

Comunicación de la Comisión

Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias

(2008/C 184/07)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto general: el sector ferroviario

1. Los ferrocarriles disponen de bazas únicas, ya que se trata de un modo de transporte seguro y no contaminante. Así pues, el transporte ferroviario puede contribuir de forma significativa al desarrollo de un transporte sostenible en Europa.
2. El Libro Blanco «La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad»⁽¹⁾, y su examen intermedio⁽²⁾ subrayan la necesidad de un sector ferroviario dinámico para la constitución de un sistema de transporte de mercancías y de personas eficaz, seguro y limpio, que contribuya a la consecución de un mercado europeo único de prosperidad sostenible. La congestión vial que sufren las ciudades y algunas zonas de la Comunidad Europea, la necesidad de dar respuesta a los desafíos del cambio climático y el encarecimiento del precio de los hidrocarburos muestran hasta qué punto es necesario fomentar el desarrollo del transporte ferroviario. A este respecto, cabe recordar que la política común de transportes también ha de perseguir los objetivos ambientales que fija el Tratado⁽³⁾.
3. Con todo, el sector europeo del transporte ferroviario adolece de una falta de atractivo. De la década de los 60 a finales del siglo XX ha registrado un declive continuo. En términos relativos, el tráfico ferroviario, tanto de mercancías como de pasajeros, se redujo frente a los demás modos de transporte. El transporte de mercancías por ferrocarril se redujo incluso en términos absolutos: los volúmenes transportados por ferrocarril eran mayores en 1970 que en 2000. Y es que las empresas ferroviarias tradicionales no estaban en condiciones de ofrecer la fiabilidad y el cumplimiento de los plazos que exigían sus clientes, lo que llevó a una transferencia del tráfico del ferrocarril hacia los demás modos de transporte, y principalmente la carretera⁽⁴⁾. Es cierto, en cambio, que el transporte ferroviario de pasajeros ha seguido creciendo en términos absolutos; pero ese aumento parece muy limitado si se compara con el crecimiento del transporte vial y aéreo⁽⁵⁾.
4. Si bien es cierto que esa tendencia parece haberse invertido en fecha reciente⁽⁶⁾, falta mucho camino por recorrer para que el transporte ferroviario sea un modo de transporte sólido y competitivo. Subsisten dificultades importantes, especialmente en el sector del transporte ferroviario de mercancías, que requieren una actuación de los poderes públicos⁽⁷⁾.
5. El declive relativo del sector ferroviario europeo es el resultado, en gran parte, de la organización histórica de la oferta de transporte, esencialmente según esquemas nacionales y monopolísticos.
6. En primer lugar, a falta de competencia en las redes nacionales, no se incitó a las empresas ferroviarias a reducir sus costes operativos y a desarrollar nuevos servicios. Sus actividades no aportaron beneficios suficientes para sufragar el total de los costes e inversiones necesarios. En algunos casos, no se realizaron dichas inversiones en absoluto. En otras ocasiones, los Estados miembros obligaron a las empresas ferroviarias nacionales a efectuarlas, pese a que no eran capaces de financiarlas de forma

⁽¹⁾ COM(2001) 370, de 12 de septiembre de 2001, p. 18.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión «Por una Europa en movimiento — Movilidad sostenible para nuestro continente — Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte», COM(2006) 314, de 22 de junio de 2006, p. 21.

⁽³⁾ En el artículo 2 del Tratado figura, entre las principales misiones de la Comunidad, la de fomentar «un crecimiento sostenible y no inflacionista» que respete el medio ambiente. Esta disposición viene completada por objetivos particulares definidos en el artículo 174, que estipula que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuye, en particular, a la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente. De conformidad con el artículo 6 del Tratado: «Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

⁽⁴⁾ De 1995 a 2005, el transporte ferroviario de mercancías (expresado en t/km) aumentó una media del 0,9 % al año, frente a un crecimiento medio anual de un 3,3 % para el transporte por carretera en el mismo período (fuente Eurostat).

⁽⁵⁾ De 1995 a 2004, el transporte ferroviario de pasajeros (expresado en pasajeros/km) aumentó una media del 0,9 % al año, frente a un crecimiento medio anual de 1,8 % para los vehículos particulares durante el mismo período (fuente Eurostat).

⁽⁶⁾ Desde 2002, especialmente en los países que abrieron sus mercados a la competencia. En 2006, se observa un aumento anual del 3,7 % en el transporte de mercancías por ferrocarril, y del 3 % en el transporte de pasajeros. Esa mejora debería confirmarse en 2007.

⁽⁷⁾ Comunicación de la Comisión «Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías» [SEC(2007) 1322, SEC(2007) 1324 y SEC(2007) 1325, de 18 de octubre de 2007].

suficiente en función de sus recursos propios. El resultado fue un endeudamiento importante de estas empresas, endeudamiento que a su vez tuvo un impacto negativo para su desarrollo.

7. Además, el desarrollo del transporte ferroviario en Europa quedó limitado por la falta de normalización e interoperabilidad de las redes, mientras que en el transporte por carretera y en el transporte aéreo se había desarrollado una gama de servicios internacionales. La Comunidad Europea heredó un mosaico de redes ferroviarias nacionales caracterizadas por anchos de vía diferentes y sistemas de señalización y seguridad incompatibles, lo que no permitió a las empresas ferroviarias sacar provecho de las economías de escala que hubiese supuesto el diseño de infraestructuras y de material móvil para un gran mercado único, y no para 25 ⁽¹⁾ mercados nacionales.
8. La Comunidad Europea aplica una política destinada a redinamizar el sector ferroviario en torno a tres ejes principales:
 - a) la instauración progresiva de condiciones que permitan la competencia en los mercados de servicios de transporte ferroviario;
 - b) el estímulo a la normalización y armonización técnica en las redes ferroviarias europeas para alcanzar una interoperabilidad plena a escala europea;
 - c) la concesión de ayudas financieras a escala comunitaria (en el contexto del programa RTE-T y de los fondos estructurales).
9. La Comunidad Europea ha ido abriendo a la competencia los mercados del transporte ferroviario. Un primer paquete de liberalización se adoptó en 2001, en el que se incluía la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo relativa al desarrollo de los ferrocarriles comunitarios ⁽²⁾, la Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo relativa a las licencias de empresas ferroviarias ⁽³⁾ y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad ⁽⁴⁾. Dicho paquete fue seguido de un segundo paquete adoptado en 2004 constituido por el Reglamento (CE) n° 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea ⁽⁵⁾, la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias ⁽⁶⁾ y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad ⁽⁷⁾, la Directiva 2004/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifican la Directiva 96/48/CE relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad y la Directiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional ⁽⁸⁾ y la Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo relativa al desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. Finalmente, en 2007 se adoptó un tercer paquete en el que se incluía el Reglamento (CE) n° 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 por carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 ⁽⁹⁾, el Reglamento (CE) n° 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril ⁽¹⁰⁾, la Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización ⁽¹¹⁾ y la Directiva 2007/59/CE del Parlamento

⁽¹⁾ Malta y Chipre no disponen de red de transporte ferroviario.

⁽²⁾ DO L 75 de 15.3.2001, p. 1.

⁽³⁾ DO L 75 de 15.3.2001, p. 26.

⁽⁴⁾ DO L 75 de 15.3. 2001, p. 29. Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2007/58/CE (DO L 315 de 3.12.2007, p. 44).

⁽⁵⁾ DO L 164 de 30.4.2004, p. 1.

⁽⁶⁾ DO L 164 de 30.4.2004, p. 44.

⁽⁷⁾ DO L 164 de 30.4.2004, p. 114.

⁽⁸⁾ DO L 164 de 30.4.2004, p. 164.

⁽⁹⁾ DO L 315 de 3.12.2007, p. 1.

⁽¹⁰⁾ DO L 315 de 3. 12. 2007, p. 14.

⁽¹¹⁾ DO L 315 de 3.12.2007, p. 44.

Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad ⁽¹⁾. A raíz de estas medidas, el mercado del transporte ferroviario de mercancías quedó abierto a la competencia el 15 de marzo de 2003 en la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías, el transporte internacional de mercancías el 1 de enero de 2006 y, por último, el cabotaje ferroviario a partir del 1 de enero de 2007. El tercer paquete ferroviario establece en el 1 de enero de 2010 la apertura a la competencia del transporte internacional de pasajeros. Algunos Estados miembros, como el Reino Unido, Alemania, los Países Bajos e Italia ya han abierto (en parte) sus mercados nacionales de transporte de pasajeros.

10. La Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios ⁽²⁾, ha establecido un nuevo marco institucional y organizativo para los agentes del sector ferroviario e implican:
 - a) la separación de las empresas ferroviarias ⁽³⁾ de los gestores de la infraestructura ⁽⁴⁾ desde el punto de vista contable y orgánico;
 - b) la independencia de gestión de las empresas ferroviarias;
 - c) la gestión de las empresas ferroviarias según los principios que se aplican a las empresas comerciales;
 - d) el equilibrio financiero de las empresas ferroviarias de conformidad con un plan empresarial sólido;
 - e) la compatibilidad de las medidas financieras de los Estados miembros con las normas relativas a las ayudas estatales ⁽⁵⁾.
11. Paralelamente a este proceso de liberalización, la Comisión se propuso, por otra parte, favorecer la interoperabilidad de las redes ferroviarias europeas. Este planteamiento fue acompañado de iniciativas comunitarias para reforzar el nivel de seguridad del transporte ferroviario ⁽⁶⁾.
12. El tercer nivel de intervención pública en favor del sector ferroviario radica en los apoyos financieros. La Comisión considera que esos apoyos pueden justificarse en determinadas circunstancias, habida cuenta de los costes de adaptación importantes del sector ferroviario.
13. Por otro lado, la Comisión observa que la inyección de fondos públicos en el sector del transporte ferroviario siempre ha sido importante. Desde 2004, el conjunto de los Estados de la Unión Europea (UE-25) han dedicado un total de aproximadamente 17 000 millones de EUR a la construcción y al mantenimiento de infraestructuras ferroviarias ⁽⁷⁾. En lo que se refiere a la compensación por la prestación de servicios de transporte de pasajeros no rentables, los Estados miembros pagan 15 000 millones de EUR anuales a las empresas ferroviarias ⁽⁷⁾.
14. La concesión de ayudas estatales al sector ferroviario puede autorizarse si contribuye a la realización de un mercado europeo integrado, abierto a la competencia e interoperable, así como a los objetivos comunitarios de movilidad sostenible. En este contexto, la Comisión deberá cerciorarse de que el apoyo financiero de las autoridades públicas no provoca falseamientos de la competencia contrarios al interés común. En algunos casos, podrá solicitar que los Estados miembros adopten compromisos en relación con los objetivos comunitarios para acompañar la concesión de ayudas.

1.2. Objetivo y ámbito de aplicación de las presentes Directrices

15. Se trata, con estas Directrices, de proporcionar orientaciones sobre la compatibilidad con el Tratado de las ayudas estatales a las empresas ferroviarias, tal como se definen en la Directiva 91/440/CEE y en el contexto mencionado anteriormente. Además, también se aplican, en lo que se refiere el capítulo 3, a las empresas de transporte urbano, de cercanías o regional de pasajeros. Se basan, en particular, en los principios establecidos por el legislador comunitario en los tres paquetes ferroviarios

⁽¹⁾ DO L 315 de 3.12.2007, p. 51.

⁽²⁾ DO L 237 de 24.8.1991, p. 25. Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2007/58/CE.

⁽³⁾ El artículo 3 de la Directiva 91/440/CEE define las empresas ferroviarias: «cualquier empresa pública o privada, titular de una licencia con arreglo a la legislación comunitaria aplicable, cuya actividad principal consista en prestar servicios de transporte de mercancías o viajeros por ferrocarril, debiendo ser dicha empresa en todo caso quien aporte la tracción; se incluyen también en la definición las empresas que aportan exclusivamente la tracción».

⁽⁴⁾ El artículo 3 de la Directiva 91/440/CEE define los administradores de la infraestructura: «cualquier organismo o empresa responsable, en particular, de la instalación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria. Estas funciones podrán incluir igualmente la gestión de sistemas de control y seguridad de la infraestructura. Las funciones de administrador de infraestructuras en una red o parte de una red pueden asignarse a distintos organismos o empresas».

⁽⁵⁾ Artículo 9, apartado 3, de la Directiva 91/440/CEE: «La ayuda concedida por los Estados miembros para cancelar las deudas contempladas en el presente artículo se concederán con arreglo a lo dispuesto en los artículos 73, 87 y 88 del Tratado».

⁽⁶⁾ Véanse, en particular, la Directiva 2004/49/CE.

⁽⁷⁾ Fuente: Comisión Europea, en función de los datos comunicados anualmente por los Estados miembros. Estos datos deberían ser incluso superiores, ya que no se comunican todas las ayudas financieras, en particular las cofinanciaciones en el marco de los fondos estructurales o de cohesión.

sucesivos. Su objetivo es mejorar la transparencia de las financiaciones públicas y la seguridad jurídica respecto de las normas del Tratado CE, en un contexto de apertura de los mercados. Las presentes Directrices no se refieren a las financiaciones públicas destinadas a los gestores de la infraestructura.

16. El artículo 87, apartado 1, del Tratado prevé que son en principio incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados que amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones. Ahora bien, en determinadas situaciones, esas ayudas estatales pueden justificarse a la luz del interés común de la Comunidad. Algunas de estas situaciones se mencionan en el artículo 87, apartado 3, del Tratado, y se aplican al sector de los transportes como a otros sectores de la economía.
17. Además, el artículo 73 del Tratado prevé que serán compatibles con el mercado común «las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público». Este artículo constituye una *lex specialis* en el sistema general del Tratado. Sobre la base de este artículo, el legislador comunitario adoptó dos textos específicos para el sector del transporte: se trata de los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable ⁽¹⁾ y (CEE) n° 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1970, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable ⁽²⁾. Asimismo, el Reglamento (CEE) n° 1192/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias ⁽³⁾ prevé la concesión por los Estados miembros de determinadas compensaciones a las empresas ferroviarias.
18. El artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 1107/70 establece que Estados miembros no adoptarán medidas de coordinación ni impondrán obligaciones inherentes a la noción de servicio público que impliquen la concesión de ayudas con arreglo al artículo 73 del Tratado salvo en los casos y condiciones previstos por dicho Reglamento, sin perjuicio, no obstante, de lo dispuesto en los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1192/69. Según la jurisprudencia «Altmark» del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ⁽⁴⁾, se deriva de lo anterior que las ayudas estatales que no pueden autorizarse en virtud de los Reglamentos (CEE) n° 1107/70, (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1192/69 no pueden declararse compatibles con el mercado común en virtud del artículo 73 del Tratado ⁽⁵⁾. Además, conviene recordar que las compensaciones de servicio público que no respeten lo dispuesto en el artículo 73 del Tratado no pueden declararse compatibles con el mercado común en virtud del artículo 86, apartado 2, o de cualquier otra disposición del Tratado ⁽⁶⁾.
19. El Reglamento (CE) n° 1370/2007 («el Reglamento OSP»), que entrará en vigor el 3 de diciembre de 2009 y que deroga los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 creará un nuevo marco jurídico. Así pues, las presentes Directrices no abarcan los aspectos relacionados con las compensaciones por servicio público.
20. A raíz de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1370/2007, el artículo 73 del Tratado podrá aplicarse directamente como base jurídica para establecer la compatibilidad de las ayudas que no están amparadas por el Reglamento OSP, especialmente las ayudas a la coordinación del transporte de mercancías. Así pues, conviene desarrollar una interpretación general para examinar la compatibilidad con el artículo 73 del Tratado de las ayudas destinadas a las necesidades de coordinación. Uno de los objetivos de las presentes Directrices es establecer criterios para dicho examen, así como umbrales de intensidad. Habida cuenta de la redacción del artículo 73, la Comisión, no obstante, ha de dejar la posibilidad a los Estados miembros de demostrar, en su caso, la necesidad y la proporcionalidad de medidas que superen los umbrales establecidos.
21. Las presentes Directrices se refieren a la aplicación de los artículos 73 y 87 del Tratado y a sus disposiciones de desarrollo de las financiaciones públicas destinadas a las empresas ferroviarias con arreglo a la directiva 91/440/CEE. Se tratan los aspectos siguientes: apoyo público a las empresas ferroviarias mediante la financiación de las infraestructuras (capítulo 2), ayudas para la compra y la renovación de

⁽¹⁾ DO L 156 de 28.6.1969, p. 1. Reglamento modificado por el Reglamento (CEE) n° 1893/91 (DO L 169 de 29.6.1991, p. 1).

⁽²⁾ DO L 130 de 15.6.1970, p. 1.

⁽³⁾ DO L 156 de 28.6.1969, p. 8. Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 1791/2006 (DO L 363 de 20.12.2006, p. 1).

⁽⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de julio de 2003, en el asunto C-280/00, «Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH» («Altmark»), Rec. 2003, p. I-7747.

⁽⁵⁾ Sentencia *Altmark*, mencionada anteriormente, apartado 107.

⁽⁶⁾ Véase al respecto la Decisión de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 312 de 29.11.2005, p. 67, punto 17).

material rodante (capítulo 3), amortización de deudas por los Estados para el saneamiento financiero de las empresas ferroviarias (capítulo 4), ayudas de reestructuración de las empresas ferroviarias (capítulo 5), ayudas a las necesidades de coordinación de los transportes (capítulo 6) y garantías estatales a las empresas ferroviarias (capítulo 7). En cambio, las presentes Directrices no se refieren a las modalidades de aplicación del Reglamento OSP, para el que la Comisión no ha determinado aún su práctica decisoria ⁽¹⁾.

2. APOYO PÚBLICO A LAS EMPRESAS FERROVIARIAS MEDIANTE LA FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

22. Las infraestructuras ferroviarias tienen una importancia primordial para el desarrollo del sector del ferrocarril en Europa. Tanto para la interoperabilidad y la seguridad como para el desarrollo de la alta velocidad, son imprescindibles inversiones considerables en dichas infraestructuras ⁽²⁾.
23. Las presentes Directrices sólo se dirigen a las empresas ferroviarias. Por tanto, su objetivo no es definir, a la luz de las normas en materia de ayudas estatales, el régimen jurídico aplicable a la financiación pública de las infraestructuras. El presente capítulo examina únicamente los efectos de la financiación pública de las infraestructuras sobre las empresas ferroviarias.
24. La financiación pública para el desarrollo de infraestructuras puede suponer, en efecto, una ventaja indirecta para las empresas ferroviarias y constituir, por ende, ayudas. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, convendría evaluar si la medida en favor de las infraestructuras tiene por efecto una reducción de las cargas económicas que suelen afectar al presupuesto de las empresas ferroviarias ⁽³⁾. Para que así sea, es necesario, en particular, que se conceda una ventaja selectiva a las empresas en cuestión y que dicha ventaja tenga su origen en la financiación de infraestructuras considerada ⁽⁴⁾.
25. Si la utilización de una infraestructura está abierta a todos los usuarios potenciales en igualdad de condiciones y de forma no discriminatoria, y el acceso a dicha infraestructura tiene un coste conforme a la legislación comunitaria (Directiva 2001/14/CEE), la Comisión suele considerar que la financiación pública de las infraestructuras no constituye ayuda estatal en favor de las empresas ferroviarias ⁽⁵⁾.
26. Por otra parte, la Comisión recuerda que, cuando la financiación pública de infraestructuras ferroviarias constituye una ayuda a una o varias empresas ferroviarias, puede autorizarse, por ejemplo en virtud del artículo 73 del Tratado, si dicha infraestructura corresponde a las necesidades de coordinación de los transportes. A este respecto, el capítulo 6 de estas Directrices ofrece un punto de referencia pertinente para el análisis de compatibilidad.

3. AYUDAS PARA LA COMPRA Y LA RENOVACIÓN DE MATERIAL RODANTE

3.1. Objetivo

27. El parque de locomotoras y vagones utilizados para el transporte de pasajeros es antiguo y en ocasiones vetusto, sobre todo en los nuevos Estados miembros. En el año 2005, un 70 % de las locomotoras (diésel y eléctricas) y un 65 % de los vagones de la EU-25 tenían más de 20 años ⁽⁶⁾. Si sólo se tienen en cuenta los Estados miembros que se adhirieron a la Unión Europea en 2004, un 82 % de

⁽¹⁾ Tampoco se refieren a la aplicación del Reglamento (CEE) n° 1192/69.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión «Por una Europa en movimiento — Movilidad sostenible para nuestro continente — Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte».

⁽³⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 13 de junio de 2002, en el asunto C-382/99, Países Bajos/Comisión, Rec. 2002, p. I-5163.

⁽⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 19 de septiembre de 2000, en el asunto C-156/98, Alemania/Comisión, Rec. 2000, p. I-6857.

⁽⁵⁾ Decisión de la Comisión de 7 de junio de 2006, N 478/04, Irlanda — Garantía estatal para préstamos de capital suscritos por Coràs Iompair Eirann (CIÉ) para inversiones en infraestructura (DO C 209 de 31.8.2006, p. 8); Decisión de 8 de marzo de 2006, N 284/05, Irlanda — *Regional Broadband Programme* (Programa regional de banda ancha), (DO C 207 de 30.8.2006, p. 3), punto 34; y las Decisiones siguientes: Decisión 2003/227/CE de 2 de agosto de 2002, relativa al parque Terra Mítica SA (Benidorm, Alicante), ejecutada por España (DO L 91 de 8.4.2003, p. 23), punto 64; Decisión de 20 de abril de 2005, N 355/04 — Bélgica — Asociación público-privada para la construcción del túnel de Krijgsbaan en Deurne; el desarrollo de polígonos industriales y la explotación del aeropuerto de Amberes (DO C 176 de 16.7.2005, p. 11), punto 34; Decisión de 11 de diciembre de 2001 N 550/01 Belgique, Asociación público-privada para la construcción de instalaciones de carga y descarga (DO C 24 de 26.1.2002, p. 2), punto 24; Decisión de 20 de diciembre de 2001, N 649/01, United Kingdom, *Freight Facilities Grant*, punto 45 (DO C 45 de 19.2.2002, p. 2); Decisión de 17 de julio de 2002, N 356/02, Reino Unido, *Network Rail* (DO C 232 de 28.9.2002, p. 2), punto 70; N 511/95, Jaguar Cars Ltd. Véanse asimismo: Líneas directrices de la Comisión relativas a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo EEE a las ayudas estatales al sector aéreo (DO C 350 de 10.12.1994, p. 5), punto 12; Libro Blanco sobre la tarificación justa por la utilización de infraestructuras [COM(1998) 466], punto 43; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Refuerzo de la calidad de los servicios en los puertos de mar: una clave para el transporte europeo» [COM(2001) 35 final, p. 11].

⁽⁶⁾ Fuente: UIC Rolling Stock Fleet in EU-25 + Norway (2005).

las locomotoras y un 62 % de los vagones tenían más de 20 años en 2005 ⁽¹⁾. Sin embargo, con los datos que obran en su poder, la Comisión considera que se renueva anualmente un 1 % aproximadamente de este parque.

28. Huelga decir que esa evolución refleja las dificultades generales del sector ferroviario, que disminuyen los incentivos y la capacidad de las empresas ferroviarias a la hora de invertir en un esfuerzo de modernización o de renovación del material rodante. Sin embargo, esa inversión es imprescindible para mantener la competitividad del transporte ferroviario frente a los demás modos de transporte más contaminantes, o que generan más costes externos. También es necesaria para limitar el impacto ambiental del transporte ferroviario, especialmente mediante una disminución de la contaminación acústica que provoca, y para mejorar la seguridad. Por último, la mejora de la interoperabilidad entre las redes nacionales supone adaptaciones del material rodante existente para poder mantener la coherencia del sistema.
29. Habida cuenta de lo anterior, se desprende que las ayudas a la compra y a la renovación de material rodante pueden contribuir, en determinadas condiciones, a varios tipos de objetivos de interés común y considerarse, por tanto, compatibles con el mercado común.
30. En el presente capítulo se especifican las condiciones en que la Comisión procede a este tipo de examen de compatibilidad.

3.2. Compatibilidad

31. El examen de compatibilidad debe realizarse en función del objetivo de interés común al que contribuye la ayuda.
32. La Comisión considera que, en principio, las necesidades de modernización del material rodante no pueden tenerse en cuenta de forma suficiente, ya sea mediante la ejecución de las normas generales aplicables a las ayudas estatales, ya sea mediante la aplicación del artículo 73 del Tratado, si dichas ayudas constituyen ayudas a la coordinación de los transportes (véase el capítulo 6).
33. Así pues, al examinar la compatibilidad de las ayudas al material rodante, la Comisión suele aplicar normalmente los criterios definidos en las presentes Directrices o en cualquier otro documento pertinente, para cada una de las categorías de ayuda siguientes:
 - a) ayudas a las necesidades de coordinación de los transportes ⁽²⁾;
 - b) ayudas de reestructuración de las empresas ferroviarias ⁽³⁾;
 - c) ayudas a las pequeñas y medianas empresas ⁽⁴⁾;
 - d) ayudas para la protección del medio ambiente ⁽⁵⁾;
 - e) ayudas destinadas a compensar costes relativos a las obligaciones de servicio público y en el contexto de contratos de servicio público ⁽⁶⁾;
 - f) ayudas de finalidad regional ⁽⁷⁾.
34. En lo que se refiere a las ayudas regionales para inversiones iniciales, las Directrices sobre ayudas de finalidad regional establecen que «en el sector del transporte, el gasto en adquisición de material de transporte (activos móviles) no podrá optar a ayudas a la inversión inicial» (punto 50, nota 48). La Comisión considera que procede aplicar una excepción a esta norma en lo que respecta al transporte por ferrocarril de pasajeros, por las especificidades de este modo de transporte y, en particular, por el

⁽¹⁾ Fuente: CER (2005).

⁽²⁾ Véase el capítulo 6.

⁽³⁾ Véanse las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO C 244 de 1.10.2004, p. 2), y el capítulo 5 que viene a continuación.

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n° 70/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas (DO L 10 de 13.1.2001, p. 33). Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 1976/2006 (DO L 368 de 23.12.2006, p. 85).

⁽⁵⁾ Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 82 de 1.4.2008, p. 1).

⁽⁶⁾ Reglamento (CEE) n° 1191/69. Reglamento «OSP», del que conviene recordar el artículo 3, apartado 1: «Cuando una autoridad competente decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación, 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».

⁽⁷⁾ Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 (DO C 54 de 4.3.2006, p. 13), punto 8.

hecho de que el material rodante en este sector puede asignarse de forma duradera a líneas o servicios específicos. Así pues, en determinadas condiciones que se definen a continuación, los gastos de adquisición del material rodante en el sector del transporte ferroviario de pasajeros (o de otros modos como el tren ligero, el metro o el tranvía) se consideran gastos subvencionables con arreglo a dichas Directrices ⁽¹⁾. En cambio, no son subvencionables los costes de adquisición de material rodante para uso exclusivo del transporte de mercancías.

35. Habida cuenta de la situación descrita en los puntos 28 y 29, esa excepción se aplica a todo los tipos de inversión en material rodante, ya sea una inversión inicial o de sustitución, siempre que el material se destine a líneas que presten servicios regulares en una región que pueda acogerse a ayudas en virtud del artículo 87, apartado 3, letra a) del Tratado, en una región ultraperiférica o en una región con baja densidad de población a efectos de lo dispuesto en los apartados 80 y 81 de las Directrices sobre las ayudas de finalidad regional ⁽²⁾. En las demás regiones, sólo se aplicará la excepción a las ayudas a la inversión inicial. Para las ayudas a la inversión de sustitución, sólo se aplicará si el conjunto del material rodante modernizado a raíz de la ayuda tiene más de 15 años.
36. Para impedir falseamientos de la competencia contrarios al interés común, la Comisión considera, no obstante, que esta excepción debe supeditarse al cumplimiento acumulativo de cuatro condiciones:
- a) el material rodante de que se trate deberá destinarse exclusivamente a servicios de transporte urbano, de cercanías o regional de pasajeros, en una región específica o para una línea específica que operen en varias regiones. Así pues, a efectos de estas Directrices, se entenderá por «servicios urbanos y de cercanías» los servicios de transporte que satisfagan las necesidades de un centro urbano o de una aglomeración y las necesidades de transporte entre ese centro o aglomeración y su periferia, y por «servicios de transporte regional», los servicios de transporte destinados a satisfacer las necesidades de transporte de una o varias regiones. Así podrán incluirse en el ámbito de aplicación del presente punto los servicios de transporte que operen en varias regiones, en uno o varios Estados miembros, siempre que pueda demostrarse el impacto en el desarrollo regional de las regiones cubiertas, especialmente por la regularidad del servicio. En este caso, la Comisión comprobará que la ayuda no compromete la apertura efectiva del mercado del transporte internacional de pasajeros y del cabotaje a raíz de la entrada en vigor del tercer paquete ferroviario;
 - b) el material rodante de que se trata deberá permanecer destinado exclusivamente a la región específica o a la línea específica que atraviesa varias regiones para la que recibió las ayudas durante un mínimo de diez años;
 - c) el material rodante de sustitución debe cumplir las normas de interoperabilidad, de seguridad y de medio ambiente ⁽³⁾ aplicables en la red de que se trate;
 - d) el Estado miembro demuestra que el proyecto contribuye a una estrategia de desarrollo regional coherente.
37. La Comisión procurará evitar falseamientos indebidos de la competencia, en particular teniendo en cuenta los ingresos adicionales que el material rodante sustituido en la línea de que se trate podrá aportar a la empresa beneficiaria de la ayuda, por ejemplo mediante una venta a terceros o una utilización en otros mercados. A este respecto, podrá supeditar la concesión de la ayuda a la obligación, para la empresa beneficiaria, de vender en condiciones normales de mercado todo el material o parte del mismo que ya no utilice, para permitir que otros operadores lo sigan utilizando; en tal caso, los ingresos por la venta del material antiguo se deducirán de los gastos subvencionables.

⁽¹⁾ La Comisión observa que ese razonamiento, según las circunstancias específicas de cada caso, puede aplicarse *mutatis mutandis* a los vehículos utilizados en el transporte público de pasajeros por carretera, si cumplen las últimas normas comunitarias aplicables a los vehículos nuevos. En tal caso, en un afán de igualdad de trato, la Comisión aplicará a esas situaciones el enfoque que aquí se describe para el material rodante ferroviario. La Comisión anima a los Estados miembros, cuando concedan este tipo de ayudas, a respaldar las tecnologías menos contaminantes y examinará si procede otorgar un apoyo financiero específico que desemboquen en intensidades de ayuda más elevadas en favor de estas tecnologías.

⁽²⁾ Las regiones menos pobladas constituyen regiones de nivel NUTS-II o figuran entre ellas, con una densidad de población máxima de 8 habitantes por km², y se extienden a las zonas contiguas de menor extensión que cumplen el mismo criterio de población.

⁽³⁾ Pueden concederse ayudas para adquisición de nuevos vehículos de transporte que superen las normas comunitarias, o que aumenten el nivel de protección ambiental a falta de normas comunitarias, en el marco de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente.

38. Desde un punto de vista más general, la Comisión velará por que no haya una utilización abusiva de la ayuda. Se aplican las demás condiciones previstas en las Directrices sobre las ayudas de finalidad regional, especialmente en lo que se refiere a los límites de intensidad, los mapas de las ayudas de finalidad regional y las normas sobre acumulación. La Comisión observa que las líneas específicas de que se trata pueden, en algunos casos, atravesar regiones a las que se aplican límites de intensidad diferentes según el mapa de ayudas de finalidad regional. En tal caso, la Comisión aplicará el índice más elevado de las regiones en las que la línea en cuestión preste un servicio regular, proporcionalmente a la regularidad de dicho servicio ⁽¹⁾.
39. En lo que se refiere a los proyectos de inversión cuyos gastos subvencionables superan 50 millones de EUR, la Comisión considera que, por las especificidades del sector del transporte ferroviario de pasajeros, procede establecer una excepción a los puntos 60 a 70 de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional. No obstante, siguen aplicándose los puntos 64 y 67 de dichas Directrices cuando el proyecto de inversión se refiere a material rodante destinado a una línea específica que opera en varias regiones.
40. Si a la empresa beneficiaria le ha sido encomendada la prestación de servicios de interés económico general que prevén la compra y/o la renovación de material rodante y si ya percibe una compensación al respecto, dicha compensación ha de tenerse en cuenta en el importe de la ayuda regional que puede serle concedida, a fin de evitar una compensación excesiva.

4. AMORTIZACIÓN DE DEUDAS

4.1. Objetivo

41. Como ya se ha indicado en la sección 1.1, las empresas ferroviarias siempre han registrado un desequilibrio entre sus ingresos y sus costes, especialmente sus costes de inversión. Esta situación ha provocado un endeudamiento importante, cuyo servicio financiero representa una carga muy elevada para estas empresas y limita su capacidad de emprender las inversiones necesarias, tanto en infraestructuras como en la renovación del material rodante.
42. La Directiva 91/440/CEE tuvo explícitamente en cuenta esta situación. En efecto, en su séptimo considerando indica que los Estados miembros deben «velar [...] por que las empresas ferroviarias públicas existentes cuenten con una estructura financiera sana» y prevé que ello pueda requerir una «reorganización financiera». Según el artículo 9 de dicha Directiva, los Estados miembros «conjuntamente con las empresas ferroviarias públicas existentes establecerán mecanismos adecuados para contribuir a reducir las deudas de dichas empresas hasta llegar a un nivel que no obstaculice una gestión financiera sana, y para realizar un saneamiento de la situación financiera de las mismas». El apartado 3 del mismo artículo contempla la concesión de ayudas estatales «destinadas a la amortización de las deudas contempladas en el presente artículo» y dispone que la concesión de las mismas debe hacerse en el cumplimiento de los artículos 73, 87 y 88 del Tratado.
43. A principios de los años noventa, a raíz de la entrada en vigor de la Directiva 91/440/CEE, los Estados miembros redujeron considerablemente las deudas de las empresas ferroviarias. La reestructuración de esas deudas se hizo de varias formas:
 - a) transferencia de la totalidad o de parte de las deudas al organismo encargado de la gestión de la infraestructura, lo que permitía a la empresa ferroviaria funcionar sobre una base financiera más sana. Esa transferencia pudo realizarse al separarse las actividades de explotación de servicios de transporte y de gestión de la infraestructura;
 - b) creación de entidades separadas para la financiación de proyectos de infraestructura (por ejemplo, las líneas de alta velocidad), lo que permitía reducir el peso financiero futuro que hubiese supuesto para las empresas ferroviarias la financiación de esas nuevas infraestructuras;
 - c) reestructuración financiera de las empresas ferroviarias, en particular mediante la amortización de la totalidad o de parte de las deudas.

⁽¹⁾ Si la línea o el servicio específico ejerce su actividad de firma sistemática (es decir, en cada trayecto) en la región en la que se aplica el índice más elevado, se aplicará este índice al conjunto de los gastos subvencionables. Si en la región en la que se aplica el índice más elevado sólo se ejerce la actividad de forma ocasional, dicho índice sólo se aplicará a la parte de los gastos subvencionables destinados a ejercer la actividad en esa región.

44. Estos tres tipos de acciones contribuyeron a mejorar la situación financiera de las empresas ferroviarias a corto plazo. El endeudamiento se redujo con respecto al conjunto del pasivo, al igual que la parte del reembolso de los intereses en los costes operativos. En general, la reducción de la deuda permitió a las empresas ferroviarias mejorar su situación financiera merced a la disminución de los reembolsos de capital e intereses. Además, esas reducciones contribuyeron quizás a bajar los tipos de interés, lo que incide de forma significativa en el servicio financiero de la deuda.
45. No obstante, la Comisión observa que sigue siendo preocupante el nivel de endeudamiento de muchas empresas ferroviarias. Varias de ellas presentan un nivel de endeudamiento superior a los niveles aceptables para una sociedad comercial, siguen sin poder autofinanciarse y/o no pueden financiar sus necesidades de inversión mediante los ingresos obtenidos con las operaciones de transporte actuales y futuras. Además, en los Estados miembros que se incorporaron a la Comunidad tras el 1 de mayo de 2004, se observa que el nivel de endeudamiento de las empresas del sector es considerablemente más elevado que en el resto de la Comunidad.
46. Esta situación queda reflejada en la decisión del legislador comunitario de no modificar, al adoptar las Directivas 2001/12/CE y 2004/51/CE, las disposiciones de la Directiva 91/440/CEE. Dichas disposiciones se inscriben por tanto en el marco general que constituyen los paquetes ferroviarios sucesivos.
47. El objetivo del presente capítulo es presentar la forma en que la Comisión se propone aplicar, a la luz de este requisito que impone la legislación derivada, las normas del Tratado CE sobre ayudas estatales a los mecanismos de reducción del endeudamiento de las empresas ferroviarias.

4.2. Presencia de una ayuda estatal

48. En primer lugar, la Comisión recuerda que la incompatibilidad del principio que establece el artículo 87, apartado 1, del Tratado sólo se aplica a las ayudas que «falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones» y únicamente «en la medida en que afecten a los intercambios entre Estados miembros». En virtud de una jurisprudencia reiterada, si una ayuda financiera concedida por el Estado refuerza la posición de una empresa respecto de otras empresas competidoras en el comercio intracomunitario, ha de considerarse que la ayuda influye en estas empresas ⁽¹⁾.
49. Cualquier medida imputable al Estado que lleve a la amortización total o parcial de las deudas en favor de una o varias empresas ferroviarias específicamente y mediante recursos estatales queda por tanto incluida en el ámbito de aplicación del artículo 87, apartado 1, del Tratado, en la medida en que la empresa en cuestión ejerce su actividad en mercados abiertos a la competencia y que la amortización de deudas refuerza su posición en al menos uno de dichos mercados.
50. La Comisión recuerda que la Directiva 2001/12/CE abrió a la competencia el mercado de los servicios del transporte ferroviario internacional de mercancías en toda la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías a partir del 15 de marzo de 2003. Por consiguiente, la Comisión considera, en general, que la apertura del mercado a la competencia se produjo a más tardar el 15 de marzo de 2003.

4.3. Compatibilidad

51. Si una amortización de deuda por una empresa ferroviaria constituye una ayuda estatal amparada en el artículo 87, apartado 1, del Tratado, ha de ser notificada a la Comisión de conformidad con el artículo 88 del Tratado.
52. En general, una ayuda de esas características ha de ser examinada en función de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis de 2004 (en lo sucesivo denominadas «las Directrices sobre ayudas de reestructuración de 2004»), sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo 5 de las presentes Directrices.
53. En los casos específicos en que las deudas amortizadas se refieran exclusivamente a la coordinación de los transportes, la compensación por las obligaciones de servicio público o la normalización contable, la compatibilidad se examinará con arreglo al artículo 73 del Tratado, de los reglamentos adoptados para su ejecución y del Reglamento sobre la normalización de las cuentas ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 17 de septiembre de 1980, en el asunto 730/79, «Philip Morris Holland/Comisión», Rec. 1980, p. 2671, punto 11.

⁽²⁾ Reglamento (CEE) n° 1192/69.

54. A la luz del artículo 9 de la Directiva 91/440/CEE, la Comisión considera, además, que, en determinadas condiciones, estas ayudas deben poder ser autorizadas sin que haya una reestructuración financiera, si la amortización se refiere a deudas antiguas, contraídas antes de la entrada en vigor de la Directiva 2001/12/CE, por la que se establecen las condiciones de la apertura del sector a la competencia.
55. La Comisión considera en efecto que las ayudas de este tipo pueden ser compatibles en la medida en que su objetivo es facilitar la transición hacia un mercado ferroviario abierto, tal como establece el artículo 9 de la Directiva 91/440/CEE ⁽¹⁾. Así pues, la Comisión considera que, en virtud del artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado ⁽²⁾, este tipo de ayudas pueden considerarse compatibles con el mercado común, siempre que se cumplan los siguientes requisitos.
56. En primer lugar, la ayuda debe servir para compensar deudas claramente determinadas e individualizadas, contraídas antes del 15 de marzo de 2001, fecha de entrada en vigor de la Directiva 2001/12/CE. La ayuda no puede en ningún caso superar el importe de dichas deudas. Para los Estados miembros que se adhirieron a la Comunidad después del 15 de marzo de 2001, la fecha pertinente es la fecha de adhesión a la Comunidad. En efecto, la lógica del artículo 9 de la Directiva 91/440/CEE, que reiteran las Directrices sucesivas, era remediar un nivel de endeudamiento acumulado en un contexto en que la apertura del mercado a escala comunitaria aún no había sido decidida.
57. En segundo lugar, esas deudas deben estar directamente relacionadas con la actividad de transporte ferroviario o con actividades de gestión, construcción o utilización de infraestructura ferroviaria. Las deudas contraídas para realizar inversiones que no estén directamente relacionadas con el transporte y/o a las infraestructuras ferroviarias no son subvencionables.
58. En tercer lugar, la amortización de deudas debe hacerse en favor de empresas confrontadas con un nivel de endeudamiento excesivo, que obstaculice una gestión financiera sólida. La ayuda debe ser necesaria para remediar esa situación si se considera que la evolución prevista de la competencia en el mercado no permitiría a la empresa sanear su situación financiera en un futuro previsible. La evaluación de este criterio debe tener en cuenta el aumento de productividad de la empresa que pueden esperarse razonablemente.
59. En cuarto lugar, la ayuda no debe ir más allá de lo necesario al respecto. En este sentido, también es necesario tener en cuenta la evolución futura de la competencia. En cualquier caso, la ayuda no debe situar a la empresa, a corto plazo, en una situación más favorable que la de una mediana empresa bien administrada con el mismo perfil de actividad.
60. En quinto lugar, la amortización de deudas no debe proporcionar a la empresa una ventaja competitiva tal que impida el desarrollo de una competencia efectiva en el mercado, por ejemplo disuadiendo la entrada, en algunos mercados nacionales o regionales, de empresas exteriores a esos mercados o de nuevos protagonistas. En particular, las ayudas destinadas a amortizar deudas no pueden financiarse mediante exacciones impuestas a otros operadores ferroviarios ⁽³⁾.
61. Si se reúnen estos requisitos, las medidas de amortización de deudas contribuyen al objetivo contemplado en el artículo 9 de la Directiva 91/440/CEE, sin falsear de forma desproporcionada la competencia ni los intercambios entre Estados miembros, por lo que pueden considerarse compatibles con el mercado común.

5. AYUDAS DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS — REESTRUCTURACIÓN DE UN SECTOR DEDICADO AL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS

5.1. Objetivo

62. Salvo disposición específica, la Comisión evalúa la compatibilidad de las ayudas estatales de reestructuración de empresas en crisis en el sector ferroviario en función de las Directrices vigentes sobre ayudas estatales de reestructuración, que no prevén excepción alguna para las empresas ferroviarias.

⁽¹⁾ La Comisión aplica, por analogía, algunas condiciones que establece la Comunicación de la Comisión relativa a una metodología de análisis de las ayudas estatales vinculadas a costes de transición a la competencia, de 26 de julio de 2001, SEC(2001) 1238.

⁽²⁾ Sin perjuicio de la aplicación de los Reglamentos (CEE) n° 1191/69, (CEE) n° 1107/70 y (CEE) n° 1192/69.

⁽³⁾ Sin perjuicio de la aplicación de la Directiva 2001/14/CE.

63. Generalmente, un sector de empresa, es decir, una unidad económica sin personalidad jurídica propia, no puede acogerse a ayudas de reestructuración. En efecto, las Directrices correspondientes sólo se aplican a las «empresas en crisis». Por otro lado, especifican (en el punto 13), que las empresas «que formen parte de o estén siendo absorbidas por un grupo mayor no pueden acogerse a las ayudas [...] de reestructuración, salvo que se pueda demostrar que las dificultades por las que atraviesa la empresa le son propias, que no son simplemente el resultado de la asignación arbitraria de costes dentro del grupo y que son demasiado complejas para ser resueltas por el propio grupo». Con mayor motivo, conviene evitar que un reparto artificial permita a una actividad deficitaria dentro de una empresa determinada acogerse a fondos públicos.
64. No obstante, la Comisión considera que el sector del transporte ferroviario de mercancías se encuentra actualmente en una situación totalmente específica que supone, por mor del interés común, contemplar la posibilidad de que ayudas a una empresa ferroviaria que permitan resolver una situación de crisis en lo que se refiere a las actividades de transporte de mercancías de dicha empresa se consideren, en determinadas condiciones, compatibles con el mercado común.
65. En efecto, en el sector ferroviario, la situación competitiva en las actividades de transporte de mercancías es muy diferente, hoy en día, de la que se observa en el transporte de pasajeros. Los mercados nacionales de transporte de mercancías están abiertos a la competencia, mientras que la apertura a la competencia de los mercados de transporte ferroviario de pasajeros no se producirá antes del 1 de enero de 2010.
66. Esta situación tiene un impacto financiero, en la medida en que la actividad de «transporte de mercancías», en principio, se rige tan sólo por las relaciones comerciales entre expedidores y transportistas. En cambio, el equilibrio financiero de la actividad de transporte de pasajeros también puede basarse en la intervención de las autoridades públicas, mediante compensaciones de servicio público.
67. Sin embargo, varias empresas ferroviarias europeas no han separado jurídicamente las actividades de transporte ferroviario de pasajeros y de transporte ferroviario de mercancías o sólo han efectuado dicha separación en fecha reciente. De hecho, la normativa comunitaria vigente no impone la obligación de proceder a dicha separación jurídica.
68. Por otra parte, la revitalización del transporte ferroviario de mercancías figura, desde hace varios años, entre las prioridades de la política europea de transportes. Las razones para ello se recordaron en el capítulo 1 de las presentes Directrices.
69. Se desprende de esta especificidad de las actividades de transporte ferroviario de mercancías la necesidad de un enfoque adaptado, que ha sido reconocido en la práctica decisoria de la Comisión ⁽¹⁾, en función de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis ⁽²⁾ de 1999.
70. El objetivo del presente capítulo es indicar, a la luz de esa práctica decisoria de la Comisión y teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por las Directrices sobre las ayudas de reestructuración de 2004 en las Directrices correspondientes de 1999, la forma en que la Comisión entiende aplicar en adelante este enfoque.
71. Habida cuenta de los riesgos mencionados anteriormente, este enfoque responde a unas circunstancias determinadas y sólo se aplicará al sector del transporte de mercancías de las empresas ferroviarias y durante un período transitorio, a saber, para las reestructuraciones notificadas antes del 1 de enero de 2010, fecha en que se abrirán a la competencia los mercados de transporte ferroviario de pasajeros.
72. Además, la Comisión desea tener en cuenta el hecho de que, en un número creciente de Estados miembros, las empresas ferroviarias han adaptado su organización a la evolución específica de las actividades del transporte de mercancías y del transporte de pasajeros, procediendo a una separación jurídica de sus actividades de transporte de mercancías. Así pues, la Comisión exigirá, en el contexto de la reestructuración y a modo de requisito previo a la adjudicación de la ayuda, la separación jurídica del sector de transporte de mercancías de que se trate, mediante su transformación en una sociedad comercial de Derecho común. La Comisión observa que una separación de esas características supone, si se combina con otras medidas adecuadas, una contribución significativa a la realización de un doble objetivo: excluir cualquier subvención cruzada entre el sector reestructurado y el resto de la empresa y garantizar que el conjunto de las relaciones financieras entre ambas actividades se desarrolle, de forma duradera, sobre una base comercial.

⁽¹⁾ Véase la Decisión de la Comisión, de 2 de marzo de 2005, N 386/04, «Ayuda de reestructuración — Fret SNCF — Francia» (DO C 172 de 12.7.2005, p. 3).

⁽²⁾ DO C 288 de 9.10.1999, p. 2.

73. Para evitar cualquier tipo de duda, se mantiene la aplicación íntegra de las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración vigentes al examinar las ayudas a que se refiere el presente capítulo, salvo en cuanto se refiere a las excepciones explícitas que se indican a continuación.

5.2. Admisibilidad

74. El criterio de admisibilidad debe adaptarse para incluir la situación en que un sector de transporte de mercancías de una empresa ferroviaria constituye una unidad económica coherente y sostenible, que va a ser separada jurídicamente del resto de la empresa durante la reestructuración y antes de la concesión de la ayuda y que se halla ante tales dificultades que dicho sector de transporte de mercancías, si hubiese estado separado de la empresa ferroviaria, constituiría una «empresa en crisis» a efectos de las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración de 2004.
75. Esto supone, en particular, que ese sector empresarial afronta dificultades graves intrínsecas, que no son el resultado de una adjudicación arbitraria de los costes dentro de la empresa ferroviaria.
76. Para que el sector que ha de ser objeto de reestructuración constituya una unidad económica coherente y sostenible, debe agrupar la totalidad de las actividades de transporte de mercancías de la empresa ferroviaria, tanto desde el punto de vista industrial, comercial y contable como financiero. Debe ser posible atribuirle un nivel de pérdidas y un nivel de fondos propios o de capital que reflejen de forma suficiente la realidad económica de la situación con que se enfrenta el sector, a fin de evaluar de forma coherente el criterio que establece el punto 10 de las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración de 2004 ⁽¹⁾.
77. Al evaluar si un sector se halla en crisis, a efectos de lo dispuesto anteriormente, la Comisión tendrá en cuenta la capacidad del resto de la empresa ferroviaria para garantizar la recuperación del sector que ha de ser reestructurado.
78. La Comisión considera que, si bien la situación descrita anteriormente no queda directamente amparada en las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración de 2004 que, en su punto 12, excluyen de su ámbito de aplicación las empresas de nueva creación, pueden concederse ayudas de reestructuración en este contexto a fin de permitir a la filial creada por medio de la separación jurídica funcionar en el mercado en condiciones de viabilidad. Sólo se contemplan aquí las situaciones en que la filial que va a ser creada a raíz de la separación jurídica reúne la totalidad del sector del transporte de mercancías, tal como se describe en la contabilidad separada establecida de conformidad con el artículo 9 de la Directiva 91/440/CEE e incluye todos los activos, pasivos, capital, compromiso no contabilizado en el balance y mano de obra del sector.
79. La Comisión observa que, por las mismas razones, si una empresa ferroviaria ha separado jurídicamente en fecha reciente su sector de transporte de mercancías, cumpliendo dicho sector los requisitos definidos anteriormente, la filial en cuestión no ha de ser considerada una empresa de nueva creación a efectos de lo dispuesto en el punto 12 de las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración de 2004 y, por lo tanto, no se excluye del ámbito de aplicación de dichas Directrices.

5.3. Recuperación de la viabilidad a largo plazo

80. La Comisión se cerciorará, no sólo de que se cumplen las condiciones para la recuperación de la viabilidad a largo plazo que establecen las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración de 2004 ⁽²⁾, sino también de que la reestructuración permite transformar la actividad de «transporte de mercancías» de una actividad protegida, con derechos exclusivos, en una actividad competitiva, en el

⁽¹⁾ El punto 10 de las Directrices sobre ayudas estatales relativas a ayudas de reestructuración, dispone lo siguiente: «Concretamente, en principio y sea cual sea su tamaño, se considera que una empresa está en crisis con arreglo a las presentes Directrices, en las siguientes circunstancias:

- tratándose de una sociedad de responsabilidad limitada, ha desaparecido más de la mitad de su capital suscrito y se ha perdido más de una cuarta parte del mismo en los últimos 12 meses,
- tratándose de una sociedad en la que al menos algunos de sus socios tienen una responsabilidad ilimitada sobre la deuda de la empresa, han desaparecido más de la mitad de sus fondos propios, tal como se indican en los libros de la misma, y se ha perdido más de una cuarta parte de los mismos en los últimos 12 meses, o
- para todas las formas de empresas, reúne las condiciones establecidas en el Derecho interno para someterse a un procedimiento de quiebra o insolvencia».

⁽²⁾ Véanse en particular los puntos 34 a 37 de las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración.

contexto de un mercado abierto. Por consiguiente, esta reestructuración deberá referirse al conjunto de los aspectos de la actividad de transporte de mercancías, desde el punto de vista industrial, comercial y financiero. El plan de reestructuración que exigen las Directrices sobre ayudas de reestructuración ⁽¹⁾ deberá permitir, en particular, garantizar un nivel de calidad, fiabilidad y servicio compatible con las exigencias de los clientes.

5.4. Prevención de cualquier falseamiento excesivo de la competencia

81. Al analizar la prevención de posibles falseamientos excesivos de la competencia, tal como establecen las Directrices sobre ayudas de reestructuración, la Comisión se basará asimismo en los siguientes elementos:
- a) diferencia de los modelos económicos entre el transporte por ferrocarril y los demás modos de transporte;
 - b) objetivo comunitario de reequilibrio de los modos de transporte;
 - c) situación competitiva del mercado en el momento de la reestructuración (grado de integración, potencial de crecimiento, presencia de competidores, perspectivas de evolución, etc.).

5.5. Ayuda mínima

82. Las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración de 2004 se aplicarán para comprobar si se cumple este criterio. Para ello, la contribución del sector del transporte de mercancías separado jurídicamente de la empresa ferroviaria. No obstante, la Comisión considera que la situación específica del sector europeo del transporte ferroviario de mercancías, recordada anteriormente, puede constituir una circunstancia excepcional a tenor de lo dispuesto en el punto 44 de dichas Directrices. Así pues, podrá aceptar contribuciones propias inferiores a las que establecen las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración de 2004, siempre que la contribución propia del sector del transporte de mercancías sea tan alta como sea posible, sin poner en peligro la viabilidad de la actividad.

5.6. Principio de ayuda única

83. En lo que se refiere al principio de ayuda única, se aplica a la filial separada jurídicamente, teniendo en cuenta la ayuda de reestructuración notificada como primera ayuda de reestructuración a que se haya acogido la empresa. En cambio, la ayuda de reestructuración autorizada en las condiciones presentadas en el presente capítulo carece de pertinencia para la aplicación del principio de ayuda única al resto de la empresa ferroviaria.
84. Para evitar cualquier tipo de duda, si la empresa ferroviaria en su conjunto ya ha percibido ayudas de reestructuración, el principio de ayuda única se opone a la concesión de ayudas de reestructuración a su sector de transporte de mercancías, tal como se contemplan en el presente capítulo.

6. AYUDAS A LA COORDINACIÓN DE LOS TRANSPORTES

6.1. Objetivo

85. Como ya se ha mencionado, el artículo 73 del Tratado se ha aplicado mediante el Reglamento (CEE) n° 1107/70 y el Reglamento (CEE) n° 1191/69, que serán derogados por el Reglamento OSP. Sin embargo, el Reglamento OSP sólo será aplicable al transporte terrestre de pasajeros. No se aplicará al transporte ferroviario de mercancías, en el que las ayudas a la coordinación de los transportes quedarán sujetas exclusivamente al artículo 73 del Tratado.
86. Además, el artículo 9 del Reglamento OSP sobre las ayudas a la coordinación de los transportes y las ayudas de investigación y desarrollo se aplica explícitamente sin perjuicio del artículo 73 del Tratado, que, por consiguiente, podrá utilizarse directamente para justificar la compatibilidad de ayudas a la coordinación de los transportes ferroviario de pasajeros.
87. El objetivo de este capítulo es determinar los criterios que permiten a la Comisión examinar la compatibilidad, en virtud del artículo 73 del Tratado, de las ayudas a la coordinación de los transportes, en general (sección 6.2), y en lo que se refiere a algunas formas específicas de ayuda (sección 6.3). La Comisión recuerda que, aunque los principios generales de aplicación para el artículo 73 del Tratado sean naturalmente pertinentes en la apreciación de las ayudas estatales con respecto al Reglamento OSP, las presentes Directrices no tratan de las modalidades de aplicación de dicho Reglamento.

⁽¹⁾ Véase en particular la sección 3.2 de las Directrices sobre ayudas estatales de reestructuración.

6.2. Consideraciones generales

88. El artículo 73 del Tratado prevé la compatibilidad con el Tratado de las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes. El Tribunal de Justicia ha dictaminado que ese artículo sólo admite la compatibilidad con el Tratado de ayudas a los transportes en casos bien determinados que no perjudiquen a los intereses generales de la Comunidad ⁽¹⁾.
89. El concepto de «coordinación de los transportes», utilizado en el artículo 73 del Tratado CE, tiene un significado que excede del mero hecho de facilitar el desarrollo de una actividad económica. Supone una intervención de los poderes públicos destinada a orientar la evolución del sector de los transportes por mor del interés común.
90. Los avances en la liberalización del sector del transporte terrestre han reducido de forma considerable, en algunos aspectos, las necesidades de coordinación. En principio, en un sector liberalizado eficiente, la coordinación puede ser el resultado de la acción de las fuerzas del mercado. No obstante, como se ha indicado anteriormente, la inversión en el desarrollo de infraestructuras sigue corriendo a cargo, en muchos aspectos, de los poderes públicos. Además, incluso tras la liberalización del sector, pueden subsistir varias deficiencias del mercado. Esas deficiencias, en particular, justifican la intervención de los poderes públicos en este ámbito.
91. En primer lugar, el sector del transporte conlleva muchos efectos externos negativos, por ejemplo entre usuarios (congestión), o frente al conjunto de la sociedad (contaminación). Esos factores externos son difíciles de tener en cuenta, especialmente por los límites inherentes a la posibilidad de incluir los costes externos, o incluso simplemente los costes directos de utilización, en las tarifas de acceso a las infraestructuras de transporte. El resultado pueden ser disparidades entre los distintos modos de transporte, que merecen ser corregidos con el apoyo de los poderes públicos a los modos de transporte que generen menos costes externos.
92. En segundo lugar, el sector del transporte puede experimentar dificultades de «coordinación» en el sentido económico de la palabra, por ejemplo en la adopción de una norma de interoperabilidad común para el ferrocarril o en las conexiones entre distintas redes de transportes.
93. En tercer lugar, las empresas ferroviarias pueden no estar en condiciones de sacar plenamente provecho de sus esfuerzos de investigación, desarrollo e innovación (efectos externos positivos), lo que constituye también una deficiencia del mercado.
94. La presencia en el Tratado de una base específica por la que se autorizan las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes pone de manifiesto la importancia de esos riesgos de deficiencia del mercado y de su impacto negativo para el desarrollo de la Comunidad.
95. En principio, las ayudas que responden a las necesidades de coordinación de los transportes deben considerarse compatibles con el Tratado.
96. Sin embargo, para que pueda considerarse que una ayuda determinada «responde a las necesidades» de coordinación de los transportes, ha de ser necesaria y proporcionada al objetivo contemplado. Además, el falseamiento de la competencia que conlleve la ayuda no ha de perjudicar a los intereses generales de la Comunidad. Como ejemplo, una ayuda que sirva para reorientar los flujos de tráfico del transporte marítimo de corta distancia hacia el ferrocarril no podría cumplir estos criterios.
97. Por último, habida cuenta de la rápida evolución del sector del transporte y, por ende, de las necesidades de coordinación correspondientes, cualquier ayuda notificada a la Comisión con vistas a una Decisión que la declare compatible con el Tratado, en virtud de su artículo 73 debe limitarse ⁽²⁾ a un máximo de 5 años, a fin de permitir a la Comisión reexaminarla a la luz de los resultados obtenidos y, en su caso, autorizar su prórroga ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 octubre 1978 en el asunto 156/77, Comisión/Bélgica, Rec. 1978, p. 1881, apartado 10.

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ Este período se amplía a 10 años para las medidas que tienen cabida en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31.10.2003, p. 51); Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2004/75/CE (DO L 157 de 30.4.2004, p. 100). Véase, en particular, la Decisión de la Comisión de 2 de abril de 2008, NN 46/B/06, Eslovaquia — *Excise duty exemptions and reductions provided for by Council Directive 2003/96/EC (transport sector)*, pendiente de publicación.

98. En lo que se refiere concretamente al sector ferroviario, las ayudas a las necesidades de coordinación de los transportes pueden revestir varias formas:
- ayudas a la utilización de la infraestructura, es decir, las ayudas concedidas a empresas ferroviarias que han de correr con gastos por la infraestructura que utilizan, mientras que las empresas que prestan servicios de transportes basándose en otros modos de transporte no soportan tales cargas;
 - ayudas para la reducción de los costes externos, destinadas a fomentar una transferencia modal hacia el ferrocarril, ya que produce menos costes externos que otros modos, como el transporte por carretera;
 - ayudas para favorecer la interoperabilidad y, en la medida en que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes, las ayudas que favorezcan el refuerzo de la seguridad, la eliminación de las barreras técnicas y la reducción de la contaminación acústica, en lo sucesivo denominadas «las ayudas en favor de la interoperabilidad»;
 - ayudas para investigación y desarrollo que respondan a las necesidades de la coordinación de los transportes.
99. En las secciones siguientes, la Comisión se propone especificar, a la luz de su práctica decisoria, las condiciones que permitan garantizar, para todos estos tipos de ayudas a la coordinación de los transportes, que las ayudas en cuestión cumplen los requisitos de compatibilidad establecidos por el artículo 73 del Tratado. Habida cuenta de la naturaleza específica de las ayudas de investigación y desarrollo, los criterios aplicables a este tipo de medidas se tratan por separado.

6.3. Criterios aplicables a las ayudas a la utilización de la infraestructura ferroviaria, a la reducción de los costes externos y a la interoperabilidad

100. La evaluación de la compatibilidad de las ayudas para la utilización de la infraestructura, la reducción de los costes externos y la interoperabilidad en virtud del artículo 73 del Tratado corresponde a la práctica decisoria de la Comisión en la aplicación del artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento (CEE) nº 1107/70. Las condiciones que se especifican a continuación parecen suficientes, a la luz de dicha práctica, para concluir que la ayuda es compatible.

6.3.1. Costes subvencionables

101. Se determinan en función de los elementos siguientes.
102. En lo que se refiere a las **ayudas a la utilización de infraestructuras ferroviarias**, los costes subvencionables son los costes complementarios de utilización de infraestructuras que sufraga el transporte ferroviario, y no los modos de transporte competidores más contaminantes.
103. En lo que se refiere a las **ayudas a la reducción de los costes externos**, los costes subvencionables son la parte de los costes externos que el transporte ferroviario permite evitar en relación con los modos de transporte competidores.
104. A este respecto, conviene recordar que el artículo 10 de la Directiva 2001/14/CE autoriza explícitamente a los Estados miembros a instaurar un sistema de compensación de los costes ambientales, de accidentes e infraestructura que no paguen los modos de transporte competidores, siempre que pueda acreditarse esa falta de cobertura y en la medida en que superen los costes equivalentes propios del ferrocarril. Si no existe aún ninguna legislación comunitaria que armonice los métodos de cálculo de las cánones de acceso a la infraestructura entre los distintos modos de transporte terrestre, la Comisión tendrá en cuenta, para la aplicación de estas Directrices, la evolución de las normas aplicables a la imputación de costes de infraestructura y de costes externos ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A este respecto, el artículo 11, párrafo tercero de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 187 de 20.7.1999, p. 42), modificada por la Directiva 2006/103/CE (DO L 363 de 20.12.2006, p. 344), establece que «a más tardar el 10 de junio de 2008, la Comisión, tras examinar todas las opciones, incluidos los costes relacionados con el medio ambiente, el ruido, la congestión y la salud, presentará un modelo generalmente aplicable, transparente y comprensible para la evaluación de todos los costes externos, que sirva de base para el futuro cálculo de los costes de infraestructura. Este modelo irá acompañado de un análisis del impacto de la internalización de los costes externos para todos los modos de transporte y de una estrategia para una aplicación progresiva de este modelo a todos los modos de transporte». En el contexto de elaboración de una Comunicación sobre la internalización de los costes externos para alcanzar este objetivo, la Comisión Europea publicó el 16 de enero de 2008 un manual en el que reúne estudios realizados hasta la fecha sobre los costes externos en el sector del transporte (http://ec.europa.eu/transport/costs/handbook/index_en.htm). Dicho manual, elaborado conjuntamente por varios institutos de investigación sobre el transporte, puede utilizarse, entre otros elementos, para determinar los costes subvencionables. Por otra parte, la Comisión publicó, en el documento COM(1998) 466, un Libro Blanco titulado «Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE» (Boletín de la UE — Suplemento 3/98).

105. Tanto para las ayudas a la utilización de la infraestructura ferroviaria como para las de reducción de los costes externos, el Estado miembro debe proporcionar un análisis de costes comparativo, transparente, razonado y cuantificado, entre el transporte ferroviario y las opciones alternativas basadas en otros modos de transporte ⁽¹⁾. El método empleado y los cálculos efectuados deben publicarse ⁽²⁾.
106. En lo que se refiere a las **ayudas a la interoperabilidad**, los costes subvencionables cubren, en la medida en que contribuyen al objetivo de coordinación de los transportes, todas las inversiones para la instalación de sistemas de seguridad e interoperabilidad ⁽³⁾ o para la reducción de la contaminación acústica, tanto en las infraestructuras ferroviarias como en el material rodante. En particular, se abarcan las inversiones relacionadas con el despliegue del sistema ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) y de cualquier otra medida similar que pueda contribuir a suprimir las barreras técnicas del mercado europeo de servicios ferroviarios ⁽⁴⁾.

6.3.2. Necesidad y proporcionalidad de la ayuda

107. La Comisión considera que existe una presunción de necesidad y de proporcionalidad de la ayuda si la intensidad de la ayuda es inferior a los siguientes valores:
- para las ayudas a la utilización de la infraestructura, un 30 % del coste total del transporte ferroviario ⁽⁵⁾;
 - para las ayudas a la reducción de los costes externos, un 30 % ⁽⁶⁾ del coste total del transporte ferroviario y un 50 % de los costes subvencionables ⁽⁷⁾;
 - un 50 % de los costes subvencionables para las ayudas a la interoperabilidad.
108. Para las ayudas que hayan rebasado estos umbrales, corresponde a los Estados miembros demostrar que las medidas de que se trata son necesarias y proporcionales ⁽⁸⁾.
109. En lo que se refiere tanto a las ayudas a la utilización de infraestructuras ferroviarias como a las ayudas a la reducción de los costes externos, éstas deben limitarse estrictamente a la compensación de los costes de oportunidad relacionados con la utilización del transporte ferroviario, y no a la utilización de un modo de transporte más contaminante. Si existen varias soluciones alternativas competidoras que provocan niveles de contaminación más altos que el transporte ferroviario, el límite elegido corresponde al diferencial de costes más elevado entre las distintas soluciones. Si se cumplen los límites de intensidad mencionados en el punto 108, puede suponerse que se cumple el criterio de no conceder una compensación excesiva.

⁽¹⁾ Los Estados miembros podrán hallar indicaciones sobre los distintos métodos de evaluación de los costes externos en el anexo del Libro Verde de la Comisión «Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte — Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea» (Boletín de la UE — Suplemento 2/96; COM(1995) 691 final) y en el estudio que la Comisión publicó el 16 de enero de 2008 (Véase el artículo 11 de la Directiva 1999/62/CE).

⁽²⁾ Artículo 10 de la Directiva 2001/14/CE.

⁽³⁾ Véanse, en particular, la Directiva 96/48/CE del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad (DO L 235 de 17.9.1996, p. 6), modificada por la Directiva 2007/32/CE (DO L 141 de 25.6.2007, p. 63) y la Directiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2001 relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional (DO L 110 de 20.4.2001, p. 1). Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2007/32/CE.

⁽⁴⁾ El cálculo de los costes subvencionables tendrá en cuenta las posibles modulaciones de las tarifas por el uso de infraestructuras en función de los resultados del material rodante (en materia sonora, en particular).

⁽⁵⁾ Véase, a modo de ilustración, la Decisión de la Comisión de 27 de diciembre de 2006, N 574/05, prórroga del régimen de ayudas existente, N 335/03 — Italia — Friul-Venecia-Julia — Ayuda para la creación de autopistas ferroviarias (DO C 133 de 15.6.2007, p. 6); Decisión de la Comisión de 12 de octubre de 2006, N 427/06, Reino Unido — *Rail Environmental Benefit Procurement Scheme* (REPS) (DO C 283 de 21.11.2006, p. 10).

⁽⁶⁾ El Reglamento (CE) n° 1692/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establece el segundo programa Marco Polo para la concesión de ayuda financiera comunitaria a fin de mejorar el comportamiento medioambiental del sistema de transporte de mercancías (Marco Polo II) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1382/2003 (DO L 328 de 24.11.2006, p. 1), establece en su anexo I que la ayuda financiera comunitaria para las acciones de transferencia entre modos de transporte se limitará a un máximo del 35 % de los gastos totales necesarios para alcanzar los objetivos de la acción y que se hayan contraído como consecuencia de ella. En las presentes Directrices, en lo que se refiere a las ayudas estatales a la coordinación de los transportes, el criterio es del 30 % del coste total del transporte ferroviario.

⁽⁷⁾ Véase, a modo de ilustración, la Decisión de la Comisión de 22 de diciembre de 2006, N 552/06, Dinamarca, Prórroga del régimen de ayudas al medio ambiente para el transporte ferroviario de mercancías (DO C 133 de 15.6.2007, p. 5), y la Decisión de la Comisión de 12 de octubre de 2006, N 427/06 — Reino Unido — *Rail Environmental Benefit Procurement Scheme* (REPS), op. cit.

⁽⁸⁾ Tal podría ser el caso para las medidas en favor de la interoperabilidad en la red transeuropea de transporte, tal como se define en último lugar en la Decisión n° 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión n° 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 167 de 30.4.2004, p. 1).

110. En cualquier caso, si el beneficiario de la ayuda es una empresa ferroviaria, debe demostrarse que la ayuda tiene realmente un efecto incitativo de transferencia modal hacia el ferrocarril. Para ello, en principio, la ayuda deberá reflejarse en el precio que se exija del pasajero o del cargador, ya que ese factor es determinante a la hora de optar por el ferrocarril o por otros modos de transporte más contaminantes, como la carretera ⁽¹⁾.
111. Por último, en lo que se refiere específicamente a las ayudas a la utilización de la infraestructura y a la reducción de los costes externos, deben existir perspectivas realistas de mantenimiento del tráfico transferido hacia el ferrocarril para que la ayuda desemboque en una transferencia sostenible del tráfico.

6.3.3. Conclusión

112. Las ayudas a la utilización de la infraestructura ferroviaria, a la reducción de los costes externos y a la interoperabilidad que sean necesarias y proporcionadas y, en consecuencia, no falseen la competencia en una medida contraria al interés común deben considerarse compatibles en virtud del artículo 73 del Tratado.

6.4. Compatibilidad de las ayudas de investigación y desarrollo

113. En el ámbito del transporte terrestre, el artículo 3, apartado 1, letra c), del Reglamento (CE) n° 1107/70, adoptado en virtud del artículo 73 del Tratado CE, prevé la posibilidad de conceder ayudas de investigación y desarrollo. La Comisión ha desarrollado en fecha reciente una práctica en la aplicación de esa disposición ⁽²⁾.
114. El artículo 9, apartado 2, letra b), del Reglamento OSP recoge el texto del artículo 3, apartado 1, letra c), del Reglamento (CE) n° 1107/70. En virtud de dicha disposición, las ayudas que: tengan por objeto facilitar la investigación o el desarrollo de formas y técnicas de transporte ferroviario de pasajeros más económicas para la colectividad, se limiten a la fase experimental y no se refieran a la fase de explotación comercial de estas formas y técnicas, deben considerarse conformes a las necesidades de coordinación de los transportes.
115. El artículo 9, apartado 2, letra b) se aplica, por otro lado, sin perjuicio del artículo 87 del Tratado. Por lo tanto, las ayudas de investigación, desarrollo e innovación en el ámbito del transporte de pasajeros, cuando no estén sujetas a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento OSP, y las ayudas que sólo se refieran al transporte de mercancías, podrán considerarse compatibles en virtud del artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado.
116. A este respecto, la Comisión ha definido en el marco comunitario sobre ayudas estatales de investigación, desarrollo e innovación ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «el marco comunitario») las condiciones en las que declarará compatibles las ayudas de este tipo en virtud del artículo 87, apartado 3, letra c) del Tratado. Este marco se aplica «a las ayudas de investigación y desarrollo e innovación en todos los sectores regidos por el Tratado. Se aplica igualmente a aquellos sectores que se rigen por normativas comunitarias específicas sobre ayudas estatales, salvo disposición contraria de dichas normativas» ⁽⁴⁾. Se aplica por tanto a las ayudas de investigación, desarrollo e innovación en el sector del transporte ferroviario que no se incluyan en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 1, letra c), del Reglamento (CEE) n° 1107/70 o del artículo 9 del Reglamento OSP (tras la entrada en vigor de este último Reglamento).
117. No puede excluirse que la compatibilidad de las ayudas de investigación y desarrollo pueda analizarse directamente en virtud del artículo 73 del Tratado CE, si persigue un objetivo que responde a la necesidad de coordinación de los transportes. En tal caso, convendrá comprobar las condiciones mencionadas anteriormente, en particular el hecho de que la ayuda deba ser necesaria y proporcionada en

⁽¹⁾ Tratándose de las medidas a que se refiere el artículo 15, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/96/CE, puede considerarse que hay un impacto sobre el precio del transporte, salvo que se demuestre lo contrario. Véase, en particular, la Decisión de la Comisión de 2 de abril de 2008, NN 46/B/06, Eslovaquia — *Excise duty exemptions and reductions provided for by Council Directive 2003/96/EC (transport sector)*, pendiente de publicación.

⁽²⁾ Decisión de la Comisión de 30 de mayo de 2007, N 780/06 — Países Bajos — *Onderzoek en ontwikkeling composiet scheepsconstructie en multi-purposelaaaruim*; el proyecto «CompoCaNord» (DO C 227 de 27.9.2007, p. 5); Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006, N 556/05 — Países Bajos — Ayuda a la protección del medio ambiente y la innovación en el transporte público en la provincia de Gelderland (DO C 207 de 30.8.2006); Decisión de la Comisión de 20 de julio de 2005, N 63/05 — República Checa — Programa para ahorro de energía y uso de combustibles alternativos en el sector del transporte (DO C 83 de 6.4.2006).

⁽³⁾ DO C 323 de 30.12.2006, p. 1.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, punto 2.1.

relación con el objetivo contemplado y no perjudicar a los intereses generales de la Comunidad. La Comisión considera que los principios generales enunciados en el marco comunitario son pertinentes para analizar los distintos criterios.

7. GARANTÍAS ESTATALES A LAS EMPRESAS FERROVIARIAS

118. La Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía ⁽¹⁾ define el régimen jurídico aplicable a las garantías estatales, incluso en el ámbito del transporte ferroviario.
119. Dicha Comunicación indica, en el punto 2.1.3, que la Comisión considera «constitutivas de ayuda en forma de garantía las condiciones de crédito más ventajosas obtenidas por empresas cuya forma jurídica impide la posibilidad de quiebra u otros procedimientos de insolvencia o prevé explícitamente una garantía o cobertura de pérdidas por parte del Estado».
120. Con arreglo a una práctica constante, la Comisión considera incompatibles con el Tratado CE las garantías ilimitadas en un sector abierto a la competencia. En virtud del principio de proporcionalidad, no pueden, en particular, justificarse por misiones de interés general. En efecto, resulta imposible, en el caso de una garantía ilimitada, comprobar que el importe de la ayuda no supera los costes netos de prestación del servicio público ⁽²⁾.
121. Si las garantías estatales se conceden a empresas que están presentes tanto en mercados competitivos como no competitivos, la Comisión acostumbra a solicitar la supresión total de la garantía ilimitada concedida al conjunto de la empresa ⁽³⁾.
122. Varias empresas ferroviarias se acogen a garantías ilimitadas. Éstas suelen ser una herencia de estatutos particulares de monopolios históricos creados para las empresas ferroviarias antes de la entrada en vigor del Tratado o antes de la apertura a la competencia del mercado de los servicios de transporte ferroviario.
123. Según la información que obra en poder de la Comisión, esas garantías constituyen, en gran medida, ayudas existentes. Se invita a los Estados miembros afectados a informar a la Comisión de las condiciones de aplicación de dichos regímenes de ayudas existentes así como de las medidas previstas para suprimirlos, según el procedimiento definido en la sección 8.3.

8. DISPOSICIONES FINALES

8.1. Normas sobre la acumulación de ayudas

124. Los límites de las ayudas que establecen las presentes Directrices son aplicables independientemente de que la ayuda se financie íntegramente por medio de recursos estatales o por medio de recursos comunitarios, en totalidad o en parte. Las ayudas autorizadas en aplicación de estas Directrices no podrán acumularse con otras ayudas estatales a efectos del artículo 87, apartado 1, del Tratado, ni con otras financiaciones comunitarias, si dicha acumulación da lugar a un nivel de ayuda superior al previsto en estas Directrices.
125. En caso de ayudas de finalidad distinta correspondientes a los mismos costes subvencionables, se aplicará el límite más favorable.

8.2. Fecha de aplicación

126. La Comisión aplicará las presentes Directrices a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

La Comisión aplicará las presentes Directrices a todas las ayudas notificadas o no notificadas sobre las que se pronuncie a partir de la fecha de publicación de dichas Directrices.

⁽¹⁾ DO C 71 de 11.3.2000, p. 14.

⁽²⁾ Decisión 2005/145/CE de la Comisión, de 16 de diciembre de 2003, relativa a las ayudas estatales concedidas por Francia a EDF y al sector de las industrias eléctricas y del gas (DO L 49 de 22.2.2005 p. 9); Decisión de la Comisión, de 24 de abril de 2007, en el asunto E-12/05, Polonia, Garantía ilimitada en favor de Poczta Polska (DO C 284 de 27.11.2007, p. 2); Decisión de la Comisión, de 27 de marzo de 2002, en el asunto E-10/00, Alemania, Garantías del Estado a entidades públicas de crédito en Alemania (DO C 150 de 22.6.2002, p. 7).

⁽³⁾ *Ibidem*.

8.3. Medidas apropiadas

127. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 88, apartado 1, del Tratado, la Comisión propone que los Estados miembros modifiquen sus regímenes de ayudas existentes relacionados con las ayudas estatales a que se refieren estas Directrices, para cumplirlas a más tardar en un plazo de dos años tras su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en el capítulo sobre las garantías estatales. La Comisión invita a los Estados miembros a confirmar por escrito que aceptan esas propuestas de medidas apropiadas a más tardar un año tras la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
128. Si un Estado miembro omite confirmar su aceptación por escrito antes de esa fecha, la Comisión aplicará el artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE ⁽¹⁾, e incoará, si procede, el procedimiento que establece dicho artículo.

8.4. Período de validez e informe

129. La Comisión se reserva el derecho de modificar las presentes Directrices. Presentará un informe sobre su aplicación antes de cualquier modificación y, a más tardar, cinco años tras su fecha de publicación.

⁽¹⁾ DO L 83 de 27.3.1999, p. 1. Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 1791/2006.