

Asunto C-390/22**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

14 de junio de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Okrazhen sad Burgas (Tribunal Provincial de Burgas, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

7 de junio de 2022

Parte recurrente en apelación:

Obshtina Pomorie

Parte recurrida en apelación:

«Anhialo auto» OOD

Objeto del procedimiento principal

Recurso de apelación contra la sentencia n.º 260207 del Rayonen sad Pomorie (Tribunal de Primera Instancia de Pomorie), de 8 de noviembre de 2021, por la que se condena al Obshtina Pomorie (municipio de Pomorie) a pagar a la sociedad «Anhialo auto» OOD la cantidad de 24 931,60 leva (BGN), que constituye una parte del importe adeudado en virtud de un contrato de 1 de noviembre de 2013, por el que el municipio encargó a la empresa la ejecución del servicio público de transporte de viajeros.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Permiten las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 que un Estado miembro establezca, mediante una legislación nacional o una normativa interna, requisitos y restricciones adicionales en lo que respecta al pago de

compensaciones a una empresa de transporte por el cumplimiento de una obligación de servicio público no previstas en dicho Reglamento?

2. ¿Permite el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 el pago de una compensación a una empresa de transporte por el cumplimiento de una obligación de servicio público, cuando los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación no se han establecido previamente en un contrato de servicio público, sino en reglas generales, y la incidencia financiera neta o el importe de la compensación debida se ha determinado con arreglo al procedimiento establecido en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007?

Disposiciones y jurisprudencia de la Unión invocadas

Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1): considerandos 5, 9, 27 y 28, así como artículos 1, 2, 4 y 6

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Zakon za avtomobilnite prevozi (Ley de Circulación Vial): artículo 4 de las disposiciones finales

Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite [Reglamento sobre las condiciones y el procedimiento de concesión de fondos para compensar la pérdida de ingresos debido a la aplicación de tarifas para el transporte público de viajeros por carretera, previstas para determinadas categorías de pasajeros en actos legislativos, subvencionar el transporte público de viajeros en rutas de autobús no rentables en el transporte urbano, en zonas de montaña y de otro tipo, y la expedición de documentos de transporte para la prestación de servicios de transporte [adoptado mediante Decreto Nr. 163 del Ministerski savet (Consejo de Ministros), de 29 de marzo de 2015, Darzhaven vestnik (Boletín Oficial; en lo sucesivo, «DV») n.º 51, de 7 de julio de 2015, modificado por última vez por DV n.º 18, de 4 de marzo de 2022; en lo sucesivo, «Naredba»]: artículos 1, 2, 3, 55 y 56

Naredba n.º 3 ot 4. april 2005 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni [Reglamento n.º 3, de 4 de abril de 2005, sobre las condiciones y el procedimiento de concesión

de fondos para subvencionar el transporte de viajeros en rutas de autobús no rentables en el transporte urbano, en zonas de montaña y de otro tipo (DV n.º 33, de 15 de abril de 2005, derogado por DV n.º 57, de 28 de julio de 2015)]: artículos 1 y 3

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Mediante decisión de 14 de agosto de 2013 del Oblasten upravitel na Oblast Burgas (gobernador de la región de Burgas], se autorizó al alcalde del municipio de Pomorie a adjudicar directamente los servicios de transporte en autobús en las rutas especificadas en dicha decisión durante un período máximo de seis meses, en el sentido del artículo 5, apartado 5, del Reglamento n.º 1370/2007.
- 2 Sobre la base de esta decisión, el 1 de noviembre de 2013, se celebró un contrato para la explotación de los servicios de transporte público de las rutas de autobús señaladas entre el municipio de Pomorie y la sociedad «Anhialo auto». El contrato se celebró mediante adjudicación directa, con arreglo al artículo 5, apartado 5, del Reglamento n.º 1370/2007, como medida de emergencia destinada a superar la interrupción del servicio de transporte público de viajeros en dichas rutas debido a la expiración de los contratos existentes con los contratistas y la simultánea terminación de un procedimiento de licitación para la nueva adjudicación de servicios de transporte público.
- 3 En el artículo 2 del contrato se estipulaba que este tendría una duración determinada hasta que concluyera el procedimiento previsto en la Zakon za obshtestvenite porachki (Ley de Contratación Pública).
- 4 En el artículo 5 del contrato se estableció que la entidad contratante se comprometía a transferir fondos al contratista en caso de que estos estuvieran previstos como subvención, de conformidad con la legislación nacional aplicable, y para compensar las tarifas gratuitas y reducidas de determinadas categorías de ciudadanos, de conformidad con la legislación nacional aplicable.
- 5 El contrato finalizó el 15 de enero de 2019, al término del procedimiento tramitado con arreglo a la Ley de Contratación Pública.
- 6 La sociedad considera que el municipio de Pomorie no le abonó la cantidad de 86 497 leva (BGN) correspondiente a las subvenciones que se le adeudan en virtud del contrato de 1 de noviembre de 2013 y de la normativa aplicable a los servicios de transporte urbano durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2018. Reclamó una parte de ese importe, a saber, 24 931,60 leva (BGN), ante el Rayonen sad Pomorie.
- 7 Ante dicho órgano jurisdiccional, la sociedad alegó que se le había concedido una compensación en el sentido del Reglamento n.º 1370/2007 por el cumplimiento de una obligación de servicio público. Durante toda la vigencia del contrato, la sociedad facilitó la información exigida por la ley para determinar el importe de

las compensaciones adeudadas. La incidencia financiera neta y el importe de la compensación se determinaron con arreglo al procedimiento previsto en el Reglamento n.º 1370/2007.

- 8 El demandado, el municipio de Pomorie, se opuso a la demanda. Alegó que, a tenor del artículo 56, apartado 1, de la Naredba, «las subvenciones [...] solo podrán concederse a las empresas de transporte con las que el municipio de que se trate haya celebrado contratos que cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento n.º 1370/2007». Sin embargo, el contrato celebrado con la demandante no cumple estos requisitos. Además, el Ministerstvo na finansite (Ministerio de Hacienda) concedió, para el período controvertido, una subvención de 3 690 leva (BGN), que fue abonada íntegramente a la sociedad demandante. Al no haber recibido el municipio de Pomorie subvenciones adicionales procedentes del presupuesto central, tampoco abonó subvenciones a las empresas de transporte y no debe responder por ello.
- 9 En el procedimiento consta que la sociedad demandante realizó las prestaciones contractuales.
- 10 Sobre la base del informe contable recabado por el órgano jurisdiccional en el procedimiento, se estableció la incidencia financiera neta para la demandante, en el sentido del Reglamento n.º 1370/2007, de conformidad con las normas establecidas en el anexo de dicho Reglamento («Reglas aplicables a la compensación en los casos indicados en el artículo 6, apartado 1»), y las disposiciones previstas en el artículo 55 de la Naredba. De hecho, se comprobó que la incidencia financiera neta para la sociedad en 2016 ascendió a 25 469 leva (BGN), en 2017 a 36 624 leva (BGN) y en 2018 a 23 290 leva (BGN). Del citado informe también se desprende que la organización contable de la empresa permite una asignación precisa de los costes e ingresos en relación con las actividades subvencionadas y no subvencionadas, de conformidad con los requisitos del anexo del Reglamento.
- 11 El Rayonen sad constató asimismo que, durante el período controvertido, por el que la demandante reclama el pago de una compensación, el municipio de Pomorie abonó a la empresa la cantidad de 3 690 leva (BGN), lo que corresponde al importe total de los fondos asignados y abonados al municipio de Pomorie, con cargo al presupuesto central de la República de Bulgaria en concepto de subvenciones para los servicios de transporte urbano e interurbano.
- 12 El Rayonen sad Pomorie precisó que el Reglamento n.º 1370/2007 regula las modalidades según las cuales las autoridades competentes podrán intervenir en el sector del transporte público de viajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general, y define también las condiciones en las que las autoridades competentes, al imponer o contratar obligaciones de servicio público, compensan a los operadores de servicios públicos por los costes que se hayan derivado y/o conceden derechos exclusivos en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público.

- 13 Dicho órgano jurisdiccional señaló que el objetivo de la compensación era contrarrestar la incidencia financiera neta negativa (pérdida) reembolsando a la empresa de transporte público los costes derivados de la prestación del servicio público. Al haberse celebrado el contrato en 2013, el Rayonen sad consideró infundada la objeción de la demandada según la cual no debía concederse ninguna subvención a la demandante debido a que el contrato no contenía los requisitos imperativos establecidos en el artículo 56, apartado 2, de la Naredba. En efecto, la Naredba fue adoptada mediante un Decreto del Ministerski savet (Consejo de Ministros) de 29 de marzo de 2015, de modo que los requisitos de los contratos que enuncia, incluido el de contener las normas de compensación, no pueden aplicarse al contrato controvertido.
- 14 Según el Rayonen sad, la demandante tiene derecho a una subvención, con arreglo al Reglamento n.º 1370/2007, ya que prestó efectivamente el servicio público objeto del contrato celebrado.
- 15 Por las razones expuestas y sobre la base del informe [contable] judicial aportado en el procedimiento, el citado órgano jurisdiccional estimó la demanda presentada por la sociedad contra el municipio de Pomorie.
- 16 El municipio interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Okrazhen sad Burgas (Tribunal Provincial de Burgas), órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 17 La recurrente en apelación, el municipio de Pomorie, alega que las conclusiones del órgano jurisdiccional de primera instancia relativas a las normas sustantivas aplicables no son correctas.
- 18 El municipio precisa que las condiciones establecidas por la Naredba también están reguladas en el Reglamento n.º 1370/2007. Este, por su parte, tiene efecto directo desde su adopción (el 23 de octubre de 2007), de modo que los requisitos previstos en su artículo 4, apartado 1, ya se introdujeron en 2007. El hecho de que no figuren en el contrato controvertido indica que el derecho a la concesión de una subvención no existe y que, por consiguiente, la demanda carece de fundamento.
- 19 El municipio invoca asimismo el artículo 5 del contrato celebrado, del que deduce que su obligación de transferir subvenciones no es incondicional, tal y como se asumió en la sentencia recurrida, sino que está supeditada al cumplimiento de los requisitos legales.
- 20 Asimismo, alega que, debido a la falta de subvención de su presupuesto por parte del presupuesto central, no se pagaron subvenciones a las empresas de transporte, circunstancia que no puede imputársele. El municipio contratante no dispone de la facultad legal para determinar por sí mismo el importe de las compensaciones y

subvenciones, sino que se limita a distribuir los fondos correspondientes que se le asignan para un fin específico.

- 21 La sociedad demandante (parte recurrida en apelación en el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente) considera que el recurso es infundado.
- 22 Alega que es ilegal tener en cuenta la falta de conformidad de un contrato celebrado en 2013 con una Naredba adoptada dos años más tarde, en concreto, el 29 de junio de 2015. El artículo 56, apartado 2, de la Naredba es de carácter sustantivo y, por lo tanto, no tiene efecto retroactivo. Dado que el contrato controvertido se celebró antes de la entrada en vigor de la Naredba, los requisitos de esta en cuanto al contenido no le resultan aplicables. El derecho a las subvenciones depende de la prestación de los correspondientes servicios públicos de transporte de viajeros, es decir, de la prestación efectiva del servicio en cuestión, y no de la existencia de determinados elementos en el contrato.
- 23 La sociedad alega asimismo que el Reglamento n.º 1370/2007 regula un derecho irrevocable del transportista público, a saber, a la compensación, y que es inadmisibles restringir o suprimir totalmente este derecho. Aunque dicho Reglamento establece requisitos para los contratos de adjudicación de servicios públicos de transporte de viajeros, no contiene ninguna prohibición expresa de pago de compensaciones en caso de que los contratos no se ajusten formalmente a los requisitos. El objetivo del Reglamento es garantizar la transparencia del proceso de cálculo de la compensación y evitar compensaciones excesivas, pero en modo alguno privar a las empresas de transporte de la compensación a la que tienen derecho.
- 24 Además, la sociedad formula alegaciones dirigidas a demostrar que la objeción basada en que el Estado y no el municipio es responsable del pago de las subvenciones carece de fundamento. En efecto, con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Naredba, solo los municipios son responsables de que los contratos de adjudicación de servicios de transporte público de viajeros se ajusten al Reglamento n.º 1370/2007. La concesión de subvenciones con cargo al presupuesto central depende únicamente del municipio en cuestión, es decir, si ha cumplido los requisitos legales a la hora de adjudicar los servicios de transporte público. Por lo tanto, el municipio siempre está obligado a pagar a la empresa de transporte de que se trate la totalidad de la compensación, con independencia de que el Estado le conceda o no una subvención.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 25 En el presente caso ha quedado acreditado que la sociedad demandante y el municipio de Pomorie celebraron un contrato de explotación de servicios de transporte público de viajeros, y que la empresa de transporte ejecutó correctamente el contrato. Este se concluyó como «medida de emergencia», de conformidad con el artículo 5, apartado 5, del Reglamento n.º 1370/2007.

- 26 La legislación nacional, en concreto, el artículo 4, apartado 1, de las disposiciones finales de la Ley de Circulación Vial establece que el presupuesto de la República de Bulgaria deberá prever anualmente los siguientes gastos: 1) subvenciones para el transporte urbano de viajeros en líneas de autobús no rentables, así como en zonas de montaña y de otro tipo, a propuesta del Ministro de Transportes, Tecnologías de la Información y Comunicación, 2) compensaciones por la pérdida de ingresos resultante de la aplicación de tarifas de transporte previstas en actos legislativos para determinadas categorías de pasajeros.
- 27 Sobre la base de esta Ley se adoptó la Naredba. En virtud del artículo 2, apartado 1, de la Naredba, se pondrán a disposición fondos hasta el importe fijado por la Zakon za darzhavnia byudzhet (Ley de Presupuestos Generales del Estado) para el año en cuestión. Por su parte, el artículo 56, apartado 1, establece que las subvenciones solo se concederán a las empresas de transporte con las que el municipio de que se trate haya celebrado contratos que cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento n.º 1370/2007. Los apartados siguientes establecen requisitos adicionales en cuanto al contenido de los contratos celebrados con las empresas de transporte.
- 28 Una interpretación de las disposiciones del Derecho nacional introducidas por la Ley de Circulación Vial y dicha Naredba lleva a la conclusión de que las autoridades competentes conceden a las empresas de transporte compensaciones hasta el importe que les ha sido asignado y puesto a su disposición con cargo al presupuesto del Estado para el año en cuestión. Además, se han establecido requisitos adicionales para la rendición de cuentas de las empresas de transporte ante las autoridades competentes.
- 29 Por otra parte, el Derecho de la Unión, y en particular el Reglamento n.º 1370/2007, no establecen tales requisitos y restricciones en lo que respecta al pago de compensaciones a los operadores de servicios públicos.
- 30 Según el artículo 6, apartado 1, del Reglamento, toda compensación vinculada a una regla general o a un contrato de servicio público deberá cumplir lo dispuesto en el artículo 4, con independencia de la forma de adjudicación del contrato. Toda compensación, cualquiera que sea su naturaleza, vinculada a un contrato de servicio público adjudicado directamente conforme al artículo 5, apartados 2, 4, 5 o 6, o vinculada a una regla general deberá además ajustarse a lo dispuesto en el anexo.
- 31 Una comparación de la legislación nacional con las disposiciones de la Unión lleva a la conclusión de que el Derecho nacional establece un requisito adicional para el pago de las compensaciones, a saber, que estas se hayan previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año en cuestión y se hayan puesto a disposición de la autoridad competente. De lo contrario, la autoridad no podrá abonarlas legalmente a la empresa de transporte, aunque el contrato de servicio público haya sido efectivamente ejecutado.

- 32 Por las razones expuestas, es necesario responder a la cuestión de si las disposiciones del Reglamento n.º 1370/2007 permiten que un Estado miembro establezca, mediante una legislación nacional o una normativa interna, requisitos y restricciones adicionales en lo que respecta al pago de compensaciones a una empresa de transporte por el cumplimiento de una obligación de servicio público.
- 33 El contrato celebrado entre las partes no fija los parámetros para el cálculo de la subvención. Por esta razón, el municipio de Pomorie considera que el contrato controvertido no se ajusta a las exigencias del Derecho nacional (la Naredba; la Naredba n.º 3, de 4 de abril de 2005, en vigor en el momento de la celebración del contrato controvertido, contenía una disposición similar) ni al Reglamento n.º 1370/2007.
- 34 La sociedad rebate estas alegaciones y afirma que la compensación constituye un derecho irrevocable de la empresa de transporte que ha prestado debidamente los servicios. Además, la compensación se determinó posteriormente, de conformidad con las disposiciones del Reglamento. Invoca los objetivos enunciados en el Reglamento, así como el hecho de que este no prohíbe expresamente el pago de compensaciones cuando los contratos no se ajustan formalmente a los requisitos legales.
- 35 El artículo 4 del Reglamento n.º 1370/2007 regula el contenido obligatorio de los contratos de servicio público y de las reglas generales. El contrato entre las partes en el litigio principal constituye un contrato de servicio público, habida cuenta también de la interpretación de este concepto que figura en el artículo 2, letra i), del Reglamento n.º 1370/2007.
- 36 Por lo tanto, del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento n.º 1370/2007 puede deducirse que el contrato celebrado entre las partes debe precisar los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la subvención. Es evidente que, habida cuenta de la necesidad de evitar compensaciones excesivas en beneficio del transportista, el artículo 4, apartado 1, utiliza la conjunción «y» en cuanto a la necesaria regulación de estos parámetros: [se dice] «En los contratos de servicio público y en las reglas generales». Esta disposición podría interpretarse en el sentido de que basta con que los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación estén definidos por reglas generales. Según el órgano jurisdiccional que conoce del asunto, las disposiciones de la Naredba y de la antigua Naredba n.º 3 de 2005 constituyen tales reglas generales.
- 37 Otra interpretación posible es que los parámetros deben definirse no solo en las reglas generales, sino también en el contrato celebrado entre las partes (como contrato de servicio público en el sentido del Reglamento).
- 38 Por las razones expuestas, el órgano jurisdiccional considera que la interpretación de dicha disposición del Reglamento n.º 1370/2007 es necesaria para aplicar correctamente el Derecho de la Unión al resolver el litigio entre las partes. En particular, es necesaria una interpretación en lo que respecta a la cuestión de si el

artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento n.º 1370/2007 permite el pago de una compensación a una empresa de transporte por el cumplimiento de una obligación de servicio público, cuando los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la subvención no se han establecido previamente en un contrato de servicio público, sino en reglas generales, y la incidencia financiera neta o el importe de la compensación debida se ha determinado con arreglo al procedimiento establecido en el Reglamento n.º 1370/2007.

DOCUMENTO DE TRABAJO