reglamento n.º 659/1999, concedidas incondicionalmente en 1992 y no uno o dos regímenes de ayudas, dado que el Consorcio recibió la totalidad de la ventaja económica derivada de las garantías en el momento en que se le concedieron. Observa a este respecto que las garantías estatales están vinculadas, desde el punto de vista de su importe y desde el punto de vista temporal, al proyecto específico de conexión fija. En respuesta a una pregunta del Tribunal, el Reino de Suecia expuso una visión similar a la del Reino de Dinamarca y expresó sus dudas sobre la calificación de las garantías estatales como «régimen» de ayudas según la definición del artículo 1, letra d), segunda frase, del Reglamento n.º 659/1999, ya que se aplican únicamente a un proyecto determinado.

72 Las demandantes estiman que procede declarar la inadmisibilidad de la tesis del Reino de Dinamarca mencionada en el apartado 71 anterior, pues esa tesis es contraria a la posición de la Comisión y una parte coadyuvante debe limitarse a apoyar, en todo o en parte, las pretensiones de la Comisión y aceptar el asunto en el estado en que se encuentre, sin poder alegar motivos autónomos.

73 En primer lugar, respecto a las contradicciones en la redacción que se han invocado, procede señalar, al igual que las demandantes, que la Decisión impugnada menciona indistintamente «la garantía concedida por el Estado danés», «la garantía concedida por […] el Estado sueco» (considerandos 109 y 110), «las garantías estatales» (considerandos 33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 y 135), «las garantías» (considerandos 85 y 137), las «dos garantías» (considerandos 34, 50, 52 y 129), «las garantías concedidas por Dinamarca» (conclusión, primer párrafo) y también «la garantía concedida al Consorcio por Suecia» (conclusión, segundo párrafo). Sin embargo, en el considerando 52 de la Decisión impugnada, la Comisión consideró que se habían concedido incondicionalmente dos garantías el 27 de enero de 1992, día en el que se creó el Consorcio y este obtuvo un derecho legal a la financiación con garantías estatales. En el considerando 53 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó que, aunque el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia habían confirmado y emitido garantías individuales para cada prestamista, eso no alteraba en nada el hecho de que estos dos Estados se habían comprometido en firme a garantizar las obligaciones del Consorcio relativas a los préstamos y a los demás instrumentos financieros utilizados para financiar la conexión fija. La Comisión concluyó asimismo, en la parte dispositiva de la Decisión impugnada, que, habida cuenta, en particular, de los compromisos asumidos por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, no era necesario incoar el procedimiento relativo a los «regímenes» de ayudas existentes con respecto a la garantía concedida por el Reino de Suecia (conclusión, segundo párrafo). Además, de los considerandos 111 a 138 de la Decisión impugnada se desprende que, en efecto, la Comisión llevó a cabo la apreciación de la compatibilidad con el mercado interior de las garantías estatales como si se tratase de uno o varios «regímenes» de ayudas, ya que se limitó a apreciar las características y la compatibilidad de las garantías tal y como se estipulaban en el Convenio Intergubernamental y en el Acuerdo de Creación del Consorcio, sin apreciar caso por caso cada garantía que cubriera un préstamo específico al Consorcio.

74 Por consiguiente, aunque la redacción de la Decisión impugnada no sea totalmente precisa y coherente a ese respecto, resulta del razonamiento general de la Comisión y de la parte dispositiva de la Decisión impugnada que la Comisión consideró efectivamente las garantías estatales como uno o dos regímenes de ayuda adoptados definitivamente en 1992 y contempló las garantías emitidas posteriormente para cada préstamo contraído por el Consorcio como ayudas individuales derivadas de los referidos regímenes de ayuda.

75 En segundo lugar, en cuanto al hecho de que las garantías estatales no se analizaran con arreglo al concepto de «régimen» de ayudas, es preciso hacer constar que la Decisión impugnada no explica las razones por las que las garantías estatales deben considerarse regímenes de ayudas, lo que constituye un dato que revela la existencia de un examen insuficiente e incompleto.

76 En tercer lugar, aun suponiendo que de la Decisión impugnada pueda deducirse, como alega la Comisión, que las garantías estatales se ajustan a la definición de los regímenes de ayudas del artículo 1, letra d), segunda frase, del Reglamento nº 659/1999, a saber, «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», basta con señalar que, en el presente asunto, la Decisión impugnada no expone en modo alguno de qué manera las ayudas contenidas en las garantías estatales cumplen el requisito de que la ayuda no esté vinculada a un proyecto específico.

77 En efecto, el Convenio Intergubernamental, que estipula en su artículo 12 que el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia deben «garantizar conjunta y solidariamente las obligaciones relativas a los préstamos contraídos por el Consorcio y a los demás instrumentos financieros que utilice para financiarse», se titula «Tratado […] relativo a una Conexión Fija a través del Sund». Asimismo, el punto 4, apartado 3, del Acuerdo de Creación del Consorcio precisa que las garantías estatales cubrirán «las necesidades de capital del Consorcio para la planificación, el diseño del proyecto y la construcción de la conexión del Sund, incluidos los costes del servicio de los préstamos, y para la cobertura de las necesidades de capital derivadas de las pérdidas contables previstas durante un cierto número de años después de que la conexión fija se abra al tráfico». Por otro lado, los artículos 1 y 2 del Convenio

Intergubernamental y el anexo 1 del referido Convenio determinan con precisión el emplazamiento geográfico de la conexión fija y sus especificaciones técnicas. Por tanto, no puede tratarse de garantías concedidas para un puente cualquiera.

78 Como destacan las demandantes, al apreciar la compatibilidad con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), la Comisión estimó, en los considerandos 115 y 116 de la Decisión impugnada, que la conexión fija del Sund era un proyecto «específico, preciso y claramente definido». La Comisión hizo referencia allí al artículo 2 y al anexo 1 del Convenio Intergubernamental, que demostraban que se trataba de un proyecto definido de manera muy específica y clara por lo que se refería tanto a su emplazamiento geográfico como a su diseño técnico.

79 La afirmación, por una parte, en la fase de calificación de las garantías estatales, de que se trata de uno o de dos regímenes de ayudas, porque la ayuda derivada de estas garantías no está vinculada a un proyecto específico, y la afirmación, por otra parte, en la fase de apreciación de la compatibilidad de las medidas con el mercado interior, de que las garantías estatales tienen por objeto un proyecto que es «específico, preciso y claramente definido» resultan irreconciliables. En contra de lo que afirma la Comisión, no se trata aquí de conceptos jurídicos diferentes, sino de una circunstancia de hecho, acreditada en los considerandos 115 y 116 de la Decisión impugnada, que no puede variar de una apreciación jurídica a otra.

80 A este respecto, la Comisión también alega erróneamente que las garantías estatales no deben considerarse vinculadas a un proyecto «específico», porque las ayudas contenidas en esas garantías estatales cubren tanto la fase de construcción como la fase de explotación de la conexión fija. En efecto, como el adjetivo «específico» significa «que es propio de algo», procede considerar que las ayudas relativas a las garantías estatales están vinculadas a un proyecto específico porque cubren los préstamos contraídos por el Consorcio únicamente en lo que respecta al proyecto de la conexión fija, incluida su fase de explotación, pero con exclusión de otros proyectos o actividades. El carácter «indeterminado» de la fase de explotación, subrayado por la Comisión, no concierne a la especificidad del proyecto en sentido estricto, sino que en realidad se refiere a la apreciación de si las garantías estatales están limitadas o no, en el marco de la evaluación de su compatibilidad. En cuanto a la alegación de la Comisión de que, en esencia, las medidas de ayuda en el presente caso se concedieron «para fines generales», dicha alegación resulta también en contradicción con los considerandos 51 y 131 de la Decisión impugnada, según los cuales las garantías estatales se limitan únicamente a la planificación, construcción y explotación de la conexión fija a través del Sund, con exclusión de cualquier otra actividad.

81 De lo anterior resulta que la Comisión, en el procedimiento de examen previo, encontró serias dificultades para calificar de «regímenes» de ayuda las garantías estatales.

82 Pues bien, las cuestiones que aquí se plantean, a saber, si las garantías constituyen uno o varios regímenes de ayuda adoptados en 1992, una o dos ayudas individuales *ad hoc* incondicionalmente concedidas en 1992 o tantas ayudas individuales *ad hoc* como préstamos al Consorcio cubiertos por las garantías estatales existan, son indisociables del examen de la segunda alegación de la primera parte del presente motivo de recurso, pero también de la primera alegación, que se refiere a la determinación de la fecha de la concesión incondicional de las garantías estatales al Consorcio y del número de garantías. Además, como reconoce la propia Comisión, las cuestiones suscitadas en las dos primeras alegaciones de la primera parte del cuarto motivo tienen también consecuencias para la calificación de las garantías estatales con arreglo al concepto de ayuda «existente» definido en el artículo 1, letra b), incisos i) y iv), del Reglamento n.º 659/1999, examinada en la tercera alegación.

83 Así pues, es preciso estimar la segunda alegación de la primera parte del cuarto motivo y, por tanto, la primera parte del citado motivo en su totalidad, sin necesidad de pronunciarse sobre las alegaciones primera y tercera, y ni siquiera sobre la alegación del Reino de Dinamarca, mencionada en el apartado 71 anterior. En consecuencia, procede anular la Decisión impugnada en la medida en que

calificó las garantías estatales de «regímenes» de ayudas sin haber incoado el procedimiento de investigación formal y devolver a la Comisión la totalidad del análisis relativo a la fecha de concesión de las garantías estatales y al número y a la condición de ayuda nueva o existente de esas garantías.

[*omissis*]

b) Sobre la segunda parte del motivo, basada en un examen insuficiente e incompleto de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas estatales concedidas al Consorcio, con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b)

85 En la segunda parte del cuarto motivo de recurso, las demandantes invocan el examen insuficiente e incompleto de la compatibilidad de las garantías estatales y de las ventajas fiscales danesas con el mercado interior, formulando esencialmente siete alegaciones: en primer lugar, que la Comisión no cuantificó el elemento de ayuda existente en las garantías estatales; en segundo lugar, que no examinó si se habían establecido condiciones para la movilización de las garantías estatales; en tercer lugar, que la Comisión realizó un análisis insuficiente e incompleto de la distinción entre las fases de construcción y explotación de la conexión fija y no examinó la compatibilidad de las garantías estatales en relación con la fase de explotación únicamente; en cuarto lugar, que realizó un análisis insuficiente e incompleto de si las garantías estatales y las ventajas fiscales danesas estaban limitadas cuantitativa y temporalmente; en quinto lugar, que la Comisión analizó de manera insuficiente e incompleta la necesidad y la proporcionalidad de las garantías estatales y las ventajas fiscales danesas; en sexto lugar, que no examinó el efecto negativo de las referidas ayudas en la competencia y en los intercambios comerciales y no aplicó el criterio consistente en sopesar los efectos positivos y negativos; y, en séptimo lugar, en esencia, que la Comisión analizó de manera insuficiente e incompleta el vínculo entre las ventajas fiscales y las garantías estatales.

86 Con carácter preliminar, la Comisión estima que la argumentación general de las demandantes consiste en instar al Tribunal a que controle la legalidad de la Decisión impugnada a la luz de las prácticas y de las directrices que existían en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, y no de las que existían en la fecha de concesión de las ayudas estatales, lo que es erróneo jurídicamente. Apoyada al respecto por el Reino de Dinamarca, recuerda que, de conformidad con su Comunicación sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales, de 22 de mayo de 2002 (DO 2002, C 119, p. 22), ha de evaluarse la compatibilidad de las ayudas con arreglo a los criterios sustantivos establecidos en los textos legales vigentes en el momento de su concesión. Pues bien, según la Comisión, la concesión definitiva de las garantías estatales se produjo en enero de 1992, cuando se creó el Consorcio.

[*omissis*]

90 El Tribunal estima que procede comenzar por examinar las alegaciones segunda, tercera y cuarta, después examinar conjuntamente las alegaciones primera, quinta y sexta y, por último, la séptima alegación.

1) Sobre la segunda alegación, basada en que no se comprobó la existencia de condiciones para la movilización de las garantías

91 Las demandantes se remiten esencialmente a los argumentos invocados en el motivo basado en un error de Derecho constituido por la falta de examen de la existencia de condiciones para la movilización de las garantías estatales, de conformidad con el punto 5.3 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos [107 TFUE] y [108 TFUE] a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DO 2008, C 155, p. 10; en lo sucesivo, «Comunicación sobre las garantías de 2008»).

92 La Comisión no niega que no comprobó la existencia de tales condiciones para la movilización de las garantías. Sin embargo, estima que esas condiciones no eran necesarias, dado que la Comunicación sobre las garantías de 2008 no se aplicaba *ratione temporis* a un régimen de ayudas concedido en 1992. Además, considera que en el presente asunto se trataba de un caso muy específico, a saber, de una asociación de empresas públicas creada con el fin específico de construir y explotar la conexión fija, y no de una persona jurídica danesa o sueca que pudiera ser declarada en quiebra por los tribunales de dichos Estados miembros. Subraya que el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia ejercen un control completo estratégico y operativo sobre el Consorcio, control del que no disponen normalmente los Estados miembros sobre un operador privado independiente beneficiario de una garantía. Asimismo, la Comisión señala que, en cualquier caso, esas condiciones para la movilización de las garantías probablemente habrían sido incompatibles con el Convenio Intergubernamental.

93 Con carácter preliminar, el Tribunal observa que no es necesario comprobar si el punto 5.3 de la Comunicación sobre las garantías de 2008 era aplicable en el presente asunto, en la medida en que, como ha reconocido la propia Comisión, la exigencia de esas condiciones de movilización existía ya en 1992, fecha que en la Decisión impugnada se consideró fecha de concesión de las garantías. En efecto, el escrito de la Comisión a los Estados miembros SG(89) D/4328, de 5 de abril de 1989, mencionaba ya que «la Comisión solo aceptará las garantías si su movilización se supedita contractualmente a condiciones específicas que pueden ir hasta la declaración obligatoria de quiebra de la empresa beneficiaria o algún procedimiento análogo [y que esas] condiciones deben estar ya acordadas durante el examen inicial y único de las garantías de Estado previstas en el marco de los procedimientos normales del artículo [108 TFUE], apartado 3, en la fase de concesión».

94 En el ámbito específico de las ayudas estatales, el juez de la Unión ya ha tenido la oportunidad de recalcar que la Comisión tiene la potestad de adoptar líneas directrices para ejercer su facultad de apreciación y que, siempre que no contradigan las normas establecidas en el Tratado FUE, las normas indicativas contenidas en las líneas directrices vinculan a la Comisión (véase la sentencia de 13 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión, C-382/99, EU:C:2002:363, apartado 24 y jurisprudencia citada). Debe destacarse también que, al adoptar reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de principios generales del Derecho tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima, salvo que se aporten razones que justifiquen, en virtud de esos mismos principios, que se aparte de sus propias reglas (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408, apartado 211, y de 11 de septiembre de 2008, Alemania y otros/Kronofrance, C-75/05 P y C-80/05 P, EU:C:2008:482, apartado 60).

95 En el presente asunto, consta que la Decisión impugnada guarda silencio sobre la existencia de condiciones para la movilización de las garantías estatales. Por ello, a la vista de los apartados 93 y 94 anteriores, la Comisión actuó ilegalmente al no comprobar la existencia de condiciones para la movilización de las garantías estatales. De ello resulta que el examen de la compatibilidad de las garantías estatales fue insuficiente e incompleto, lo que es un indicio de la existencia de dificultades serias, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 62 anterior.

96 En lo que atañe a las justificaciones de la Comisión, mencionadas en el apartado 92 anterior, es preciso señalar que la Comisión no explica por qué el hecho de que el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia ejerzan un control completo estratégico y operacional sobre el Consorcio garantiza que, en el supuesto de que debieran movilizarse las garantías estatales, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia irían hasta el punto de proceder a liquidarlo. La Comisión no menciona ninguna disposición que pueda obligarles a actuar así. Por el contrario, da a entender incluso que la liquidación del Consorcio sería jurídicamente imposible a la luz del Convenio Intergubernamental.

97 En cualquier caso, resulta obligado hacer constar que estas consideraciones no permiten paliar la inexistencia de examen de la Comisión en lo referente a las condiciones para la movilización de las garantías estatales.

98 Por lo tanto, procede estimar la segunda alegación, basada en el examen insuficiente e incompleto de la existencia de condiciones para la movilización de las garantías estatales.

2) Sobre la tercera alegación, basada en la apreciación insuficiente e incompleta de la distinción entre la construcción y la explotación de la conexión fija y en la falta de apreciación de la compatibilidad de las garantías estatales en relación con la explotación de la conexión fija, y sobre la cuarta alegación de la primera parte del motivo, basada en la apreciación insuficiente e incompleta de la cuestión de si las garantías estatales se limitaban a cubrir la financiación de la conexión fija

99 En la tercera alegación, las demandantes sostienen que la Comisión actuó ilegalmente al no distinguir entre las fases de construcción y de explotación de la conexión fija en su análisis de la compatibilidad de las garantías estatales. A su juicio, la Comisión hubiera debido analizar por qué las garantías estatales que cubrían la fase de explotación debían considerarse compatibles con el mercado interior, cuando en realidad constituían ayudas de funcionamiento, incompatibles por esencia con el mercado interior.

[*omissis*]

101 La Comisión rechaza esta interpretación y estima que de la Decisión impugnada se deduce que las garantías estatales y las ventajas fiscales danesas se aplicaban efectivamente a la construcción y a la explotación de la conexión fija y que su examen de compatibilidad cubría efectivamente ambas fases. Estima que es «lógico» que la Decisión impugnada se concentre más en la ayuda a la construcción de la conexión fija, y, por tanto, en la ayuda a la inversión, pues los costes de construcción constituyen la parte más importante de los costes. Sin embargo, la Comisión niega las acusaciones relativas a ayudas de funcionamiento, alegando, por una parte, que el Consorcio reembolsa sus deudas, lo que implica que los ingresos son suficientes para cubrir los costes de explotación, y, por otra parte, que el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia se han comprometido a notificar cualquier nuevo préstamo garantizado y cualquier nueva ventaja que se conceda después de 2040 (ya que el plazo de reembolso previsto de la deuda oscila entre 30 a 43 años a partir de la apertura de la conexión fija en 2000). Por último, la Comisión sostiene que la práctica seguida en sus decisiones sobre los proyectos de interés europeo no distingue entre la construcción y la explotación de una infraestructura.

[*omissis*]

103 Según la jurisprudencia, deben calificarse de ayudas de funcionamiento las ayudas destinadas a liberar a una empresa de costes propios de su gestión corriente o de sus actividades normales con los que normalmente hubiera debido cargar (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, EU:C:2000:467, apartado 30 y jurisprudencia citada).

104 De la jurisprudencia se desprende que las ayudas de funcionamiento no están comprendidas, en principio, en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3. En efecto, según la jurisprudencia, estas ayudas, en principio, falsean las condiciones de competencia en los sectores en los que se conceden sin por otra parte ser capaces, por su propia naturaleza, de alcanzar alguno de los objetivos fijados por las disposiciones que establecen excepciones antes mencionadas (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, EU:C:1990:67, apartado 50; de 6 de noviembre de 1990, Italia/Comisión, C-86/89, EU:C:1990:373, apartado 18, y de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, EU:T:1995:100, apartado 48). Por tanto, existe una presunción derivada de la jurisprudencia según la cual, por su propia naturaleza, las ayudas de funcionamiento falsean la competencia (sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión,

C-288/96, EU:C:2000:537, apartado 77) y alteran las condiciones de los intercambios comerciales de modo contrario al interés común (sentencia de 6 de noviembre de 1990, Italia/Comisión, C-86/89, EU:C:1990:373, apartado 18). En principio tales ayudas están prohibidas (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-113/00, EU:C:2002:507, apartados 69 a 71, y de 20 de octubre de 2011, Eridania Sadam/Comisión, T-579/08, no publicada, EU:T:2011:608, apartado 41).

105 En los considerandos 32 y 33 de la Decisión impugnada se indica que las garantías estatales cubren «todos los préstamos contraídos y los demás instrumentos financieros utilizados por el Consorcio para la financiación de la [conexión fija]». Así se deduce también del artículo 12 del Convenio Intergubernamental, a tenor del cual «[el Reino de] Dinamarca y [el Reino de] Suecia se comprometen a garantizar conjunta y solidariamente las obligaciones relativas a los préstamos contraídos por el Consorcio y a los demás instrumentos financieros que utilice para la financiación [de la conexión fija]». En la parte consagrada al análisis de la necesidad y de la proporcionalidad de la ayuda, la Decisión impugnada hace referencia, de manera muy general, a la «financiación» de la conexión fija (considerandos 123, 124, 129 y 131).

106 En el considerando 126 de la Decisión impugnada, la Comisión se limita a indicar las estimaciones numéricas del presupuesto inicial relativo a la planificación y a la construcción de la conexión fija, pero no alude en ninguna parte al importe que el Consorcio ha tenido o tendrá que tomar prestado más adelante para cubrir los costes de explotación. En el considerando 130 de la Decisión impugnada, la Comisión explicó que «el principal objetivo de las garantías estatales es asegurar la financiación de la construcción de la conexión fija y cerciorarse de que el Consorcio no pueda obtener préstamos cubiertos por las garantías con el fin de extender sus actividades más allá de ese objetivo».

107 Ahora bien, el artículo 10 del Convenio Intergubernamental, que procede a una enumeración limitativa de las tareas del Consorcio, menciona igualmente la explotación de la conexión fija. El punto 4, apartado 3, del Acuerdo de Creación del Consorcio estipula también que las garantías estatales cubrirán las necesidades de capital del Consorcio «derivadas de las pérdidas contables previstas durante un cierto número de años después de que la conexión fija se abra al tráfico». A este respecto, ni la Comisión ni el Reino de Dinamarca o el Reino de Suecia discuten que las garantías estatales cubren también los préstamos contraídos por el Consorcio para hacer frente a sus costes de explotación, como se recuerda además en el considerando 50 de la Decisión impugnada. Pues bien, los costes de explotación son costes con los que el Consorcio normalmente hubiera debido cargar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales.

108 Por consiguiente, pese a que consta que las garantías estatales cubren tanto los costes de construcción como los costes de explotación de la conexión fija, el examen de la compatibilidad de la ayuda derivada de las garantías estatales, y en particular de su necesidad y de su proporcionalidad, no distingue, o no distingue suficientemente, la ayuda a la construcción y la ayuda a la explotación de la conexión fija y resulta inexistente en cuanto a la fase de explotación en sí misma. Así pues, la ayuda que cubre los costes de explotación de la conexión fija no ha sido objeto de un análisis de compatibilidad específico, pese a que puede constituir una ayuda de funcionamiento.

109 Ninguno de los argumentos de la Comisión desvirtúa esta constatación, ni siquiera considerados desde el punto de vista del cuarto motivo de recurso, relativo a la existencia de serias dificultades.

[*omissis*]

111 En segundo lugar, en cuanto a la alegación de la Comisión de que no cabe calificación alguna de ayuda de funcionamiento, dado que el Consorcio reembolsa regularmente sus deudas, es preciso hacer constar que el reembolso regular de sus préstamos no excluye que el Consorcio disfrute de una ventaja en relación con sus competidores, por disponer, sin contrapartida, de unas garantías que cubren el 100 % de los préstamos contraídos por él, en particular de préstamos destinados a hacer

frente a los costes con los que normalmente hubiera debido cargar solo en la gestión corriente de sus actividades normales, es decir, a sus costes de explotación. Las garantías estatales le permiten así tener acceso a unas condiciones de préstamo muy ventajosas. Además, procede destacar que la lectura de la Decisión impugnada no permite excluir que el reembolso regular de sus préstamos por parte del Consorcio pueda alimentarse justamente con nuevos préstamos cubiertos por las referidas garantías, ya que el considerando 131 de la Decisión impugnada menciona que las garantías estatales cubrirán las necesidades de financiación o de refinanciación de la deuda del Consorcio y que este puede contraer otros préstamos garantizados sin notificación previa a la Comisión hasta finales de 2040.

112 En tercer lugar, procede desestimar la alegación de que la calificación de ayuda de funcionamiento queda excluida en cualquier caso, ya que el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia se comprometieron a notificar cualquier nuevo préstamo garantizado posterior al final de 2040 y toda nueva ventaja concedida tras dicha fecha. En efecto, la Comisión no explica, ni en la Decisión impugnada ni en el presente procedimiento, por qué queda excluida toda calificación de ayuda de funcionamiento respecto a las garantías que cubran los préstamos contraídos para cubrir costes de explotación hasta el final de 2040.

[*omissis*]

114 Por lo tanto, procede estimar la tercera alegación, basada en un examen insuficiente e incompleto en lo que atañe a la distinción, durante el análisis de compatibilidad de las garantías estatales, entre la fase de construcción y la fase de explotación de la conexión fija y la falta de un examen de compatibilidad específico para las garantías relacionadas con la explotación de la conexión fija.

[*omissis*]

3) Sobre la cuarta alegación, basada en el examen insuficiente e incompleto de si las garantías estatales y las ventajas fiscales danesas concedidas al Consorcio estaban limitadas cuantitativa y temporalmente

118 En la cuarta alegación de la segunda parte del presente motivo de recurso, las demandantes invocan un examen insuficiente e incompleto, en el considerando 131 de la Decisión impugnada, en cuanto a la limitación cuantitativa y temporal de las garantías estatales. Las demandantes recuerdan que las ayudas estatales ilimitadas son, en principio, incompatibles con el mercado interior. Alegan también una apreciación insuficiente en cuanto a la limitación de las ventajas fiscales danesas concedidas al Consorcio.

119 La Comisión rechaza esta argumentación y explica que el hecho de que la deuda acumulada del Consorcio varíe a lo largo del tiempo no afecta en nada a la constatación de que, en el presente asunto, las garantías estatales se limitan a cubrir la deuda acumulada del Consorcio en cualquier momento, deuda que debe en realidad disminuir constantemente. El mero hecho de que se ignore aun cuándo estará íntegramente reembolsada la deuda no altera el hecho de que la duración de las garantías estatales está limitada al tiempo necesario para reembolsar la deuda. Además, la Comisión subraya que los compromisos propuestos por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia constituyen un factor importante para su apreciación del carácter limitado de las ayudas, ya que le permiten actuar contra otros préstamos cubiertos por las garantías estatales que puedan contraerse con posterioridad al final de 2040 y contra otras ventajas económicas que puedan concederse con posterioridad a esa fecha.

120 Según la jurisprudencia, procede considerar que la concesión de una garantía en condiciones que no corresponden a las del mercado, como es una garantía ilimitada concedida sin contraprestación, puede conferir en principio una ventaja a la persona que se beneficie de ella, en el sentido de que su consecuencia es una mejora de la posición financiera del beneficiario, al aliviar las cargas que normalmente soporta su presupuesto. Pues bien, una garantía estatal ilimitada permite, en particular,

que su beneficiario obtenga condiciones de crédito más favorables que las que habría obtenido por su propia solvencia, y por tanto le permite reducir la carga que pesa sobre su presupuesto (sentencia de 20 de septiembre de 2012, Francia/Comisión, T-154/10, EU:T:2012:452, apartados 106 y 108).

121 En el presente asunto, el considerando 127 de la Decisión impugnada indica que al final de 2000 la deuda neta del Consorcio, incluidos los intereses acumulados, ascendía a 19 400 millones de coronas danesas (DKK), que al final de 2003 había aumentado hasta llegar a 20 100 millones de DKK, pero que al final de 2013 se había reducido a 16 600 millones de DKK, y que el Consorcio esperaba que no aumentase a un nivel superior al de 2013. En el considerando 128 de la Decisión impugnada, la Comisión destacó que, en 1991, el período de reembolso de la inversión del Consorcio se estimaba en 30 años a partir del año 2000, pero que posteriormente esta estimación había oscilado entre 30 y 36 años, pues el período estimado de reembolso por parte del Consorcio se calculaba anualmente y se publicaba en los informes anuales del Consorcio. El informe anual de 2013 estimaba que la deuda quedaría reembolsada para 2034. El cálculo del período de reembolso de la deuda del Consorcio se basaba en un cierto número de previsiones relativas, en particular, a la evolución de los ingresos generados por el tráfico, a los costes de explotación, a los costes de reinversión, a los costes de financiación y al pago de dividendos a las sociedades matrices del Consorcio. Entre estas previsiones, la más importante era la relativa a los ingresos generados por el tráfico por carretera, que representaban un 75 % del total de los ingresos y habían variado considerablemente a lo largo del tiempo. La Comisión indicó igualmente que, dada la incertidumbres sobre la evolución futura del tráfico, el Consorcio había previsto tres escenarios posibles: un escenario de base con un período de reembolso de 34 años, un escenario de crecimiento con un período de reembolso de 30 años y un escenario de estancamiento con un período de reembolso de 43 años.

122 En el considerando 129 de la Decisión impugnada, la Comisión señaló que las garantías estatales cubrían el 100 % de la deuda del Consorcio. La Comisión indicó también, en el considerando 130 de la Decisión impugnada, que el objetivo principal de las garantías estatales era permitir que el Consorcio financiase la construcción de la conexión fija, con exclusión de cualquier extensión de sus actividades. De ello dedujo, en el considerando 131 de la Decisión impugnada, que las garantías estatales estaban limitadas a la cantidad necesaria para que el Consorcio financiase o refinanciase su deuda acumulada derivada de la financiación de la conexión fija. Precisó igualmente que, como las garantías estatales no podían utilizarse para objetivos distintos de la financiación de la conexión fija, dichas garantías se limitaban efectivamente a cubrir «el importe total de la deuda acumulada del Consorcio en cualquier momento». Por otro lado estimó, remitiéndose a los considerandos 128 y 129 de la Decisión impugnada, que en la práctica las garantías estatales estaban limitadas en el tiempo, dado que el Consorcio no podría seguir disfrutando de ellas una vez reembolsada íntegramente su deuda.

123 La Comisión indicó además, en los considerandos 132 y 133 de la Decisión impugnada, que la ventaja derivada de las garantías estatales y la derivada de las ventajas fiscales danesas eran interdependientes.

124 En los considerandos 134 a 136 de la Decisión impugnada, la Comisión concluyó que las garantías estatales y cualquier otra ventaja económica, incluidas las ventajas fiscales, que el Consorcio pudiera recibir, estaban limitadas al «período de reembolso de la deuda real» y que el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia se habían comprometido a que el Consorcio no recibiese esas ventajas después de que «hubiera reembolsado totalmente la deuda». La Comisión tuvo igualmente en cuenta, en el considerando 135 de la Decisión impugnada, los compromisos del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia de notificarle cualquier nuevo préstamo cubierto por las garantías estatales contraído con posterioridad al final de 2040 o cualquier nueva ventaja económica concedida después de esa fecha, y de remitirle un informa anual sobre los progresos en el reembolso de la deuda del Consorcio.

125 En primer lugar, no se discute que las garantías estatales cubren un 100 % del importe de los préstamos contraídos por el Consorcio necesarios tanto para la construcción de la conexión fija como para su explotación. Tampoco se discute que el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia no fijaron ningún límite de importe o de duración de las garantías estatales en los textos que las regulan, mencionados en la Decisión impugnada.

126 Por otro lado, el considerando 51 de la Decisión impugnada confirma que «del tenor del Convenio Intergubernamental resulta que las garantías estatales no están limitadas en el tiempo». Aunque el punto 4, apartado 3, del Acuerdo de Creación del Consorcio indica que las garantías estatales cubrirán las necesidades de capital del Consorcio «derivadas de las pérdidas contables previstas durante un cierto número de años después de que la conexión [fija] se abra al tráfico», procede constatar que la expresión «durante un cierto número de años» es muy vaga y no fija un límite real temporal o relativo al importe de la cobertura ofrecida por las garantías estatales a la fase de explotación.

127 Es cierto que, en relación con los préstamos garantizados ya contraídos por el Consorcio en la fecha de la Decisión impugnada, es preciso destacar que indudablemente resultan delimitados por los términos de cada contrato de préstamo, que fija el importe que debe reembolsarse y el período de reembolso. Pero la Decisión impugnada no contiene precisión alguna sobre un eventual límite al importe total de los préstamos que teóricamente pueden quedar cubiertos por las garantías estatales. En respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, la Comisión ha explicado, por lo demás, que ignoraba incluso cuáles eran los períodos de reembolso y los importes de los préstamos contraídos por el Consorcio desde el inicio del proyecto y que no había solicitado ni examinado los contratos de préstamo del Consorcio ya existentes.

128 En segundo lugar, aunque en el considerando 128 de la Decisión impugnada la Comisión indica la duración probable del reembolso de la deuda global del Consorcio estimada en 2013, también afirma allí que esa duración prevista ha oscilado ya entre 30 y 36 años y todavía puede evolucionar en el futuro, ya que se han previsto diversos escenarios de reembolso, que dependen de numerosos factores económicos. La Comisión también confirmó, en el punto 93 de su escrito de contestación, que no se sabía exactamente cuándo quedaría reembolsada dicha deuda.

129 En tercer lugar, como alegan las demandantes, el hecho de que no se hayan limitado los importes garantizados ni sus períodos de reembolso, unido a la posibilidad del Consorcio de contraer nuevos préstamos cubiertos al 100 % por las garantías estatales, al menos hasta el final de 2040, puede provocar numerosas ampliaciones del plazo de reembolso de los préstamos y un aumento del importe global de la deuda cubierta por las garantías estatales. A este respecto, se desprende de la Decisión impugnada, en particular de sus considerandos 131 y 135, que el Consorcio puede contraer nuevos préstamos garantizados y refinanciarse con regularidad hasta el final de 2040 sin tener que notificar esos préstamos garantizados a la Comisión. A este respecto, procede señalar que, en el presente asunto, la principal incertidumbre estriba en que no se ha fijado el importe máximo de la deuda del Consorcio que las garantías estatales pueden cubrir hasta el final de 2040. Por lo tanto, de la Decisión impugnada no se deduce con claridad suficiente que la deuda del Consorcio esté limitada cuantitativa y temporalmente.

130 De lo anterior se desprende que la afirmación formulada en el considerando 131 de la Decisión impugnada, según la cual «las garantías estatales están limitadas a la cantidad necesaria para que el Consorcio financie o refinancie su deuda acumulada en relación con sus tareas de financiación de la conexión fija» no demuestra de manera suficiente que exista un límite en el tiempo y en el importe cubierto por dichas garantías, en particular en la medida en que la financiación de la conexión fija cubre la explotación de la misma. Así pues, las afirmaciones de que «como las garantías estatales únicamente pueden utilizarse para las tareas relacionadas con la financiación de la conexión fija [del Sund] y no para otro objetivo, quedan limitadas de hecho a la cobertura del importe total de la deuda acumulada por el Consorcio en cualquier momento» o de que «las garantías están de hecho limitadas

en el tiempo, ya que el Consorcio no podrá disfrutar de garantías una vez que la deuda haya sido reembolsada completamente» se basan en un razonamiento circular y son insuficientes para determinar con precisión el límite de duración y de importe de las garantías estatales, ya que la deuda del Consorcio, por su parte, no resulta limitada.

131 Ninguna de las alegaciones formuladas por la Comisión logra desvirtuar esta conclusión.

[*omissis*]

134 En tercer lugar, por lo que se refiere al compromiso del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia. presentado en la fase de examen previo, de notificar a la Comisión, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, cualquier nuevo préstamo cubierto por las garantías estatales contraído por el Consorcio después de 2040, la Comisión reconoció, en respuesta a una pregunta del Tribunal, que dicho compromiso no limitaba la duración de las propias garantías estatales hasta el final de 2040, pues solo se aplicaba a la concesión de nuevos préstamos cubiertos por las referidas garantías. Por tanto, esta fecha constituye solamente la fecha límite hasta la cual el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia pueden conceder nuevas garantías para préstamos sin notificarlo a la Comisión. Esta fecha no ofrece indicación alguna sobre la duración de las referidas garantías, que corresponde al plazo de reembolso de los préstamos cubiertos por ellas. Ahora bien, el plazo de reembolso de los citados préstamos tampoco está limitado por esos compromisos. Por otra parte, la Comisión ha reconocido que carece de información sobre la duración de los préstamos ya contraídos por el Consorcio. Por lo tanto, procede hacer constatar que el compromiso del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia mencionado en el considerando 13 de la Decisión impugnada no es óbice para que las garantías estatales que cubran préstamos ya contraídos o nuevos préstamos que se contraigan hasta el final de 2040 se prolonguen mucho más allá de 2040.

135 Además, como se ha recordado en el apartado 125 anterior, los compromisos no fijan ningún límite al importe de los préstamos o de las propias garantías. En consecuencia, existe la posibilidad de que nuevos préstamos contraídos hasta el final de 2040, garantizados al 100 %, sin ningún límite de importe, aumenten la deuda real del Consorcio y, por consiguiente, el importe de la ayuda derivada de las garantías estatales.

136 Si, con su argumentación, la Comisión pretende sostener que el «compromiso» de que se trata establece un límite teórico a las garantías estatales en la medida en que, lógicamente, los contratos de préstamo celebrados hasta el final de 2040 mencionarán un importe y un plazo de reembolso y acabarán por ser reembolsados un día, basta con señalar que la duración efectiva de las garantías estatales podría extenderse así mucho más allá de 2040 y por un importe máximo desconocido, potencialmente superior a la deuda actual del Consorcio, sin que la Decisión impugnada ofrezca información alguna sobre estas cuestiones. En consecuencia, la Comisión no disponía de datos precisos sobre la duración y el importe máximo de las ayudas contenidas en las garantías estatales.

137 Por lo tanto, procede hacer constar que el examen de la Comisión sobre el carácter limitado, cuantitativa y temporalmente, de las garantías estatales y, por consiguiente, de la ayuda contenida en las referidas garantías es insuficiente e incompleto.

138 En la medida en que, en el considerando 134 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó que las garantías estatales y cualquier otra ventaja económica, incluidas las ventajas fiscales, que el Consorcio pudiera recibir estaban limitadas al período real de reembolso de la deuda, las insuficiencias del examen de la Comisión, constatadas, en particular, en el apartado 129 anterior, se extienden también a las ventajas fiscales danesas.

139 Estas insuficiencias son un indicio adicional de que la Comisión encontró serias dificultades al analizar la compatibilidad de las garantías estatales con el mercado interior, que hubieran debido obligarla a incoar el procedimiento de investigación formal. Por lo tanto, procede acoger la cuarta alegación.

4) Sobre las alegaciones primera, quinta y sexta, basadas respectivamente en el examen insuficiente e incompleto de la cuantificación del elemento de ayuda existente en las garantías estatales, de la necesidad y de la proporcionalidad de las medidas de ayuda y, por último, del criterio denominado «de sopesamiento»

140 La primera alegación de la segunda parte del presente motivo de recurso se basa en que la Comisión no cuantificó, o no cuantificó suficientemente, la ayuda incluida en las garantías estatales, pese a que tal cuantificación resulta indispensable para apreciar la necesidad y de la proporcionalidad de la ayuda. La quinta alegación se basa en que la Comisión no examinó suficientemente la necesidad y la proporcionalidad de las garantías estatales y de las ventajas fiscales. La sexta alegación se basa, en particular, en que la Comisión no procedió a sopesar, por una parte, los efectos positivos de las ayudas de que se trata en términos de contribución a la consecución del objetivo de interés común perseguido y, por otra parte, sus efectos negativos sobre la competencia y los intercambios comerciales. Estos errores afectan, según las demandantes, tanto a las garantías estatales como a las ventajas fiscales danesas.

141 Según el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), «podrán considerarse compatibles con el mercado interior […] las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo […]».

142 Conviene recordar que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), debe ser objeto de interpretación estricta por tratarse de una excepción al principio general de incompatibilidad con el mercado interior de las ayudas estatales, enunciado en el artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase la sentencia de 9 de abril de 2014, Grecia/Comisión, T-150/12, no publicada, EU:T:2014:191, apartado 146 y jurisprudencia citada).

143 De la jurisprudencia se desprende que la Comisión solo puede declarar una ayuda compatible con el artículo 107 TFUE, apartado 3, si comprueba que la ayuda contribuye a la realización de alguno de los objetivos allí citados, objetivos que la empresa beneficiaria no podría alcanzar por sus propios medios en condiciones normales de mercado. En otros términos, no debe permitirse que los Estados miembros aporten fondos que mejoren la situación económica de la empresa beneficiaria sin ser necesarios para alcanzar los objetivos fijados por el artículo 107 TFUE, apartado 3 (véase la sentencia de 14 de enero de 2009, Kronoply/Comisión, T-162/06, EU:T:2009:2, apartado 65 y jurisprudencia citada).

144 El principio de proporcionalidad exige que las medidas impuestas por los actos de las instituciones de la Unión sean capaces de alcanzar el objetivo propuesto y no sobrepasen los límites de lo que fuere necesario al efecto (sentencia de 18 de septiembre de 1986, Comisión/Alemania, 116/82, EU:C:1986:322, apartado 21) En cuanto principio general del Derecho de la Unión, el principio de proporcionalidad constituye un criterio para valorar la legalidad de toda actuación de las instituciones de la Unión, incluidas las decisiones que la Comisión adopte en su condición de autoridad de la competencia (véase la sentencia de 8 de abril de 2014, ABN Amro Group/Comisión, T-319/11, EU:T:2014:186, apartado 75 y jurisprudencia citada). Según la jurisprudencia, no cabe aceptar que una ayuda presente características, en especial su importe, cuyos efectos restrictivos vayan más allá de lo que es necesario para que dicha ayuda pueda alcanzar los objetivos admitidos por el Tratado FUE (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2009, Kronoply/Comisión, T-162/06, EU:T:2009:2, apartado 66 y jurisprudencia citada).

i) Sobre la primera alegación, relativa a la determinación del elemento de ayuda existente en las garantías estatales

145 En su primera alegación, las demandantes sostienen que la Comisión debería haber cuantificado el elemento de ayuda existente en las garantías estatales, como indican los puntos 4.1 y 4.2 de la Comunicación sobre las garantías de 2008. Consideran que la cuantificación del elemento de ayuda de las garantías estatales era un requisito previo indispensable para apreciar la necesidad y la proporcionalidad de esas garantías.

146 La Comisión recuerda que la Comunicación sobre las garantías de 2008 no se aplicaba *ratione temporis* a las ayudas estatales de que se trata en el presente asunto, pues ella estima que fueron concedidas en 1992. La Comisión considera que la cuantificación de la ayuda no es un requisito previo necesario para analizar la necesidad y la proporcionalidad de las mismas y que, como ella había concluido que la ayuda era necesaria y proporcionada a fin de alcanzar el objetivo de obtener financiación para el proyecto en el contexto existente en aquel momento, no era preciso cuantificar el importe de la ayuda para evitar cualquier compensación en exceso. Alega además que, según la propia Comunicación sobre las garantías de 2008, la cuantificación del elemento de ayuda únicamente es necesaria para comprobar si la ayuda debe considerarse compatible al amparo de alguna exención específica.

147 Con carácter preliminar, es preciso hacer constar que, en su primera alegación, las demandantes no reprochan a la Comisión la falta de cuantificación final y precisa del importe total de la ayuda derivada de las garantías estatales, sino el hecho de que la determinación del elemento de ayuda resultante de las garantías estatales, es decir, el método que debe seguirse para calcular la ayuda contenida en una garantía, fue inexistente o insuficiente. Así pues, es preciso examinar si la cuantificación de la ayuda contenida en las garantías estatales, es decir, la determinación del elemento de ayuda + las garantías, era necesaria para apreciar la compatibilidad de dicha ayuda y, en caso de respuesta afirmativa, comprobar si la Comisión cuantificó suficientemente dicho elemento de ayuda en la Decisión impugnada.

148 Asimismo, procede recordar que, como el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), es de interpretación estricta, incumbía a la Comisión comprobar que las ayudas contenidas en las garantías estatales y en las ventajas fiscales danesas eran necesarias y proporcionadas para alcanzar el objetivo perseguido: en el presente asunto, la ejecución del proyecto de interés europeo que constituía la conexión fija. Por otra parte, la Comisión no discute este punto.

149 En primer lugar, es preciso señalar, en contra de lo que alega la Comisión, que, sean cuales sean las normas sobre el fondo aplicables *ratione temporis* al presente asunto, el hecho de saber cómo determinar el elemento de ayuda existente en una garantía, es decir, el conocimiento del método de determinación del elemento de ayuda, sin exigir, no obstante, una cuantificación final precisa del mismo, constituye un requisito previo indispensable para apreciar si la referida ayuda es necesaria y proporcionada.

150 En efecto, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 144 anterior, la evaluación de la proporcionalidad de una ayuda implica comprobar si se limita al mínimo necesario para alcanzar los objetivos de las diferentes excepciones establecidas en el artículo 107 TFUE, apartado 3, lo que requiere saber en qué proporción es necesaria la ayuda para alcanzar el objetivo perseguido y, por tanto, saber cómo calcular previamente el elemento de ayuda.

151 Procede destacar que esta conclusión se ajusta a la jurisprudencia según la cual, por un lado, ninguna disposición del Derecho de la Unión exige a la Comisión, cuando ordena la devolución de una ayuda declarada incompatible con el mercado interior, que determine el importe exacto de la ayuda que debe devolverse y, por otro lado, a este respecto basta con que la decisión de la Comisión incluya

indicaciones que permitan que su destinatario determine por sí mismo dicho importe sin excesiva dificultad (sentencias de 12 de mayo de 2005, Comisión/Grecia, C-415/03, EU:C:2005:287, apartado 39, y de 18 de octubre de 2007, Comisión/Francia, C-441/06, EU:C:2007:616, apartado 29).

152 A este respecto, el argumento de la Comisión según el cual, incluso a tenor del punto 4.1 de la Comunicación sobre las garantías de 2008, relativo a las «generalidades» de las «garantías con elemento de ayuda», la cuantificación solo es útil para comprobar si la ayuda es compatible en virtud de una «excepción específica», pero no con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, debe ser desestimado, ya que, en este contexto, la expresión «excepción específica» se refiere a las excepciones establecidas en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letras a) a e).

[*omissis*]

ii) Sobre la quinta alegación, relativa a la necesidad y a la proporcionalidad de las ayudas estatales

[*omissis*]

184 En tercer lugar, las demandantes alegan esencialmente que la Comisión no examinó si la cuantía de la ayuda facilitada al Consorcio excedía de lo que era necesario para alcanzar el objetivo perseguido. A este respecto, consideran carente de fundamento la afirmación del considerando 129 de la Decisión impugnada, según la cual la ayuda derivada de las garantías estatales que cubren el 100 % de la deuda del Consorcio y de las ventajas fiscales es proporcionada y está limitada al mínimo necesario, habida cuenta de la naturaleza y de la envergadura del proyecto de conexión fija. Alegan igualmente, en esencia, una infracción del apartado 30 de la Comunicación sobre los proyectos de interés europeo.

185 La Comisión niega cualquier insuficiencia en su examen y considera infundada esta alegación. Comienza recodando que la cuantificación del elemento de ayuda no es una etapa necesaria de la apreciación de la necesidad y de la proporcionalidad de la ayuda. A continuación sostiene que las demandantes no demuestran que una empresa hubiera sido capaz de construir un proyecto de infraestructura como el que se examina en el presente asunto sin ayuda estatal. Por añadidura, nada acredita que el proyecto hubiera podido realizarse con menos ayuda. La opción por una garantía estatal permitió precisamente asegurarse de que la ayuda fuera mucho menos elevada que si el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia hubieran concedido al Consorcio subvenciones o préstamos. Además, los compromisos de los Gobiernos danés y sueco permiten evitar una situación en la que las garantías llegaran a ser inútiles y desproporcionadas. Por último, respecto a la supuesta infracción del apartado 30 de la Comunicación sobre los proyectos de interés europeo, la Comisión subraya que, aunque esa disposición hubiera sido aplicable, cosa que niega, en ella no se exige calcular la tasa interna de rentabilidad en todos los casos. En el presente asunto, a su juicio, las incertidumbres han sido tales que unos cálculos detallados no habrían aportado ninguna claridad adicional a su apreciación.

186 En el presente asunto, el considerando 129 de la Decisión impugnada indica que, habida cuenta de la naturaleza y la envergadura de la conexión fija, la ayuda contenida en la estructura de financiación elegida, que comprendía dos garantías de Estado que cubrían el l00 % de la deuda del Consorcio y las ventajas fiscales, debe considerarse proporcionada y limitada al mínimo necesario. La Comisión subrayó también, en dicho considerando 129, que «cualquier otra forma de financiar la conexión fija habría dado como resultado el mismo proyecto, pero con un alto riesgo de costes de financiación más elevados para [el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia]» y que, «si, por ejemplo, [estos últimos] hubieran ofrecido inyecciones de capital o préstamos al Consorcio, habría existido un riesgo de que la carga total sobre [sus] presupuestos hubiera sido más elevada y de que, por consiguiente, los costes totales del proyecto hubieran aumentado». La Comisión afirmó igualmente que hasta ese momento no se había ejecutado ninguna garantía y que nada indicaba que el Consorcio no pudiera cumplir sus obligaciones en el futuro.

187 Procede comenzar por indicar que de los apartados 167, 114 y 137 anteriores se deduce que la falta de cuantificación de la ayuda derivada de las garantías estatales, la falta de distinción entre las fases de construcción y de explotación y la inexistencia de una limitación cuantitativa y temporal suficientemente precisa de la ayuda derivada de las garantías estatales demuestran ya que el análisis de la compatibilidad de las garantías estatales con el mercado interior fue insuficiente.

188 A continuación, las demandantes han alegado acertadamente que la Comisión tampoco examinó si hubiera podido obtenerse el mismo resultado solicitando menos ayuda, por ejemplo, introduciendo algún tipo de prima de garantía limitada, o limitando las garantías para que cubrieran menos del 100 % del importe de cada préstamo garantizado, o limitando la duración de las garantías estatales o comprobando si la intensidad de la ayuda se limitaba al mínimo necesario. No se realizó ningún análisis de ese tipo en la Decisión impugnada.

189 La afirmación del considerando 129 de la Decisión impugnada según la cual, teniendo en cuenta exclusivamente la naturaleza y de la envergadura del proyecto de conexión fija, la ayuda derivada de las garantías estatales que cubren el 100 % de la deuda del Consorcio y de las ventajas fiscales es proporcionada y limitada al mínimo necesario, resulta insuficiente y carente de fundamento. Ahora bien, es preciso recordar que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), debe ser objeto de interpretación estricta, por tratarse de una excepción al principio general de incompatibilidad con el mercado interior de las ayudas estatales, enunciado en el artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase la sentencia de 9 de abril de 2014, Grecia/Comisión, T-150/12, no publicada, EU:T:2014:191, apartado 146 y jurisprudencia citada).

190 Es cierto que la Comisión afirma justificadamente que la exigencia que figura en el apartado 30 de la Comunicación sobre los proyectos de interés europeo, es decir, la de calcular una tasa interna de rentabilidad cuando no exista hipótesis de contraste, a fin de verificar que el importe de la ayuda no sobrepasa el mínimo necesario para que el proyecto subvencionado sea suficientemente rentable, se cita únicamente a modo de ejemplo. No obstante, la obligación de «verificar que el importe de la ayuda no supere el mínimo necesario para que el proyecto subvencionado sea suficientemente rentable» es solo una expresión del principio general de proporcionalidad, que es aplicable en el presente asunto. Pues bien, procede hacer constar que la Comisión no ha procedido a un examen suficiente para comprobar si la ayuda derivada de las garantías estatales se limitaba al mínimo necesario.

191 Por último, las justificaciones aducidas en el considerando 129 de la Decisión impugnada, donde se afirma que el uso de formas de ayuda más directas habría aumentado la carga sobre el presupuesto del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia, y por tanto el coste total del proyecto, y que hasta ese momento no se había ejecutado ninguna garantía, no bastan para despejar las dudas sobre si el elemento de ayuda derivado de las garantías estatales, por su parte, se había limitado al mínimo necesario. En primer lugar, la «carga para el presupuesto» del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia y el «coste total del proyecto» no son necesariamente equivalentes al elemento de ayuda de las garantías. En segundo lugar, la Decisión impugnada no indica suficientemente cómo calcular el elemento de ayuda derivado de las garantías, y de las consideraciones expuestas se deduce que las ayudas concedidas al Consorcio no se han limitado lo bastante cuantitativa y temporalmente, aun teniendo en cuenta los compromisos. Por consiguiente, aunque unas formas más directas de ayuda pudieran constituir eventualmente unas ayudas más importantes que las garantías, de la Decisión impugnada no se desprende que la ayuda derivada de las garantías estatales, por su parte, esté limitada al mínimo necesario para alcanzar el objetivo de la realización del proyecto de interés común europeo de conexión fija. En tercer lugar, es preciso recordar que la ayuda se concede en el momento en que se ofrece la garantía, y no en el momento en que se moviliza la garantía o en el que esta provoca pagos. Por consiguiente, el hecho de que hasta ahora no se haya ejecutado ninguna garantía carece de pertinencia para valorar si la ayuda contenida en las garantías se ha limitado al mínimo

posible. Además, una garantía puede, pese a todo, ser ejecutada y provocar al Estado una pérdida efectiva de ingresos aún mayor que las garantías, que en el presente asunto cubren el 100 % del importe de unos préstamos cuyo límite se desconoce.

[*omissis*]

196 Resulta de las consideraciones expuestas que las demandantes han demostrado la existencia de un examen insuficiente e incompleto en lo que respecta a la necesidad y a la proporcionalidad de las ayudas de que se trata, revelador de serias dificultades que deberían haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal.

197 Por lo tanto, procede estimar la quinta alegación de la segunda parte del presente motivo de recurso.

[*omissis*]

iii) Sobre la sexta alegación, relativa a la inexistencia de examen de los efectos negativos de las ayudas concedidas al Consorcio sobre la distorsión de la competencia y sobre el perjuicio para los intercambios comerciales entre los Estados miembros y al hecho de que no se sopesaron los efectos positivos y negativos de las referidas ayudas

200 En esta sexta alegación, las demandantes invocan, en esencia, dos argumentos. En primer lugar, invocan la inexistencia total de examen de los efectos negativos sobre la competencia y sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros de las ayudas estatales concedidas al Consorcio. En segundo lugar, sostienen más específicamente que la Comisión no procedió a sopesar, por un lado, los efectos positivos de las referidas ayudas en términos de realización del objetivo de interés común perseguido y, por otro lado, sus efectos negativos sobre la competencia y sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

201 Según las demandantes, la Comisión se concentró erróneamente, en el considerando 129 de la Decisión impugnada, sobre los efectos que habría provocado en el presupuesto del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia el uso de otras formas de ayuda, en vez de examinar los efectos de las ayudas de que se trata sobre la competencia y sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Ponen de relieve que el criterio consistente en sopesar los efectos positivos de la ayuda sobre la realización del proyecto de interés europeo y sus efectos negativos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre los Estados miembros era aplicable, sin embargo, al presente asunto, porque fue formulado por el Tribunal en su sentencia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros/Comisión (T-371/94 y T-394/94, EU:T:1998:140, apartado 283), e integrado en casi todas las directrices publicadas desde esa fecha, incluyendo los apartados 26 y 40 a 44 de la Comunicación sobre los proyectos de interés europeo.

202 La Comisión rechaza esta argumentación y defiende, en esencia, que el criterio consistente en sopesar los efectos positivos y negativos tiene su origen en el texto del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), relativo a las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones económicas, pero no forma parte de los criterios habituales para el examen de la compatibilidad con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Aunque la Comunicación sobre los proyectos de interés europeo menciona el criterio consistente en sopesar los efectos positivos y negativos, la Comisión lo considera inaplicable *ratione temporis* al presente asunto.

203 En primer lugar, con su argumentación las demandantes reprochan a la Comisión que, al examinar la compatibilidad de las ayudas de que se trata, no haya analizado sus efectos en términos de distorsión de competencia y de perjuicio para los intercambios comerciales en el seno de la Unión.

204 De la jurisprudencia resulta que las apreciaciones económicas en la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), con respecto a las cuales la Comisión goza de una amplia facultad discrecional, deben efectuarse a escala de la Unión, lo que significa que la Comisión tiene la obligación de examinar el impacto de una ayuda en la competencia y el comercio en la Unión (véase la sentencia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros/Comisión, T-371/94 y T-394/94, EU:T:1998:140, apartado 282 y jurisprudencia citada).

205 Es preciso recordar que, según el artículo 107 TFUE, apartado 1, «salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones». El artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), debe interpretarse de manera estricta por tratarse de una excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior, enunciado en el artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase la sentencia de 9 de abril de 2014, Grecia/Comisión, T-150/12, no publicada, EU:T:2014:191, apartado 146 y jurisprudencia citada).

206 Pues bien, también se ha declarado ya que la Comisión gozaba de una amplia facultad discrecional en la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), cuyo ejercicio implicaba valoraciones de tipo económico y social que debían efectuarse igualmente a escala de la Unión (sentencia de 12 de diciembre de 2014, Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português/Comisión, T-487/11, EU:T:2014:1077, apartado 83).

207 Por lo tanto, la Comisión tiene igualmente la obligación de examinar la repercusión de una ayuda en la competencia y en el comercio en la Unión al realizar sus apreciaciones económicas en el contexto de la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Esta conclusión se ajusta, por lo demás, a una reiterada jurisprudencia (véase la sentencia de 6 de julio de 1995, AITEC y otros/Comisión, T-447/93 a T-449/93, EU:T:1995:130, apartados 136, 137, 141 y 142 y jurisprudencia citada).

208 En el presente asunto, la Comisión no discute que no realizó ese examen. En el considerando 129 de la Decisión impugnada, la Comisión evaluó los efectos potenciales de otras formas de ayuda (inyecciones de capital, préstamos estatales) sobre el coste total del proyecto y sobre los presupuestos del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia, pero en ningún momento examinó los efectos de las ayudas de que se trata sobre la situación en materia de competencia o sobre los intercambios comerciales en la Unión, en el contexto del análisis de la compatibilidad. Sin embargo, las demandantes parecen haber denunciado en particular el hecho de que las ayudas de que se trata permitían que Consorcio fijara el peaje de la conexión fija a un precio artificialmente bajo.

209 Por lo tanto, procede estimar la sexta alegación en la medida en que se refiere a la inexistencia de examen de los efectos de las ayudas concedidas al Consorcio sobre la distorsión de la competencia y sobre el perjuicio para los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

210 En segundo lugar, por lo que respecta más concretamente al hecho de no haber sopesado los efectos positivos y los efectos negativos de una ayuda, el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 25 de junio de 1970, Francia/Comisión (47/69, EU:C:1970:60), apartado 7, que, a fin de apreciar si una ayuda alteraba las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común, era necesario examinar, en particular, si existía un desequilibrio entre, por una parte, las cargas que iban a soportan las empresas interesadas y, por otra parte, los beneficios derivados de la atribución de dicha ayuda. El Tribunal dedujo de ello que, en el marco de su examen del impacto de una ayuda estatal, incumbía a la Comisión, como ella misma había indicado por lo demás en su *Decimocuarto Informe sobre la política de competencia* (1984, p. 143, n.º 202), poner en la balanza los efectos beneficiosos de la ayuda y sus efectos negativos sobre las condiciones de los intercambios comerciales y sobre el mantenimiento de una competencia no falseada (sentencia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros/Comisión, T-371/94 y T-394/94, EU:T:1998:140, apartados 282 y 283).

211 Aunque esta apreciación se formuló en un asunto relativo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), procede hacer constar que la necesidad de sopesar así los efectos positivos esperados en términos de realización de los objetivos perseguidos en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letras a) a e), y los efectos negativos de una ayuda en términos de distorsión de la competencia y de perjuicio para los intercambios comerciales entre los Estados miembros no es sino la expresión del principio de proporcionalidad y del principio de interpretación estricta de esas exenciones mencionadas en el artículo 107 TFUE, apartado 3.

212 Además, si debiera permitirse —como sugiere la Comisión— sopesar los efectos positivos y negativos para algunas de las exenciones establecidas en el artículo 107 TFUE, apartado 3, pero no para otras, ello equivaldría a reconocer que, para algunos de los objetivos mencionados en el artículo 107 TFUE, apartado 3, podría declararse compatible una ayuda aunque sus efectos positivos en términos de realización de los objetivos perseguidos fueran menores que sus efectos negativos en términos de distorsión de la competencia y de perjuicio para los intercambios comerciales. Tal interpretación podría crear una asimetría en la apreciación de las diversas exenciones mencionadas en el artículo 107 TFUE, apartado 3, que iría contra la eficacia de las normas sobre ayudas estatales.

213 A mayor abundamiento, cabe observar que el hecho de que la Comunicación sobre los proyectos de interés europeo mencione este criterio en su apartado 26 y en su punto 4.2, titulado «Prevención de los falseamientos indebidos de la competencia y prueba de sopesamiento», demuestra efectivamente que la propia Comisión lo considera aplicable para la apreciación de compatibilidad realizada con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). En contra de lo que alega la Comisión, la eventualidad de que la Comunicación sobre los proyectos de interés europeo no sea aplicable *ratione temporis* no desvirtúa la idea de que el criterio consistente en sopesar los efectos positivos y negativos es aplicable *ratione materiae* a las ayudas para la ejecución de un proyecto de interés europeo, de conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

214 Por tanto, procede desestimar el argumento de la Comisión de que el criterio consistente en sopesar los efectos positivos y negativos no es aplicable a los análisis realizados con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

215 En el presente caso, la Comisión alega que es evidente que los efectos negativos de la ayuda en términos de competencia se limitan a la creación de un servicio que reemplaza a los servicios de transbordadores que realizaban tradicionalmente la travesía del Sund, pero que el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia consideraron que en interés común de la Unión convenía tener una conexión mejor y que, por tanto, los efectos positivos de la ayuda contrapesaban claramente los efectos negativos. Sin embargo, es preciso hacer constar que la Decisión impugnada no recoge en absoluto tal razonamiento, lo que refleja la inexistencia de examen de la Comisión a este respecto.

216 Por lo tanto, procede estimar igualmente la sexta alegación de la segunda parte del presente motivo, en la medida en que se refiere al hecho de que no se sopesaron los efectos negativos y positivos de las ayudas de que se trata, pues tal insuficiencia revela serias dificultades.

217 En conclusión, sin que sea necesario pronunciarse sobre la aplicabilidad *ratione temporis* de la Comunicación sobre las garantías de 2008 y de la Comunicación sobre los proyectos de interés europeo, de la segunda parte del cuarto motivo de recurso resulta que el examen de la compatibilidad de las ayudas estatales concedidas al Consorcio fue insuficiente e incompleto porque la Comisión, en primer lugar, no comprobó la existencia de condiciones para la movilización de las garantías estatales; en segundo lugar, no fue capaz, al término de su examen previo, de determinar el elemento de ayuda contenido en las garantías estatales; en tercer lugar, no verificó la posibilidad de que existiera una ayuda de funcionamiento que cubriese los costes de explotación; en cuarto lugar, desconocía los límites cuantitativos y temporales precisos de las ayudas de que se trata; en quinto lugar, no disponía de datos suficientes para demostrar que la ayuda derivada de las garantías estatales y la ayuda derivada de las ventajas fiscales danesas se limitaban al mínimo necesario para la ejecución del

proyecto de interés europeo; y, en sexto lugar, no examinó los efectos de las ayudas de que se trata sobre la competencia y sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros, ni procedió a sopesar sus efectos positivos y negativos. Por consiguiente, procede hacer constar que la Comisión encontró serias dificultades en la comprobación de la compatibilidad de las ayudas estatales de que se trata, que hubieran debido obligarla a incoar el procedimiento de investigación formal.

c) Conclusión sobre el cuarto motivo relativo a las ayudas estatales concedidas al Consorcio

218 A la vista de las consideraciones expuestas, y especialmente las de los apartados 81 a 83 y 217 anteriores, procede concluir que existe un conjunto de indicios objetivos y concordantes que acreditan que, en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, la Comisión no se hallaba en condiciones de vencer las serias dificultades detectadas en el presente asunto (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de noviembre de 2014, Ryanair/Comisión, T-512/11, no publicada, EU:T:2014:989, apartado 106).

219 Dadas estas circunstancias, incumbía a la Comisión incoar el procedimiento de investigación formal, a fin de recabar todos los datos pertinentes para la comprobación de los extremos controvertidos y permitir que las demandantes y las demás partes interesadas presentaran sus observaciones en el marco del referido procedimiento.

220 Por lo tanto, con arreglo al cuarto motivo de recurso, relativo a la violación de los derechos procedimentales de las partes interesadas, procede anular la Decisión impugnada en la medida en que no presenta objeciones con respecto a las garantías estatales concedidas al Consorcio por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia y a las ventajas fiscales danesas concedidas al Consorcio.

[*omissis*]

Costas

329 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Como las pretensiones de la Comisión han sido desestimadas en lo esencial, procede condenarla a cargar con las costas de las demandantes, además de con sus propias costas.

330 Por otro lado, a tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

decide:

1) **Anular la Decisión C(2014) 7358 final de la Comisión, de 15 de octubre de 2014, en la medida en que esta decidió no presentar objeciones en relación con las ventajas fiscales relativas a la amortización fiscal de activos y al traslado de pérdidas a ejercicios posteriores concedidas por el Reino de Dinamarca al Øresundsbro Konsortiet ni en relación con las garantías concedidas por el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia al Øresundsbro Konsortiet.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) La Comisión cargará con las costas de HH Ferries I/S, de HH Ferries Helsingor ApS y de HH Ferries Helsingborg AB, además de con sus propias costas.

4) El Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

Berardis Spielmann Csehi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de septiembre de 2018.

Firmas

[*omissis*]