

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 21 de diciembre de 2023 (*)

«Procedimiento prejudicial — Transportes — Servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera — Reglamento (CE) n.º 1370/2007 — Artículo 1, apartado 1 — Artículo 2 bis, apartado 2 — Artículo 3, apartado 1 — Artículo 4, apartado 1 — Artículo 6, apartado 1 — Contrato de servicio público de transporte de viajeros en autobús — Procedimiento de adjudicación de un contrato público de servicios — Licitación abierta, transparente y no discriminatoria — Pliego de condiciones — Importe de la compensación concedida por la autoridad nacional competente — Indexación limitada en el tiempo y a determinadas categorías de costes específicos — Distribución de los riesgos»

En el asunto C-421/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo, Letonia), mediante resolución de 21 de junio de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de junio de 2022, en el procedimiento entre

DOBELES AUTOBUSU PARKS SIA,

CATA AS,

VTU VALMIERA SIA,

JELGAVAS AUTOBUSU PARKS SIA,

Jēkabpils autobusu parks SIA

e

Iepirkumu uzraudzības birojs,

Autotransporta direkcija VSIA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan (Ponente), Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Quinta, y los Sres. Z. Csehi, M. Ilešič y D. Gratsias, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de junio de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de DOBELES AUTOBUSU PARKS SIA, CATA AS, VTU VALMIERA SIA, JELGAVAS AUTOBUSU PARKS SIA y Jēkabpils autobusu parks SIA, por la Sra. S. Novicka, advokāte;
- en nombre de Autotransporta direkcija VSIA, por el Sr. S. Bērtaitis, advokāts;
- en nombre del Gobierno letón, por las Sras. J. Davidoviča y K. Pommere, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno chipriota, por la Sra. I. Neophytou, en calidad de agente;

- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. P. Messina y las Sras. I. Rubene y F. Tomat, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de septiembre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 1, apartado 1, párrafo segundo, 2 *bis*, apartado 2, y 3, apartado 2, del 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), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 (DO 2016, L 354, p. 22) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1370/2007»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, DOBELES AUTOBUSU PARKS SIA, CATA AS, VTU VALMIERA SIA, JELGAVAS AUTOBUSU PARKS SIA y Jēkabpils autobusu parks SIA, sociedades letonas que operan en el sector del transporte (en lo sucesivo, conjuntamente, «Dobeles y otros»), y, por otra parte, la Iepirkumu uzraudzības birojs (Oficina de Supervisión de la Contratación Pública, Letonia) y Autotransporta direkcija VSIA (en lo sucesivo, «órgano de contratación»), en relación con las modalidades de cálculo del importe de la compensación adeudada por la prestación del servicio público de transporte de viajeros en autobús en la red de rutas de importancia regional.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1370/2007

- 3 Los considerandos 4, 7, 27 y 34 del Reglamento n.º 1370/2007 son del siguiente tenor:
 - «(4) Los objetivos principales del Libro Blanco de la Comisión [Europea], de 12 de septiembre de 2001, titulado “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, son garantizar servicios de transportes de viajeros seguros, eficaces y de calidad mediante una competencia regulada que asegure asimismo la transparencia y las buenas prestaciones de los servicios públicos de transporte de viajeros, teniendo especialmente en cuenta los factores sociales y ambientales y la ordenación territorial o la necesidad de ofrecer determinadas condiciones tarifarias a ciertas categorías de viajeros, como los pensionistas, y de eliminar las disparidades entre empresas de transporte de los distintos Estados miembros que, por su naturaleza, puedan falsear considerablemente las condiciones de competencia.

[...]

- (7) Los estudios realizados y la experiencia adquirida por los Estados miembros cuyo sector de los transportes públicos está abierto desde hace ya varios años a la competencia muestran que, con las cláusulas de salvaguardia oportunas, la introducción de una competencia regulada entre operadores permite conseguir servicios más atractivos, innovadores y baratos, sin impedir a los operadores de servicio público la prosecución de las misiones específicas que les hayan sido confiadas. Esa línea de actuación contó con el apoyo del Consejo Europeo en el contexto del proceso de Lisboa, de 28 de marzo de 2000, en el que se solicitaba a la Comisión, al Consejo [de la Unión Europea] y a los Estados miembros que, dentro de los límites de sus competencias respectivas, “aceleren la liberalización en áreas como [...] el transporte”.

[...]

- (27) La compensación concedida por las autoridades competentes para cubrir los costes ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público debe calcularse de un modo tal que no sea excesiva.

Cuando una autoridad competente proponga adjudicar un contrato de servicio público sin licitación, debe también respetar una serie de normas detalladas que aseguren que el importe de las compensaciones es adecuado y reflejen el afán de otorgar eficacia y calidad a los servicios.

[...]

(34) Pueden resultar necesarias compensaciones de servicio público en el sector del transporte terrestre de viajeros para que las empresas encargadas de los servicios públicos funcionen con arreglo a principios y en condiciones que les permitan llevar a cabo su misión. Dicha compensación podrá ser compatible con el Tratado [CE], en aplicación de su artículo 73, en determinadas condiciones. Por una parte, deben otorgarse para asegurar la prestación de servicios que son de interés general con arreglo a lo establecido en el Tratado. Por otra, para evitar distorsiones injustificadas de la competencia, no deben superar el importe necesario para cubrir la totalidad o parte de los costes netos ocasionados por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos que generen y unos beneficios razonables.»

4 El artículo 1 del Reglamento n.º 1370/2007, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», establece en su apartado 1:

«El objetivo del presente Reglamento es definir las modalidades según las cuales, en cumplimiento de las disposiciones del Derecho comunitario, las autoridades competentes podrán intervenir en el sector del transporte público de viajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar.

Con ese fin, el presente Reglamento define 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 conceden derechos exclusivos en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público.»

5 El artículo 2 *bis* de este Reglamento, bajo la rúbrica «Especificación de las obligaciones de servicio público», dispone:

«1. La autoridad competente establecerá las especificaciones para las obligaciones de servicio público para la prestación de servicios de transporte público de viajeros y su ámbito de aplicación de conformidad con el artículo 2, letra e). Esto incluye la posibilidad de agrupar servicios que cubran costes con servicios que no los cubran.

Al establecer esas especificaciones y el ámbito de su aplicación, la autoridad competente debe respetar debidamente el principio de proporcionalidad, de conformidad con el Derecho de la Unión.

[...]

2. Las especificaciones de las obligaciones de servicio público y la compensación correspondiente de la incidencia financiera neta de las obligaciones de servicio público deberán tener por objetivo:

- a) la consecución de los objetivos de la política de transporte público de forma eficiente en cuanto a los costes, y
- b) la sostenibilidad financiera de la prestación del transporte público de viajeros, de acuerdo con los requisitos establecidos en la política de transporte público a largo plazo.»

6 El artículo 3 de dicho Reglamento, que lleva por título «Contratos de servicio público y reglas generales», preceptúa lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. Cuando una autoridad competente decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación o ambas cosas, cualquiera que sea su naturaleza, en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público, deberá hacerlo en el marco de un contrato de servicio público.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, las obligaciones de servicio público dirigidas a fijar tarifas máximas para el conjunto o para determinadas categorías de viajeros podrán también ser objeto de reglas

generales. Con arreglo a los principios definidos en los artículos 4 y 6 y en el anexo, la autoridad competente compensará a los operadores de servicio público por la incidencia financiera neta, positiva o negativa, en los costes e ingresos que para ellos se hayan derivado del cumplimiento de las obligaciones tarifarias establecidas mediante reglas generales, de manera tal que se evite una compensación excesiva. Ello se entiende sin perjuicio del derecho de las autoridades competentes a integrar obligaciones de servicio público mediante la fijación de tarifas máximas en los contratos de servicios públicos.»

- 7 El artículo 4 del Reglamento n.º 1370/2007, titulado «Contenido obligatorio de los contratos de servicio público y de las reglas generales», dispone en su apartado 1:

«En los contratos de servicio público y en las reglas generales se deberán:

- a) establecer claramente las obligaciones de servicio público, definidas en el presente Reglamento y especificadas de conformidad con su artículo 2 *bis*, que el operador de servicio público debe cumplir y las áreas geográficas correspondientes;
- b) establecer por anticipado, de modo objetivo y transparente:
 - i) los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, si procede, y
 - ii) la naturaleza y el alcance de cualesquiera derechos exclusivos concedidos, de tal manera que se evite la sobrecompensación.

En el caso de los contratos de servicio público no adjudicados con arreglo al artículo 5, apartados 1, 3 o 3 *ter*, esos parámetros se determinarán de forma que ninguna compensación pueda exceder en caso alguno del importe necesario para cubrir la incidencia financiera neta en los costes e ingresos derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes conservados por el operador de servicio público y la existencia de unos beneficios razonables;

- c) definir las modalidades de distribución de los costes derivados de la prestación de los servicios. Estos costes podrán incluir en particular los de personal, energía, gastos de infraestructura, mantenimiento y reparación de los vehículos de transporte público, del material rodante y de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de los servicios de transporte de viajeros, y los costes fijos y una remuneración apropiada de los capitales propios.»

- 8 El artículo 6 de este Reglamento, que lleva por título «Compensaciones de servicio público», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«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 las modalidades de adjudicación del contrato. Toda compensación, cualquiera que sea su naturaleza, vinculada a un contrato de servicio público no adjudicado conforme al artículo 5, apartados 1, 3, o 3 *ter*, o vinculada a una regla general deberá además ajustarse a lo dispuesto en el anexo.»

- 9 A tenor del punto 7 del anexo de dicho Reglamento, anexo titulado «Reglas aplicables a la compensación en los casos indicados en el artículo 6, apartado 1»:

«El método de compensación deberá impulsar el mantenimiento o el desarrollo:

- de una gestión eficaz por parte del operador de servicio público, que pueda apreciarse objetivamente, y
- de una prestación de servicios de transporte de viajeros con un nivel suficiente de calidad.»

Directrices

- 10 La sección 1 de la Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento n.º 1370/2007 (DO 2014, C 92, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices»), bajo la rúbrica «Introducción», establece en su párrafo quinto lo siguiente:

«En esta Comunicación, la Comisión expone su interpretación de una serie de disposiciones del Reglamento, inspirada en las buenas prácticas, para ayudar a los Estados miembros a beneficiarse plenamente del mercado interior. Esta Comunicación no pretende abarcar todas las disposiciones de manera exhaustiva ni establece nuevas normas legislativas. En este sentido, conviene señalar que, en cualquier caso, la interpretación del Derecho de la Unión corresponde en última instancia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.»

11 La sección 2.4 de las Directrices versa, según su propio título, sobre las compensaciones de servicio público.

12 El punto 2.4.3 de las Directrices es del tenor siguiente:

«[...]

El anexo establece que “por ‘beneficio razonable’ se entenderá una tasa de remuneración del capital que sea habitual para el sector en un determinado Estado miembro y que tenga en cuenta el riesgo o la ausencia de riesgo que suponga para el operador de servicio público la intervención de la autoridad pública”. Sin embargo, no se ofrecen más indicaciones sobre el nivel correcto de “remuneración del capital” o de “beneficio razonable”.

[...]

En todo caso, en función de las circunstancias concretas de cada contrato de servicio público, la autoridad competente debe determinar el nivel adecuado de beneficio razonable mediante un análisis de cada caso. Entre otras cosas, debe tener en cuenta las características concretas de la empresa en cuestión, la remuneración normal del mercado para servicios similares y el nivel de riesgo que tenga cada contrato de servicio público. Por ejemplo, un contrato de servicio público que incluya disposiciones específicas que protejan el nivel de compensación en caso de que se produzcan costes imprevistos encierra un riesgo menor que un contrato de servicio público que no incluye garantías de este tipo. Si todas las demás circunstancias son las mismas, el beneficio razonable del primer contrato deberá ser, por tanto, inferior al del segundo.

En general, debe favorecerse el uso de incentivos a la eficiencia en el mecanismo de compensación [...]. Conviene destacar que los sistemas de compensación que solo cubren los costes reales cuando se producen apenas incentivan a la empresa de transportes a contener los costes o ser más eficiente con el tiempo. Por lo tanto, es mejor restringir su uso a aquellos casos en los que hay una gran incertidumbre con respecto a los costes y el proveedor de transportes necesita un alto grado de protección frente a la misma.»

13 A tenor del punto 2.4.5 de las Directrices:

«El considerando 27 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 establece que, en el caso de una adjudicación directa o reglas generales, los parámetros de compensación deben establecerse de manera que la compensación sea apropiada y refleje “el afán de otorgar eficacia y calidad a los servicios”. Esto significa que las autoridades competentes deben utilizar el mecanismo de compensación para animar al prestador del servicio a ser más eficaz en la prestación del nivel y calidad de servicio requeridos, con los menos recursos posibles.

Las normas de compensación establecidas en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 dejan cierto margen a las autoridades competentes para diseñar regímenes de incentivos para el prestador del servicio público. En cualquier caso, las autoridades competentes están obligadas a “impulsar el mantenimiento o el desarrollo de una gestión eficaz por parte del operador de servicio público, que pueda apreciarse objetivamente” (punto 7 del anexo). Esto implica que el régimen de compensación debe estar diseñado para asegurar al menos una cierta mejora de eficacia a lo largo del tiempo.

No obstante, los incentivos de eficacia deben ser proporcionados y mantenerse dentro de un nivel razonable, teniendo en cuenta la dificultad de alcanzar los objetivos en materia de eficacia. Esto se puede conseguir, por ejemplo, mediante un reparto equilibrado de los beneficios generados por las mejoras de eficacia entre el operador, las autoridades públicas y los usuarios. En todo caso, debe establecerse un mecanismo que asegure que la empresa no pueda retener ventajas de eficacia desproporcionadas. Además, los parámetros de estos regímenes de incentivos deben definirse enteramente y con precisión en el contrato de servicio público.

Pero los incentivos para que los servicios públicos se presten con mayor eficacia no deben ir en perjuicio de un alto nivel de calidad. En el contexto del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, debe entenderse por eficacia la relación entre la calidad o el nivel de los servicios públicos y los recursos utilizados para prestar esos servicios. Por

consiguiente, los incentivos a la eficacia deberán dirigirse a la reducción de costes y/o al incremento de la calidad o el nivel del servicio.»

- 14 El punto 2.4.8 de las Directrices precisa lo siguiente en sus párrafos segundo y tercero:

«[...] Las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 no solo tienen por objeto evitar una compensación excesiva de las obligaciones de servicio público, sino que además pretenden velar por que la oferta de servicios públicos definida en el contrato de servicio público sea sostenible financieramente para alcanzar y mantener un alto nivel de la calidad en el servicio. Por consiguiente, la obligación de servicio público debe recibir una compensación apropiada para que los fondos propios del operador sujeto a un contrato de servicio público no resulten erosionados a largo plazo, de modo que no pueda cumplir fielmente las obligaciones que le impone el contrato o mantener un alto nivel de calidad en la prestación de los servicios de transporte de viajeros tal como se establece en el punto 7 del anexo del Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

En todo caso, si la autoridad competente no paga una compensación apropiada, corre el riesgo de que se reduzca el número de ofertas presentadas a un concurso de licitación para la adjudicación de un contrato de servicio público, de crear graves dificultades financieras al operador si el contrato de servicio público se adjudica directamente o de reducir el nivel general y la calidad de los servicios públicos prestados durante la vigencia del contrato.»

Derecho letón

- 15 El artículo 10 de la Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (Ley de los Servicios de Transporte Público), de 14 de junio de 2007 (*Latvijas Vēstnesis*, 2007, n.º 106), dispone:

«1. Se compensará al transportista por las pérdidas y los gastos vinculados a la prestación de servicios de transporte público, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la presente Ley.

[...]

3. También se incluirá en el concepto de pérdidas, en el sentido de la presente Ley, el pago por los servicios, si el órgano de contratación ha organizado la encomienda del servicio de transporte público con arreglo a la Publisko iepirkumu likums [(Ley de Contratos Públicos)].»

- 16 El artículo 11, apartado 1, de dicha Ley de los Servicios de Transporte Público establece:

«Se compensará al transportista por las pérdidas vinculadas a la prestación de servicios de transporte público según el importe y las modalidades que determine el Consejo de Ministros. [...]»

- 17 El Ministru kabineta noteikumi n.º 435 Kārtība, kādā nosaka un kompensē ar sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu saistītos zaudējumus un izdevumus un nosaka sabiedriskā transporta pakalpojuma tarifu (Decreto del Consejo de Ministros n.º 435, relativo al Procedimiento para la Determinación y la Compensación de las Pérdidas y Gastos relacionados con la Prestación de Servicios de Transporte Público y para la Tarifación de dichos Servicios), de 28 de julio de 2015 (*Latvijas Vēstnesis*, 2015, n.º 155), contiene las siguientes disposiciones:

«[...]»

2. Se compensará al transportista por las pérdidas y gastos relacionados con la ejecución del contrato de prestación de servicios de transporte público:

2.1. Si el órgano de contratación ha fijado una tarifa para el servicio de transporte público, por las pérdidas sufridas si los costes necesarios para la ejecución del contrato de servicios de transporte público superan los ingresos generados.

[...]

56. El contrato de servicio de transporte público puede determinar el importe de la compensación (precio contractual) o el procedimiento de cálculo de dicha compensación (del precio contractual). A la hora de determinar en el contrato de servicios de transporte público el importe de la compensación (precio contractual) o el procedimiento para el cálculo de dicha compensación (del precio contractual), el órgano de contratación

tendrá en cuenta el alcance de los derechos concedidos, la intensidad de la prestación del servicio de transporte público, la rentabilidad del servicio de transporte público, los requisitos de calidad establecidos para el servicio de transporte público, los requisitos de equipamiento técnico de los vehículos y otros criterios objetivos cuyo cumplimiento esté directamente relacionado con el importe de la compensación que deba pagarse.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 18 El órgano de contratación convocó una licitación abierta para la concesión del derecho a prestar el servicio público de transporte de viajeros en autobús en la red letona de rutas de importancia regional por una duración de diez años.
- 19 Dobeles y otros interpusieron un recurso ante el Iepirkumu uzraudzības biroja Iesniegumu izskatīšanas komisija (Comisión de Examen de Reclamaciones de la Oficina de Supervisión de la Contratación Pública, Letonia) mediante el que impugnaron las disposiciones del pliego de condiciones. En apoyo de este recurso, alegaron que el pliego de condiciones y el proyecto de contrato correspondiente establecían conjuntamente un mecanismo de compensación del servicio público de transporte de que se trata contrario a Derecho, ya que, en su oferta, los licitadores han de poder prever el precio del servicio propuesto para los diez años siguientes, precio que sirve para determinar, durante la vigencia del contrato, la compensación que debe pagarse a los operadores, sin que el citado contrato prevea un procedimiento de revisión del precio del servicio efectivo para el caso de que varíen los costes incluidos en dicho precio.
- 20 Mediante resolución de 11 de noviembre de 2019, la referida Comisión desestimó su recurso.
- 21 Dobeles y otros interpusieron entonces ante la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia) sendos recursos solicitando la anulación de dicha resolución. En apoyo de estos recursos, cuestionan el procedimiento de revisión del precio contractual de la prestación de servicios de transporte, que figura en el anexo del proyecto de contrato, que excluye de la indexación del precio contractual previsto únicamente para el coste del combustible y para el coste de la remuneración de la mano de obra, así como para las cotizaciones a la Seguridad Social nacional, por una parte, las variaciones del coste del combustible y del coste de la remuneración de la mano de obra que no excedan, respectivamente, del 5 % y del 8 %, así como, por otra parte, los cuatro primeros años y los tres últimos años de la prestación del servicio. Dobeles y otros impugnan asimismo los requisitos contenidos en el pliego de condiciones relativos a las normas de revisión del precio contractual por kilómetro, según los cuales solo es posible revisar dicho precio si el órgano de contratación reduce el volumen de los servicios que se han de prestar en más de un 30 %, en la medida en que tales requisitos no prevén criterios objetivos y transparentes pertinentes para la revisión del precio contractual.
- 22 Mediante sentencia de 29 de mayo de 2019, el citado tribunal desestimó dichos recursos, basándose, en esencia, en que el Estado no está obligado a cubrir completamente todos los costes de los prestadores de un servicio público de transporte, con independencia de la eficacia operativa de estos, y en que el procedimiento de indexación del precio contractual previsto en el proyecto de contrato no infringe lo dispuesto en el Reglamento n.º 1370/2007.
- 23 Dobeles y otros interpusieron un recurso de casación ante el Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo, Letonia), el tribunal remitente, solicitando la anulación de dicha sentencia. En apoyo de su recurso de casación, Dobeles y otros alegan que el modelo financiero que figura en el pliego de condiciones no garantiza a los transportistas afectados una «compensación apropiada», en el sentido del Reglamento n.º 1370/2007, ya que la compensación concedida no cubre todos los costes objetivamente justificados para prestar el servicio exigido por el órgano de contratación. En particular, sostienen que el proyecto de contrato prevé una indexación excesivamente restrictiva y no es posible objetivamente prever el aumento de costes que podría producirse durante el período de diez años que abarca ese contrato. Concluyen que el modelo financiero elegido no tiene como finalidad garantizar la eficacia operativa del transportista, sino transferir el riesgo de aumento de los costes del Estado al transportista.
- 24 Por su parte, el órgano de contratación pone de relieve que el Reglamento n.º 1370/2007 tiene por objeto evitar los riesgos de compensaciones excesivas, dejando, además, a los Estados miembros un margen de apreciación para decidir conceder o no una compensación a los transportistas de viajeros, que el régimen de compensación debe utilizarse para animar al prestador de servicios a ser más eficaz en la prestación del nivel y de la calidad

de servicio requeridos, con los menos recursos posibles, y que las normas relativas a la compensación establecidas en dicho Reglamento, que dejan cierto margen a las autoridades competentes, no permiten concluir que el Estado esté obligado a cubrir plenamente todos los costes de los prestadores de un servicio público de transporte con independencia de la eficacia operativa de tales prestadores.

- 25 En este contexto, el tribunal remitente señala que, del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007 y de las Directrices, en particular de su punto 2.4.8, se deriva la obligación del Estado de garantizar un sistema de servicio público de transporte destinado a lograr un servicio de la mayor calidad brindando el apoyo financiero adecuado a quienes presten ese servicio para lograr este objetivo.
- 26 Según dicho tribunal, varios argumentos parecen desvirtuar la tesis de Dobeles y otros de que el Reglamento n.º 1370/2007 impone la compensación de todas las pérdidas que pueda sufrir el prestador de un servicio público de transporte.
- 27 En particular, afirma que, del considerando 27 y del punto 7 del anexo de dicho Reglamento, así como de los puntos 2.4.3 y 2.4.5 de las Directrices, se desprende que el Estado no está obligado a cubrir en su totalidad todos los costes en que incurran los prestadores de un servicio público de transporte, con independencia de la eficacia operativa de estos. A este respecto, la convocatoria de un procedimiento de licitación abierto, estableciendo las disposiciones controvertidas y un modelo de financiación específico para el servicio público, forma parte de la implementación del concepto de desarrollo de los servicios públicos en el ámbito de los transportes nacionales. En efecto, para garantizar un uso más eficiente de los fondos públicos, la compensación concedida por la prestación de tales servicios ya no se basa, a partir del año 2021, en el sistema en el que el Estado asume, en esencia, todos los riesgos y cubre todos los costes del prestador del servicio de transporte vinculados a la oferta y a la demanda, sino en un modelo contractual basado en la diferencia entre el precio contractual propuesto por ese prestador en el procedimiento de licitación abierto y los ingresos generados por el servicio público de transporte.
- 28 Sentado lo anterior, dicho tribunal considera que se ha de comprobar si, como alegan Dobeles y otros, ese nuevo modelo y los instrumentos para su aplicación obligan a los licitadores a asumir un riesgo demasiado elevado al fijar el precio del servicio y si ese riesgo alcanza un umbral tal que procede considerar que el Estado elude la obligación que le incumbe de compensar adecuadamente los costes vinculados al servicio público de transporte. En efecto, con carácter general, estima que no es posible predecir con precisión ni los precios de las fuentes de energía con una perspectiva de diez años ni los salarios medios del sector en cuestión ni el importe de las cotizaciones que habrán de abonarse a la Seguridad Social. En un régimen de compensación en el que solo existe la posibilidad de recalcular los precios a intervalos de varios años, y ello únicamente para una parte de los costes, se corre, en su opinión, el riesgo de que el aumento de costes debido a unas previsiones insuficientemente exactas se traduzca en pérdidas para el operador, incluso en el caso de una actividad económica eficiente.
- 29 Sostiene que, ciertamente, nada impide a los licitadores incluir en el cálculo del precio de su oferta el coste del riesgo que les incumbe al fijar un precio para un período determinado que tenga en cuenta el carácter variable de las condiciones económicas y empresariales pertinentes.
- 30 Estima, sin embargo, que esto no excluye por completo la posibilidad de que el régimen de compensación propuesto no cubra todas las pérdidas sufridas por el operador en la ejecución del contrato. En efecto, considera que, en el contexto de una licitación, es posible que, con la esperanza de ser los adjudicatarios, los licitadores sean reacios a ofertar un precio contractual que pueda prevenir ese riesgo, si bien es posible que en el curso de la ejecución las dificultades encontradas deban ser remediadas reduciendo la disponibilidad o la calidad del servicio. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si, en el caso de autos, el mecanismo de revisión de precios previsto por el órgano de contratación constituye un mecanismo de compensación adecuado y conforme al objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1370/2007.
- 31 En estas circunstancias, el Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Permiten el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 2 *bis*, apartado 2, y el artículo 3, apartado 2, del Reglamento [n.º 1370/2007] un régimen de compensación que no impone a la autoridad competente la obligación de compensar en su totalidad al proveedor del servicio de transporte público, procediendo a una indexación periódica del precio contractual (cuantía de la compensación), por todo incremento de los costes

relacionados con la prestación del servicio que queden fuera del control de dicho prestador de servicios y que, por lo tanto, no elimina por completo el riesgo de que este incurra en pérdidas que no puedan ser objeto de compensación?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 32 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que se opone a un régimen de compensación que, en el marco de un contrato público de servicios y al término de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio, no obliga a las autoridades nacionales competentes a compensar en su totalidad a un proveedor del servicio de transporte de viajeros sometido a obligaciones de servicio público, procediendo a una indexación periódica, por todo incremento de los costes relacionados con la gestión y la explotación de dicho servicio que quedan fuera de su control.
- 33 Procede recordar que, a tenor del artículo 1, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1370/2007, el objetivo de este Reglamento es definir las modalidades según las cuales, en cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión, las autoridades nacionales competentes pueden intervenir en el sector del transporte público de viajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar.
- 34 Con ese fin, el citado Reglamento define, de conformidad con el párrafo segundo del mencionado artículo 1, apartado 1, las condiciones en las que las autoridades nacionales competentes, al imponer o contratar obligaciones de servicio público, compensan a los operadores de servicios públicos por los costes que se hayan derivado y conceden derechos exclusivos en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público.
- 35 Así pues, el Reglamento n.º 1370/2007 contiene normas especiales que establecen las modalidades de intervención en los regímenes generales de contratos públicos (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 2016, *Hörmann Reisen*, C-292/15, EU:C:2016:817, apartado 45), que tienen por objeto instaurar un marco legal en materia de concesión de compensación y/o de derechos exclusivos para los costes ocasionados por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público [véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2019, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Adjudicación directa de un contrato de servicio público de transporte), C-515/18, EU:C:2019:893, apartado 31].
- 36 Entre las disposiciones que constituyen ese marco legal, el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento dispone que, cuando una autoridad competente de un Estado miembro decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación por servicio público, o ambas cosas, cualquiera que sea su naturaleza, en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público, debe hacerlo en el marco de un contrato de servicio público, con lo que la citada disposición formula el principio según el cual las obligaciones de servicio público y las compensaciones correspondientes deben establecerse en el marco de ese contrato (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2022, *Lux Express Estonia*, C-614/20, EU:C:2022:641, apartado 52).
- 37 Como excepción al apartado 1 de dicho artículo 3, el apartado 2 de este autoriza el establecimiento, mediante reglas generales, de obligaciones de servicio público dirigidas a fijar tarifas máximas para el conjunto o para determinadas categorías de viajeros, supuesto en el que la autoridad competente estará obligada a compensar al operador de servicio público afectado (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2022, *Lux Express Estonia*, C-614/20, EU:C:2022:641, apartados 53 a 55 y 92).
- 38 No obstante, en el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que el litigio principal tiene por objeto la celebración, al término de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio, de un contrato de servicio público para la prestación del servicio de transporte de viajeros en autobús, de modo que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 1370/2007, mencionado por el tribunal remitente en su cuestión prejudicial, es irrelevante para dar respuesta a dicha cuestión.
- 39 De los términos expresos del artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1370/2007 se desprende que la compensación vinculada a tal contrato de servicio público adjudicado al término de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio debe cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4 de dicho Reglamento, cuyo apartado 1 precisa las modalidades de esa compensación. Por consiguiente, hay que tener en cuenta esta disposición para responder a la cuestión prejudicial planteada.

- 40 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, hay que tener en cuenta no solo su tenor, sino también los objetivos perseguidos por la legislación de la que forma parte y su contexto [véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2019, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Adjudicación directa de un contrato de servicio público de transporte), C-515/18, EU:C:2019:893, apartado 23].
- 41 Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007, procede señalar que esta disposición precisa que, en los contratos de servicio público, por una parte, de conformidad con la letra b), párrafo primero, inciso i), de dicha disposición, se deben establecer por anticipado, de modo objetivo y transparente, los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, cuando esté prevista, y, por otra parte, en virtud de la letra c) de esa misma disposición, se deben definir las modalidades de distribución de los costes derivados de la prestación de los servicios, costes que pueden incluir en particular los de personal, energía, gastos de infraestructura, mantenimiento y reparación de los vehículos de transporte público, del material rodante y de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de los servicios de transporte de viajeros, y los costes fijos, así como una remuneración apropiada de los capitales propios.
- 42 De tal redacción se desprende con claridad que las autoridades nacionales competentes, dado que les incumbe fijar los parámetros para el cálculo de la compensación adeudada a los prestadores del servicio público de transporte y definir las modalidades de distribución de los costes derivados de su prestación, gozan, en el marco de un contrato de servicio público, de cierto margen de apreciación para concebir el mecanismo de esa compensación.
- 43 En particular, es preciso señalar, como hace el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, que la posibilidad de distribuir los costes implica necesariamente que las autoridades nacionales competentes no están obligadas a compensar todos los costes y pueden transferir al prestador de dicho servicio público los riesgos asociados a la evolución de algunos de ellos, cualquiera que sea su naturaleza y, por tanto, sin que importe que dicho prestador, al igual que el coste de la energía o de ciertos costes sociales, pueda controlar o no plenamente la evolución de los mismos, dado que esa evolución se rige por circunstancias ajenas a ese prestador.
- 44 Así pues, del propio tenor del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007 resulta que las autoridades nacionales competentes pueden establecer, en el ejercicio de su margen de apreciación, un régimen de compensación que, como consecuencia de los parámetros para el cálculo de la compensación y de las modalidades de distribución de los costes que definen dichas autoridades, no garantice al prestador del servicio público de transporte, de modo automático, la cobertura íntegra de tales costes.
- 45 En segundo lugar, procede recordar que, como se desprende del apartado 34 de la presente sentencia, el objetivo del Reglamento n.º 1370/2007 es, como resulta, en particular, de sus artículos 1, apartado 1, y 2 *bis*, apartado 2, y del punto 7 de su anexo, interpretados a la luz de sus considerandos 4, 7, 27 y 34, definir los requisitos para conceder la compensación, a fin de garantizar, en condiciones de competencia equitativas, la prestación de un servicio público de transporte de viajeros a la vez eficiente y rentable económicamente, con el fin de lograr un alto nivel de calidad en el servicio (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2022, *Lux Express Estonia*, C-614/20, EU:C:2022:641, apartados 69 y 70).
- 46 De ello se deduce que el objetivo de todo régimen de compensación no es solo evitar la compensación excesiva de los costes, sino también favorecer una mayor eficacia para el prestador de un servicio público de transporte. Pues bien, un régimen de compensación que garantiza, en cualquier circunstancia, la cobertura automática de todos los costes derivados de la ejecución de un contrato de servicio público no conlleva ese incentivo a una mayor eficacia al no verse el prestador de que se trate obligado a limitar sus costes.
- 47 En cambio, un régimen de compensación que, al no existir indexación periódica, no cubra todos esos costes de modo automático, sino que lleve a transferir determinados riesgos al prestador del servicio público, puede contribuir a la consecución de tal objetivo. En efecto, incluso con respecto a los costes que quedan fuera del control del prestador del servicio público de que se trate, las mejoras de eficiencia que haya logrado le permitirán reforzar su sostenibilidad financiera para hacer frente a esos costes, lo que contribuirá a que cumpla fielmente las obligaciones que le impone el contrato de servicio público.
- 48 En tercer lugar, por lo que respecta al contexto en el que se enmarca el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007, procede recordar, como hace el Abogado General en el punto 65 de sus conclusiones, que no

hay en el Reglamento n.º 1370/2007 normas específicas aplicables al método de cálculo de la compensación cuando la adjudicación de un contrato de servicio público se realice al término de un procedimiento de licitación. En efecto, en tal caso, la compensación, a diferencia de la vinculada a un contrato de servicio público adjudicado directamente o en virtud de una regla general y, por tanto, sin licitación, no debe ajustarse, en virtud del artículo 6, apartado 1, segunda frase, de dicho Reglamento, a las reglas más detalladas contenidas en el anexo de este, que pretenden asegurar, como se desprende del considerando 27 del mismo Reglamento, la adecuación del importe de la compensación.

- 49 Esta diferencia de régimen establecida por el legislador de la Unión se basa en la premisa de que, en un procedimiento de licitación, la adopción de reglas más precisas en cuanto al cálculo de la compensación, a fin de asegurar la adecuación de su importe, no es necesaria, puesto que el propio procedimiento tiene como efecto reducir al mínimo, como consecuencia de esa licitación, el importe de la compensación adeudada al prestador del servicio público de transporte, evitando de este modo, mediante un ajuste automático, no solo compensaciones excesivas, sino también compensaciones insuficientes.
- 50 En efecto, como puso de manifiesto el Abogado General en los puntos 72 y 82 a 84 de sus conclusiones, todo prestador de servicios que decida participar en un procedimiento de licitación para ejecutar un contrato de servicio público determina él mismo los términos de su oferta, en función de todos los parámetros relevantes y, en particular, de la evolución probable de los costes —estén o no bajo su control— que puedan afectar a la prestación del servicio, con lo que de este modo define el nivel de riesgo que está dispuesto a asumir en relación con esa evolución. Por consiguiente, cabe presumir, sin perjuicio de las disposiciones del Derecho de la Unión que permiten a las autoridades nacionales excluir las ofertas anormalmente bajas, que su oferta podrá garantizarle, si es adjudicatario del contrato, una tasa de remuneración del capital empleado que se corresponda con el nivel de riesgo que corre.
- 51 De ello se deduce que un régimen de compensación vinculado a un contrato de servicio público adjudicado al término de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio puede garantizar, en sí mismo, al prestador de dicho servicio público una cobertura de sus costes que le garantice también una compensación adecuada, cuyo importe variará en función del nivel de riesgo que esté dispuesto a asumir.
- 52 Por consiguiente, de todo lo anterior se desprende que, en un procedimiento de licitación, las autoridades nacionales competentes no están obligadas, procediendo a una indexación periódica, a compensar de modo automático todos los costes asumidos por el prestador de un servicio de transporte derivados de la ejecución de un contrato de servicio público, estén o no bajo su control, con el fin de que dicho contrato le reporte una compensación adecuada.
- 53 Es cierto que, en la vista, Dobeles y otros alegaron, exponiendo a este respecto las dudas expresadas por el tribunal remitente, en los términos recordados en los apartados 28 a 30 de la presente sentencia, que la falta de indexación periódica de los costes derivados de la ejecución de una obligación de servicio público que quedan fuera de su control puede dar lugar a que el prestador de ese servicio público no sea compensado adecuadamente, en el sentido de que el importe de la compensación pueda resultar insuficiente, lo que, como señala el punto 2.4.8 de las Directrices, podría afectar a su sostenibilidad financiera o a la calidad del servicio prestado, o incluso, ya en la fase de la licitación, reducir artificialmente el número de licitadores.
- 54 A este respecto, procede señalar ciertamente que, en virtud del principio de proporcionalidad, que es un principio general del Derecho de la Unión, consagrado, por lo que respecta a la especificación de las obligaciones de servicio público, en el artículo 2 *bis*, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1370/2007, al que se refiere el tribunal remitente en su cuestión prejudicial, las autoridades nacionales competentes no pueden imponer a los prestadores de servicios de transporte encargados de la ejecución de tales obligaciones condiciones, como las relativas a las modalidades de compensación, que sean excesivas o irrazonables.
- 55 Así pues, conforme a este principio, el importe de la compensación, como se desprende del apartado 51 de la presente sentencia, debe variar en función del riesgo que el prestador del servicio público esté dispuesto a asumir.
- 56 Sin embargo, la ausencia de un mecanismo de indexación periódica de los costes no puede considerarse, por sí sola, constitutiva de violación del principio de proporcionalidad. En efecto, como ya se ha puesto de manifiesto en el apartado 50 de la presente sentencia, cuando un prestador de servicios de transporte decide participar en un procedimiento de este tipo, determina él mismo los términos de su oferta. En concreto, le corresponde

examinar el nivel de riesgo que está dispuesto a asumir habida cuenta de las modalidades de compensación que figuran en el contrato de servicio público, en particular la inexistencia de tal mecanismo. Por tanto, si una autoridad nacional competente contemplara, en un procedimiento de licitación, condiciones irrazonables o excesivas a la vista de los riesgos que deba asumir el prestador del servicio público de que se trate, sería poco probable que se le presentaran ofertas, de modo que dicha autoridad debería modificar esas condiciones para compatibilizarlas con el principio de proporcionalidad.

- 57 Sin embargo, en el caso de autos, como señaló el Abogado General en el punto 86 de sus conclusiones, no parece que el pliego de condiciones controvertido incluyera tales condiciones irrazonables o excesivas y, además, la vista puso de manifiesto que las autoridades nacionales competentes recibieron una centena de ofertas presentadas por empresas de transporte establecidas en varios Estados miembros, extremo que corresponde comprobar al tribunal remitente.
- 58 En cuanto a los riesgos a los que hace referencia el apartado 53 de la presente sentencia, como confirman las indicaciones facilitadas por el tribunal remitente que figuran en el apartado 30 de esta sentencia, tienen su origen en la posibilidad de que un proveedor de servicios de transporte de viajeros, con la esperanza de ser el adjudicatario, proponga un precio contractual que no tenga suficientemente en cuenta un futuro aumento de los costes. Pues bien, la posibilidad de que un proveedor de tales servicios proponga un precio que conlleve el riesgo de verse imposibilitado para ejecutar el contrato debidamente es inherente a todos los procedimientos de licitación y puede, en función de las circunstancias del supuesto concreto, dar lugar a la aplicación, en su caso, de disposiciones del Derecho de la Unión que permiten a las autoridades nacionales excluir las ofertas anormalmente bajas. En cambio, tal posibilidad no justifica que se exija que los contratos de servicio público celebrados por las autoridades nacionales competentes, en el marco de un contrato público de servicios y al término de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio, incluyan siempre un mecanismo de indexación periódica que permita compensar en su totalidad, de modo automático, todo incremento de los costes derivados de su ejecución, estén o no bajo el control del proveedor.
- 59 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el Reglamento n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a un régimen de compensación que, en el marco de un contrato público de servicios y al término de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio, no obliga a las autoridades nacionales competentes a compensar en su totalidad a un proveedor del servicio de transporte de viajeros sometido a obligaciones de servicio público, procediendo a una indexación periódica, por todo incremento de los costes relacionados con la gestión y la explotación de dicho servicio que quedan fuera de su control.

Costas

- 60 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

El 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, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016,

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a un régimen de compensación que, en el marco de un contrato público de servicios y al término de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio, no obliga a las autoridades nacionales competentes a compensar en su totalidad a un proveedor del servicio de transporte de viajeros sometido a obligaciones de servicio público, procediendo a una indexación periódica, por todo incremento de los costes relacionados con la gestión y la explotación de dicho servicio que quedan fuera de su control.

Firmas