

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 20 de noviembre de 2025

Sala 1.^a

Asunto C-401/24

SUMARIO:

Ayudas de Estado. *Compensación de la pérdida de ingresos resultante de la supresión de las tarifas de paso de una esclusa.* Dos vías de navegación, una a través del canal de Södertälje (Suecia) y otra a través de Estocolmo (Suecia) y su esclusa de Hammarby, conectan el mar Báltico con el lago Mälaren, el tercer mayor lago de Suecia. La Administración Marítima sueca es la autoridad pública responsable del paso de buques a través de Södertälje y gestiona, en particular, su esclusa. Stockholms Hamn es una sociedad municipal propiedad al 100 % del municipio de Estocolmo, que gestiona la esclusa de Hammarby. El nivel de las tarifas por el uso de esclusa percibidos por el paso de la esclusa de Södertälje y de la de Hammarby se coordinaba para garantizar una distribución equilibrada del tráfico entre las dos conexiones entre el mar Báltico y el lago Mälaren. Las autoridades suecas decidieron suprimir, a partir del año 1979 las tarifas por el paso por la esclusa de Hammarby de buques distintos de las embarcaciones de recreo a cambio de una compensación anual abonada por la Administración Marítima («compensación controvertida»). La Administración Marítima alega que la compensación controvertida en el litigio principal reúne los requisitos para ser calificada de ayuda de Estado, pues dicha compensación constituye una ventaja para Stockholms Hamn, ya que le garantizaba unos ingresos sostenidos independientes de las fluctuaciones del tráfico o de otros riesgos de explotación. El hecho de que Stockholms Hamn, sociedad participada al 100 % por el Ayuntamiento de Estocolmo, preste el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal no impide apreciar la existencia de una empresa que ejerce una actividad económica, pero la comprobación de la existencia de una actividad económica debe referirse únicamente al servicio proporcionado a las embarcaciones que no sean de recreo. En el caso de autos, cabe señalar que, con arreglo a la normativa sueca, el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal se presta a sus destinatarios a título gratuito y el hecho de que el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal se preste a título gratuito puede constituir un indicio de la inexistencia de actividad económica. El art. 107.1 TFUE, debe interpretarse en el sentido de que una compensación anual abonada en virtud de un acuerdo mediante fondos estatales por una autoridad pública a una sociedad anónima municipal con el fin de compensar la obligación de esta sociedad de prestar gratuitamente un servicio de paso de esclusa en una vía navegable, que estaba sujeto al pago de una tarifa antes de la celebración de ese acuerdo, constituye una ayuda de Estado si dicha sociedad puede considerarse una empresa y si esa compensación le confiere una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado. Por otro lado, el art. 107.1 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, suponiendo que constituya una ayuda, en el sentido del art. 107.1 TFUE, una compensación cuyo pago, con arreglo a los términos iniciales del acuerdo que la estableció, ha sido prorrogado por períodos de cinco años mientras no se resolvió dicho acuerdo y cuyo importe ha sido modificado, por un lado, anualmente, conforme al índice de precios al consumo, y, por otro lado, en cada vencimiento quinquenal, según el volumen del tráfico relativo a dicho período, con arreglo a una fórmula fijada en el acuerdo inicial y que se haya mantenido inalterada en el tiempo, constituye una ayuda existente.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el asunto C-401/24,
que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Stockholms tingsrätt (Tribunal de Primera Instancia de Estocolmo, Suecia), mediante resolución de 29 de mayo de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de junio de 2024, en el procedimiento entre

Staten genom Sjöfartsverket

y

Stockholms Hamn AB,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

Síguenos en...

integrado por el Sr. F. Biltgen, Presidente de Sala, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Primera, la Sra. I. Ziemele y los Sres. A. Kumin y S. Gervasoni (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. A. Biondi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Staten genom Sjöfartsverket, por los Sres. H. Nilsson y B. Thomaeus, advokater;

– en nombre de Stockholms Hamn AB, por los Sres. K. Stålnacke y G. Swedlund, stadsadvokater;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. C. Faroghi e I. Georgiopoulos y por la Sra. A. Steiblyté, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de junio de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 107 TFUE, del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9), y del artículo 144 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1; en lo sucesivo, «Acta de Adhesión»).

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Staten genom Sjöfartsverket (Administración Nacional de la Navegación Marítima, Suecia; en lo sucesivo, «Administración Marítima») y Stockholms Hamn AB, en relación con la devolución por esta última de las cantidades abonadas por la primera para compensar la supresión de las tarifas de paso de esclusa.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratado FUE

3 El artículo 107 TFUE, apartado 1, dispone:

«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.»

Acta de Adhesión

4 A tenor del artículo 144 del Acta de Adhesión:

«En relación con las ayudas previstas en los artículos [107 TFUE y 108 TFUE]:

a) entre las ayudas aplicadas en los nuevos Estados miembros antes de la adhesión, solamente se considerarán ayudas “existentes” con arreglo al apartado 1 del artículo [108 TFUE] las comunicadas a la Comisión [de las Comunidades Europeas] antes del 30 de abril de 1995;

b) se considerarán notificados el día de la adhesión las ayudas y planes existentes destinados a conceder o a modificar ayudas, que se hayan comunicado a la Comisión antes de la adhesión.»

Reglamento 2015/1589

5 El artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589 define las «ayudas existentes» del siguiente modo:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

b) “ayuda existente”:

i) sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 144 y 172 del [Acta de Adhesión], toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del [Tratado FUE] en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda y las ayudas individuales que se hubieran llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del [Tratado FUE] en el Estado miembro respectivo y sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma».

6 Una «nueva ayuda» queda definida en el artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589 como «toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes».

Reglamento (CE) n.º 794/2004

7 El artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 2004, L 140, p. 1), cuyo título fue modificado por el Reglamento (UE) 2015/2282 de la Comisión, de 27 de noviembre de 2015 (DO 2015, L 325, p. 1), en el sentido de que actualmente tiene por objeto la aplicación del Reglamento 2015/1589, dispone:

«1. A efectos de la letra c) del artículo 1 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)], se entenderá por modificación de una ayuda existente cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común. No obstante, un aumento con respecto al presupuesto inicial de un régimen de ayudas de hasta el 20 % no se considerará modificación de ayudas existentes.

2. Las modificaciones de ayudas existentes que se enumeran a continuación se notificarán en el impreso de notificación simplificada establecido en el Anexo II:

- a) Un aumento de más del 20 % del presupuesto de una medida de ayuda autorizada.
 - b) La prolongación de una medida de ayuda existente por un plazo de hasta seis años, independientemente de que aumente o no el presupuesto.
 - c) La imposición de criterios más estrictos para la aplicación de un régimen de ayudas autorizado y la reducción de la intensidad de la ayuda o de los gastos subvencionables.
- [...]

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

8 Dos vías de navegación, una a través del canal de Södertälje (Suecia) y otra a través de Estocolmo (Suecia) y su esclusa de Hammarby, conectan el mar Báltico con el lago Mälaren, el tercer mayor lago de Suecia.

9 La Administración Marítima sueca es la autoridad pública responsable del paso de buques a través de Södertälje y gestiona, en particular, su esclusa. Stockholms Hamn es una sociedad municipal propiedad al 100 % del municipio de Estocolmo, que gestiona la esclusa de Hammarby. El nivel de las tarifas por el uso de esclusa percibidos por el paso de la esclusa de Södertälje y de la de Hammarby se coordinaba para garantizar una distribución equilibrada del tráfico entre las dos conexiones entre el mar Báltico y el lago Mälaren.

10 Mediante una normativa adoptada el 26 de octubre de 1978, las autoridades suecas decidieron suprimir, a partir del año 1979, determinadas tarifas por el paso de la esclusa del canal de Södertälje y, con el fin de proseguir la coordinación de las tarifas de paso de esclusa, llevar a cabo actuaciones para suprimir también las percibidas por el paso de la esclusa de Hammarby. En consecuencia, la Administración Marítima y el Ayuntamiento de Estocolmo celebraron ese mismo año un acuerdo (en lo sucesivo, «acuerdo») en virtud del cual este último renunciaba a percibir tarifas por el paso por la esclusa de Hammarby de buques distintos de las embarcaciones de recreo a cambio de una compensación anual abonada por la primera (en lo sucesivo, «compensación controvertida en el litigio principal»).

11 Según los términos del acuerdo, la compensación controvertida en el litigio principal debía adaptarse anualmente sobre la base del índice de precios al consumo. El acuerdo debía renovarse por un período de cinco años, sin perjuicio de su resolución al menos seis meses antes de la expiración de dicho período. Para cada nuevo período quinquenal, debía fijarse un nuevo importe anual de compensación determinado en función de la evolución del volumen de tráfico que pasase por la esclusa de Hammarby durante el anterior período contractual.

12 La compensación controvertida en el litigio principal se abonó inicialmente al Ayuntamiento de Estocolmo y, a partir de principios de los años noventa, a Stockholms Hamn. A partir del año 2014, su importe oscilaba entre tres y cuatro millones de coronas suecas (SEK) (aproximadamente 260 000 euros y 360 000 euros) anuales.

13 La Administración Marítima resolvió anticipadamente el acuerdo a finales de 2021. Actualmente pende ante los órganos jurisdiccionales suecos un litigio relativo a esta resolución del acuerdo.

14 El 4 de mayo de 2023, la Administración Marítima interpuso un recurso contra Stockholms Hamn ante el Stockholms tingsrätt (Tribunal de Primera Instancia de Estocolmo, Suecia), que es

el órgano jurisdiccional remitente. Le reclamaba la devolución, junto con intereses, de la cantidad de 38 086 436 SEK (aproximadamente 3 378 242 euros), correspondiente a los pagos efectuados en virtud del acuerdo dentro del plazo de prescripción nacional de diez años.

15 La Administración Marítima alega que la compensación controvertida en el litigio principal reúne los requisitos para ser calificada de ayuda de Estado. A su juicio, en particular, dicha compensación constituye una ventaja para Stockholms Hamn, ya que le garantizaba unos ingresos sostenidos independientes de las fluctuaciones del tráfico o de otros riesgos de explotación. Considera que la calificación de ayuda de Estado se ve confirmada, además, por la aplicación del principio del inversor en una economía de mercado, ya que ningún inversor privado habría indemnizado a Stockholms Hamn para que esta se abstuviera de facturar tarifas por el paso de esclusa. Por otra parte, la Administración Marítima estima que no se cumplen los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415) (en lo sucesivo, «criterios Altmark»), para considerar que la contrapartida de obligaciones de servicio público no constituye una ayuda de Estado. Por último, basándose en el artículo 144 del Acta de Adhesión, sostiene que la excepción relativa a las ayudas existentes no se aplica a dicha compensación, habida cuenta de que no fue notificada a la Comisión, y que, en cualquier caso, esa compensación no puede calificarse de ayuda existente, a la vista de las negociaciones que preceden a cada nuevo período contractual de cinco años.

16 Stockholms Hamn replica que su actividad de explotación de una esclusa no es una actividad económica comprendida en las normas del Derecho de la Unión relativas a las ayudas de Estado. Considera que, en cualquier caso, se trata de un servicio de interés económico general que no dio lugar a una compensación excesiva. Stockholms Hamn añade que aunque se admitiera la calificación de ayuda de Estado, esta se autorizaría como ayuda existente en virtud del Reglamento 2015/1589 y con independencia del artículo 144 del Acta de Adhesión, que, a su juicio, no es pertinente en el caso de autos. Sostiene, además, que la ayuda controvertida en el litigio principal no puede considerarse nueva o modificada si no se renegocian entre las partes los términos del acuerdo y, en particular, el importe de la compensación controvertida en el litigio principal.

17 Al considerar que no existen orientaciones claras en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el modo en que debe aplicarse el Derecho de la Unión en una situación como la controvertida en el litigio principal, por lo que respecta, en particular, a la existencia de una ventaja económica, a la aplicabilidad del Acta de Adhesión y a la calificación de ayuda nueva o existente, el Stockholms tingsrätt (Tribunal de Primera Instancia de Estocolmo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el criterio [de la ventaja] establecido en el artículo 107 [TFUE, apartado 1,] en el sentido de que la compensación anual abonada mediante fondos estatales por una autoridad estatal a una sociedad anónima municipal en virtud de un acuerdo que tiene por objeto compensar la asunción por esa sociedad de la obligación de prestar gratuitamente un determinado servicio —en el presente asunto, dar paso por una esclusa— que, hasta la celebración del acuerdo, había estado sujeto al pago de una tarifa

- a) constituye en su conjunto una ayuda que falsea o amenaza falsear la competencia al favorecer al beneficiario,
- b) constituye una ayuda que falsea o amenaza falsear la competencia al favorecer al beneficiario en la medida en que la compensación supere los anteriores ingresos anuales del beneficiario procedentes de las tarifas por la prestación del servicio, teniendo en cuenta las variaciones, por ejemplo, del índice de precios al consumo y del volumen de tráfico en la esclusa,
- c) constituye una ayuda que falsea o amenaza falsear la competencia al favorecer al beneficiario en la medida en que la compensación supere los costes anuales del beneficiario por la prestación del servicio,
- d) constituye una ayuda que falsea o amenaza falsear la competencia al favorecer al beneficiario sobre la base de algún otro modelo de cálculo,
- e) no constituye en ninguna medida una ayuda que falsee o amenace falsear la competencia al favorecer al beneficiario?

2) Un acuerdo sobre una compensación anual abonada mediante fondos estatales por una autoridad estatal a una sociedad anónima municipal para compensar la asunción por esa sociedad de la obligación de prestar gratuitamente un servicio no comprendido en el sector agrario —en el presente asunto, dar paso por una esclusa—, acuerdo que fue celebrado antes de la adhesión de Suecia a la Unión Europea y que no fue notificado a la Comisión, ¿ha de

calificarse de ayuda existente que, de conformidad con el artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento [2015/1589], debe considerarse legal mientras la Comisión no compruebe que es incompatible con el mercado interior?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿debe considerarse, no obstante, que dicha compensación anual es una ayuda nueva si, tras la adhesión de Suecia a la Unión Europea, el acuerdo, de conformidad con sus condiciones iniciales, al no haber sido resuelto, se ha prorrogado automáticamente en varias ocasiones por un período de cinco años y la compensación anual por cada nuevo período se ha modificado teniendo en cuenta tanto el índice de precios al consumo como el alcance del servicio gratuito prestado durante el período anterior, en el presente asunto, el volumen de tráfico en la esclusa?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

18 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una compensación abonada en virtud de un acuerdo mediante fondos estatales por una autoridad pública a una sociedad anónima municipal con el fin de compensar la obligación de esta sociedad de prestar gratuitamente un servicio de paso de esclusa en una vía navegable, que estaba sujeto a una tarifa antes de la celebración de dicho acuerdo, constituye una ayuda de Estado.

19 Según reiterada jurisprudencia, la calificación de una medida nacional como «ayuda de Estado», a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que concurran todos los requisitos siguientes. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, la intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En tercer lugar, la medida debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia (sentencia de 8 de noviembre de 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Comisión, C-885/19 P y C-898/19 P, EU:C:2022:859, apartado 66 y jurisprudencia citada).

20 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si la sociedad anónima municipal que se benefició de la compensación controvertida en el litigio principal constituye una «empresa» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, sobre la existencia de una ventaja económica y sobre el hecho de afectar a los intercambios comerciales y a la competencia.

Sobre la existencia de una empresa

21 Para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, es preciso recordar que, a efectos de la calificación de ayuda de Estado, el artículo 107 TFUE, apartado 1, presupone, entre otras condiciones, la existencia de una ventaja otorgada a una empresa. A este respecto, procede señalar que, por un lado, a efectos de la aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de competencia, una empresa es cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación. Por otro lado, constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2015, EasyPay y Finance Engineering, C-185/14, EU:C:2015:716, apartados 36 y 37 y jurisprudencia citada).

22 Por lo tanto, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente determinar si, en el caso de autos, la sociedad anónima municipal, Stockholms Hamn, en su condición de gestor de la esclusa de Hammarby, ejerce una actividad económica y debe, por tanto, calificarse de «empresa» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

23 A este respecto, cabe destacar, en primer lugar, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el carácter público o privado de la entidad que ejerce la actividad de que se trate no puede afectar a la cuestión de si dicha entidad reviste o no la condición de «empresa». En efecto, el propio Estado o una entidad estatal puede actuar como empresa. Además, un sujeto de Derecho, y especialmente un organismo público, puede considerarse una empresa solo por lo que respecta a una parte de sus actividades, cuando estas deban calificarse de actividades económicas (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, apartados 35 y 37, y de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, apartado 42). Por lo tanto, el estatuto de la entidad en Derecho interno no es determinante.

24 De ello se deduce que el hecho de que Stockholms Hamn, sociedad participada al 100 % por el Ayuntamiento de Estocolmo, preste el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal no impide apreciar la existencia de una empresa que ejerce una actividad económica.

25 En segundo lugar, debe precisarse que no tienen carácter económico, que justifique la aplicación de las normas sobre competencia del Tratado FUE, las actividades que se vinculan al ejercicio de prerrogativas de poder público (sentencia de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, apartado 36 y jurisprudencia citada), en particular cuando la explotación de una infraestructura está vinculada indisolublemente al ejercicio de funciones propias de la misión pública atribuida a la entidad que la explota y esta última actúa en el ejercicio de prerrogativas de poder público (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2012, Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión, C-288/11 P, EU:C:2012:821, apartado 44, y de 22 de octubre de 2015, EasyPay y Finance Engineering, C-185/14, EU:C:2015:716, apartado 40).

26 Como señaló el Abogado General en el punto 18 de sus conclusiones, la naturaleza de actividad económica del servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal no parece poder excluirse debido a que implique el ejercicio de prerrogativas de poder público. En efecto, ni de la petición de decisión prejudicial ni de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal implique o esté indisolublemente vinculado al ejercicio por Stockholms Hamn de tales prerrogativas, como el control y la seguridad del tráfico fluvial, funciones de policía de la navegación o de vigilancia anticontaminación.

27 En tercer lugar, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la calificación de actividad económica siempre está vinculada a una actividad muy concreta (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, apartado 44 y jurisprudencia citada).

28 En el caso de autos, el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal, al que se refería el acuerdo y que dio lugar al pago de la compensación controvertida en el litigio principal a Stockholms Hamn, consiste en efectuar todas las maniobras necesarias para garantizar el paso de embarcaciones distintas de las de recreo por la esclusa de Hammarby. Salvo que se considere que, habida cuenta, en particular, de las condiciones de prestación del servicio, este no puede disociarse del que consiste en prestar el servicio de paso de esclusa a las embarcaciones de recreo, extremo que corresponderá examinar al órgano jurisdiccional remitente, la comprobación de la existencia de una actividad económica debe referirse únicamente al servicio proporcionado a las embarcaciones que no sean de recreo.

29 En cuarto lugar, ha de recordarse que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el apartado 21 de la presente sentencia, para ser calificado de actividad económica, el servicio de paso de esclusa de que se trata debe consistir en ofrecer bienes o servicios en un mercado determinado.

30 A este respecto, conforme a reiterada jurisprudencia, el hecho de que la oferta de productos y servicios se haga sin ánimo de lucro no obsta para que la entidad que efectúa tales operaciones en el mercado deba ser considerada una empresa cuando dicha oferta compita con las de otros operadores con ánimo de lucro. Además, constituyen servicios que pueden ser calificados de «actividades económicas» las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración. La característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que constituye la contrapartida económica de la prestación considerada (sentencia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, apartados 46 y 47 y jurisprudencia citada).

31 En el caso de autos, cabe señalar que, con arreglo a la normativa sueca, el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal se presta a sus destinatarios a título gratuito.

32 Ahora bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 16 de sus conclusiones, una actividad no puede considerarse «económica» si no prevé, al menos a largo plazo, unos ingresos que permitan generar un beneficio o, al menos, cubrir los costes.

33 De ello se deduce que el hecho de que el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal se preste a título gratuito puede constituir un indicio de la inexistencia de actividad económica.

34 Sin embargo, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal se realiza en un mercado, es decir, en competencia con otros operadores económicos.

35 A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que este servicio permite la conexión entre el mar Báltico y el lago Mälaren y que la única otra vía navegable que permite esta conexión es el canal de Södertälje, cuyo paso es gestionado por el Estado sueco y que también se realizaba a título gratuito durante la vigencia del acuerdo. Así pues, parece que no existe sustituibilidad con otro operador con ánimo de lucro, en el sentido de la jurisprudencia recordada.

en el apartado 30 de la presente sentencia, ni, por tanto, relación de competencia entre los servicios de paso de esclusa en las dos vías navegables de que se trata, extremo que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

36 Por consiguiente, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, a pesar de la gratuidad del servicio de paso de esclusa prestado por Stockholms Hamn, dicho servicio se presta en un mercado en competencia con otros operadores económicos y si, habida cuenta del contexto de la prestación de dicho servicio, Stockholms Hamn puede calificarse de «empresa» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Sobre la existencia de una ventaja

37 Cabe recordar que, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 19 de la presente sentencia, para poder ser calificada de «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, una medida nacional debe conferir una ventaja selectiva a la empresa o empresas beneficiarias.

38 Debe considerarse que cumple este requisito cualquier medida estatal que, con independencia de su forma y sus objetivos, pueda favorecer directa o indirectamente a una o varias empresas o que conceda a estas una ventaja que no hubieran podido obtener en condiciones normales de mercado (sentencia de 17 de noviembre de 2022, Volotea e easyJet/Comisión, C-331/20 P y C-343/20 P, EU:C:2022:886, apartado 107 y jurisprudencia citada).

39 La apreciación de las condiciones en las que se concedió tal ventaja se efectúa, en principio, aplicando el principio del operador privado, a menos que no exista posibilidad alguna de comparar el comportamiento del Estado de que se trata en un caso concreto con el de un operador privado, en particular porque el Estado haya actuado en su condición de poder público (sentencia de 17 de noviembre de 2022, Volotea e easyJet/Comisión, C-331/20 P y C-343/20 P, EU:C:2022:886, apartado 108 y jurisprudencia citada). La aplicabilidad del criterio de operador privado depende, por tanto, de que el Estado miembro interesado conceda una ventaja económica a una empresa en su condición de operador privado y no en la de poder público. Son pertinentes para dicha apreciación, en particular, la naturaleza y el objeto de la medida de que se trate, el contexto en el que se inscribe, el objetivo perseguido y las normas a las que está sujeta (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartados 81 y 86, y de 13 de marzo de 2025, Cividale y otros, C-746/23 y C-747/23, EU:C:2025:171, apartado 42).

40 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que el acuerdo se celebró a raíz de la decisión de las autoridades suecas de suprimir a nivel regional ciertas tarifas impuestas al paso de determinadas vías navegables interiores, con el fin de mantener el reparto equilibrado del tráfico entre las vías navegables de que se trata. De ello se deduce que, como señaló el Abogado General en el punto 21 de sus conclusiones, los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia sobre las razones del pago de la compensación controvertida en el litigio principal a Stockholms Hamn deben más bien interpretarse en el sentido de una intervención del Estado sueco en su condición de poder público y no de operador privado.

41 Por lo que respecta a los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), invocados por Stockholms Hamn ante el órgano jurisdiccional remitente, cabe recordar que, en el apartado 87 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia precisó que si una intervención estatal debe considerarse una compensación que constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público, tal intervención no está sujeta al artículo 107 TFUE, apartado 1.

42 El Tribunal de Justicia estableció cuatro requisitos acumulativos que esa compensación debe cumplir para excluir la existencia de una ventaja. En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas. En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, para evitar que esta confiera una ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria respecto a las empresas competidoras. En tercer lugar, la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. En cuarto lugar, cuando la elección de la empresa que será la encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para

la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones (sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartados 89 a 93).

43 En el caso de autos, procede señalar que la gratuidad de las operaciones de paso de esclusa efectuadas por Stockholms Hamn durante el período pertinente para los buques comerciales parecía constituir una obligación impuesta por la ley y formalizada posteriormente en un acuerdo celebrado con la autoridad administrativa delegada a tal efecto, mediante la cual las autoridades suecas perseguían el objetivo de garantizar una distribución óptima del tráfico marítimo mercante en aras del interés general. Como ha señalado el Abogado General en el punto 25 de sus conclusiones, no puede excluirse, por tanto, que, durante ese período, Stockholms Hamn estuviera encargada de una obligación de servicio público, en el sentido de los criterios Altmark, extremo que, no obstante, corresponderá apreciar al órgano jurisdiccional remitente a la luz de todos los elementos pertinentes.

44 Por lo que respecta a los otros tres criterios Altmark, procede subrayar, como hace el Abogado General en los puntos 26 y 27 de sus conclusiones, que las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente no permiten determinar en qué medida se cumplen en el caso de autos esos otros tres criterios, dirigidos a garantizar que no exista compensación excesiva. En efecto, si bien el importe de la compensación controvertida en el litigio principal se basa principalmente en el de las tarifas que se percibían antes de su supresión, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que dichas tarifas estén relacionadas con los costes ocasionados por el servicio de paso de esclusa de que se trata.

45 Corresponderá, por tanto, al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz de todos los elementos pertinentes y, en particular, de las consideraciones anteriores, si el criterio del operador privado en una economía de mercado o los criterios Altmark permiten concluir que se ha concedido una ventaja a Stockholms Hamn resultante del pago de la compensación controvertida en el litigio principal.

Sobre el perjuicio para los intercambios comerciales entre Estados miembros y la distorsión de la competencia

46 Según reiterada jurisprudencia, a efectos de la calificación como ayuda de Estado de una medida nacional, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda de que se trate en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia. En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de determinadas empresas frente a la de otras empresas que compiten con estas en los intercambios comerciales intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por esa ayuda (sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartados 65 y 66 y jurisprudencia citada).

47 A este respecto, no es necesario que las empresas beneficiarias participen en los intercambios comerciales intracomunitarios. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a empresas, la actividad interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en el mercado del Estado miembro en cuestión. Por otro lado, no existe un umbral o porcentaje por debajo del cual pueda considerarse que los intercambios entre Estados miembros no se ven afectados. En efecto, la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre Estados miembros. Por tanto, el requisito según el cual la ayuda debe poder afectar a los intercambios entre Estados miembros no depende del carácter local o regional de los servicios de transporte prestados ni de la importancia del ámbito de actividad de que se trate (sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartados 67 a 69 y jurisprudencia citada).

48 De ello se deduce que, por lo que respecta a la medida controvertida en el litigio principal, la incidencia sobre los intercambios comerciales entre Estados miembros y sobre la competencia depende de la existencia de un mercado en el que se ofrezca el servicio de paso de esclusa controvertido en el litigio principal. A este respecto, deberá tenerse en cuenta, en particular, la gratuidad impuesta por las autoridades suecas, que puede constituir un obstáculo para que empresas establecidas en otros Estados miembros se planteen prestar el servicio controvertido en el litigio principal.

49 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una compensación anual abonada en virtud de un acuerdo mediante fondos estatales por una autoridad pública a una sociedad anónima municipal con el fin de compensar la obligación de esta sociedad de prestar gratuitamente un servicio de paso de esclusa en una vía navegable, que estaba sujeto al pago de una tarifa antes de la celebración de ese acuerdo, constituye una ayuda de Estado si dicha sociedad puede considerarse una empresa y si esa compensación le confiere una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

50 Mediante las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si, en caso de que constituya una ayuda, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, la compensación prevista en un acuerdo celebrado antes de la adhesión de un estado a la Unión, debe calificarse de «ayuda existente» con arreglo al artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589, y, en caso afirmativo, si debe considerarse una «nueva ayuda» tras esa adhesión, dado que se ha prorrogado varias veces y su importe se ha ido actualizando de conformidad con las condiciones iniciales del acuerdo que la estableció.

51 Procede recordar que la calificación de una ayuda de Estado como ayuda existente o nueva ayuda tiene consecuencias diferentes respecto al procedimiento. En efecto, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 1, las ayudas existentes pueden seguir ejecutándose mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad con el mercado interior (sentencias de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, apartados 19 y 20, y de 18 de julio de 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, apartado 36 y jurisprudencia citada). En cambio, el artículo 108 TFUE, apartado 3, obliga a notificar a la Comisión, con la suficiente antelación, los proyectos dirigidos a conceder nuevas ayudas o a modificar ayudas existentes y no pueden ejecutarse antes de que en el procedimiento de examen haya recaído una decisión definitiva (sentencia de 20 de mayo de 2021, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, C-128/19, EU:C:2021:401, apartado 30 y jurisprudencia citada).

52 Con arreglo al artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589, el concepto de «ayuda existente» incluye «sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 144 y 172 del Acta de Adhesión [...], toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del [Tratado FUE] en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda y las ayudas individuales que se hubieran llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del [Tratado FUE] en el Estado miembro respectivo y sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma».

53 En el caso de autos, no se discute que la compensación controvertida en el litigio principal comenzó a abonarse y que, por tanto, existía antes de la entrada en vigor del Tratado FUE en Suecia, en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589.

54 De la resolución de remisión se desprende que la compensación controvertida en el litigio principal no fue notificada a la Comisión y que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, por ello, si el artículo 144 del Acta de Adhesión, que, en su letra a), dispone que, «en relación con las ayudas previstas en los artículos [107 TFUE y 108 TFUE]», «entre las ayudas aplicadas en los nuevos Estados miembros antes de la adhesión, solamente se considerarán ayudas “existentes” con arreglo al apartado 1 del artículo [108 TFUE] las comunicadas a la Comisión antes del 30 de abril de 1995», resulta aplicable al presente asunto.

55 Del Acta de Adhesión y, en particular, de su artículo 137, apartado 1, se desprende que el título VI de dicho acuerdo, que comprende su artículo 144, se aplica a los productos agrícolas (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, apartado 44). Por consiguiente, el artículo 144 del Acta de Adhesión no resulta aplicable a la compensación controvertida en el litigio principal, que se refiere a servicios de paso de esclusa.

56 De ello se deduce que, aunque la compensación controvertida en el litigio principal no haya sido notificada a la Comisión, esta debe calificarse de ayuda existente, ya que cumple los requisitos a los que el artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589 supedita tal calificación.

57 No obstante, es preciso determinar si esta calificación puede quedar desvirtuada por las prórrogas y los ajustes de que fue objeto la compensación controvertida en el litigio principal. En efecto, de la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las modificaciones relativas a la duración y al importe de la compensación controvertida en el litigio principal que tuvieron lugar tras la expiración del acuerdo, celebrado en 1979 inicialmente por un período de cinco años, pueden considerarse «la modificación de una

ayuda existente», de modo que, en definitiva, dicha compensación debe calificarse de «nueva ayuda», en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589.

58 A tenor del artículo 4, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 794/2004, «cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado [interior]» constituye la modificación de una ayuda existente. Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, solo una modificación sustancial de una ayuda existente, es decir, una modificación de carácter subjetivo, objetivo o temporal que afecte a los elementos constitutivos de una ayuda y pueda tener repercusiones en la evaluación de su compatibilidad con el mercado interior, dará lugar a una nueva ayuda (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2018, Carrefour Hypermarchés y otros, C-510/16, EU:C:2018:751, apartado 41, y de 13 de diciembre de 2018, Rittinger y otros, C-492/17, EU:C:2018:1019, apartado 57).

59 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que la validez del acuerdo se prorrogó automáticamente cada cinco años hasta su resolución en 2021. Esta prórroga quinquenal automática del acuerdo, salvo resolución, y la adaptación de los importes de la compensación controvertida en el litigio principal, a la vez anual sobre la base del índice de precios al consumo y quinquenal sobre la base de la evolución del tráfico, estaban previstas en dicho acuerdo y podían, de este modo, tenerse en cuenta desde la celebración del acuerdo a efectos de una evaluación de compatibilidad.

60 Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, solo las prórrogas introducidas por actos adoptados con posterioridad a aquel que estableció la ayuda de que se trate, en su caso tras la autorización de esta última por la Comisión (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de septiembre de 2003, Bélgica/Comisión, C-197/99 P, EU:C:2003:444, apartado 109, y de 20 de mayo de 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, apartado 47), o prórrogas que vayan más allá de los límites temporales previstos en el contrato por el que se creó la ayuda, excluyendo el funcionamiento normal de ese contrato (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de octubre de 2016, DEI y Comisión/Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, EU:C:2016:797, apartados 59), conllevan modificaciones de una ayuda existente.

61 En cuanto a la adaptación de los importes de la compensación controvertida en el litigio principal, como ha señalado el Abogado General en el punto 37 de sus conclusiones, por una parte, la adaptación anual del importe de la compensación controvertida en el litigio principal sobre la base del índice de precios al consumo forma parte de las variaciones automáticas de los importes de una ayuda pecuniaria en una situación de inflación y no constituye una modificación sustancial del importe de dicha compensación. Por otra parte, por lo que respecta a la redefinición del importe de base de la compensación controvertida en el litigio principal a cada vencimiento quinquenal, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente apreciar si esta redefinición, aunque se haya realizado sobre la base de una fórmula que no ha variado a lo largo del tiempo, ha dado lugar en la práctica a una serie de renegociaciones que puedan calificarse de «modificaciones». Tal podría ser el caso, en particular, si dicha redefinición exigiera que las partes se pusieran de acuerdo sobre el volumen de tráfico que debe tomarse en consideración.

62 De ser así, el órgano jurisdiccional remitente deberá examinar si esas modificaciones pueden calificarse de «sustanciales», precisándose que el umbral del 20 % por encima del cual una modificación del presupuesto inicial se considera modificación de una ayuda existente se aplica únicamente, con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004, a los regímenes de ayudas y no a las ayudas individuales, como la controvertida en el litigio principal.

63 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 1, letras b), inciso i), y c), del Reglamento 2015/1589 debe interpretarse en el sentido de que, suponiendo que constituya una ayuda, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, una compensación cuyo pago, con arreglo a los términos iniciales del acuerdo que la estableció, ha sido prorrogado por períodos de cinco años mientras no se resolvió dicho acuerdo y cuyo importe ha sido modificado, por un lado, anualmente, conforme al índice de precios al consumo, y, por otro lado, en cada vencimiento quinquenal, según el volumen del tráfico relativo a dicho período, con arreglo a una fórmula fijada en el acuerdo inicial y que se haya mantenido inalterada en el tiempo, constituye una ayuda existente.

Costas

64 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 Primera) declara:

1) El artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una compensación anual abonada en virtud de un acuerdo mediante fondos estatales por una autoridad pública a una sociedad anónima municipal con el fin de compensar la obligación de esta sociedad de prestar gratuitamente un servicio de paso de esclusa en una vía navegable, que estaba sujeto al pago de una tarifa antes de la celebración de ese acuerdo, constituye una ayuda de Estado si dicha sociedad puede considerarse una empresa y si esa compensación le confiere una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

2) El artículo 1, letras b), inciso i), y c), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE],

debe interpretarse en el sentido de que, suponiendo que constituya una ayuda, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, una compensación cuyo pago, con arreglo a los términos iniciales del acuerdo que la estableció, ha sido prorrogado por períodos de cinco años mientras no se resolvió dicho acuerdo y cuyo importe ha sido modificado, por un lado, anualmente, conforme al índice de precios al consumo, y, por otro lado, en cada vencimiento quinquenal, según el volumen del tráfico relativo a dicho período, con arreglo a una fórmula fijada en el acuerdo inicial y que se haya mantenido inalterada en el tiempo, constituye una ayuda existente.

Firmas

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.