

Bruselas, 18.6.2024
C(2024) 3948 final

ANNEX

ANEXO

de la

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Aprobación del texto del proyecto de
COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

Directrices sobre ayudas estatales en el sector del transporte terrestre y multimodal

ANEXO

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Directrices sobre ayudas estatales en el sector del transporte terrestre y multimodal

PROYECTO

ÍNDICE

1.	Introducción	3
1.1	Contexto general.....	3
1.2	Objetivo de las presentes Directrices	6
1.2.1	El sector ferroviario.....	9
1.2.2	El sector de las vías navegables	12
1.2.3	El sector del transporte multimodal.....	13
2.	Ámbito de aplicación y definiciones	15
2.1	Ámbito de aplicación.....	15
2.2	Definiciones.....	19
2.3	Estructura de las Directrices	24
3.	Medidas no sujetas a notificación	24
4.	Ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes	25
4.1	Condiciones generales de compatibilidad	25
4.1.1	Condiciones de compatibilidad fundamentales	26
4.1.2	Respeto de otras disposiciones del Derecho de la UE.....	29
4.1.3	Acumulación	29
4.1.4	Transparencia	29
4.2	Condiciones de compatibilidad de categorías específicas de ayudas para la coordinación de los transportes	31
4.2.1	Ayudas de funcionamiento	31
4.2.2	Ayudas a la inversión	38
5.	Ayudas que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril.....	58
5.1	Disposiciones generales	58
5.2	Verdadero servicio de interés económico general.....	59
5.3	Necesidad de un acto de atribución que concrete las obligaciones de servicio público y los métodos de cálculo de la compensación	61
5.4	Duración del período de atribución	61

5.5	Conformidad con la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único y de la Directiva sobre transparencia	61
5.6	Conformidad con las reglas de contratación pública de la UE.....	62
5.7	Ausencia de discriminación.....	62
5.8	Importe de la compensación.....	62
5.9	Requisitos adicionales que pueden ser necesarios para garantizar que las ayudas no pongan en peligro los intereses generales de la UE	63
5.10	Transparencia	63
5.11	Condiciones y obligaciones impuestas en las decisiones de la Comisión.....	64
6.	Flujos financieros en las empresas ferroviarias integradas verticalmente	64
7.	Plan de evaluación <i>ex post</i>	66
8.	Presentación de informes y seguimiento.....	68
9.	Aplicabilidad	68
10.	Revisión.....	69
Anexo I.....		70
Anexo II.....		73

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Contexto general

1. La creación de un mercado común del transporte ha sido desde hace bastante tiempo un objetivo de la Unión Europea (UE), promovido mediante la liberalización. En la UE en particular, los servicios de transporte por vías navegables están completamente liberalizados desde los años 90¹ y los servicios de transporte ferroviario también se han liberalizado gradualmente en las últimas décadas².
2. Entre 2001 y 2016, los colegisladores de la Unión adoptaron cuatro paquetes legislativos sobre los servicios de transporte ferroviario para abrir progresivamente a la competencia los mercados de los servicios de transporte ferroviario, tanto el transporte de mercancías como el de pasajeros. El mercado del transporte ferroviario de mercancías se abrió a la competencia el 15 de marzo de 2003 en la Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías³, el 1 de enero de 2006 respecto del transporte internacional de mercancías en toda la red a escala europea⁴ y el 1 de enero de 2007 respecto del cabotaje ferroviario de mercancías⁵. El mercado del transporte ferroviario de pasajeros solo se abrió a la competencia en 2010 respecto del transporte internacional⁶ y, posteriormente, de manera total en 2019, tras la adopción del «cuarto paquete ferroviario»⁷, con el que se pretendía completar el espacio ferroviario europeo único, establecido por la Directiva 2012/34/UE («Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único») ⁸. Con el cuarto paquete

¹ El Reglamento (CEE) n.º 3921/91 del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías de personas por vía navegable en un Estado miembro (DO L 373 de 31.12.1991, p. 1), aplicable desde el 5 de enero de 1994, se basa en los principios generales de igualdad de trato y libre prestación de servicios, según los cuales los transportistas no residentes deben poder prestar servicios de transporte nacional (cabotaje) en las vías navegables de la Unión Europea. El Reglamento (CE) n.º 1356/96 del Consejo, de 8 de julio de 1996, relativo a las normas comunes aplicables al transporte de mercancías o personas por vía navegable entre los Estados miembros con el fin de obtener la libre prestación de servicios en dicho transporte (DO L 175 de 13.07.1996, p. 7), aplicable desde el 2 de agosto de 1996, introdujo un régimen normativo común para la libre prestación de servicios en las vías navegables internacionales.

² La primera iniciativa normativa de principios de los años 90 fue adoptada y pasó a ser la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 237 de 24.8.1991, p. 25), que los Estados miembros debían transponer antes del 1 de enero de 1993.

³ Artículo 10, apartado 3, de la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 75 de 15.3.2001, p. 1).

⁴ Artículo 1, punto 2, letra a), de 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 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 164 de 30.4.2004, p. 164).

⁵ Véase la nota a pie de página n.º 4.

⁶ Con la Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, 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 infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización (DO L 315 de 3.12.2007, p. 44), se abrió a la competencia el transporte ferroviario internacional de pasajeros, con efecto a partir del 1 de enero de 2010.

⁷ El cuarto paquete ferroviario es un conjunto de seis textos legislativos destinados a culminar el mercado único de los servicios ferroviarios. Véase este enlace: https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_es.

⁸ Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO L 343 de 14.12.2012, p. 32), que consolida y deroga, con efecto a partir del 17 de junio de 2015, la Directiva 91/440/CEE, en la versión resultante de la modificación introducida por las Directivas 2001/12/CE y 2004/51/CE, y la Directiva 2007/58/CE, con efecto a partir del 17 de junio de 2015.

ferroviario se introdujo, por ejemplo, el derecho general de las empresas ferroviarias⁹ establecidas en un Estado miembro a prestar todos los tipos de servicios de pasajeros en la Unión Europea (con algunas limitaciones)¹⁰ y el principio de licitación obligatoria de los contratos públicos de servicios ferroviarios¹¹.

3. La apertura del mercado ferroviario exige que haya igualdad de condiciones, en particular entre las empresas públicas y privadas, para lograr una competencia efectiva. Cuando las empresas ferroviarias tradicionales están integradas verticalmente y son de propiedad pública, la refinanciación intragrupo no sujeta a las condiciones de mercado puede falsear la competencia, en parte porque se desincentiva la entrada en el mercado. Por lo tanto, se debe cumplir íntegramente el marco jurídico que rijan las transacciones financieras en las empresas públicas e integradas verticalmente del sector ferroviario, y controlarse adecuadamente.
4. También es necesario garantizar unas condiciones de competencia equitativas para fomentar la competencia entre los distintos modos de transporte, teniendo en cuenta los distintos niveles de efectos externos (positivos y negativos) de los distintos modos de transporte¹². La sostenibilidad del sector del transporte es fundamental para garantizar la conectividad en toda Europa, fomentar la cohesión económica, social y territorial en consonancia con los artículos 170 y 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («el Tratado») y lograr los objetivos climáticos de la UE.
5. En su Libro Blanco de 2011 sobre el transporte¹³, la Comisión fijó el objetivo de reducción del 20 % de las emisiones del transporte entre 2008 y 2030¹⁴ y de reducción de al menos el 60 % entre 1990 y 2050. En su Comunicación de 2016 titulada «Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones»¹⁵, la Comisión propuso medidas para acelerar la descarbonización del transporte europeo. El Pacto Verde Europeo, presentado por la Comisión en 2019¹⁶, tenía como objetivo transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050¹⁷.

⁹ Definición del artículo 3, punto 1, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único; véase la nota a pie de página n.º 8.

¹⁰ En virtud de la Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que modifica la Directiva 2012/34/UE, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias (DO L 352 de 23.12.2016, p. 1), se concedió a las empresas ferroviarias acceso a las redes ferroviarias nacionales desde el 1 de enero de 2019 a tiempo para el horario de servicio que se iniciaba el 14 de diciembre de 2020.

¹¹ Con el Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril (DO L 354 de 23.12.2016, p. 22), se introdujo la obligación de adjudicar de forma competitiva los contratos públicos de servicios a partir del 3 de diciembre de 2019, con un período transitorio que finalizaba el 24 de diciembre de 2023.

¹² Mediante la política común de transportes también se deben tratar de conseguir los objetivos medioambientales fijados por el Tratado. El artículo 11 del Tratado establece que: «[l]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

¹³ Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible [COM(2011) 144 final, de 28.3.2011, punto 6].

¹⁴ Excluido el transporte marítimo internacional, para el que pidió una reducción del 40 % de las emisiones entre 2005 y 2050.

¹⁵ COM(2016) 501 final, de 20.7.2016.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019) 640 final, de 11.12.2019].

¹⁷ Véase la nota a pie de página n.º 16.

A tal fin, la Comisión fijó el objetivo de reducir en un 55 % como mínimo las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990¹⁸.

6. En diciembre de 2020, tras la publicación de la Evaluación del Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» (White Paper Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system, documento en inglés)¹⁹, la Comisión presentó la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente²⁰. En dicha Estrategia se establece la hoja de ruta para asentar firmemente el sector europeo del transporte en la senda adecuada para un futuro sostenible e inteligente, sobre la base de las conclusiones del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte. Los escenarios en que se fundamenta la Estrategia, similares a los que apoyan el Plan del Objetivo Climático para 2030, demuestran que la combinación de las medidas políticas propuestas puede causar una reducción del 90 % de las emisiones del sector del transporte para 2050. Con el paquete de propuestas legislativas «Objetivo 55»²¹ se pretende contribuir a la consecución de esos objetivos promoviendo, entre otros aspectos, formas de transporte y combustibles para el transporte más limpios para situar a la UE en la vía hacia la neutralidad climática para 2050²².
7. El objetivo de la UE de conseguir la neutralidad climática para 2050 no puede lograrse sin una transformación ecológica y digital fundamental de todos los modos de transporte europeos.
8. El sector del transporte representa aproximadamente una cuarta parte de todas las emisiones de gases de efecto invernadero producidas de origen humano en la UE y es una de las principales causas de la contaminación atmosférica. El transporte también genera otros efectos externos negativos (como la contaminación acústica, los accidentes y la congestión de vehículos) que no se tienen suficientemente en cuenta en el cálculo de los costes de los usuarios del transporte, por ejemplo, en el transporte por carretera y aéreo. Por lo tanto, es necesario actuar de manera decisiva para transferir más tráfico a formas de transporte más sostenibles y optimizar el funcionamiento de las cadenas logísticas multimodales²³. La ecologización del sector del transporte está respaldada por varias iniciativas normativas, en particular las iniciativas con las que se pretende crear una red transeuropea integral de transporte²⁴, facilitar el transporte por vías navegables²⁵ y revisar

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos» [COM(2020) 562 final, de 17.9.2020].

¹⁹ SWD(2020) 410 final, de 10.12.2020.

²⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro» [COM(2020) 789 final, de 9.12.2020].

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «“Objetivo 55”: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática» [COM(2021) 550 final, de 14.7.2021].

²² Véase la sección 2.2.2. la Comunicación citada en la nota a pie de página n.º 21.

²³ Véase la nota a pie de página n.º 20.

²⁴ La política de la Red Transeuropea de Transporte («política de la RTE-T») se basa en el Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n.º 661/2010/UE (DO L 348 de 20.12.2013, p. 1). Este Reglamento se está revisando para que la red sea más segura, sostenible, rápida y cómoda para sus usuarios.

²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «NAIADES III: Boosting future-proof European inland waterway transport» (NAIADES III: Impulsar el transporte por vías navegables europeo con perspectivas de futuro) [COM(2021) 324 final, de 24.6.2021].

la Directiva de transporte combinado²⁶. Para lograr estos objetivos de ecologización, se necesitan grandes inversiones. La política de competencia y, especialmente, la normativa sobre ayudas estatales desempeñan una función importante haciendo posible que la UE cumpla los objetivos del Pacto Verde en aquellos casos en que el mercado por sí solo no dispone de medios o incentivos suficientes para lograr dichos objetivos (véase el punto 13), ya que orientan la actuación de los Estados miembros para tratar las deficiencias de los mercados pertinentes, al tiempo que garantizan que las ayudas públicas no afecten indebidamente al funcionamiento del mercado interior.

9. Garantizar que el tráfico de mercancías y pasajeros pueda discurrir ininterrumpidamente entre las redes y los modos de transporte nacionales («interoperabilidad») es un objetivo general de la política de transportes de la UE, que contribuye a la consecución de otros grandes objetivos de la UE²⁷. El transporte se ha convertido en una actividad de escala mundial, tanto en lo que se refiere a las redes de las que se sirven los pasajeros y las mercancías, cada vez más transfronterizas, como en lo que se refiere a los modos de transporte implicados, ya que los trayectos combinan cada vez más soluciones de transporte múltiple. Sin embargo, la conexión de las redes y los modos de transporte en toda la Unión Europea sigue viéndose lastrada por obstáculos normativos y técnicos. Hace falta invertir considerablemente en interoperabilidad para completar el Espacio único europeo de transporte y para que los ciudadanos y las empresas de la UE puedan aprovechar plenamente las ventajas de contar con un espacio de transporte interconectado. También es preciso realizar inversiones sustanciales para la implantación de las infraestructuras digitales correspondientes, en particular las necesarias para garantizar la cobertura ininterrumpida con infraestructuras de conectividad 5G en los principales corredores de transporte de Europa y así hacer posibles la prestación de una amplia gama de servicios y el establecimiento de niveles más elevados de automatización en diferentes aplicaciones de movilidad²⁸. Este es un objetivo importante de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, con el que se pretende lograr la transformación digital de la Unión Europea para 2030.

1.2 Objetivo de las presentes Directrices

10. Para evitar que las ayudas estatales falseen o amenacen con falsear la competencia en el mercado interior y afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, el artículo 107, apartado 1, del Tratado establece el principio de la prohibición de las ayudas estatales. Con carácter excepcional, el artículo 93 del Tratado establece que las ayudas para la coordinación de los transportes terrestres y para el reembolso de determinadas

²⁶ Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros (DO L 368 de 17.12.1992, p. 38).

²⁷ Como lo son el buen funcionamiento del mercado interior, el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial, y la competitividad y la seguridad de las redes europeas de transporte.

²⁸ Como se indica en el Plan de Acción de 2016 sobre la 5G [COM(2016) 588] y en el programa estratégico de la Década Digital para 2030, que sienta las bases para el establecimiento de un proyecto plurinacional para la implantación paneuropea de corredores 5G [Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030]. El Reglamento de la Infraestructura de Gigabit [Reglamento (UE) 2024/1309 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se establecen medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de gigabit, se modifica el Reglamento (UE) 2015/2120 y se deroga la Directiva 2014/61/UE (DO L, 2024/1309, 8.5.2024)] se aplica a las solicitudes razonables de acceso a las infraestructuras físicas para instalar elementos de redes de muy alta capacidad.

obligaciones inherentes a la noción de servicio público son compatibles con los Tratados en el sector del transporte terrestre²⁹.

11. El Tribunal de Justicia ha dictaminado que, con arreglo al artículo 93 del Tratado, las ayudas al transporte solo son compatibles con el Tratado en supuestos bien definidos en que no perjudiquen a los intereses generales de la UE³⁰.
12. En lo que se refiere a las ayudas para la coordinación de los transportes terrestres, la Comisión considera que el concepto de «coordinación de los transportes», utilizado en el artículo 93 del Tratado, tiene un significado que excede de la mera facilitación del desarrollo de una actividad económica. Supone una intervención de los poderes públicos destinada a orientar la evolución del sector del transporte en pro del interés común.
13. Diversas deficiencias del mercado pueden justificar la intervención de los poderes públicos en el sector del transporte terrestre. En primer lugar, el sector del transporte conlleva muchos efectos externos negativos, como la congestión de vehículos o la contaminación. No es fácil tener en cuenta estos efectos externos en las tarificaciones del acceso a las infraestructuras de transporte. Ello puede ocasionar disparidades en el precio de los distintos modos de transporte, que podrían corregirse con el apoyo de los poderes públicos a los modos de transporte que generen menos costes externos. 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. En tercer lugar, el sector del transporte también adolece de la desventaja del pionero que impide el desarrollo de los modos de transporte con menores costes externos pero que no atraen suficientes inversiones porque la inversión en esos modos de transporte no es lo suficientemente rentable. Por último, algunas empresas del sector del transporte pueden tener dificultades para conseguir financiación debido a su posición en el mercado, que les impide disponer de información suficiente.
14. Por lo que se refiere a las ayudas para el cumplimiento de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público, el Reglamento (CE) n.º 1370/2007³¹ establece las condiciones en las que pueden organizarse y financiarse desde el 2 de diciembre de 2009³² los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y otros modos ferroviarios (tranvía, metro) y por carretera (autobús) [y por vías navegables en caso de que los Estados miembros decidan aplicar el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 a dichos servicios³³]. Por lo que se refiere al transporte de mercancías, el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 estableció un período transitorio de tres años que comenzaba el 3 de diciembre

²⁹ Según el artículo 100 del Tratado, el título VI (Transportes) del Tratado solo se aplica, en principio, a los transportes por ferrocarril, carretera y vías navegables. Estos tres tipos de transporte se denominan generalmente «transporte terrestre», a diferencia de los transportes marítimo y aéreo.

³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de octubre de 1978, Comisión/Bélgica, 156/77, ECLI:EU:C:1978:180, apartado 10.

³¹ Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO L 315 de 3.12.2007, p. 1).

³² Entre estas condiciones están la definición de las obligaciones de servicio público, el objeto de los contratos públicos de servicios, el procedimiento de adjudicación de dichos contratos y el cálculo de la compensación abonada a las empresas que prestan servicios de transporte público. Si se cumple lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, la compensación se considera compatible con el mercado interior y exenta de la obligación de notificación previa a la Comisión que impone el artículo 108, apartado 3, del Tratado.

³³ Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1370/2007; véase la nota a pie de página n.º 31.

de 2009, en virtud del cual el Reglamento (CEE) n.º 1191/69³⁴ seguía siendo aplicable a los servicios de transporte de mercancías. Por lo tanto, la Comisión evaluó la compatibilidad hasta la fecha de las ayudas abonadas desde el 3 de diciembre de 2012 por la prestación de servicios de transporte de mercancías por ferrocarril, por carretera y por vías navegables directamente con arreglo al artículo 93 del Tratado³⁵.

15. En virtud del artículo 93 del Tratado, los Estados miembros pueden, en determinados supuestos, imponer obligaciones específicas para garantizar la prestación de servicios de transporte adecuados. En las políticas de la Comisión mencionadas en el punto 5 se ha subrayado la necesidad de garantizar la prestación de servicios de transporte descarbonizados adecuados. Dado que el estado de la oferta en el sector del transporte y las necesidades de la Unión demuestran que puede haber escasez de servicios económicamente viables en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril, la Comisión reconoce que la prestación de servicios de transporte de mercancías por ferrocarril puede redundar en interés de la sociedad en su conjunto³⁶, entendiéndose que, en cualquier caso, el Estado miembro de que se trate debe demostrar que presentan características especiales que los distinguen de los servicios comerciales de transporte de mercancías si tales servicios se ofrecen en el mercado³⁷. La Comisión ha observado que los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril no siempre pueden prestarse con garantía de lucro y, en circunstancias excepcionales, pueden precisar de ayuda financiera pública en forma de compensación por servicio público. Corresponde a los Estados miembros determinar las necesidades de conectividad de sus usuarios del transporte y la ayuda que pueda ser necesaria, en su caso. No obstante, antes de considerar la posibilidad de establecer obligaciones de servicio público para el transporte de mercancías por ferrocarril, los Estados miembros deben hacer todo lo posible por generar unas condiciones marco normativas y económicas favorables para los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril para los que haya demanda, que deberán prestarse con carácter comercial. La adecuación de los servicios de transporte debe valorarse teniendo en cuenta el estado de la oferta y la demanda en el sector del transporte y las necesidades de la comunidad. Al mismo tiempo, la compensación económica por esas obligaciones debe estar sujeta a condiciones que minimicen los falseamientos de la competencia en el mercado interior. Por lo tanto, es necesario aclarar las condiciones en las que la compensación por servicio público debe considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 93 del Tratado.
16. En las Directrices sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias, adoptadas por la Comisión en 2008 (en lo sucesivo, «Directrices de 2008»)³⁸, se codificó la práctica de la Comisión en cuanto a la aplicación del artículo 93 del Tratado a las empresas ferroviarias. En las Directrices de 2008 también figuraban incentivos para aumentar la cuota del transporte ferroviario. Las Directrices de 2008 tenían por objeto acompañar la

³⁴ Reglamento (CEE) n.º 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 [DO, edición especial en español, capítulo 08, tomo 001, p. 131], en la versión resultante de la modificación introducida por el Reglamento (CEE) n.º 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991 (DO L 169 de 29.6.1991, p. 1).

³⁵ Véase la Decisión de la Comisión de 24 de noviembre de 2023, en el asunto SA.32953, Italia, Medidas de ayuda estatal en favor de Trenitalia SpA (pendiente de publicación en el DO).

³⁶ Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO C 8 de 11.1.2012, p. 4), apartado 50.

³⁷ Véanse las directrices interpretativas de la Comisión del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera (DO C 92 de 29.3.2014, p. 1), punto 2.1.3.

³⁸ Comunicación de la Comisión «Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias» (DO C 184 de 22.7.2008, p. 13).

liberalización del sector ferroviario y completar el mercado ferroviario europeo único logrando la interoperabilidad plena. En las Directrices de 2008 no se fija una fecha en la que dejan de ser efectivas, pero en el control de adecuación llevado a cabo por la Comisión en 2020³⁹ se concluyó que las Directrices de 2008 debían revisarse para reflejar la práctica decisoria desarrollada por la Comisión en relación con las ayudas estatales evaluadas directamente con arreglo al artículo 93 del Tratado, la evolución del mercado y los objetivos estratégicos perseguidos por el Pacto Verde Europeo.

17. Con las presentes Directrices, la Comisión: i) sustituye las Directrices de 2008, ii) codifica su práctica decisoria en materia de ayudas estatales para la coordinación de los transportes con arreglo al artículo 93 del Tratado (no solo en cuanto al transporte ferroviario, sino también al transporte por vías navegables y al transporte multimodal), iii) ofrece una guía sobre las reglas aplicables a las ayudas estatales a los servicios de transporte público de mercancías por ferrocarril, iv) reitera el régimen aplicable a las empresas ferroviarias integradas verticalmente y v) aclara las obligaciones de información de los Estados miembros.
18. El objetivo de tal revisión es contribuir a lograr la transición a la neutralidad climática que persigue el Pacto Verde Europeo, garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas en los sectores del transporte por ferrocarril, por vías navegables y multimodal. Las presentes Directrices y el Reglamento de la Comisión (recientemente adoptado) por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 93, 107 y 108 del Tratado (en lo sucesivo denominado «Reglamento de exención por categorías para el transporte»)⁴⁰ tienen por objeto fomentar formas de transporte sostenibles orientando la actuación de los Estados miembros hacia los tipos de ayuda potencialmente menos falseadores de la competencia en el sector del transporte terrestre.

1.2.1 El sector ferroviario

19. El sector ferroviario reviste una importancia estratégica para la UE. Se transportan por ferrocarril alrededor de 1 600 millones de toneladas de mercancías y 9 000 millones de pasajeros cada año en la UE y este sector contribuye de manera importante a la combinación de transportes terrestres de la UE⁴¹, ya que proporciona un transporte limpio y un alto grado de eficiencia en términos de número de pasajeros transportados por vehículo y viaje. Dado su valor como modo de transporte motorizado más sostenible y ecológico, el transporte ferroviario es crucial para lograr los objetivos del Pacto Verde Europeo. Sin embargo, como se confirma en el estudio encargado por la Comisión para

³⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 30 de octubre de 2020, «Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit» (Control de adecuación del paquete de modernización de las ayudas estatales de 2012, las Directrices sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias y el seguro de crédito a la exportación a corto plazo) [SWD(2020) 257 final].

⁴⁰ [Insértese la referencia una vez adoptado]

⁴¹ En 2019, antes del brote de la pandemia de COVID-19, el volumen de tráfico de pasajeros de la UE alcanzó los 414 000 millones de pasajeros-kilómetro de un total de aproximadamente 6 billones de pasajeros-kilómetro de transporte terrestre. Para prevenir la propagación de la pandemia de COVID-19, los países impusieron medidas restrictivas en marzo de 2020 que afectaron considerablemente al transporte ferroviario de pasajeros. A pesar de la recuperación constante de los volúmenes de tráfico, en comparación con 2019, en 2021 el número de pasajeros por ferrocarril en los Estados miembros seguía siendo un 37 % inferior al de 2019. También en 2018, el volumen de tráfico de mercancías en la UE alcanzó los 400 000 millones de toneladas-kilómetro, de un total de 2,5 billones en el conjunto del transporte terrestre. Las restricciones relacionadas con la COVID-19 también tuvieron un efecto significativo en el transporte de mercancías por ferrocarril, aunque menor que en el caso del transporte de pasajeros por ferrocarril. En 2021, los volúmenes de tráfico de la UE casi alcanzaron el nivel máximo de 2018: 399 000 millones de toneladas-kilómetro (fuente: [Eurostat](#)).

la revisión de las Directrices de 2008⁴², el sector ferroviario sigue adoleciendo de varias dificultades que hacen que el mercado sea incapaz de lograr los objetivos del Pacto Verde Europeo. No se trata solo de que el número y la capacidad actuales de las instalaciones ferroviarias no podrían dar cabida al aumento deseado del tráfico, sino que la red ferroviaria en toda la UE sigue siendo en gran medida inadecuada debido a la falta de conexiones entre las terminales de transporte y a la falta de coordinación entre los sistemas de transporte ferroviario de los distintos Estados miembros. Además, una parte significativa del parque de material rodante de la UE se acerca al final de su vida útil y su renovación no puede darse por sentada, dado que es posible que las empresas ferroviarias más pequeñas no puedan asumir la inversión financiera necesaria sin ayuda pública.

20. Como se puso de relieve en el control de adecuación llevado a cabo por la Comisión en 2020⁴³, varios aspectos de las Directrices de 2008 han quedado obsoletos y, de hecho, ya no se aplican. Por ejemplo, las condiciones para cancelar la deuda histórica vinculada directamente a la actividad de transporte ferroviario quedaron obsoletas⁴⁴, al igual que las condiciones específicas para reestructurar las ramas de transporte de mercancías de las empresas ferroviarias, que solo eran de aplicación hasta el 1 de enero de 2010⁴⁵, y la sección relativa a la supresión de las garantías estatales ilimitadas⁴⁶. Las presentes Directrices ya no incluyen estos elementos.
21. Del mismo modo, los criterios de compatibilidad de las ayudas para la compra y la renovación de material rodante fijados en las Directrices de 2008⁴⁷ hacían referencia a otras Directrices sobre ayudas estatales cuyo período de validez ya acabó o que han sido sustituidas entre tanto⁴⁸. Las presentes Directrices eliminan esas condiciones y fijan un nuevo régimen para las ayudas para la adquisición de material rodante a fin de facilitar la entrada en el mercado o la expansión de nuevas empresas (véase la sección 4.2.2.3). Al formular las nuevas condiciones, la Comisión ha tenido en cuenta que el parque de material rodante está próximo al fin de su vida útil prevista o ya lo ha rebasado⁴⁹, que la falta de normalización técnica en los Estados miembros impide el intercambio de material rodante entre los Estados miembros⁵⁰ y que las pequeñas y medianas empresas

⁴² Estudio para la evaluación de impacto de la revisión de las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias [E.CA Economics et al. (2022)].

⁴³ Véase la nota a pie de página n.º 39.

⁴⁴ Capítulo 4 de las Directrices de 2008; véase la nota a pie de página n.º 38. El punto 56 de las Directrices de 2008 se refiere a las ayudas destinadas a compensar deudas claramente determinadas e individualizadas contraídas antes del 15 de marzo de 2001 o de la fecha posterior de adhesión del Estado miembro de que se trate a la Unión Europea.

⁴⁵ Capítulo 5 de las Directrices de 2008; véase la nota a pie de página n.º 38.

⁴⁶ Capítulo 7 de las Directrices de 2008; véase la nota a pie de página n.º 38. Según el punto 4.1 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DO C 155 de 20.6.2008, p. 10), las garantías ilimitadas son, en principio, incompatibles con el Tratado. Esta regla se aplica a todos los sectores económicos, incluido el sector del transporte.

⁴⁷ Capítulo 3 de las Directrices de 2008; véase la nota a pie de página n.º 38.

⁴⁸ A saber, las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO C 244 de 1.10.2004, p. 2), las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 82 de 1.4.2008, p. 1), las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 (DO C 54 de 4.3.2006, p. 13), el Reglamento (CE) n.º 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) y el Reglamento (CEE) n.º 1191/69 (mencionado en la nota a pie de página n.º 34), que ya no están en vigor.

⁴⁹ Aunque existen diferencias entre los Estados miembros, al ritmo actual de renovación (observado en los últimos diez años) el tamaño del parque de material rodante de la UE, en particular de los trenes de pasajeros, disminuirá en los próximos diez años.

⁵⁰ La falta de normalización técnica es el resultado de las diferencias en la infraestructura ferroviaria de los distintos Estados miembros en cuanto a los sistemas de señalización, electrificación y tensión y ancho de vía

ferroviarias («pymes») y los nuevos entrantes tienen dificultades para renovar o aumentar su parque de material rodante debido a los costes elevados de inversión que conlleva la adquisición de material rodante y a las dificultades para conseguir financiación⁵¹.

22. Por lo que se refiere a las ayudas para la coordinación de los transportes, las presentes Directrices introducen las novedades descritas en los puntos 23 a 26.
23. A diferencia de las Directrices de 2008, las presentes Directrices son de aplicación no solo a las empresas ferroviarias, sino también a otros operadores ferroviarios⁵². También son de aplicación a las empresas que desarrollan su actividad en el lado de la demanda del sector del transporte ferroviario, es decir, a los operadores de transporte (por ejemplo, empresas de logística, transitarios y transportistas multimodales), en la medida en que opten por utilizar el ferrocarril en lugar de la carretera.
24. Por lo que se refiere a las ayudas de funcionamiento, hubo que actualizar los criterios de compatibilidad fijados en las Directrices de 2008 para las ayudas a la utilización de infraestructuras ferroviarias y las ayudas a la reducción de los costes externos⁵³. La experiencia que ha adquirido la Comisión en la evaluación de las ayudas con arreglo a las Directrices de 2008 ha puesto de manifiesto que tales reglas debían simplificarse y racionalizarse para resolver las deficiencias específicas del mercado que pretendían subsanar. Si bien las presentes Directrices no incluyen una sección sobre las ayudas a la utilización de infraestructuras, como sí lo hacían las Directrices de 2008 en el punto 98, letra a), los Estados miembros pueden conceder ayudas para reducir los costes externos del transporte, aplicando la metodología de los costes externos, con el fin de seguir sufragando los costes ligados a la utilización de las infraestructuras (véase la sección 4.2.1.1). Además, para seguir facilitando el desarrollo de nuevas conexiones ferroviarias comerciales, las presentes Directrices también amparan las ayudas de funcionamiento para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales de transporte de mercancías por ferrocarril y de nuevas conexiones comerciales de transporte de pasajeros por ferrocarril en relación con los servicios de transporte transfronterizo de pasajeros por ferrocarril o los servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril de larga distancia (véase la sección 4.2.1.2).
25. Basándose en la experiencia adquirida con las Directrices de 2008 respecto de las ayudas a la interoperabilidad y dados los diferentes tipos de beneficios subyacentes a la inversión en sistemas de gestión del tráfico⁵⁴, las presentes Directrices diferencian entre ayudas a la interoperabilidad (sección 4.2.2.4) y ayudas para la adaptación técnica y la

(que en algunos Estados miembros, por ejemplo, España, Portugal, Irlanda y Finlandia, es diferente del ancho estándar de 1 435 mm que predomina en la UE).

⁵¹ La oferta de material rodante de segunda mano no puede considerarse una alternativa real a la compra o el arrendamiento financiero de material rodante nuevo debido al escaso desarrollo de los mercados de segunda mano de material rodante.

⁵² El término «operador ferroviario» comprende no solo a las «empresas ferroviarias», en el sentido de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único (véase la nota a pie de página n.º 8) (es decir, cualquier empresa privada o pública cuya actividad principal consista en prestar servicios de transporte de mercancías o pasajeros por ferrocarril, debiendo ser dicha empresa en todo caso quien aporte la tracción), sino también a otras empresas ferroviarias que prestan servicios de transporte ferroviario, pero no servicios de tracción (es decir, cuando tienen que alquilar las locomotoras para realizar su actividad económica).

⁵³ Capítulo 6 de las Directrices de 2008; véase la nota a pie de página n.º 38.

⁵⁴ La marcada dimensión europea del transporte ferroviario hace que este sea muy sensible a la falta de interoperabilidad y coordinación entre las redes ferroviarias nacionales, lo que puede afectar a su competitividad. Este es el caso, en particular, del transporte de mercancías por ferrocarril, puesto que en torno a la mitad de este es transfronterizo. Hasta ahora, el tráfico ferroviario de pasajeros ha sido principalmente nacional; solo menos del 10 % de este tráfico fue internacional en 2021 (fuente: [Eurostat](#)). Sin embargo, tiene un gran potencial transfronterizo, especialmente el transporte transfronterizo nocturno.

modernización del material rodante (sección 4.2.2.5). De hecho, las inversiones en interoperabilidad (como las inversiones necesarias para la armonización transfronteriza de los sistemas de gestión del tráfico) están expuestas a un mayor grado de deficiencias del mercado, en particular deficiencias de coordinación y desventajas de ser pioneros en este mercado⁵⁵. La Comisión evaluará las ayudas destinadas a promover la digitalización para facilitar la gestión del tráfico, que el tráfico discorra de manera ininterrumpida o la seguridad de las operaciones ferroviarias con arreglo a las secciones de las presentes Directrices relativas a las ayudas a la interoperabilidad (sección 4.2.2.4) y a las ayudas para la adaptación técnica y la modernización (sección 4.2.2.5).

26. A diferencia de las Directrices de 2008, que no amparaban las ayudas a las instalaciones de transporte ferroviario⁵⁶, las presentes Directrices establecen reglas pormenorizadas sobre la compatibilidad de las ayudas a la inversión para la construcción, mejora y renovación de instalaciones de transporte ferroviario (secciones 4.2.2.1 y 4.2.2.2). Con dichas reglas se hace balance de la práctica decisoria desarrollada por la Comisión al evaluar la compatibilidad de las ayudas estatales en el sector del transporte terrestre con arreglo al artículo 93 del Tratado.
27. Las presentes Directrices incluyen un capítulo específico sobre la compatibilidad de las ayudas destinadas a reembolsar a las empresas por el cumplimiento de determinadas obligaciones inherentes a la prestación de un servicio público en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril (capítulo 5).
28. Por último, las presentes Directrices incluyen un capítulo específico en el que se reitera el régimen aplicable a los flujos financieros en las empresas ferroviarias integradas verticalmente (capítulo 6).

1.2.2 El sector de las vías navegables

29. La red de vías navegables de la UE abarca más de veinticinco Estados miembros y comprende unos 41 000 kilómetros de vías navegables. Cada año se mueven en estas alrededor de 150 000 millones de toneladas-kilómetro de mercancías transportadas por unos 15 000 buques de carga, así como unos 3 000 buques de pasaje que realizan viajes de un día y 430 buques de crucero (buques con una capacidad de más de doce pasajeros)⁵⁷. Existe un potencial significativo para aumentar la cuota modal del transporte por vías navegables, lo que reduciría las emisiones de gases de efecto invernadero. No obstante, para ello, el transporte por vías navegables debe poder competir en igualdad de condiciones con otros modos de transporte.
30. Las Directrices de 2008 no eran de aplicación al sector de las vías navegables. En los últimos años, la Comisión ha autorizado ayudas estatales para fomentar la coordinación de los transportes en el sector de las vías navegables amparándose directamente en el artículo 93 del Tratado. Las presentes Directrices codifican la práctica decisoria a este respecto y fijan criterios claros sobre la compatibilidad de las ayudas a las operaciones en las vías navegables. En consonancia con el planteamiento adoptado para el sector ferroviario, las presentes Directrices son de aplicación a las empresas que desarrollan su actividad tanto del lado de la oferta (es decir, ayudas a los transportistas por vías navegables) como del lado de la demanda (es decir, operadores de transporte como

⁵⁵ Estudio para la evaluación de impacto de la revisión de las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias; véase la nota a pie de página n.º 42, secciones 4.7 y 5.5.

⁵⁶ El capítulo 2 de las Directrices de 2008 (véase la nota a pie de página n.º 38) solo contemplaba los efectos para las empresas ferroviarias de la financiación pública de las infraestructuras.

⁵⁷ Véase la nota a pie de página n.º 25.

empresas de logística, transitarios y transportistas multimodales, en la medida en que opten por pasar de la carretera a las vías navegables).

31. En las presentes Directrices se fijan las condiciones de compatibilidad de las ayudas de funcionamiento y las ayudas a la inversión en el sector del transporte por vías navegables. Por lo que se refiere a las ayudas de funcionamiento, el régimen de las ayudas para reducir los costes externos del transporte ferroviario y para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales también se aplica al transporte por vías navegables (véanse las secciones 4.2.1.1 y 4.2.1.2). Por lo que se refiere a las ayudas a la inversión, las presentes Directrices amparan tanto las ayudas para la construcción, mejora y renovación de las instalaciones del sector de las vías navegables (véase la sección 4.2.2.1) como las ayudas para la adquisición de buques de navegación interior para facilitar el acceso a la financiación para invertir en flotas (véase la sección 4.2.2.3). Por lo que se refiere a la mejora de los buques de navegación interior, en consonancia con el planteamiento adoptado en el sector ferroviario, en las presentes Directrices se distingue entre las ayudas a las inversiones en interoperabilidad (sección 4.2.2.4) y las ayudas para la adaptación técnica y la modernización de los buques (sección 4.2.2.5). La Comisión evaluará, en el marco de estas dos secciones de las Directrices, las ayudas destinadas a promover la digitalización para facilitar la gestión del tráfico, que el tráfico discurra de manera ininterrumpida o la seguridad de las operaciones en las vías navegables.
32. El sector europeo de las vías navegables cuenta con una flota relativamente antigua y, en general, el sector parece tener dificultades para aumentar su cuota de tráfico en comparación con otros modos de transporte. Entre 2014 y 2020, el número de transportistas por vías navegables que realizaban tanto transporte de mercancías como transporte de pasajeros disminuyó, y la capacidad de carga disponible también ha disminuido continuamente desde 2011. Al elaborar estas nuevas reglas, la Comisión ha tenido en cuenta estas cuestiones y el hecho de que el sector de las vías navegables está compuesto principalmente por pymes, empresas familiares y puertos pequeños, lo que les dificulta realizar inversiones costosas para cumplir los objetivos del Pacto Verde Europeo⁵⁸. La mayoría de las empresas del sector de las vías navegables son pymes, que a menudo no pueden renovar o aumentar su flota debido a las dificultades que tienen para conseguir financiación en el mercado. Por lo tanto, con arreglo a las presentes Directrices, las pymes son las únicas beneficiarias posibles de las ayudas para la adquisición de buques de navegación interior. Gracias a esto se podrá canalizar este tipo de ayudas allá donde sea más necesario para fomentar el desarrollo del sector de las vías navegables.

1.2.3 El sector del transporte multimodal

33. El transporte multimodal, es decir, el transporte de mercancías o pasajeros mediante al menos dos modos de transporte diferentes, es fundamental para conseguir una mayor utilización del transporte por ferrocarril y por vías navegables, ya que por sí solos rara vez ofrecen soluciones de transporte de puerta a puerta. El transporte multimodal sostenible, con el que se logran conexiones de puerta a puerta y cubriendo el último tramo, combina el carácter más ecológico y la mayor eficiencia energética propias del transporte que no va por carretera con la accesibilidad y flexibilidad del transporte por carretera. Por lo tanto, es fundamental para lograr los objetivos de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente y del Pacto Verde Europeo.

⁵⁸ Parlamento Europeo, Hacia un transporte por vías navegables interiores en Europa con perspectivas de futuro [P9_TA(2021)0367], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0367_ES.html.

34. Aunque el volumen del transporte multimodal de mercancías ha aumentado considerablemente en los últimos treinta años, el transporte de mercancías por carretera sigue siendo el principal en la UE. El transporte multimodal de mercancías a menudo no es tan competitivo como el transporte exclusivamente por carretera debido a ciertas carencias del primero en cuanto a la disponibilidad, fiabilidad, puntualidad y velocidad en las diferentes fases de la cadena (es decir, los servicios prestados por ferrocarril y por agua, las terminales de transbordo y el transporte por carretera en el último tramo) y al hecho de que los efectos externos negativos del transporte por carretera no se tienen suficientemente en cuenta.
35. Cuando el transporte multimodal de mercancías solo consiste en la circulación de mercancías en una única unidad de carga o vehículo por modos de transporte sucesivos (sin manipulación de las propias mercancías al cambiar de modo de transporte), se le denomina «transporte intermodal»⁵⁹. El «transporte combinado» es una subcategoría del transporte intermodal, expresamente regulada para toda la UE en la Directiva de transporte combinado⁶⁰. La Directiva de transporte combinado es el único instrumento normativo de la UE que actualmente respalda directamente el transporte intermodal e incentiva la transición del transporte de mercancías por carretera a modos de transporte que generan menores emisiones (vías navegables, transporte marítimo y ferrocarril). La Directiva de transporte combinado se adoptó en 1975⁶¹ y se ha modificado varias veces para aplicarse a un conjunto más amplio de actividades. El [fecha: pendiente de inclusión una vez adoptada], el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva de transporte combinado, a raíz de la propuesta presentada por la Comisión el 7 de noviembre de 2023⁶².
36. El objetivo de la Directiva de transporte combinado es mejorar el comportamiento medioambiental del transporte generando unas condiciones normativas y económicas propicias a que las actividades de transporte de mercancías sean más ecológicas, tal como se indica en dicha Directiva. El objetivo final es reducir el coste para el usuario final, es decir, el operador de transporte, para hacer que el transporte combinado sea competitivo en comparación con el transporte exclusivamente por carretera. En aras de la claridad, la ayuda financiera concedida por los Estados miembros a las operaciones de transporte combinado que cumplan las condiciones de la Directiva de transporte combinado podrá constituir ayuda estatal. Toda ayuda estatal concedida por los Estados miembros de conformidad con la Directiva de transporte combinado también debe cumplir las condiciones de compatibilidad aplicables, ya estén fijadas en el Reglamento de exención por categorías para el transporte, en las presentes Directrices respecto del transporte multimodal sostenible o en cualquier otra norma del Derecho sobre ayudas estatales (véase el capítulo 3).
37. En las presentes Directrices se fijan las condiciones de compatibilidad de las ayudas de funcionamiento y las ayudas a la inversión en el sector del transporte multimodal con el

⁵⁹ El hecho de que la unidad intermodal o el vehículo no varíe cuando se cambia de modo de transporte reduce la manipulación de la carga, con el consiguiente menor riesgo de daños o pérdidas de las mercancías.

⁶⁰ Véase la nota a pie de página n.º 26.

⁶¹ Directiva 75/130/CEE del Consejo, de 17 de febrero de 1975, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes de mercancías combinados ferrocarril-carretera entre Estados miembros (DO L 48 de 22.2.1975, p. 31).

⁶² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 92/106/CEE del Consejo en lo que respecta a un marco de apoyo al transporte intermodal de mercancías y el Reglamento (UE) 2020/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al cálculo del ahorro de costes externos y la generación de datos agregados [COM(2023)702 final, 7.11.2023].

fin de fomentar el transporte multimodal sostenible. Con arreglo a las presentes Directrices, el transporte multimodal se considera «sostenible» si al menos uno de los métodos de transporte utilizados es el ferrocarril o las vías navegables, o el transporte por carretera si se combina con el transporte marítimo de corta distancia. En aras de la claridad, con arreglo a las presentes Directrices solo pueden concederse ayudas al transporte marítimo de corta distancia si este se combina con alguna modalidad de transporte terrestre (es decir, por vía férrea, vía navegable o por carretera).

38. En el caso de las ayudas de funcionamiento, las reglas respecto de las ayudas para reducir los costes externos del transporte que son de aplicación al transporte ferroviario también son de aplicación al transporte multimodal sostenible (sección 4.2.1.1). A diferencia de las Directrices de 2008, que no contemplaban la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales, las presentes Directrices fijan condiciones específicas para la concesión de este tipo de ayudas mediante la codificación de la práctica decisoria desarrollada por la Comisión (sección 4.2.1.2).
39. En el caso de las ayudas a la inversión, las presentes Directrices amparan las ayudas a instalaciones de transporte multimodal y las ayudas para mejorar el equipo para el transporte multimodal sostenible. Las ayudas a esas instalaciones de transporte multimodal están limitadas a las ayudas a la inversión en instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables (sección 4.2.2.1). En aras de la claridad, las presentes Directrices también son de aplicación a las ayudas estatales a las instalaciones de transporte multimodal ubicadas en puertos marítimos y que tengan conexiones por ferrocarril o vías navegables. Por lo que se refiere a la mejora del equipo para el transporte multimodal sostenible, en consonancia con el planteamiento adoptado en los sectores ferroviario y de las vías navegables, en las presentes Directrices se distingue entre las ayudas a las inversiones en interoperabilidad (sección 4.2.2.4) y las ayudas para la adaptación técnica y la modernización del equipo para el transporte multimodal sostenible (sección 4.2.2.5). En aras de la claridad, las presentes Directrices no amparan las ayudas para la adquisición del equipo para el transporte multimodal sostenible. Estas ayudas entran en el ámbito de aplicación del Reglamento de exención por categorías para el transporte si se refieren a unidades de carga intermodal o grúas de a bordo de buques y las conceden los Estados miembros en forma de regímenes de ayudas en condiciones muy específicas. Más allá de estos supuestos, la Comisión considera que las ayudas para la adquisición del equipo para el transporte multimodal sostenible (por ejemplo, los semirremolques izables por grúa) solo pueden autorizarse con carácter excepcional y, por lo tanto, las evaluará directamente con arreglo al artículo 93 del Tratado.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

2.1 Ámbito de aplicación

40. Las presentes Directrices son de aplicación a las medidas de ayuda estatal⁶³ concedidas a las empresas de los sectores del transporte por ferrocarril, por vías navegables o

⁶³ El artículo 107, apartado 1, del Tratado define las ayudas estatales como «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». Las intervenciones estatales que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el artículo 107, apartado 1, del Tratado no constituyen ayuda estatal. Por consiguiente, no están sujetas a la evaluación de compatibilidad establecida en las presentes Directrices. En concreto, la financiación de la UE gestionada centralmente por las instituciones, agencias, empresas comunes u otros organismos de la UE, y que no esté directa o indirectamente bajo el control de los Estados miembros, no constituye ayuda estatal. Esto se aplica, por ejemplo, a la financiación proporcionada la UE en el marco del Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se

multimodal sostenible⁶⁴, siempre que las medidas de ayuda entren dentro del ámbito de aplicación del capítulo 4 o del capítulo 5 de las presentes Directrices.

41. En las presentes Directrices se fijan los criterios de compatibilidad a efectos del artículo 93 del Tratado de las ayudas siguientes:
 - a) las ayudas a los sectores del transporte por ferrocarril, por vías navegables y multimodal que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes (capítulo 4);
 - b) las ayudas al sector del transporte de mercancías por ferrocarril destinadas a reembolsar a las empresas por el cumplimiento de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público (capítulo 5).
42. Por lo que se refiere a las ayudas para la coordinación de los transportes en los sectores del transporte por ferrocarril, por vías navegables y multimodal, las presentes Directrices son de aplicación también a las empresas que transportan pasajeros o mercancías en los sectores del transporte por vías navegables y multimodal, así como a las empresas que desarrollan su actividad en el lado de la demanda del sector del transporte terrestre, es decir, a los operadores de transporte⁶⁵, que son las que eligen entre métodos de transporte. La experiencia ha demostrado que las empresas ferroviarias son solo una parte del conjunto de agentes clave que contribuyen a la transición modal hacia el transporte terrestre sostenible. Además, la Comisión ha desarrollado una práctica decisoria en la aplicación de los principios de las Directrices de 2008 a las medidas de ayuda cuyos beneficiarios directos son empresas de logística que contratan servicios de transporte ferroviario en lugar de empresas ferroviarias⁶⁶. Esto se debe a que los principios establecidos en dichas Directrices también eran adecuados para valorar la compatibilidad de las ayudas de las que las empresas ferroviarias solo son beneficiarias indirectas.
43. Los siguientes tipos de ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes, tal como se detallan en las secciones 4.2.1 y 4.2.2, entran en el ámbito de aplicación de las presentes Directrices: i) ayudas para reducir los costes externos del transporte; ii) ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales; iii) ayudas para la construcción, mejora y renovación de instalaciones de transporte unimodal

establece el Mecanismo «Conectar Europa» y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 283/2014 (DO L 249 de 14.7.2021, p. 38).

⁶⁴ En aras de la claridad, los servicios de transporte multimodal sostenible que combinen un tramo de transporte terrestre con un tramo de transporte marítimo de corta distancia también están plenamente amparados por las presentes Directrices y se evalúan con arreglo al artículo 93 del Tratado.

⁶⁵ Por ejemplo, empresas de logística, transitarios o transportistas multimodales.

⁶⁶ Por ejemplo, la Decisión de la Comisión, de 24 de octubre de 2022, en el asunto SA.100463, Países Bajos, Régimen de ayudas para promover la transferencia modal de la carretera al ferrocarril y las vías navegables, considerando 49 (DO C 461 de 2.12.2022, p. 1); Decisión de la Comisión, de 15 de mayo de 2020, en el asunto SA.53615, Italia, Intervenciones en favor de la ciudad de Génova, considerando 55 (DO C 206 de 19.6.2020, p. 1); Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2018, en el asunto SA.50115, Italia, Transporte ferroviario intermodal de láminas de hierro en la región Friuli-Venezia Giulia, considerando 58 (DO C 90 de 8.3.2019, p. 2); Decisión de la Comisión, de 6 de diciembre de 2017, en el asunto SA.48858, Italia, Régimen de ayudas al transporte combinado en la Provincia de Bolzano, considerando 53 (DO C 158 de 4.5.2018, p. 6); Decisión de la Comisión, de 25 de julio de 2017, en el asunto SA.46806, Italia, Ayuda al transporte combinado en la Provincia de Trento, considerando 46 (DO C 442 de 22.12.2017, p. 2); Decisión de la Comisión, de 29 de abril de 2016, en el asunto SA.41033, Italia, Régimen de transporte integrado en la Provincia de Trento, considerando 44 (DO C 220 de 17.6.2016, p. 2); Decisión de la Comisión, de 13 de junio de 2014, en el asunto SA.38152, Italia, Ayuda al transporte ferroviario de mercancías en la región de Emilia-Romaña, considerando 27 (DO C 282 de 22.8.2014, p. 23); Decisión de la Comisión, de 16 de diciembre de 2011, en el asunto SA.32603, Italia, Régimen de subvención «Ferrobonus» al transporte combinado, considerando 26 (DO C 88 de 24.3.2012, p. 1);

y multimodal por ferrocarril y vías navegables; iv) ayudas para la construcción, mejora o renovación de apartaderos privados; v) ayudas para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables; vi) ayudas a la interoperabilidad; y vii) ayudas para la adaptación técnica y la modernización.

44. Como se indica en el punto 39, las presentes Directrices no amparan las ayudas a la inversión para la adquisición del equipo para el transporte multimodal sostenible. Estas ayudas entran en el ámbito de aplicación del Reglamento de exención por categorías para el transporte si se refieren a unidades de carga intermodal o grúas de a bordo de buques y las conceden los Estados miembros en forma de regímenes de ayudas en condiciones muy específicas. Más allá de estos supuestos, la Comisión considera que las ayudas para la adquisición del equipo para el transporte multimodal sostenible solo pueden autorizarse con carácter excepcional y, por lo tanto, las evaluará directamente con arreglo al Tratado.
45. Las presentes Directrices no amparan las ayudas estatales a las infraestructuras portuarias⁶⁷. La Comisión seguirá evaluando las ayudas estatales a las infraestructuras portuarias directamente con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, si no están exentas por pertenecer a una determinada categoría en virtud del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión⁶⁸, o, cuando la infraestructura portuaria sea necesaria para la prestación de un servicio de interés económico general y no esté exenta por pertenecer a una determinada categoría en virtud de la Decisión 2012/21/UE de la Comisión⁶⁹, de conformidad con las reglas establecidas en la Comunicación de la Comisión sobre el marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público («Marco sobre los servicios de interés económico general»)⁷⁰, con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Tratado. Para despejar dudas y como se menciona en el punto 39 y se aclara en el punto 123, las presentes Directrices también amparan las ayudas a la inversión en instalaciones de transporte multimodal ubicadas en puertos marítimos y que tengan conexiones por ferrocarril o vías navegables.
46. Las ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía están sujetas a las reglas establecidas en las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 de la Comisión⁷¹. Por lo tanto, por lo que se refiere al transporte por ferrocarril, por vías navegables y multimodal, la Comisión seguirá evaluando la compatibilidad de las ayudas a la inversión en vehículos limpios y equipo de terminal móvil limpio con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 de la Comisión⁷². En la misma línea, las ayudas a la inversión para la reducción de la contaminación acústica del transporte ferroviario no están amparadas por las presentes Directrices, pero sí lo están por las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 de la Comisión⁷³ (con reglas específicas

⁶⁷ Tal como se establece en el Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

⁶⁸ Véase la nota a pie de página n.º 67.

⁶⁹ Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 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 7 de 11.1.2012, p. 3).

⁷⁰ Comunicación de la Comisión «Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011)» (DO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

⁷¹ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022» (DO C 80 de 18.2.2022, p. 1).

⁷² Véase la nota a pie de página n.º 71.

⁷³ Véase la nota a pie de página n.º 71.

sobre las ayudas para la prevención o reducción de otras formas de contaminación distintas de las emisiones de gases de efecto invernadero).

47. Por lo que se refiere a las ayudas al sector ferroviario en concepto de reembolso por el cumplimiento de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público, el Reglamento (CE) n.º 1370/2007⁷⁴ crea un marco jurídico específico para los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera [y por vías navegables si los Estados miembros deciden aplicar el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 a dichos servicios⁷⁵]. Por lo tanto, en el caso de los servicios de transporte público, las presentes Directrices solo amparan las compensaciones por servicio público respecto de los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril. La Comisión seguirá evaluando las compensaciones por servicio público abonadas por la prestación de servicios de transporte de mercancías por vías navegables [y de servicios de transporte de pasajeros por vías navegables si no están sujetos al Reglamento (CE) n.º 1370/2007] directamente con arreglo al artículo 93 del Tratado.
48. Las presentes Directrices aclaran las condiciones para evaluar, con arreglo al artículo 93 del Tratado, las ayudas al sector del transporte de mercancías por ferrocarril destinadas a reembolsar a las empresas por el cumplimiento de determinadas obligaciones inherentes a la prestación de un servicio público⁷⁶. Esas condiciones reflejan los principios establecidos por la Comisión en el Marco sobre los servicios de interés económico general⁷⁷, que, a diferencia de la Comunicación relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general («Comunicación sobre los servicios de interés económico general»)⁷⁸, no es directamente aplicable a los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril, ya que excluye expresamente el transporte terrestre de su ámbito de aplicación. Las presentes Directrices también proporcionan las aclaraciones específicas correspondientes a las necesidades específicas del sector del transporte terrestre.
49. En las presentes Directrices (capítulo 6) también se reiteran los principios aplicables a los flujos financieros en las empresas ferroviarias integradas verticalmente.
50. Las condiciones establecidas en las presentes Directrices se aplican a los regímenes de ayudas y a las ayudas individuales, tanto si se basan en un régimen de ayudas como si se conceden *ad hoc*, salvo que se especifique otra cosa.
51. Las presentes Directrices se aplican a las empresas de cualquier tamaño, salvo que se especifique otra cosa.
52. Las empresas en crisis, tal como se definen en las Directrices de la Comisión sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis⁷⁹, no pueden recibir ayudas con arreglo a las presentes Directrices porque las ayudas a empresas en crisis no son, en principio, un medio adecuado para responder a las

⁷⁴ Véase la nota a pie de página n.º 31.

⁷⁵ Véanse el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 y la nota a pie de página n.º 31.

⁷⁶ En aras de la claridad, la Comisión seguirá evaluando la compatibilidad de las ayudas al sector del transporte de mercancías por vías navegables para reembolsar a las empresas por el cumplimiento de determinadas obligaciones inherentes a la prestación de un servicio público directamente con arreglo al artículo 93 del Tratado.

⁷⁷ Véase la nota a pie de página n.º 70.

⁷⁸ Véase la nota a pie de página n.º 36.

⁷⁹ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis» (DO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

necesidades de coordinación de los transportes o para garantizar la prestación de un servicio público. En las Directrices de la Comisión sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis se fijan los criterios de compatibilidad de las ayudas de salvamento y de reestructuración concedidas con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado a todas las empresas que se consideren empresas en crisis, incluidas las empresas del sector del transporte terrestre, en ausencia de orientaciones específicas de la Comisión para las empresas en crisis de dicho sector⁸⁰.

53. Al evaluar las ayudas en favor de empresas que estén sujetas a una orden de recuperación pendiente tras una decisión previa de la Comisión que haya declarado una ayuda ilegal e incompatible con el mercado interior, la Comisión tendrá en cuenta el importe de la ayuda que debe recuperarse⁸¹.

2.2 Definiciones

54. A efectos de las presentes Directrices, se entenderá por:

- a) «infraestructura de acceso»: cualquier tipo de infraestructura necesaria para el acceso y entrada por tierra, mar o vía fluvial de los usuarios a una instalación de transporte multimodal por ferrocarril o vías navegables o a una instalación de transporte unimodal por ferrocarril o vías navegables, en particular carreteras, vías férreas, canales y esclusas;
- b) «ayuda *ad hoc*»: ayuda que no se concede sobre la base de un régimen de ayudas;
- c) «intensidad de ayuda»: importe bruto de ayuda expresado en porcentaje de los costes subvencionables y calculado por beneficiario; todas las cifras utilizadas deben entenderse antes de impuestos u otras cargas;
- d) «régimen de ayudas»: todo dispositivo con arreglo al cual pueden concederse ayudas individuales a las empresas definidas en un acto de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, y todo dispositivo con arreglo al cual pueden concederse ayudas, no vinculadas a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado;
- e) «transporte combinado»: el tipo de transporte intermodal que cumple las condiciones que fija para el transporte combinado la Directiva de transporte combinado⁸²;
- f) «infraestructura específica»: infraestructura construida para una empresa o empresas identificables previamente y adaptada a sus necesidades;
- g) «equipo para el transporte multimodal sostenible»: equipo utilizado en servicios de transbordo accesorios al transporte multimodal sostenible, como los semirremolques izables por grúa, excluido el equipo móvil de terminal;

⁸⁰ En las Directrices de 2008 (véase la nota a pie de página n.º 38) se contemplaban excepciones a las reglas aplicables a las empresas en crisis del sector del transporte de mercancías por ferrocarril, que dejaron de ser efectivas el 31 de diciembre de 2009. Desde entonces, las Directrices de la Comisión sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (véase la nota a pie de página n.º 79) se aplican plenamente a todo el sector ferroviario.

⁸¹ Véase la sentencia de 15 de mayo de 1997, TWD/Comisión, C-355/95 P, ECLI:EU:C:1997:241, apartados 25 a 27.

⁸² Véase la nota a pie de página n.º 26.

- h) «registro europeo de vehículos»: un registro en el sentido del artículo 47, apartado 5, de la Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (versión refundida)⁸³, y del artículo 19 de la Directiva (UE) 2016/1629 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, por la que se establecen las prescripciones técnicas de los buques de navegación interior⁸⁴;
- i) «plan de evaluación»: un documento que abarque uno o varios regímenes de ayudas y contenga al menos los siguientes elementos: los objetivos del régimen de ayudas que se va a evaluar, las preguntas de la evaluación, los indicadores de resultados, el método previsto para llevar a cabo la evaluación, los requisitos en materia de recogida de datos, el calendario propuesto para la evaluación (incluida la fecha de presentación de los informes provisional y final de evaluación), la descripción del organismo independiente que llevará a cabo la evaluación o los criterios que se utilizarán para su selección, y las modalidades para garantizar la publicidad de la evaluación;
- j) «costes externos del transporte»: costes generados por los usuarios del transporte y no soportados por ellos, sino por el conjunto de la sociedad, especialmente los relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación atmosférica, las lesiones y muertes, el ruido y la congestión;
- k) «ayuda individual»: una ayuda *ad hoc* y ayudas concedidas a beneficiarios individuales sobre la base de un régimen de ayudas;
- l) «instalación en vías navegables»: toda instalación de servicio (por ejemplo, una terminal o una instalación de mantenimiento o almacenamiento) y su infraestructura de acceso (incluido el equipo físico o digital necesario para su funcionamiento) ubicadas en el territorio de la UE y utilizadas para el transporte por vías navegables, con exclusión de las instalaciones o el equipo necesarios para llevar a cabo actividades distintas del transporte;
- m) «buque de navegación interior»: buque de transporte de pasajeros o mercancías destinado exclusiva o principalmente a la navegación en vías navegables o en aguas situadas dentro de aguas abrigadas o sus inmediaciones;
- n) «transporte intermodal»: la circulación de mercancías (en una única unidad de carga o vehículo) por modos de transporte sucesivos sin manipulación de las propias mercancías al cambiar de modo de transporte;
- o) «unidad de carga intermodal»: contenedor, caja móvil o semirremolque / vehículo de motor para el transporte de mercancías por carretera, o combinación de vehículos utilizados en el transporte intermodal;
- p) «interoperabilidad»: la circulación ininterrumpida de mercancías o pasajeros, en particular entre Estados miembros o modos de transporte;

⁸³ Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (versión refundida) (DO L 138 de 26.5.2016, p. 44).

⁸⁴ Directiva (UE) 2016/1629 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, por la que se establecen las prescripciones técnicas de los buques de navegación interior, por la que se modifica la Directiva 2009/100/CE y se deroga la Directiva 2006/87/CE (DO L 252 de 16.9.2016, p. 118).

- q) «transporte terrestre»: los transportes por ferrocarril, vías navegables y por carretera⁸⁵;
- r) «equipo móvil de terminal»: equipo utilizado para la carga, descarga y transbordo de mercancías y unidades de carga intermodales, así como para el desplazamiento de carga dentro de una zona de terminal;
- s) «transporte multimodal»: transporte de mercancías o pasajeros mediante al menos dos modos de transporte diferentes;
- t) «registro nacional»: un registro de un Estado miembro en el sentido del artículo 47 de la Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo⁸⁶ o del artículo 17 de la Directiva (UE) 2016/1629 del Parlamento Europeo y del Consejo⁸⁷;
- u) «nueva conexión comercial de transporte de mercancías por vías navegables»: conexión comercial que comprende nuevas operaciones regulares de transporte de mercancías por vías navegables entre al menos dos terminales que no hayan estado conectadas por servicios regulares de transporte de mercancías durante al menos cinco años antes que comenzase a funcionar la conexión en cuestión;
- v) «nueva conexión comercial de transporte de mercancías por ferrocarril»: conexión comercial que comprende nuevas operaciones regulares de transporte de mercancías por ferrocarril entre al menos dos terminales que no hayan estado conectadas por servicios regulares de transporte de mercancías durante al menos cinco años antes que comenzase a funcionar la conexión en cuestión;
- w) «nueva conexión comercial de transporte de pasajeros por ferrocarril»: conexión comercial que comprende nuevas operaciones regulares de transporte de pasajeros por ferrocarril entre al menos dos terminales que no hayan estado conectadas por servicios regulares de transporte de pasajeros durante al menos cinco años antes que comenzase a funcionar la conexión en cuestión;
- x) «nuevo entrante» en el sector ferroviario: una empresa ferroviaria en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único⁸⁸ que cumpla las dos condiciones siguientes:
 - (i) ha recibido una licencia con arreglo al artículo 17, apartado 3, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único para el segmento de mercado pertinente menos de veinte años antes de la concesión de la ayuda;
 - (ii) no está vinculada en el sentido del artículo 3, apartado 3, del anexo I del Reglamento de exención por categorías para el transporte a una empresa ferroviaria que haya recibido una licencia en el sentido del artículo 3, punto 14, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único antes del 1 de enero de 2010;
- y) «actividades distintas del transporte»: servicios comerciales a las empresas de transporte u otros usuarios de instalaciones no relacionadas con el transporte

⁸⁵ Según el artículo 100 del Tratado, el título VI (Transportes) del Tratado solo se aplica, en principio, a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables. Estos tres tipos de transporte se denominan generalmente «transporte terrestre», por oposición a los transportes marítimos y aéreo.

⁸⁶ Véase la nota a pie de página n.º 83.

⁸⁷ Véase la nota a pie de página n.º 84.

⁸⁸ Véase la nota a pie de página n.º 8.

unimodal o multimodal por ferrocarril y por vías navegables, incluidos los servicios complementarios a pasajeros, transitarios u otros prestadores de servicios, como el alquiler de oficinas, tiendas y hoteles;

- z) «apartadero privado»: infraestructura ferroviaria de propiedad y explotación privadas (incluidas las vías férreas y cualesquiera otras instalaciones o equipo necesarios para que sea funcional) que conecta con las instalaciones de carga de la red ferroviaria pública que no pueden considerarse instalaciones de servicio con arreglo al anexo II de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único⁸⁹, así como cualquier infraestructura específica que preste servicio a una infraestructura ferroviaria de propiedad y explotación privadas;
- aa) «terminal de transporte multimodal de mercancías por ferrocarril o vías navegables»: estructura equipada para el transbordo entre dos sistemas ferroviarios diferentes o al menos dos modos de transporte (uno de los cuales es el ferrocarril o las vías navegables), como terminales en puertos interiores o marítimos, en vías navegables, en aeropuertos y plataformas logísticas multimodales;
- bb) «instalación de transporte multimodal por ferrocarril o vías navegables»: instalación de servicio y su infraestructura de acceso (incluido el equipo físico o digital necesario para su funcionamiento) ubicadas en el territorio de la Unión y necesarias para prestar servicios de transporte por ferrocarril o vías navegables en combinación con otros modos de transporte, con exclusión de las instalaciones o el equipo necesarios para llevar a cabo actividades distintas del transporte; esta definición abarca las terminales de transporte multimodal de mercancías por ferrocarril y vías navegables;
- cc) «instalación ferroviaria»: toda instalación de servicio (por ejemplo, una terminal de transporte de mercancías por ferrocarril o una instalación de mantenimiento o almacenamiento) y su infraestructura de acceso (incluido el equipo físico o digital necesario para su funcionamiento) ubicadas en el territorio de la UE, de las contempladas en el anexo II de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único⁹⁰, con exclusión de las instalaciones o el equipo necesarios para llevar a cabo actividades distintas del transporte;
- dd) «empresa ferroviaria»: toda empresa pública o privada en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único⁹¹;
- ee) «material rodante»: cualquiera de los siguientes:
 - (i) las locomotoras y el material rodante utilizado en el transporte de pasajeros, incluidas las unidades motrices térmicas o eléctricas, los trenes de pasajeros automotores térmicos o eléctricos, y los coches de pasajeros;
 - (ii) los vagones de mercancías, incluidos los vehículos de piso rebajado diseñados para toda la red y los vehículos diseñados para el transporte de camiones;
- ff) «transporte marítimo de corta distancia»: el traslado de carga y pasajeros por mar entre puertos ubicados en el territorio geográfico europeo o entre estos puertos y

⁸⁹ Véase la nota a pie de página n.º 8.

⁹⁰ Véase la nota a pie de página n.º 8.

⁹¹ Véase la nota a pie de página n.º 8.

puertos ubicados en países no europeos ribereños con los mares cerrados que limitan con Europa⁹²;

- gg) «pequeña y mediana empresa» o «pyme»: empresa que reúna las condiciones establecidas en el anexo I del Reglamento de exención por categorías para el transporte;
- hh) «inicio de los trabajos»: bien el inicio de los trabajos de construcción relacionados con la inversión, bien el primer compromiso jurídicamente vinculante para el pedido de equipo u otro compromiso que haga la inversión irreversible, si esta fecha es anterior; la compra de terrenos y los trabajos preparatorios como la obtención de permisos y la realización de estudios previos de viabilidad no se consideran el inicio de los trabajos; en el caso de las transmisiones, «inicio de los trabajos» es el momento en que se adquieren los activos vinculados directamente al establecimiento adquirido;
- ii) «transporte terrestre sostenible»: transporte de mercancías o pasajeros multimodal sostenible, por ferrocarril o por vías navegables cuando exista una alternativa a este mismo transporte que generaría más costes externos;
- jj) «transporte multimodal sostenible»: transporte de mercancías o pasajeros mediante al menos dos modos de transporte diferentes en el que al menos uno de los modos de transporte utilizados sea el ferrocarril o las vías navegables, o por carretera si este modo se combina con el transporte marítimo de corta distancia;
- kk) «aplicaciones telemáticas»: cualquiera de las siguientes:
 - (i) las aplicaciones destinadas a los servicios de viajeros, incluidos los sistemas de información a los viajeros antes del viaje y durante el mismo, los sistemas de reserva y pago, la gestión de equipajes, y la gestión de las correspondencias entre trenes y con otros modos de transporte;
 - (ii) las aplicaciones destinadas a los servicios de transporte de mercancías, incluidos los sistemas de información (seguimiento en tiempo real de la mercancía y de los trenes), los sistemas de selección y asignación, los sistemas de reserva, de pago y de facturación, la gestión de las correspondencias con otros modos de transporte, y la expedición de los documentos electrónicos de acompañamiento;
- ll) «transportista»: empresa que transporte pasajeros o mercancías en los sectores del transporte por ferrocarril, por vías navegables o multimodal;
- mm) «operador de transporte»: empresa que organice el transporte de mercancías y, de este modo, elija entre modos de transporte (como empresas de logística, transitarios, transportistas multimodales);
- nn) «vehículo para el transporte por ferrocarril o vías navegables»: buque de navegación interior o material rodante.

⁹² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa: Una alternativa dinámica en una cadena de transporte sostenible (segundo informe bienal de aplicación)» [COM(1999) 317 final, de 29.6.1999].

2.3 Estructura de las Directrices

55. En el capítulo 3 se aclara qué medidas en el sector del transporte terrestre no deben notificarse a la Comisión antes de su aplicación.
56. En el capítulo 4 se especifican las medidas amparadas por las presentes Directrices con arreglo al artículo 93 del Tratado. En la sección 4.1 se fijan las condiciones de compatibilidad que son de aplicación con carácter general a las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes. En la sección 4.2 se fijan las condiciones de compatibilidad específicas que son de aplicación a distintos tipos de medidas de ayuda que responden a las necesidades de coordinación de los transportes. En el capítulo 5 se aclaran las condiciones de compatibilidad que son de aplicación a las medidas de ayuda para el reembolso por el cumplimiento de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público. En el capítulo 6 se reiteran los principios aplicables a los flujos financieros en las empresas ferroviarias integradas verticalmente.
57. En el capítulo 7 se fijan las condiciones en las que la Comisión someterá a una evaluación *ex post* los regímenes notificados con arreglo al artículo 93 del Tratado.
58. En el capítulo 8 se establecen las obligaciones de información y seguimiento de los Estados miembros que concedan ayudas con arreglo al artículo 93 del Tratado.
59. En los capítulos 9 y 10 se trata el período de validez de las presentes Directrices y el calendario para su revisión.

3. MEDIDAS NO SUJETAS A NOTIFICACIÓN

60. Cuando una intervención estatal cumpla los criterios para ser considerada ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado⁹³, en principio los Estados miembros deberán notificarla a la Comisión con arreglo al artículo 108, apartado 3, del Tratado.
61. Las ayudas estatales al sector del transporte terrestre no están sujetas a la obligación de notificación contemplada en el artículo 108, apartado 3, del Tratado si cumplen las condiciones establecidas en un reglamento de exenciones por categorías adoptado por la Comisión, ya sea con arreglo al artículo 1 del Reglamento (UE) 2022/2586 del Consejo⁹⁴ o con arreglo al artículo 1 del Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo⁹⁵.

⁹³ En cuanto al concepto de ayuda estatal, la Comisión remite a su Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (C/2016/2946) (DO C 262 de 19.7.2016, p. 1). Como se indica en el punto 211 de dicha Comunicación, generalmente se descarta un efecto sobre los intercambios entre Estados miembros o un falseamiento de la competencia por lo que se refiere a la construcción de infraestructuras en casos en los que, al mismo tiempo: i) una infraestructura generalmente no se enfrenta a competencia directa, ii) la financiación privada es insignificante en el sector y en el Estado miembro en cuestión, y iii) la infraestructura no está diseñada para favorecer selectivamente a una empresa o sector específicos, sino para aportar beneficios a la sociedad en general.

⁹⁴ Reglamento (UE) 2022/2586 del Consejo, de 19 de diciembre de 2022, sobre la aplicación de los artículos 93, 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales en el sector del transporte por ferrocarril, vías navegables interiores y multimodal (DO L 338 de 30.12.2022, p. 35).

⁹⁵ Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales (DO L 248 de 24.9.2015, p. 1).

62. A este respecto, el Reglamento de exención por categorías para el transporte ampara determinadas categorías de ayudas estatales que responden a las necesidades de coordinación de los transportes en el sector del transporte terrestre. Estas medidas de ayuda, si se conceden de conformidad con las condiciones de compatibilidad aplicables en virtud del Reglamento de exención por categorías para el transporte, no dan lugar a ningún falseamiento significativo de la competencia y de los intercambios comerciales, por lo que se consideran compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 93 del Tratado y no están sujetas a la obligación de notificación.
63. Además, en el Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión⁹⁶ figuran disposiciones que podrían eximir a las ayudas al sector del transporte terrestre de la obligación de notificación. Por ejemplo, las ayudas a puertos interiores pueden quedar exentas como categoría en virtud del artículo 56 *quater* de dicho Reglamento. Siempre que estas ayudas no estén concebidas principalmente para responder a las necesidades de coordinación de los transportes, sino para facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones económicas, y se concedan de conformidad con las condiciones de compatibilidad aplicables en virtud del Reglamento (UE) n.º 651/2014⁹⁷, dichas medidas de ayuda se consideran compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, ya que no dan lugar a ningún falseamiento significativo de la competencia y de los intercambios comerciales.
64. El Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión⁹⁸ también es de aplicación al transporte terrestre. Del mismo modo, las compensaciones concedidas a las empresas que presten servicio de interés económico general en el sector del transporte terrestre están amparadas por el Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión⁹⁹. Se considera que las medidas que cumplan los criterios de dichos Reglamentos no afectan a la competencia ni a los intercambios comerciales en el mercado interior. Estas medidas *de minimis* no están sujetas a obligación de notificación, ya que se considera que no cumplen todos los criterios del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

4. AYUDAS QUE RESPONDAN A LAS NECESIDADES DE COORDINACIÓN DE LOS TRANSPORTES

4.1 Condiciones generales de compatibilidad

65. En esta sección se presentan las condiciones generales de compatibilidad aplicables a las categorías de ayudas detalladas en la sección 4.2. Al evaluar si las medidas de ayuda en los sectores del transporte por ferrocarril, por vías navegables y multimodal sostenible responden a las necesidades de coordinación de los transportes con arreglo al artículo 93 del Tratado, la Comisión analizará el cumplimiento de los principios expuestos en la presente sección (puntos 66 a 86). Las condiciones fijadas en la sección 4.2 para cada categoría de ayudas específica aclaran algunas de las condiciones generales de compatibilidad presentadas en la presente sección, en particular en la sección 4.1.1.

⁹⁶ Véase la nota a pie de página n.º 67.

⁹⁷ Véase la nota a pie de página n.º 67.

⁹⁸ Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* (DO L, 2023/2831, 15.12.2023).

⁹⁹ Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (DO L, 2023/2832, 15.12.2023).

4.1.1 Condiciones de compatibilidad fundamentales

Contribución a las necesidades de coordinación de los transportes

66. Las ayudas deben contribuir al desarrollo del sector del transporte terrestre para hacerlo sostenible o para completar la integración del mercado de la UE de manera que el tráfico de mercancías y pasajeros discurra de manera ininterrumpida entre redes nacionales y modos de transporte, para responder así a las necesidades de coordinación de los transportes.

Necesidad de la ayuda

67. Las ayudas deben ser necesarias para cumplir el objetivo de coordinación de los transportes definido por la medida específica de conformidad con el punto 66. Así sucede, por ejemplo, cuando las ayudas tratan de contrarrestar una deficiencia específica del mercado (como en supuestos en pueda producir un desarrollo sustancial del sector del transporte terrestre que el mercado por sí solo no podría conseguir, por ejemplo, para lograr que el transporte terrestre sea sostenible o para completar la integración del mercado de la UE de manera que el tráfico de mercancías y pasajeros discurra de manera ininterrumpida entre redes nacionales y modos de transporte). Las deficiencias del mercado que lastran la transferencia a modalidades sostenibles de transporte terrestre pueden producirse, por ejemplo, cuando existen i) disparidades en el precio entre las diferentes formas de transporte por razón de efectos externos negativos que no se tienen en cuenta, ii) dificultades a las que se enfrentan las empresas del mercado para conseguir financiación en el mercado debidas a asimetrías de información, iii) fallos de coordinación entre los agentes del mercado o, con carácter más genérico, iv) inversiones que conllevan efectos externos positivos pero no son suficientemente rentables para el beneficiario potencial.

Adecuación de la ayuda

68. Las ayudas deben ser adecuadas para cumplir el objetivo especificado de coordinación de los transportes. En principio, no se consideran adecuadas las ayudas si el mismo resultado puede conseguirse con un instrumento menos falseador de la competencia (como instrumentos basados en el mercado o normativos) o con una forma de ayuda menos falseadora (como garantías o anticipos reembolsables) que los instrumentos no reembolsables, como las subvenciones directas.

Efecto incentivador de la ayuda

69. Las ayudas deben inducir al beneficiario a cambiar su comportamiento o a emprender una actividad económica adicional que no desarrollaría sin la ayuda o que desarrollaría en menor o en distinta medida. Para demostrar el efecto incentivador es preciso especificar el supuesto de hecho y el supuesto contrario probable, es decir, sin la ayuda¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Ese supuesto deberá ser creíble, auténtico y guardar relación con factores de la toma de decisiones prevalentes en el momento de la decisión por parte del beneficiario de la ayuda con respecto al proyecto. Los Estados miembros pueden basarse en documentos oficiales del consejo de administración, evaluaciones de riesgos, informes financieros, planes empresariales internos, dictámenes periciales y otros estudios relacionados con el proyecto objeto de evaluación. Los documentos que contengan información sobre previsiones de la demanda, de costes y financieras, los documentos presentados a un comité de inversión y que describan con detalle varias hipótesis de inversión o explotación, o los documentos facilitados a entidades financieras podrían ayudar a los Estados miembros a demostrar el efecto incentivador. Estos documentos deben ser contemporáneos al proceso de toma de decisiones sobre el proyecto o la actividad.

70. Además, en lo que se refiere específicamente a las ayudas a la inversión, se considera que las ayudas no tienen efecto incentivador si, antes de comenzar a trabajar en el proyecto, el beneficiario ha presentado por escrito una solicitud de ayuda por escrito a las autoridades públicas competentes¹⁰¹. Cuando el beneficiario comienza a trabajar en el proyecto antes de solicitar la ayuda, no se considerará compatible con el mercado interior ninguna ayuda concedida en relación con dicho proyecto. Las ayudas concedidas para compensar los costes del cumplimiento de las normas de la UE no tienen, en principio, efecto incentivador. Como regla general, solo las ayudas que vayan más allá de las normas de la UE pueden tener efecto incentivador. No obstante, en los casos en que la norma de la UE pertinente ya haya sido adoptada, pero aún no esté en vigor, la ayuda puede tener un efecto incentivador si incentiva que la inversión se ejecute y finalice al menos doce meses antes de que la norma entre en vigor, salvo que se indique otra cosa en las secciones 4.2.2.1 a 4.2.2.5. Para no disuadir a los Estados miembros de establecer normas nacionales obligatorias que sean más rigurosas o ambiciosas que las normas de la Unión correspondientes, las medidas de ayuda podrán tener un efecto incentivador con independencia de que existan tales normas nacionales. Lo mismo ocurre cuando la ayuda se concede en presencia de normas nacionales obligatorias adoptadas en ausencia de normas de la Unión.

Proporcionalidad de la ayuda

71. El importe de ayuda por beneficiario debe limitarse al mínimo necesario para incentivar al beneficiario a llevar a cabo el proyecto o la actividad que recibe la ayuda. Ese mínimo podrá determinarse como un porcentaje de los costes subvencionables del proyecto o actividad subvencionado, tal como se especifica en cada categoría específica de la sección 4.2. Si bien la evaluación de la proporcionalidad se lleva a cabo generalmente desde una perspectiva *ex ante*, en casos excepcionales en los que la evolución futura de los costes y los ingresos está sujeta a un alto grado de incertidumbre y existe una fuerte asimetría de información, puede resultar muy difícil definir la cantidad necesaria de la ayuda estatal con un cálculo totalmente *ex ante*; en tales casos, además de la cuantificación *ex ante*, los Estados miembros podrán introducir mecanismos *ex post*, como el reembolso o el seguimiento de los costes para garantizar la proporcionalidad, manteniendo al mismo tiempo los incentivos para que los beneficiarios reduzcan al mínimo sus costes y desarrollen sus actividades de manera más eficiente a lo largo del tiempo.
72. Por lo que se refiere a las ayudas a la inversión, si no se especifica otra cosa para las categorías específicas de ayudas detalladas en la sección 4.2.2, las ayudas se consideran proporcionadas si se corresponden con el coste adicional neto necesario para conseguir el objetivo de la medida de ayuda, en comparación con el supuesto contrario, es decir, sin la ayuda («déficit de financiación»). Para calcular el déficit de financiación, es necesario determinar:
- a) los ingresos y costes estimados, incluidos los relativos a la inversión, la explotación y el valor terminal del proyecto («supuesto de hecho») y los del proyecto alternativo que el beneficiario de la ayuda podría verosímelmente haber realizado de forma creíble sin la ayuda («supuesto contrario»);

¹⁰¹ La solicitud de ayuda puede adoptar diversas formas, por ejemplo, una oferta en un procedimiento de licitación para la concesión de la ayuda a la actividad. En toda solicitud deberá constar, como mínimo, el nombre del solicitante, una descripción del proyecto o actividad, incluida su ubicación, y el importe de la ayuda necesaria para llevarlo a cabo.

- b) el coste medio ponderado del capital estimado del beneficiario para actualizar los flujos de caja futuros;
 - c) el valor actual neto («VAN») para el supuesto de hecho y el supuesto contrario, a lo largo de la duración del proyecto.
73. Basándose en los elementos enumerados en las letras a) a c), el déficit de financiación es la diferencia entre los VAN del proyecto en el supuesto de hecho y en el supuesto contrario, a lo largo de la duración del proyecto, actualizada con el coste medio ponderado del capital estimado. Todas las hipótesis y opciones metodológicas empleadas en el cálculo del déficit de financiación deben explicarse y justificarse. El análisis del supuesto de hecho y el supuesto contrario debe tener en cuenta todas las medidas de ayuda estatal existentes o previstas, como las ayudas de funcionamiento o distintos tipos pertinentes de ayudas a la inversión que afecten al análisis del déficit de financiación.
74. Un ejemplo de supuesto contrario sería que el beneficiario no realice la actividad o inversión o prosiga su actividad sin cambios. Cuando se demuestre que se trata de un supuesto contrario verosímil, el déficit de financiación podrá calcularse con el nivel de VAN negativo del proyecto en el supuesto de hecho sin ayuda a lo largo de la duración del proyecto (suponiendo implícitamente que el VAN del supuesto contrario es cero)¹⁰².

Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros

75. El falseamiento de la competencia que conlleve la ayuda no ha de perjudicar a los intereses generales de la UE¹⁰³. Al evaluar si los efectos negativos de la medida sobre la competencia y los intercambios comerciales son limitados, la Comisión podrá considerar el impacto previsible que la medida de ayuda, especialmente si consiste en una ayuda *ad hoc*, pueda tener en la competencia entre las empresas del mercado o mercados de transporte afectados, incluidos los mercados ascendente o descendente, y el riesgo de creación de un exceso de capacidad.
76. La Comisión considera que, en principio, los regímenes de ayudas tienen menos probabilidades de tener un efecto negativo sobre la competencia y los intercambios comerciales entre los Estados miembros que las ayudas *ad hoc*. En cualquier caso, para limitar el posible efecto negativo sobre la competencia y los intercambios comerciales, la Comisión solo aprobará regímenes de ayudas de funcionamiento por un período máximo de cinco años y regímenes de ayudas a la inversión por un período máximo de diez años¹⁰⁴. Si algún Estado miembro desea prorrogar un régimen de ayudas más allá de estos

¹⁰² Si no hay un proyecto alternativo, la Comisión verificará que el importe de la ayuda no supere el mínimo necesario para que el proyecto subvencionado sea suficientemente rentable, por ejemplo, permitiendo alcanzar una TIR correspondiente al valor de referencia específico del sector o de la empresa o a la tasa crítica de rentabilidad. Las tasas normales de rentabilidad requeridas por el beneficiario en otros proyectos de inversión similares, sus costes de capital en su conjunto o la rentabilidad registrada habitualmente en el sector en cuestión también podrán utilizarse para este fin. Deben calcularse todos los costes y beneficios esperados correspondientes en toda la duración del proyecto.

¹⁰³ Si bien el artículo 93 del Tratado no contiene un equivalente al artículo 107, apartado 3, letra c), segunda parte, del Tratado, en virtud del cual las ayudas solo pueden declararse compatibles con el mercado interior cuando no alteren las condiciones de los intercambios en contra del interés común, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya ha precisado que, al evaluar medidas de ayuda con arreglo al artículo 93 del Tratado, la Comisión debe comprobar que la ayuda no ponga en peligro los intereses generales de la UE; véase la sentencia de 12 de octubre de 1978, Comisión/Bélgica, 156/77, citada en la nota a pie de página n.º 30, apartado 10.

¹⁰⁴ Esto significa que las ayudas podrán concederse en virtud de regímenes ya aprobados en un plazo máximo de cinco años (en el caso de los regímenes de ayudas de funcionamiento) o de diez años (en el caso de los

períodos máximos, debe enviar una nueva notificación para que la Comisión pueda volver a analizarlo a la luz de los resultados obtenidos y, en su caso, autorizar su prórroga.

4.1.2 *Respeto de otras disposiciones del Derecho de la UE*

77. La ayuda estatal no puede declararse compatible con el mercado interior si la ayuda o las modalidades que estén tan intrínsecamente ligadas al objeto de la ayuda que sea imposible evaluarlas por separado (incluido el método de financiación cuando forme parte de la medida) constituyen una infracción del Derecho de la UE¹⁰⁵. Este puede ser el caso, por ejemplo, cuando, para recibir la ayuda, el beneficiario esté obligado a tener su sede en el Estado miembro de que se trate o a estar establecido predominantemente en ese Estado miembro, o el beneficiario esté obligado a utilizar bienes de producción nacional o servicios nacionales.

4.1.3 *Acumulación*

78. Pueden concederse ayudas simultáneamente en el marco de varios regímenes de ayudas o acumularse con ayudas *ad hoc* o *de minimis* para los mismos costes subvencionables, siempre que la cantidad total de las ayudas para los mismos costes subvencionables no dé lugar a compensación excesiva o sobrepase el importe máximo de ayuda autorizado en virtud de las presentes Directrices. Si el Estado miembro permite que la ayuda concedida con una medida se acumule con la ayuda procedente de otras medidas para los mismos costes subvencionables, debe especificar, para cada medida, el método utilizado para garantizar el cumplimiento de esta condición.
79. La financiación de la UE gestionada centralmente que no quede directa o indirectamente bajo el control del Estado miembro no constituye ayuda estatal. Cuando la financiación de la UE se combine con ayudas estatales, el Estado miembro debe garantizar que el importe total de la financiación pública concedida para los mismos costes subvencionables no dé lugar a una compensación excesiva.

4.1.4 *Transparencia*

80. Las ayudas deben concederse de forma transparente.
81. Cuando las ayudas se conceden en una forma distinta que no sea una subvención, el importe de la ayuda debe ser su equivalente de subvención bruto. La ayuda pagadera en varios plazos se calculará a su valor en el momento de la concesión. El tipo de interés que debe utilizarse a efectos de actualización y para calcular el importe de la ayuda en un préstamo bonificado¹⁰⁶ es el tipo de referencia aplicable en el momento de la concesión, establecido de conformidad con la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización¹⁰⁷.
82. Para reducir los efectos negativos de la ayuda garantizando que los competidores tengan acceso a información pertinente sobre las actividades subvencionadas, el Estado miembro de que se trate debe garantizar que se publique la información siguiente en el módulo de

regímenes de ayudas a la inversión) a partir de la fecha de notificación de la decisión de la Comisión por la que la ayuda se declare compatible.

¹⁰⁵ Véanse la sentencia de 22 de marzo de 1977, Iannelli & Volpi SpA, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, apartado 14; la sentencia de 15 de junio de 1993, Matra SA/Comisión, C-225/91, ECLI:EU:C:1993:239, apartado 41; y la sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, apartados 96 a 99.

¹⁰⁶ Préstamo a un tipo de interés por debajo del tipo de interés del mercado.

¹⁰⁷ DO C 14 de 19.1.2008, p. 6.

transparencia de concesiones de ayudas estatales de la Comisión¹⁰⁸ o en un sitio web exhaustivo sobre ayudas estatales, de nivel nacional o regional:

- a) el texto completo de la decisión por la que se concede la ayuda individual o del régimen de ayudas aprobado y sus disposiciones de aplicación, o un enlace al mismo;
 - b) información sobre cada ayuda individual concedida superior a 100 000 EUR utilizando la estructura que figura en el anexo II de las presentes Directrices¹⁰⁹.
83. Los Estados miembros deben garantizar que los sitios web exhaustivos sobre ayudas estatales a que se refiere el punto 82 se diseñen de modo que se facilite el acceso a la información. Debe publicar la información en un formato de hoja de cálculo de dominio público que permita buscar, extraer y descargar eficazmente los datos y compartirlos fácilmente en internet, por ejemplo, en formato CSV o XML. El sitio web debe ser de acceso público sin restricciones, especialmente sin necesidad de registrarse previamente.
84. En lo que respecta a los regímenes en forma de ventajas fiscales, las condiciones establecidas en el punto 82, letra b), se considerarán cumplidas si los Estados miembros publican la información requerida sobre los importes de cada ayuda individual en los siguientes tramos (en millones EUR):

0,1 a 0,5;
0,5 a 1;
1 a 2;
2 a 5;
5 a 10;
10 a 30;
30 a 60;
60 a 100;
100 a 250; y
250 y más.

85. Los Estados miembros deben publicar la información a que se refiere el punto 82, letra b), en un plazo de seis meses a partir de la fecha de concesión de la ayuda o, en el caso de las ayudas en forma de ventajas fiscales, en el plazo de un año a partir de la fecha en que deba presentarse la declaración impositiva¹¹⁰. En el caso de las ayudas ilegales, pero posteriormente declaradas compatibles, los Estados miembros deben publicar esta información en un plazo de seis meses desde la decisión de la Comisión por la que se declare la compatibilidad de la ayuda. Con el fin de controlar la aplicación de las normas

¹⁰⁸ «Búsqueda pública en la base de datos de las ayudas estatales» en el siguiente sitio web: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=es>.

¹⁰⁹ Previa solicitud justificada del Estado miembro, se le podrá dispensar de esta obligación en caso de que la publicación completa y detallada menoscabe la competencia en los procesos de adjudicación subsiguientes, por ejemplo, permitiendo la presentación de ofertas estratégicas.

¹¹⁰ Si no existe la obligación formal de declaración anual, se entenderá que la fecha de concesión a estos efectos es el 31 de diciembre del año para el que se concedió la ayuda.

sobre ayudas estatales que desarrollan el Tratado, la información debe estar disponible durante al menos diez años a partir de la fecha de concesión de la ayuda.

86. La Comisión publicará en su sitio web los enlaces a los sitios web de ayudas estatales a que se refiere el punto 82, letra b).

4.2 Condiciones de compatibilidad de categorías específicas de ayudas para la coordinación de los transportes

87. En esta sección se proporcionan aclaraciones sobre algunos aspectos de las condiciones de compatibilidad fundamentales fijadas en la sección 4.1.1 respecto de cada tipo de ayuda para la coordinación de los transportes amparada por las presentes Directrices.

4.2.1 Ayudas de funcionamiento

4.2.1.1 Ayudas para reducir los costes externos del transporte

88. Las presentes Directrices establecen reglas sobre las ayudas para reducir los costes externos del transporte que pueden concederse a los transportistas o a los operadores de transporte que elijan soluciones de transporte terrestre sostenible.
89. Las ayudas para reducir los costes externos del transporte pueden centrarse en el transporte por ferrocarril, por vías navegables o multimodal sostenible (es decir, el que incluye al menos un tramo ferroviario, por vías navegables o por transporte marítimo de corta distancia).
90. Para ser consideradas compatibles con el mercado interior, las ayudas para reducir los costes externos del transporte deben cumplir las condiciones de compatibilidad fijadas en la presente sección y en la sección 4.1.

Contribución a las necesidades de coordinación de los transportes

91. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 66, la Comisión considera que las ayudas de funcionamiento para reducir los costes externos del transporte pueden fomentar la transición modal hacia el transporte terrestre sostenible, siempre que se resuelvan las disparidades en el precio de los diferentes modos de transporte terrestre y se convenza a los usuarios de elegir modos sostenibles de transporte terrestre. Se producen disparidades en el precio cuando los efectos externos negativos no se tienen suficientemente en cuenta en el precio del servicio de transporte terrestre.

Necesidad de la ayuda

92. En esta fase del desarrollo del mercado del transporte, los costes externos del transporte no se tienen suficientemente en cuenta en el precio de los servicios de transporte. Esto da lugar a que el precio de estos servicios no refleje plenamente el coste social del modo de transporte que se está utilizando. En la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente se indica que, para conseguir una tarificación justa y eficiente en todos los modos de transporte, es necesaria una serie integral de medidas¹¹¹. Con dicha tarificación quienes contaminan y los usuarios asumirían la plena responsabilidad de los costes que generan y se ayudaría a los usuarios a tomar decisiones acordes con lo que es mejor para la sociedad. En la Estrategia solo se prevé que los costes externos se tengan plenamente en cuenta en

¹¹¹ Véase el punto 47 de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, mencionada en la nota a pie de página n.º 20.

la UE para 2050. Por lo tanto, puede ser necesario conceder ayudas para reducir dichos costes externos antes de esa fecha para cumplir los objetivos del Pacto Verde Europeo.

93. Los servicios de transporte terrestre sostenible a menudo no pueden competir con alternativas más contaminantes, como los servicios de transporte exclusivamente por carretera. Mientras el precio de los servicios competidores más contaminantes no refleje plenamente su coste para la sociedad, es improbable que el mercado por sí solo logre la implantación de modos de transporte terrestre sostenible en línea con los objetivos que persigue el Pacto Verde Europeo. Habida cuenta de los principios generales establecidos en el punto 67, la Comisión considera que, cuando hay efectos externos negativos ligados a modos de transporte competidores, como el transporte por carretera y la aviación, hacen falta ayudas de funcionamiento para reducir los costes externos del transporte para propiciar la transición modal hacia el transporte por ferrocarril, por vías navegables y multimodal sostenible.

Adecuación de la ayuda

94. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 68, la Comisión considera que las ayudas para reducir los costes externos del transporte son un instrumento adecuado¹¹² para mantener o aumentar la transferencia hacia modos de transporte terrestre sostenible, siempre que se resuelvan las disparidades en el precio de los diferentes modos de transporte debidas a los efectos externos negativos y se convenza a los usuarios de elegir modos sostenibles de transporte terrestre.

Efecto incentivador de la ayuda

95. Las ayudas deben incentivar el mantenimiento o el aumento de la transición hacia modos de transporte terrestre sostenible en consonancia con los principios generales establecidos en el punto 69. Para ajustarse a estos principios generales y garantizarse que la ayuda propicie un cambio en el comportamiento del beneficiario e incentive la transferencia modal, deben cumplirse las condiciones siguientes.
96. En primer lugar, la ayuda solo debe concederse cuando un modo de transporte competidor más contaminante sea una alternativa comercialmente viable al modo de transporte respaldado por la ayuda. Esta viabilidad depende de los costes de explotación, de la disponibilidad y la accesibilidad de terminales, redes y conexiones adecuadas, así como de otros factores, como las diferencias en el tiempo de tránsito. La Comisión considera que, en el caso de los servicios de transporte de pasajeros, siempre existe una alternativa comercialmente viable más contaminante al transporte por ferrocarril o por vías navegables. En el sector del transporte de mercancías, en el que la competitividad depende de la distancia que se recorra en la operación de transporte¹¹³, en general puede entenderse que hace competencia al transporte exclusivamente por carretera:

¹¹² Por lo que se refiere a la forma de la ayuda, en su práctica decisoria anterior sobre las ayudas que responden a las necesidades de coordinación de los transportes, la Comisión no ha formulado objeciones a las ayudas en forma de subvenciones directas [véanse, por ejemplo, la Decisión de la Comisión, de 21 de mayo de 2024, en el asunto SA.108800, Alemania, Ayuda al transporte de mercancías por ferrocarril (transporte en vagón individual y grupo de vagones) (pendiente de publicación en el DO); la Decisión de la Comisión, de 11 de diciembre de 2023, en el asunto SA.109142, Francia, Ayuda a la inversión para la creación de una terminal de multimodal de mercancías (autopista ferroviaria) en Bayona-Mouguerre (pendiente de publicación en el DO); y la Decisión de la Comisión, de 30 de mayo de 2023, en el asunto SA.104156, Italia, Incentivo a la transferencia modal marítima (DO C 203 de 9.6.2023, p. 16)].

¹¹³ Impact assessment support study on amendment of Combined Transport Directive (Estudio para la evaluación de impacto sobre la modificación de la Directiva de transporte combinado) [Ricardo et al. (2023)].

- a) el transporte multimodal, cuando la distancia recorrida por el modo de transporte subvencionado sea la siguiente:
- (i) 800 kilómetros de transporte ferroviario;
 - (ii) 375 kilómetros de transporte por vías navegables;
 - (iii) 750 kilómetros de transporte marítimo de corta distancia; y
- b) el transporte unimodal, cuando la distancia recorrida por el modo de transporte subvencionado sea la siguiente:
- (i) 350 kilómetros de transporte ferroviario¹¹⁴;
 - (ii) 375 kilómetros de transporte por vías navegables.
97. En cuanto a las operaciones en el sector del transporte de mercancías que superen las distancias especificadas en el punto 96, el Estado miembro de que se trate debe demostrar que algún modo de transporte competidor más contaminante que el respaldado por la ayuda (por ejemplo, el transporte exclusivamente por carretera) es una alternativa comercialmente viable a las operaciones respaldadas por la ayuda, así como determinar en qué distancia el modo de transporte competidor más contaminante deja de ser competitivo en términos de coste y, por lo tanto, deja de ser comercialmente viable respecto del tipo de operaciones subvencionadas.
98. En segundo lugar, en principio no pueden concederse ayudas al transporte por rutas en las que se hayan establecido restricciones de capacidad que impidan aumentar o mantener la transferencia modal. Con esta condición se pretende garantizar que la perspectiva de mantener o aumentar la transferencia modal sea realista. Si el Estado miembro de que se trate tiene la intención de dar ayudas al transporte por rutas con restricciones de capacidad, debe explicar qué otras medidas se tomarán para eliminar o reducir dichas restricciones. En el caso de los regímenes de ayuda, esto significa que el Estado miembro debe comprometerse a garantizar que no se concederán ayudas si existen restricciones de capacidad significativas que puedan afectar a las operaciones de transporte y, en última instancia, impedir el mantenimiento o el aumento de la transición hacia modos de transporte más sostenibles. Si hay restricciones de capacidad reales o está previsto que las haya, el Estado miembro debe garantizar que se pongan en marcha soluciones para eliminar o reducir dichas restricciones, de modo que pueda lograrse la transferencia modal que se espera que genere la ayuda.
99. En tercer lugar, las empresas ferroviarias y los transportistas por vías navegables y rutas marítimas de corta distancia deben publicar toda la información pertinente sobre las ayudas recibidas¹¹⁵. La publicidad tiene por objeto concienciar sobre las medidas disponibles para reducir la brecha de competitividad entre los modos de transporte terrestre sostenible y las alternativas competidoras más contaminantes y, de este modo, aumentar la demanda de servicios de transporte terrestre sostenible, necesaria para impulsar la transferencia modal.

¹¹⁴ Este umbral no se aplica en el caso del transporte unimodal por ferrocarril organizado en operaciones de carga de vagones individuales, ya que este tipo de transporte ferroviario unimodal es menos rentable que el transporte exclusivamente por carretera, independientemente de la distancia recorrida, debido a los costes de recogida y agregación de vagones de diferentes clientes.

¹¹⁵ Deben publicar, como mínimo, la información siguiente: autoridad que concede la ayuda, fecha de concesión de la ayuda, importes de ayuda recibidos, período y operaciones objeto de la ayuda.

100. Por último, para garantizar que las ayudas solo se concedan respecto de servicios de transporte terrestre sostenible realmente prestados, las ayudas deben concederse basándose de las unidades de servicio de transporte realmente prestadas¹¹⁶ y no a tanto alzado.
101. La Comisión considera que las ayudas tienen efecto incentivador si el Estado miembro se ajusta a los principios generales establecidos en el punto 69, tal como se aclara en los puntos 97 a 100.

Proporcionalidad

102. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 71, las ayudas podrán representar hasta el 75 % de los costes subvencionables.
103. Se consideran costes subvencionables la parte de los costes externos del transporte que se evita por el uso unimodal o multimodal del ferrocarril o las vías navegables o por el uso del transporte marítimo de corta distancia en el contexto del transporte multimodal sostenible en comparación con los modos de transporte competidores más contaminantes (es decir, los costes externos del transporte que se evitan)¹¹⁷. Si existen varias soluciones alternativas competidoras que producen niveles de contaminación más altos, el límite corresponde al diferencial de costes más elevado entre las distintas soluciones.
104. El Estado miembro debe realizar un análisis comparativo de los costes externos transparente, razonado y cuantificado entre el modo de transporte subvencionado (transporte por ferrocarril, por vías navegables o multimodal sostenible que incluya al menos un tramo ferroviario, por vías navegables o marítimo de corta distancia) y la opción alternativa competidora más contaminante. El Estado miembro de que se trate debe, en principio, basarse en el *Handbook on the external costs of transport* [«Manual de la Comisión sobre los costes externos del transporte», documento en inglés]¹¹⁸, en su última versión o en la del texto que lo sustituya, al comparar los costes externos de los distintos modos de transporte, salvo que aporten pruebas suficientes que respalden el empleo de una metodología diferente con la que estimar los costes externos reales. El método empleado y los cálculos efectuados deben publicarse.

Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros

105. Para garantizar que las ayudas no pongan en peligro los intereses generales de la Unión al crear falseamientos indebidos de la competencia y de los intercambios comerciales, las ayudas de funcionamiento para reducir los costes externos del transporte deben concederse con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 75 y 76.
106. Las ayudas deben concederse, en principio, en forma de regímenes de ayudas, ya que es probable que tengan un efecto de falseamiento más limitado de la competencia y de los intercambios comerciales entre Estados miembros que las ayudas *ad hoc*.

¹¹⁶ Por ejemplo, pasajeros-km en el caso de los servicios de transporte de pasajeros o toneladas-km o vehículos-km en el caso de los servicios de transporte de mercancías o, con carácter más general, la unidad de producción del servicio de transporte.

¹¹⁷ Los Estados miembros podrán utilizar la metodología de los costes externos respecto de cualquier coste de explotación, en particular los costes de explotación relacionados con el uso de la infraestructura.

¹¹⁸ Comisión Europea, Dirección General de Movilidad y Transportes, Essen, H., Fiorello, D., El Beyrouthy, K. et al., *Handbook on the external costs of transport*, version 2019-1.1, Oficina de Publicaciones, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/51388>.

4.2.1.2 Ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales

107. En las presentes Directrices se establecen reglas específicas sobre las ayudas para la puesta en marcha de:

- a) nuevas conexiones comerciales de transporte de mercancías por ferrocarril y por vías navegables por parte de empresas ferroviarias u operadores de transporte que acumulen demanda y organicen operaciones regulares de transporte de mercancías entre terminales de transporte;
- b) nuevas conexiones comerciales de transporte de pasajeros por ferrocarril por parte de empresas ferroviarias que organicen servicios regulares de transporte de pasajeros entre terminales de transporte ubicadas en diferentes Estados miembros («servicios de transporte transfronterizo de pasajeros por ferrocarril») o con una distancia de más de 400 kilómetros entre sí («servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de larga distancia»).

108. Para ser consideradas compatibles con el mercado interior, las ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales deben cumplir las condiciones de compatibilidad fijadas en la presente sección y en la sección 4.1.

Contribución a las necesidades de coordinación de los transportes

109. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 66, la Comisión considera que las ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales pueden propiciar la transición modal hacia el transporte terrestre sostenible, ya que garantiza la existencia de suficientes servicios de transporte que conecten las terminales de transporte. La puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales de transporte de mercancías por ferrocarril y por vías navegables, así como de nuevas conexiones de transporte transfronterizo o de larga distancia de pasajeros por ferrocarril, es fundamental para desarrollar el transporte por ferrocarril y por vías navegables y esencial para fomentar el transporte multimodal sostenible.

Necesidad de la ayuda

110. Entre los objetivos de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente figura el desarrollo de conexiones por ferrocarril y vías navegables¹¹⁹. Por lo que se refiere al transporte de mercancías, la implantación a gran escala del transporte ferroviario se ve obstaculizada por la ausencia de algunas conexiones clave entre las terminales de transporte¹²⁰ y hace falta tomar medidas para aprovechar el potencial sin explotar del transporte por vías navegables¹²¹, en particular para que la red europea de vías navegables esté lo más conectada posible a otros modos de transporte¹²². Por lo que se refiere al transporte de pasajeros, no se aprovecha todo el potencial del ferrocarril, especialmente

¹¹⁹ Véanse los puntos 33 y 42 de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, mencionada en la nota a pie de página n.º 20.

¹²⁰ Véase el punto 43 de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, mencionada en la nota a pie de página n.º 20.

¹²¹ Véase el punto 44 de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, mencionada en la nota a pie de página n.º 20.

¹²² Véase la nota a pie de página n.º 25, punto 2.1.2.

como medio de viaje de larga distancia o transfronterizo, y más en concreto en trayectos nocturnos¹²³.

111. Para seguir desarrollando las conexiones por ferrocarril y vías navegables, es posible que los Estados miembros tengan que conceder ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales de transporte de mercancías por ferrocarril y por vías navegables, así como de nuevas conexiones de transporte transfronterizo o de larga distancia de pasajeros por ferrocarril. Esto se debe a que las fuerzas del mercado por sí solas no siempre consiguen incentivar a los transportistas y operadores de transporte para que inviertan en nuevas conexiones ferroviarias o por vías navegables, ya que estas conexiones presentan cierta propensión a sufrir fallos de coordinación. En particular, las empresas pueden tener que asumir costes fijos significativos de puesta en marcha de las nuevas conexiones y estas solo pueden llegar a ser rentables si un volumen suficiente de clientes las utiliza. Sin ese volumen mínimo, la empresa no puede obtener beneficios suficientes a corto plazo para compensar las pérdidas de explotación sufridas durante los primeros años de explotación de la nueva conexión comercial y, por tanto, no la pondría en marcha. Las ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales pueden reducir la barrera de entrada para esa puesta en marcha disminuyendo el importe de las pérdidas de explotación anuales que soporten los transportistas y los operadores de transporte durante los primeros años de explotación de la nueva conexión.
112. Habida cuenta de los principios generales establecidos en el punto 67, la Comisión considera que las ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales de transporte de mercancías por ferrocarril y por vías navegables o nuevas conexiones de transporte transfronterizo o de larga distancia de pasajeros por ferrocarril pueden ser necesarias para responder a las necesidades de coordinación de los transportes si se dirigen eficazmente para subsanar esa deficiencia del mercado, teniendo en cuenta al mismo tiempo cualquier otra política y medida ya en marcha para subsanar la misma deficiencia del mercado. En consecuencia, el Estado miembro de que se trate debe demostrar que, en el momento de la concesión de la ayuda, incluso con todas las demás ayudas existentes para el transporte terrestre sostenible, ninguna empresa tiene previsto desarrollar comercialmente la nueva conexión comercial en cuestión.

Adecuación de la ayuda

113. La demanda de nuevos servicios comerciales en los primeros años de explotación puede no ser suficiente para garantizar la rentabilidad de dichos servicios. Por lo tanto y con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 68, la Comisión considera que las ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales son un instrumento adecuado¹²⁴ para prestar apoyo a las empresas ferroviarias o a los operadores de transporte

¹²³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Plan de acción para impulsar el transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizo» [COM(2021) 810 final, de 14.12.2021].

¹²⁴ Por lo que se refiere a la forma de la ayuda, en su práctica decisoria anterior sobre las ayudas que responden a las necesidades de coordinación de los transportes, la Comisión no ha formulado objeciones a las ayudas en forma de subvenciones directas [véase la Decisión de la Comisión de 5 de octubre de 2011, en el asunto SA.31981, Países Bajos, Ayuda inicial a nuevos servicios de transporte combinado basados en la red ferroviaria Twin hub (DO C 361 de 10.12.2011, p. 1)]. Por lo que se refiere específicamente a las ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales, la Comisión reconoce que las subvenciones directas permiten a las empresas ferroviarias y a los operadores de transporte que quieran invertir en una nueva conexión comercial reducir sus pérdidas de explotación iniciales durante los primeros años de explotación de la nueva conexión comercial y, por tanto, mejorar la rentabilidad de dichos servicios. Por este motivo, en el caso de las ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales, las subvenciones directas pueden ser adecuadas, aunque se paguen por adelantado, siempre que el pago por

que quieran invertir en una nueva conexión de transporte de mercancías por ferrocarril o vías navegables o en nuevas conexiones de transporte transfronterizo o de larga distancia de pasajeros por ferrocarril. No obstante, las ayudas deben limitarse a prestar apoyo durante un máximo de cinco años desde la puesta en marcha de la nueva conexión (es decir, a partir de la fecha en que el beneficiario empieza a explotar la nueva conexión).

Efecto incentivador de la ayuda

114. Las ayudas deben incentivar a los transportistas o los operadores de transporte a poner en marcha nuevas conexiones de transporte de mercancías por ferrocarril o vías navegables o nuevas conexiones de transporte transfronterizo o de larga distancia de pasajeros por ferrocarril. La Comisión considera que las ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones tienen efecto incentivador si el beneficiario ha solicitado la ayuda por escrito antes de la puesta en marcha de las nuevas conexiones comerciales. El momento de la solicitud de la ayuda por escrito es un indicio válido del supuesto contrario probable, es decir, sin la ayuda. Si la empresa no ha comenzado a explotar la nueva conexión antes de solicitar la ayuda, esto indica que el supuesto contrario probable (sin la ayuda) sería que no se pondría en marcha la nueva conexión, dado que la ayuda es necesaria para compensar las pérdidas de explotación iniciales de la puesta en marcha de la nueva conexión comercial.
115. La Comisión considera que las ayudas tienen efecto incentivador si se respetan los principios generales establecidos en el punto 69, tal como se aclara en el punto 114, y se demuestran suficientemente las pérdidas de explotación previstas.

Proporcionalidad

116. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 71, las ayudas para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales se consideran proporcionadas si no superan el siguiente porcentaje de costes subvencionables: 80 % en el primer año de explotación de la nueva conexión comercial, 70 % en el segundo año, 60 % en el tercer año, 50 % en el cuarto año y 40 % en el quinto año.
117. Son costes subvencionables las pérdidas de explotación sufridas por la explotación la nueva conexión, durante un máximo de cinco años a partir de la fecha en que el beneficiario empieza a explotar la conexión en cuestión. Por pérdidas de explotación se entiende la diferencia negativa entre los ingresos y los costes de explotación durante los primeros años de explotación de la nueva conexión (hasta cinco años)¹²⁵.
118. Se podrán imputar como costes de la nueva conexión comercial todos los costes de explotación directos derivados de la explotación de la nueva conexión comercial y una contribución adecuada a los costes de explotación comunes tanto a la nueva conexión comercial como a otras actividades. Entre los ingresos que se tendrán en cuenta deben figurar la totalidad de los ingresos procedentes de la nueva conexión comercial.
119. Si la ayuda se paga por adelantado, deben cumplirse las siguientes condiciones adicionales:

adelantado se efectúe con una periodicidad al menos anual (y no en un único pago por adelantado que cubra todo el período que pueda ser financiado por la ayuda).

¹²⁵ En aras de la claridad, pueden computarse también los costes de explotación relacionados con la puesta en marcha de la nueva conexión e inmediatamente anteriores a dicha puesta en marcha. Se pueden tener en cuenta estos costes para la cuantificación de los costes subvencionables relacionados con el primer año de explotación de la nueva conexión comercial.

- a) las pérdidas de explotación deben estimarse *ex ante*, basándose en previsiones razonables;
- b) las pérdidas de explotación deben actualizarse a su valor en el momento de la concesión de la ayuda;
- c) el Estado miembro de que se trate debe establecer un mecanismo de seguimiento y reembolso adecuado para garantizar que las ayudas no superen la intensidad de ayuda autorizada;
- d) los pagos por adelantado no deben comprender un período superior a un año.

Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros

- 120. Para garantizar que las ayudas no pongan en peligro los intereses generales de la Unión al crear falseamientos indebidos de la competencia y de los intercambios comerciales, las ayudas de funcionamiento para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales deben concederse con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 75 y 76. Además, la ayuda debe limitarse a compensar los costes que tenga el beneficiario durante un máximo de cinco años desde la puesta en marcha de la nueva conexión comercial.
- 121. Las ayudas deben concederse, en principio, en forma de regímenes de ayudas, ya que es probable que tengan un efecto de falseamiento más limitado de la competencia y de los intercambios comerciales entre Estados miembros que las ayudas ad hoc.

4.2.2 Ayudas a la inversión

4.2.2.1 Ayudas para la construcción, mejora y renovación de instalaciones de transporte unimodal y multimodal por ferrocarril y vías navegables

- 122. En las presentes Directrices se establecen reglas específicas sobre las ayudas a la inversión para la construcción, mejora y renovación (incluida la sustitución) de las instalaciones ferroviarias, las instalaciones en vías navegables y las instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables:
- 123. En el transporte multimodal también se utilizan instalaciones de transporte multimodal para el transporte combinado por carretera y marítimo. Estas instalaciones, cuando están situadas en puertos marítimos, entran en el ámbito de aplicación de las presentes Directrices si también tienen conexiones ferroviarias o por vías navegables y, por lo tanto, pueden considerarse instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril o vías navegables¹²⁶.
- 124. Con las ayudas para la construcción, mejora o renovación de instalaciones ferroviarias, instalaciones en vías navegables e instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables se debe garantizar que: a) un recinto pueda utilizarse por primera vez como instalación que contribuya a la transferencia modal (construcción); b) una instalación existente pueda gestionar más tráfico o resultar más atractiva para los usuarios, por ejemplo gestionando un tipo de tráfico que no se gestionase antes (mejora); o c) una

¹²⁶ Véase la definición de «instalación de transporte multimodal por ferrocarril o vías navegables» que figura en el punto 54, letra bb).

instalación que sin la ayuda se enfrentaría a una ralentización de la actividad pueda continuar funcionando (renovación).

125. Para ser consideradas compatibles con el mercado interior, las ayudas para la construcción, mejora o renovación de instalaciones ferroviarias, instalaciones en vías navegables e instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables deben cumplir las condiciones de compatibilidad fijadas en la presente sección y en la sección 4.1.

Contribución a las necesidades de coordinación de los transportes

126. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 66, la Comisión considera que las ayudas para la construcción, mejora o renovación de instalaciones ferroviarias, instalaciones en vías navegables e instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables pueden fomentar la transición modal hacia el transporte terrestre sostenible. Las ayudas pueden favorecer las inversiones en instalaciones destinadas al transporte por ferrocarril o vías navegables de forma independiente o en combinación con otros modos de transporte¹²⁷. Lograr una mayor disponibilidad de dichas instalaciones o un aumento de su capacidad, calidad o eficiencia es una condición previa para el buen funcionamiento del transporte por ferrocarril y vías navegables. Además, estas mejoras conducirán finalmente a una reducción de los costes para las empresas de transporte y de logística de los sectores del transporte por ferrocarril, por vías navegables y multimodal, así como al aumento de la calidad de los servicios prestados.

Necesidad de la ayuda

127. En la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente se señala la escasez de infraestructuras de transbordo, en particular de terminales multimodales de vías navegables, y se piden inversiones para subsanar esta falta de infraestructuras multimodales con la máxima prioridad¹²⁸. Que haya suficientes instalaciones ferroviarias, instalaciones en vías navegables e instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables adecuadas es fundamental para la cadena de valor del transporte terrestre sostenible. En particular, estas instalaciones contribuyen al desarrollo del transporte multimodal con el objetivo de canalizar todos los modos de transporte juntos a través de terminales multimodales.
128. Las ayudas a las instalaciones que prestan servicio al ferrocarril y a las vías navegables son cruciales para liberar todo el potencial del transporte terrestre sostenible. Estas ayudas pueden contribuir a romper el círculo vicioso de la transferencia modal y la falta de instalaciones. Por una parte, contar con instalaciones adecuadas es requisito indispensable para que aumente el uso del transporte terrestre sostenible. Por otra parte, a medida que cada vez más usuarios recurren a estos modos de transporte, hacen falta más instalaciones para dar cabida a este crecimiento. Sin embargo, sin ayudas, los incentivos que tienen ahora las empresas privadas para invertir en infraestructuras pueden ser insuficientes. Esto se debe a que no tienen en cuenta los beneficios de la reducción de los costes externos derivados de la transferencia modal posibilitada por la inversión. Además, puede costar

¹²⁷ A pesar de la falta de información exhaustiva sobre las instalaciones de transporte por ferrocarril, por vías navegables y multimodal en la UE, existen claros indicios de que no hay suficientes instalaciones adecuadas, disponibles y accesibles para el transporte terrestre sostenible. En particular, hacen falta inversiones en lo que se refiere a las instalaciones ferroviarias y en vías navegables y a las terminales de transporte multimodal de mercancías.

¹²⁸ Véase el punto 42 de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, mencionada en la nota a pie de página n.º 20.

tiempo que el número y la calidad de las instalaciones de servicio se adapten al aumento de la demanda de transporte terrestre sostenible. Por lo tanto, la ayuda estatal a las instalaciones puede contribuir a lograr la transferencia modal deseada de una manera más eficaz y rápida¹²⁹.

129. Habida cuenta de los principios generales establecidos en el punto 67, la Comisión considera que las ayudas a la inversión en instalaciones pueden ser necesarias para responder a las necesidades de coordinación de los transportes dadas las deficiencias del mercado mencionadas en los puntos 127 y 128. Esta ayuda está justificada si es probable que se utilice la nueva capacidad, con lo que se contribuye al aumento del uso del transporte terrestre sostenible en comparación con los modos de transporte competidores más contaminantes. Así ocurre cuando un Estado miembro demuestra, basándose en previsiones de tráfico sólidas incluidas en un plan de negocio *ex ante*, que la demanda potencial de capacidad, al menos a medio plazo, supera la capacidad combinada actual de la instalación objeto de la ayuda y otras instalaciones existentes o ya programadas que puedan servir razonablemente de alternativa para la posible demanda futura de capacidad de la instalación objeto de la ayuda.

Adecuación de la ayuda

130. El desarrollo del transporte terrestre sostenible se ve obstaculizado por la escasez de instalaciones ferroviarias, instalaciones en vías navegables e instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables en la UE. Por consiguiente, teniendo en cuenta los principios generales establecidos en el punto 68, la Comisión considera que las ayudas a la inversión para la construcción, mejora y renovación de estas instalaciones son un instrumento adecuado¹³⁰ para acompañar la transición modal hacia el transporte terrestre sostenible.

Efecto incentivador de la ayuda

131. Las ayudas individuales deben incentivar la construcción, mejora o renovación de las instalaciones ferroviarias, las instalaciones en vías navegables y las instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables. La Comisión considera que las ayudas tienen efecto incentivador si se cumplen los principios generales establecidos en los puntos 69 y 70 y si el proyecto subvencionado tendría un déficit de financiación sin la ayuda.

Proporcionalidad

132. Con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 71 a 74, las ayudas a la inversión en instalaciones ferroviarias, instalaciones en vías navegables e instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables se consideran proporcionadas

¹²⁹ Dado el considerable tiempo que hace falta para construir, mejorar o renovar dichas instalaciones (desde su inicio hasta su finalización), las ayudas pueden ser necesarias para garantizar que su disponibilidad coincida con la expansión del transporte terrestre sostenible, en particular teniendo en cuenta la urgencia de los objetivos del Pacto Verde y de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente.

¹³⁰ Por lo que se refiere a la forma de la ayuda, en su práctica decisoria anterior sobre las ayudas que responden a las necesidades de coordinación de los transportes, la Comisión no ha formulado objeciones a las ayudas en forma de subvenciones directas [véanse, por ejemplo, la Decisión de la Comisión, de 26 de marzo de 2024, en el asunto SA.109124, Polonia, MRR: Ayudas a la inversión en instalaciones, equipo y material rodante de transporte intermodal (pendiente de publicación en el DO); y la Decisión de la Comisión, de 9 de febrero de 2022, en el asunto SA.64546, Eslovaquia, Talleres de mantenimiento ligero de trenes de pasajeros en Kosice y Zilina (DO C 169 de 22.4.2022, p. 1)].

si el importe de la ayuda no supera el menor de los siguientes: a) el déficit de financiación del proyecto en comparación con el supuesto contrario (sin la ayuda) y b) los costes subvencionables de la inversión.

133. Para calcular el déficit de financiación, es necesario distinguir las actividades de transporte financiadas en el marco del proyecto de las actividades distintas del transporte. Del lado de los ingresos se tienen en cuenta no solo los ingresos generados por las actividades de transporte financiadas en el marco del proyecto, sino también los beneficios de explotación netos incrementales generados por las actividades distintas del transporte relacionadas con dichas actividades de transporte (como el alquiler de espacios comerciales situados en la instalación objeto de la financiación). Del lado de los costes se tienen en cuenta tanto los costes de explotación como los costes de inversión relacionados con las actividades de transporte financiadas en el marco del proyecto. Por el contrario, no se computan los costes de inversión relacionados con actividades distintas del transporte. Además, debe tenerse en cuenta a la hora de estimar la demanda prevista de la instalación toda medida de ayuda estatal existente o prevista, como las ayudas de funcionamiento u otros tipos diferentes de ayuda a la inversión que afecten al análisis del déficit de financiación.
134. Son costes subvencionables los costes de la inversión en activos materiales (muebles e inmuebles) e inmateriales directamente relacionados con la construcción, mejora o renovación de la instalación en cuestión. Podrán ser costes subvencionables:
- a) los elementos de superficie (por ejemplo, de depósito), equipo fijo (por ejemplo, almacenes y terminales), equipo móvil de terminal (por ejemplo, apiladoras telescópicas) situados dentro de la instalación para la prestación de servicios relacionados con el transporte;
 - b) los estudios preparatorios conexos, como estudios topológicos y de viabilidad; y
 - c) los costes de planificación e instalación.
135. En el caso de los regímenes de ayudas, los Estados miembros deben comprometerse a llevar a cabo el análisis del déficit de financiación establecido en los puntos 71 a 74, tal como se aclara en los puntos 133 y 134, por cada proyecto subvencionado por el régimen. A tal fin, al notificar los regímenes de ayudas previstos, los Estados miembros deben describir al menos las categorías de proyectos subvencionados, las categorías específicas de costes subvencionables aceptados [como los costes de adquisición de activos materiales (muebles e inmuebles) e inmateriales], la metodología para calcular el déficit de financiación y el coste medio ponderado del capital estimado máximo aplicado.
136. En el caso de las ayudas *ad hoc*, el déficit de financiación se calcula comparando la rentabilidad del proyecto en el supuesto de hecho y el supuesto contrario con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 72 a 74, tal como se aclara en el punto 133. Los Estados miembros deben presentar los cálculos y previsiones mencionados en el punto 72 en el plan de negocio detallado del proyecto.
137. Cuando las ayudas se refieran a instalaciones propuestas y determinadas previamente por el Estado miembro, no es necesaria la evaluación del déficit de financiación si el importe de la ayuda se determina mediante un procedimiento de licitación. En tales casos, la Comisión considera que el importe de la ayuda corresponde a la ayuda mínima solicitada por los beneficiarios potenciales y, por lo tanto, la ayuda se considera proporcionada si se cumplen los siguientes criterios:

- a) El procedimiento de licitación es competitivo, es decir, abierto, claro, transparente y no discriminatorio¹³¹. Se basa en criterios objetivos, establecidos de antemano y en consonancia con el objetivo de la medida y minimizando el riesgo de que se presenten ofertas estratégicas. Los criterios de selección utilizados para clasificar las ofertas y, en última instancia, para asignar la ayuda en el procedimiento de licitación deben, por regla general, relacionar de forma directa o indirecta la contribución a los principales objetivos de la medida con el importe de ayuda solicitado por el solicitante. Esto puede expresarse, por ejemplo, en términos de ayuda por unidad de capacidad de transbordo creada.
- b) Los criterios se publican con la suficiente antelación respecto del plazo de presentación de solicitudes para permitir la competencia efectiva.
- c) El número previsto de licitadores es suficiente para garantizar la competencia efectiva.
- d) Se evitan los ajustes *a posteriori* de los resultados del procedimiento de licitación (como las negociaciones posteriores sobre los resultados de las ofertas o la clasificación), ya que pueden socavar la eficiencia de los resultados del procedimiento.

Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros

- 138. Para garantizar que las ayudas no ponen en peligro los intereses generales de la Unión al crear falseamientos indebidos de la competencia y de los intercambios comerciales, las ayudas a la inversión para la construcción, mejora y renovación de las instalaciones ferroviarias, las instalaciones en vías navegables y las instalaciones de transporte multimodal por ferrocarril y vías navegables deben concederse con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 75 y 76.
- 139. Además, en cuanto a las instalaciones de transporte subvencionadas, el Estado miembro de que se trate debe demostrar que la medida de ayuda garantiza un acceso no discriminatorio, abierto y transparente a la instalación a todos los usuarios interesados, de conformidad con la normativa sectorial, incluida la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único¹³².
- 140. Cuando el propietario, el transportista y cualquier usuario final previsto de la instalación de transporte objeto de la ayuda formen parte de la misma empresa o sean empresas vinculadas en el sentido del anexo I del Reglamento de exención por categorías para el transporte, la explotación de la instalación debe adjudicarse con arreglo a un procedimiento abierto, competitivo, transparente y no discriminatorio¹³³. De este modo se garantiza que el transportista tenga una tasa de rentabilidad acorde con las condiciones del mercado y se mitiga cualquier posible conflicto de intereses.
- 141. La Comisión considera que es probable que los regímenes de ayudas tengan un efecto de falseamiento de la competencia y de los intercambios comerciales más limitado que las

¹³¹ Ningún licitador debe tener información privilegiada u otras ventajas, por ejemplo, por ser el promotor o el propietario del recinto de la instalación. En tal caso, el Estado miembro debe poner tal información de interés a disposición de todos los posibles licitadores.

¹³² Véase la nota a pie de página n.º 8.

¹³³ Las empresas que tienen la consideración de empresas vinculadas podrán participar en el procedimiento.

ayudas *ad hoc*. Por este motivo, en la evaluación de la Comisión se tendrán en cuenta los elementos que figuran a continuación.

- a) En el caso de los regímenes de ayudas, puede entenderse existe una ausencia de efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales si se cumplen las condiciones establecidas en los puntos 138 a 140. Además, al notificar el régimen, el Estado miembro de que se trate también debe comprometerse a verificar, antes de conceder la ayuda individual a una instalación, que esta no falsea indebidamente la competencia y los intercambios comerciales con instalaciones existentes o ya programadas. A tal fin, el Estado miembro debe comprometerse a determinar las perspectivas a medio plazo de utilización de la instalación objeto de la ayuda basándose en previsiones de tráfico sólidas incluidas en un plan de negocio *ex ante*. El Estado miembro también debe comprometerse a verificar que la inversión no tendrá efectos falseadores indebidos en el uso de instalaciones existentes o ya programadas que puedan servir razonablemente de sustitutivas para la posible demanda futura de capacidad de la instalación objeto de la ayuda.
- b) En el caso de las ayudas *ad hoc*, el Estado miembro también debe, además de cumplir las condiciones establecidas en los puntos 138 a 140, demostrar que la instalación objeto de la ayuda no falsea indebidamente la competencia y los intercambios comerciales con instalaciones existentes o ya programadas. A tal fin, el Estado miembro debe determinar las perspectivas a medio plazo de utilización de la instalación objeto de la ayuda basándose en previsiones de tráfico sólidas incluidas en un plan de negocio *ex ante*. El Estado miembro también debe demostrar que la inversión no tendrá efectos falseadores indebidos en el uso de instalaciones existentes o ya programadas que puedan servir razonablemente de alternativa para la posible demanda futura de capacidad de la instalación objeto de la ayuda¹³⁴. En principio, la inversión subvencionada no tiene efectos falseadores de la competencia indebidos si la demanda prevista es tal que la nueva instalación no conseguirá desviar la demanda de las instalaciones existentes o ya programadas. En cualquier caso, dada la diversidad de la estructura del mercado en los distintos ámbitos, modos de transporte e instalaciones, la Comisión evaluará si alguna de las instalaciones existentes o ya programadas se vería indebidamente afectada caso por caso. En esta evaluación, la Comisión puede tener en cuenta, como criterios más pertinentes, el índice de utilización de las instalaciones cercanas, los tipos de mercancías, pasajeros o material rodante que se mueven en dichas instalaciones, la tecnología aplicada y las ventajas de ciertas ubicaciones geográficas específicas.

4.2.2.2 Ayudas para la construcción, mejora o renovación de apartaderos privados

- 142. En las presentes Directrices se establecen reglas específicas para fomentar las inversiones en la construcción, mejora o renovación (incluida la sustitución) de los apartaderos privados.
- 143. Con las ayudas para la construcción, mejora o renovación de apartaderos privados se debe garantizar que: a) por primera vez, se pueda llegar directamente a un recinto a través de una vía ferroviaria (construcción); b) pueda llegar más tráfico ferroviario al recinto o que el tráfico ferroviario será menos contaminante por la electrificación del recinto (mejora);

¹³⁴ En cualquier caso, debe determinarse cuáles son estas instalaciones para evaluar la necesidad de la ayuda (véase el punto 129).

o c) un apartadero privado que, sin la ayuda habría caído en desuso, se puede seguir explotando (renovación).

144. Para ser consideradas compatibles con el mercado interior, las ayudas para la construcción, mejora o renovación de apartaderos privados deben cumplir las condiciones de compatibilidad fijadas en la presente sección y en la sección 4.1.

Contribución a las necesidades de coordinación de los transportes

145. Los apartaderos privados son fundamentales para la reducción de la necesidad del transporte de mercancías por carretera en el primer y el último tramo. Esto se debe a que las mercancías transportadas utilizando modos de transporte terrestre sostenible solo pueden llegar a los recintos industriales de su cliente, o salir de estos, si se transbordan en camiones en el primer y el último tramo (transporte multimodal) o si ese recinto del cliente está directamente conectado a la red ferroviaria.
146. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 66, la Comisión considera que las ayudas para la construcción, mejora o renovación de apartaderos privados pueden fomentar la transición modal hacia el transporte terrestre sostenible. Puede hacerlo incentivando el tramo principal de la operación de transporte¹³⁵ que debe llevarse a cabo por ferrocarril y haciendo posible evitar los costes externos del transporte en el primer y el último tramo de los modos de transporte más contaminantes mediante la transferencia del transporte por carretera al transporte por ferrocarril.

Necesidad de la ayuda

147. Los apartaderos privados son esenciales para lograr que el transporte sostenible de mercancías en el primer y el último tramo sea sostenible. Sin embargo, se ha producido una disminución generalizada del número de apartaderos privados en la UE¹³⁶. Se espera que esta disminución continúe por la falta de incentivos suficientes para que las empresas asuman los costes y riesgos asociados a la construcción, mejora y renovación de apartaderos privados. En efecto, la decisión de construir un apartadero privado puede verse influida por varios factores, como el volumen y el tipo de mercancías transportadas, el número de empresas manufactureras en la región o el nivel de desarrollo de las infraestructuras ferroviarias. La Comisión señala que cualquiera de estos factores puede disuadir a una empresa de invertir en la construcción, mejora y renovación de apartaderos privados.
148. El mercado tiende a revertir a las soluciones de transporte menos costosas, pero también menos sostenibles, con las que entregar o expedir las mercancías desde los recintos industriales¹³⁷. Por tanto y con arreglo a los principios generales establecidos en el punto

¹³⁵ Un «tramo» es una sección del trayecto realizada con un medio de transporte. Se define por el punto de origen y el punto de destino cubiertos por el mismo transportista. El «tramo principal» es la sección más larga del trayecto de que se trate.

¹³⁶ Estudio para la evaluación de impacto de la revisión de las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias; véase la nota a pie de página n.º 42, sección 2.5.

¹³⁷ A la hora de decidir si invertir en un apartadero privado, la empresa debe considerar si, para el transporte en el primer y el último tramo desde o hacia su recinto, quiere utilizar transporte por carretera o por ferrocarril a través de apartadero privado. El primero es menos caro hasta cierto punto, y la inversión en conexiones por carretera la ejecutan y la paga el Estado. En cambio, en el segundo tipo de transporte, las empresas asumen la mayor parte de los costes de construcción (a menudo incluyendo un estudio de viabilidad que tenga en cuenta la topografía) y pagan por la explotación y el mantenimiento. Además, la inversión tiene una larga duración, lo que constituye un riesgo adicional, ya que hay factores externos al control de la empresa que pueden impedir el uso futuro del apartadero privado. Así puede suceder, por ejemplo, si las

67, la Comisión considera que las ayudas para la construcción, mejora o renovación de apartaderos privados son necesarias para responder a las necesidades de coordinación de los transportes.

Adecuación de la ayuda

149. El desarrollo del transporte ferroviario se ve lastrado por la falta de incentivos suficientes del mercado para que las empresas asuman los costes y riesgos asociados a la construcción, mejora o renovación de apartaderos privados. Por consiguiente, teniendo en cuenta los principios generales establecidos en el punto 68, la Comisión considera que las ayudas a la inversión para la construcción, mejora o renovación de apartaderos privados son un instrumento adecuado¹³⁸ para mejorar la transferencia modal en las conexiones para el primer y último tramo a través de apartaderos privados.

Efecto incentivador de la ayuda

150. Las ayudas deben incentivar la construcción, mejora o renovación de apartaderos privados. La Comisión considera que las ayudas tienen efecto incentivador si se cumplen los principios generales establecidos en los puntos 69 y 70 y si el proyecto subvencionado tendría un déficit de financiación sin la ayuda.

Proporcionalidad

151. Con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 71 a 74, las ayudas a la inversión en apartaderos privados se consideran proporcionadas si el importe de la ayuda no supera el menor de los valores siguientes: i) el déficit de financiación del proyecto, en comparación con el supuesto contrario, es decir, sin la ayuda¹³⁹ (que, a falta de pruebas en contrario, se presume que es el transporte por carretera), y ii) los costes subvencionables de la inversión.
152. Son costes subvencionables los costes de la inversión en activos materiales (muebles e inmuebles) e inmateriales directamente relacionados con la construcción, mejora y/o renovación del apartadero privado en cuestión para que se pueda explotar o pueda seguir explotándose. Entre los costes subvencionables podrán incluirse los estudios preparatorios conexos, como los estudios topológicos y de viabilidad, así como los costes de planificación e instalación. No se pueden considerar costes subvencionables los andenes y el equipo de carga y descarga utilizados para la carga y descarga de trenes en el recinto del usuario o usuarios específicos.
153. En el caso de los regímenes de ayudas, los Estados miembros deben comprometerse a llevar a cabo el análisis del déficit de financiación establecido en los puntos 71 a 74 por cada proyecto subvencionado por el régimen. A tal fin, al notificar los regímenes de ayudas previstos, los Estados miembros deben describir al menos las categorías de proyectos subvencionados, las categorías específicas de costes subvencionables

empresas ferroviarias dejan de prestar los servicios de conexión pertinentes en la zona en la que esté situada la empresa.

¹³⁸ Por lo que se refiere a la forma de la ayuda, en su práctica decisoria anterior sobre las ayudas que responden a las necesidades de coordinación de los transportes, la Comisión no ha formulado objeciones a las ayudas en forma de subvenciones directas [véase la Decisión de la Comisión de 17 de diciembre de 2020, en el asunto SA.58570, Alemania, Directrices para la construcción, ampliación, reactivación y sustitución de apartaderos privados e infraestructuras conexas (DO C 25 de 22.1.2021, p. 1)].

¹³⁹ Respecto del análisis del déficit de financiación, debe tenerse en cuenta a la hora de estimar el déficit de financiación toda medida de ayuda estatal existente o prevista, como las ayudas de funcionamiento u otros tipos de ayuda a la inversión.

aceptados [como los costes de adquisición de activos materiales (muebles e inmuebles) e inmateriales], la metodología para calcular el déficit de financiación y el coste medio ponderado del capital estimado máximo aplicado.

154. En el caso de las ayudas *ad hoc*¹⁴⁰ y con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 71 a 74, los Estados miembros deben siempre: a) proporcionar una cuantificación detallada del déficit de financiación por proyecto, respaldada por documentación interna del beneficiario contemporánea al proceso de toma de decisiones, por ejemplo, presentaciones del consejo de administración o planes empresariales internos; y b) aplicar un mecanismo adecuado de seguimiento y reembolso *ex post* para garantizar que la ayuda no supere los límites establecidos en el punto 151.

Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros

155. Para garantizar que las ayudas no pongan en peligro los intereses generales de la Unión al crear falseamientos indebidos de la competencia y de los intercambios comerciales, las ayudas a la inversión para la construcción, mejora y renovación de apartaderos privados deben concederse con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 75 y 76.
156. Las ayudas deben concederse, en principio, en forma de regímenes de ayudas, ya que es probable que tengan un efecto de falseamiento más limitado de la competencia y de los intercambios comerciales que las ayudas *ad hoc*.
157. En casos excepcionales debidamente justificados, la Comisión puede considerar que las ayudas *ad hoc* a los apartaderos privados no falsean indebidamente la competencia ni los intercambios comerciales. Al justificar estos casos excepcionales, el Estado miembro de que se trate debe, como mínimo, presentar lo siguiente:
- a) cálculos que muestren una reducción significativamente mayor de los costes externos por unidad de ayuda a través de la ayuda *ad hoc* que en el marco de un régimen de ayudas, acompañados de la explicación detallada de las razones de dicha reducción de los costes externos, proporcionando fuentes para todos los datos e hipótesis subyacentes;
 - b) una demostración, respaldada por documentos como estudios e informes del sector, de que una determinada deficiencia del mercado afecta al beneficiario elegido, pero no afecta en absoluto o solo afecta de forma mucho más limitada a otras empresas del Estado miembro.

4.2.2.3 Ayudas para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables

158. En las presentes Directrices se establecen reglas específicas sobre las ayudas a la inversión para la adquisición de vehículos (nuevos o de segunda mano) para el transporte por ferrocarril o vías navegables a fin de fomentar la transición modal hacia el transporte por ferrocarril y por vías navegables.
159. Para garantizar que las ayudas se canalicen a los transportistas que más las necesiten para establecerse en el mercado, las ayudas a las que se refiere la presente sección solo pueden

¹⁴⁰ En casos excepcionales y debidamente justificados, cuando la ayuda *ad hoc* a un apartadero privado pueda considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al punto 157.

concederse a los nuevos entrantes en el sector ferroviario¹⁴¹, a las empresas ferroviarias con consideración de pyme, a las pymes del sector de las vías navegables y a arrendadores de los sectores del ferrocarril y las vías navegables siempre que sean pymes.

160. Las ayudas deben concederse en forma de garantía pública. Las garantías pueden concederse directamente a los beneficiarios finales (es decir, los transportistas mencionados en el punto 159) o a las entidades de crédito y demás entidades financieras en tanto que intermediarios financieros (siempre que el beneficiario conserve la libertad de elección del intermediario financiero). El intermediario financiero debe poder demostrar al Estado miembro de que se trate que aplica un mecanismo que garantiza la repercusión de las ventajas, en la mayor medida posible, en los beneficiarios finales en forma de mayores volúmenes de financiación, carteras con un mayor grado de riesgo, menores requisitos en materia de garantías reales o tipos de interés más bajos de lo que cabría sin tales garantías públicas.
161. Para ser consideradas compatibles con el mercado interior, las ayudas para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables deben cumplir las condiciones de compatibilidad fijadas en la presente sección y en la sección 4.1.

Contribución a las necesidades de coordinación de los transportes

162. Como se menciona en los puntos 21 y 32, tanto el sector ferroviario como el de las vías navegables se caracterizan por nivel bajo de inversión en vehículos, lo que dificulta el pleno desarrollo de estos sectores. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 66, la Comisión considera que las ayudas para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables pueden fomentar la transición modal hacia el transporte terrestre sostenible al ofrecer a las pymes y a los nuevos entrantes en el sector ferroviario una financiación más asequible para adquirir vehículos.
163. La Comisión seguirá evaluando la compatibilidad de las ayudas a la inversión para la adquisición de vehículos limpios (material rodante y buques de navegación interior) con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 de la Comisión¹⁴².

Necesidad de la ayuda

164. Disponer de parque y flotas adecuados es necesario para que el transporte por ferrocarril y vías navegables pueda seguir compitiendo con otros modos de transporte y, de este modo, fomentar la transición hacia modos de transporte terrestre sostenible. Sin embargo, el acceso a la financiación para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables constituye actualmente un obstáculo importante para la entrada en el mercado o la expansión de las pymes de los sectores del ferrocarril y las vías navegables y de los nuevos entrantes en el sector ferroviario.
165. Por lo que se refiere al transporte ferroviario, las limitaciones en la capacidad de las empresas ferroviarias para adquirir material rodante son principalmente financieras; en particular, las pymes no siempre consiguen crédito en condiciones competitivas¹⁴³. Esto se debe a que las pymes y los nuevos entrantes se enfrentan a peores condiciones de

¹⁴¹ En aras de la claridad, los nuevos entrantes en el sector ferroviario pueden optar a ayudas para la adquisición de material rodante, aunque no se consideren pymes.

¹⁴² Véase la nota a pie de página n.º 71.

¹⁴³ Estudio para la evaluación de impacto de la revisión de las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias; véase la nota a pie de página n.º 42, sección 4.3.2.

financiación que las que se ofrecen a los transportistas tradicionales, que se benefician de su posición en el mercado y, especialmente cuando son de propiedad pública, pueden demostrar más fácilmente su solvencia a los inversores y a los bancos. Del mismo modo, el sector de las vías navegables adolece de su limitada capacidad financiera debido a que el sector está compuesto principalmente por pymes y empresas familiares, lo que les dificulta la realización de inversiones costosas¹⁴⁴. En este contexto, el aumento del coste de los buques de navegación interior¹⁴⁵ representa un obstáculo significativo a la entrada o a la expansión en el mercado del transporte por vías navegables, sobre todo si se tiene en cuenta la necesidad de contar con buques especializados para los distintos tipos de mercancías y rutas¹⁴⁶.

166. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 67, la Comisión considera que las ayudas para la adquisición de material rodante y buques son necesarias para responder a las necesidades de coordinación de los transportes. Esto se debe a que el mercado por sí solo no puede garantizar que las pymes de los sectores ferroviario y de vías navegables y los nuevos entrantes en el sector ferroviario consigan a financiación adecuada para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables.

Adecuación de la ayuda

167. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 68, la Comisión considera que las ayudas a la inversión para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables pueden ser, en principio, un instrumento adecuado si adoptan la forma de garantías públicas. Las garantías públicas sobre préstamos por un período limitado son el instrumento de ayuda más adecuado para restablecer la igualdad de condiciones entre las pymes y los nuevos entrantes, por una parte, y los grandes transportistas tradicionales, por otra, en lo que respecta al acceso a la financiación para la adquisición de vehículos. Estas garantías tienen por objeto permitir a sus beneficiarios disfrutar en el mercado de condiciones de crédito más similares a las que normalmente tienen los transportistas tradicionales.
168. La Comisión considera que las ayudas a la inversión para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables en forma de garantías públicas son adecuadas para facilitar que las pymes y los nuevos entrantes en el sector ferroviario financien el coste elevado de la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables si se respetan los principios generales establecidos en el punto 68, tal como se aclara en el punto 167.

Efecto incentivador de la ayuda

169. Las ayudas deben incentivar la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables nuevos o de segunda mano. La Comisión considera que las ayudas

¹⁴⁴ Véase la nota a pie de página n.º 58.

¹⁴⁵ Como consecuencia de las tendencias inflacionistas, los precios del acero y de otros materiales necesarios para la construcción naval han aumentado considerablemente en los últimos años. Fuente: CCNR Market Observation [Informe anual 2023, p. 109].

¹⁴⁶ La flota de vías navegables se divide en tres categorías principales de buques en función del tipo de mercancías transportadas: buques de carga seca, buques de carga líquida, empujadores fluviales y remolcadores. Cada categoría comprende diferentes tipos de buques, clasificables en función de la clase de vía navegable y de las condiciones de transporte. Fuente: CCNR Market Observation, véase la nota a pie de página n.º 145.

tienen efecto incentivador si se respetan los principios generales establecidos en los puntos 69 y 70.

Proporcionalidad

170. Con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 71 a 74, las ayudas en forma de garantías públicas para la adquisición de buques de navegación interior por parte de pymes y de material rodante por parte de pymes o de nuevos entrantes en el sector ferroviario pueden considerarse transparentes y proporcionadas si se cumplen las siguientes condiciones:
- a) Se concede la garantía respecto de nuevos préstamos individuales para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables.
 - b) El importe nominal del préstamo subyacente no excede de los costes subvencionables de la adquisición subvencionada, que abarcan todos los costes relacionados con la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables nuevos o de segunda mano, incluidos el precio del vehículo, los costes de entrega y los costes de estudios de diseño, consultoría o ingeniería siempre que estén vinculados a la inversión y formen parte de ella.
 - c) La garantía no debe ser superior al 90 % del préstamo subyacente.
 - d) La garantía se concede a cambio de una tasa de al menos 50 puntos básicos si la calificación crediticia de la deuda soberana del Estado miembro de concesión es igual a AAA-A; de lo contrario; los Estados miembros pueden aplicar una tasa inferior.
 - e) La duración de la garantía se limita a un máximo de quince años.
171. Las ayudas para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables pueden acumularse con las ayudas a la interoperabilidad o las ayudas para la adaptación técnica y la modernización si los costes netos adicionales de las inversiones en interoperabilidad o las inversiones en adaptación técnica y modernización no se pueden considerar parte de los costes subvencionables establecidos en el punto 170, letra b). Los costes netos adicionales de las inversiones en interoperabilidad o las inversiones para la modernización y la adaptación técnica se calculan como la diferencia entre, por una parte, el coste total de adquisición del vehículo que se prevé adquirir y en el que se hayan hecho tales inversiones y, por otra parte, el coste total de la adquisición en el supuesto contrario, es decir, de un vehículo en el que no se hayan hecho tales inversiones en interoperabilidad o que requiere adaptación técnica y modernización.

Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros

172. Para garantizar que las ayudas no pongan en peligro los intereses generales de la Unión al crear falseamientos indebidos de la competencia y de los intercambios comerciales, las ayudas a la inversión para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables deben concederse con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 75 y 76.
173. Las ayudas deben concederse, en principio, en forma de regímenes de ayudas, ya que es probable que tengan un efecto de falseamiento más limitado de la competencia y de los intercambios comerciales entre Estados miembros que las ayudas *ad hoc*.

174. Cuando la ayuda se refiera a la adquisición de material rodante utilizado para la prestación de servicios públicos en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril, los Estados miembros deben garantizar que:
- a) el material rodante financiado con fondos públicos se utilice únicamente en líneas específicas garantizadas por la obligación de servicio público o en regiones específicas durante el período de validez del contrato público de servicios o al menos diez años (si este período es más largo);
 - b) en caso de cesión del contrato público de servicios a otro operador, el material rodante financiado con fondos públicos se transmita al nuevo transportista a precio de mercado, teniendo en cuenta la financiación pública recibida por el transportista saliente para la adquisición de dicho material rodante.

4.2.2.4 Ayudas a la interoperabilidad

175. En las presentes Directrices se establecen reglas específicas sobre las ayudas para fomentar las inversiones en tecnologías que garanticen que el tráfico de mercancías y pasajeros discurra de manera ininterrumpida entre redes nacionales y modos de transporte («ayudas a la interoperabilidad»).
176. Las ayudas a la interoperabilidad pueden respaldar las inversiones en activos materiales e inmateriales, incluidos los estudios de viabilidad¹⁴⁷, que contribuyan a que el tráfico discurra de manera ininterrumpida («inversiones en interoperabilidad»). Las inversiones en interoperabilidad pueden referirse, en particular, a las siguientes tecnologías y actividades:
- a) el Sistema Europeo de Control de Trenes (ETCS, por sus siglas en inglés), el futuro sistema de comunicaciones móviles ferroviarias (FRMCS, por sus siglas en inglés) y la operación automática de trenes (ATO, por sus siglas en inglés) como parte del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS, por sus siglas en inglés), tal como se describe en el Derecho derivado de la Unión¹⁴⁸;
 - b) el acoplamiento automático digital (DAC, por sus siglas en inglés)¹⁴⁹;

¹⁴⁷ Estudios destinados a evaluar la viabilidad de la transferencia modal o del transporte multimodal sostenible de mercancías o pasajeros en rutas en las que una empresa recurre actualmente al transporte por carretera.

¹⁴⁸ El ERTMS es un sistema único de señalización y control de velocidad europeo que garantiza la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios nacionales, reduce los costes de adquisición y mantenimiento de los sistemas de señalización y aumenta la velocidad de los trenes, la capacidad de las infraestructuras y el nivel de seguridad del transporte ferroviario. El ERTMS está compuesto por el Sistema Europeo de Control de Trenes (ETCS, por sus siglas en inglés), es decir, un sistema de señalización en cabina que incorpora protección automática del tren, la Radio Móvil Ferroviaria (RMR, por sus siglas en inglés), la operación automática de trenes (ATO, por sus siglas en inglés) y las normas de funcionamiento. Véase el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1695 de la Comisión, de 10 de agosto de 2023, sobre la especificación técnica de interoperabilidad relativa a los subsistemas de control-mando y señalización del sistema ferroviario de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2016/919 (DO L 222 de 8.9.2023, p. 380). El sistema RMR, utilizado actualmente en las operaciones ferroviarias, a saber, sistema global de comunicaciones móviles para ferrocarriles (GSM-R, por sus siglas en inglés), se basa en especificaciones que se finalizaron hace veinte años. Debido a la obsolescencia tecnológica, es poco probable que siga habiendo apoyo por parte del sector al GSM-R mucho después de 2030. El FRMCS sucederá al GSM-R como una de las partes esenciales del ERTMS. Apoyará la digitalización ferroviaria y la innovación en los servicios. *[Insértese la referencia al Derecho derivado de la UE pertinente una vez adoptado]*

¹⁴⁹ El DAC es un componente interoperable para acoplar y desacoplar automáticamente el material rodante de un tren de mercancías tanto física (por ejemplo, conexión mecánica y línea aérea para el frenado) como digitalmente (por ejemplo, conexión eléctrica y de datos). El DAC puede propiciar que el transporte de

- c) la adaptación del material rodante a diferentes sistemas eléctricos;
 - d) la adaptación del material rodante a diferentes anchos de vía;
 - e) la adaptación de los buques de navegación interior para operar en los puertos marítimos;
 - f) la adaptación de los buques de navegación interior al cambio de las condiciones de navegabilidad, especialmente las de nivel bajo de agua;
 - g) la automatización del material rodante y de los buques de navegación interior;
 - h) la adaptación de los vehículos para transportar unidades de carga intermodal;
 - i) las tecnologías clave necesarias para la implantación de servicios de información fluvial, como la plataforma SIF¹⁵⁰, el Sistema de Información y Visualización de las Cartas Electrónicas para la Navegación Interior, los avisos a patrones, el Sistema Automático de Identificación para la navegación interior e Información Electrónica Internacional (ERI, por sus siglas en inglés);
 - j) las aplicaciones telemáticas y otros programas informáticos, en la medida en que contribuyan a que el tráfico discurra de manera ininterrumpida, en particular los sistemas intermodales de identificación, seguimiento y trazabilidad y las plataformas intermodales de intercambio de datos.
177. Durante al menos cinco años después de la concesión de la ayuda, los acuerdos contractuales para la enajenación o el uso a título oneroso de activos respecto de los que se reciban ayudas a la interoperabilidad¹⁵¹ deben incluir una cláusula en la que se especifique que la inversión que garantiza la interoperabilidad del activo en cuestión se financió con una ayuda estatal. Deben especificarse las obligaciones correspondientes establecidas en el punto 193 y se indicará el importe de la ayuda.
178. Para ser consideradas compatibles con el mercado interior, las ayudas a la interoperabilidad deben cumplir las condiciones de compatibilidad fijadas en la presente sección y en la sección 4.1.

Contribución a las necesidades de coordinación de los transportes

179. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 66, la Comisión considera que las ayudas a la interoperabilidad pueden fomentar la transición modal hacia el transporte terrestre sostenible garantizando que el tráfico de mercancías y pasajeros discurra de manera ininterrumpida entre redes nacionales y modos de transporte. La interconexión fluida de las redes y los modos de transporte en toda la UE hace posible: a) que el transporte por ferrocarril y vías navegables asuma el crecimiento del tráfico perseguido por la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente optimizando el uso de la capacidad limitada de las infraestructuras de transporte por ferrocarril y vías

mercancías ferroviario europeo se modernice y digitalice. No se espera que aumente la eficiencia gracias a los procesos de automatización, sino que también se garantice un abastecimiento energético suficiente para las aplicaciones telemáticas, así como la seguridad de la comunicación de datos en todo el tren. [*Insértese la referencia al Derecho derivado de la UE pertinente una vez adoptado*]

¹⁵⁰ Artículo 1, apartado 3, letra h *nonies*), de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2005/44/CE, relativa a los servicios de información fluvial (SIF) armonizados en las vías navegables interiores de la Comunidad [COM(2024)33 final, de 26.1.2024].

¹⁵¹ Como los contratos de arrendamiento financiero de material rodante.

navegables; b) que el transporte multimodal compita realmente con modos de transporte contaminantes unimodales, ya que permite una integración fluida de las cadenas de transporte y sinergias entre los diferentes modos de transporte en términos de infraestructura, flujos de información y procedimientos; y c) el crecimiento del tráfico transfronterizo.

Necesidad de la ayuda

180. La Comisión señala que la instalación y la mejora de los sistemas de interoperabilidad contribuyen de manera importante al desarrollo de modos de transporte terrestre sostenible. Sin embargo, se trata de un proceso caro con más beneficios públicos que beneficios privados para las empresas, en particular en la fase inicial de implantación. Por lo tanto, hay pocos incentivos para la inversión privada. Esto puede deberse, en particular, a los siguientes factores: a) la implantación tan extensa que hay que lograr antes de que se materialicen los beneficios de determinadas tecnologías («desventaja del pionero»)¹⁵²; b) la necesidad de que distintos agentes (por ejemplo, el administrador de infraestructuras y las empresas ferroviarias) realicen inversiones en paralelo y de ámbito transfronterizo; y c) los limitados beneficios privados derivados de las inversiones en comparación con los beneficios públicos (por ejemplo, la seguridad).
181. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 67, la Comisión considera que las ayudas a la interoperabilidad son necesarias para responder a las necesidades de coordinación de los transportes. Esto se debe a que el mercado por sí solo no puede implantar suficientemente tecnologías que contribuyan a que el tráfico discurra de manera ininterrumpida¹⁵³.

Adecuación de la ayuda

182. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 68, la Comisión considera que las ayudas a la interoperabilidad pueden ser, en principio, un instrumento adecuado¹⁵⁴ para fomentar tecnologías con las que el tráfico de mercancías y pasajeros pueda discurrir de manera ininterrumpida entre redes nacionales y modos de transporte, especialmente a falta de medidas normativas que exijan la introducción de esas tecnologías. Las ayudas a la interoperabilidad no son adecuadas cuando existen medidas normativas que exijan la introducción de esas tecnologías en un momento próximo al que está previsto en que se consiga con la utilización de dichas ayudas.

¹⁵² La mayoría de las tecnologías y actividades mencionadas en el punto 176 se caracterizan por que sus beneficios solo pueden materializarse plenamente si se logra un nivel crítico de implantación sincronizada. Debido a los costes elevados de inversión inicial, para los transportistas los costes directos son actualmente más elevados que los ahorros derivados de la transición a estas tecnologías.

¹⁵³ Estudio para la evaluación de impacto de la revisión de las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias; véase la nota a pie de página n.º 42, sección 4.5.4.

¹⁵⁴ Por lo que se refiere a la forma de la ayuda, en su práctica decisoria anterior sobre las ayudas que responden a las necesidades de coordinación de los transportes, la Comisión no ha formulado objeciones a las ayudas en forma de subvenciones directas [véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión de 26 de mayo de 2023, en el asunto SA.102707, Italia, Régimen de ayudas italiano para la mejora del material rodante con equipo del ERTMS (DO C 266 de 28.7.2023, p. 4)]; y la Decisión de la Comisión, de 5 de noviembre de 2019, en el asunto SA.55451, Países Bajos, Ayudas a la mejora del ERTMS (DO C 59 de 21.2.2020, p. 1). Con las ayudas en forma de subvenciones directas los beneficiarios pueden reducir los costes iniciales de la inversión (costes de prototipos, pérdidas de ingresos durante la inmovilización del material rodante, la propia inversión en interoperabilidad) que, en condiciones normales de mercado, son difíciles de recuperar, especialmente cuando la inversión solo es rentable si se produce una implantación extensa de estas tecnologías, lo que puede durar más que la vida útil del activo.

Efecto incentivador de la ayuda

183. Las ayudas deben incentivar las inversiones en tecnologías que garanticen que el tráfico de mercancías y pasajeros discurra de manera ininterrumpida entre redes nacionales y modos de transporte. Con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 69 y 70, para que las ayudas a la interoperabilidad tengan efecto incentivador, deben cumplirse las siguientes condiciones:
- a) el beneficiario ha solicitado la ayuda antes del inicio de los trabajos en el proyecto de inversión;
 - b) el trabajo en el proyecto de inversión debe finalizar al menos un año antes de la fecha en que la inversión objeto de la ayuda pase a ser obligatoria en toda la UE.
184. La Comisión considera que las ayudas tienen efecto incentivador si se respetan los principios generales establecidos en los puntos 69 y 70, tal como se aclara en el punto 183. Las ayudas concedidas para compensar los costes del cumplimiento de las normas de la UE no tienen, en principio, efecto incentivador.

Proporcionalidad

185. Con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 71 a 74, en principio las ayudas pueden considerarse proporcionadas si no superan el 50 % de los costes subvencionables.
186. Son costes subvencionables:
- a) todos los costes necesarios o accesorios para la ejecución de las inversiones en interoperabilidad; en función del tipo de inversión, también pueden serlo los costes de adquisición e instalación de la tecnología pertinente¹⁵⁵, los costes de gestión del proyecto y los costes de entrega¹⁵⁶;
 - b) los costes relacionados con estudios, ensayos y aprobaciones, así como las instalaciones piloto y los prototipos; y
 - c) los costes relacionados con la mejora de una tecnología ya instalada.
187. Por lo que se refiere a las inversiones en interoperabilidad relacionadas con el ERTMS, según se define en el punto 176, letra a), son subvencionables los costes relacionados con la integración de las funciones del Sistema Mundial de Navegación por Satélite Europeo (GNSS) en el ERTMS. No son subvencionables los costes relacionados con el GSM-R.
188. Por lo que se refiere a las inversiones en la interoperabilidad de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables cuya adquisición esté prevista, los costes subvencionables deben limitarse a los costes netos adicionales de la interoperabilidad¹⁵⁷. Se calculan como la diferencia entre, por una parte, el coste total de la adquisición del vehículo para el transporte por ferrocarril o vías navegables cuya adquisición esté prevista y que reciba dicha ayuda a la inversión y, por otra parte, el coste total de la adquisición

¹⁵⁵ La tecnología pertinente puede adquirirse nueva o de segunda mano.

¹⁵⁶ En aras de la claridad, los costes de mantenimiento no son subvencionables.

¹⁵⁷ Siempre que no estén ya cubiertos por ninguna otra forma de ayuda, en particular las ayudas a que se refiere la sección 4.2.2.3.

del mismo vehículo o un activo similar sin las inversiones en interoperabilidad en el supuesto contrario.

189. Excepcionalmente, las ayudas a las tecnologías enumeradas en el punto 176, letras a) y b), pueden considerarse proporcionadas si no superan el 80 % de los costes subvencionables. Esto se debe a que estas tecnologías se ven especialmente afectadas por problemas de coordinación en la fase de implantación y generan importantes beneficios externos que no pueden internalizarse.
190. En función de las características específicas de la medida, el Estado miembro de que se trate también podrá demostrar que es necesaria una mayor intensidad de ayuda, basándose en un análisis del déficit de financiación que se ajuste a los principios generales establecidos en los puntos 71 a 74. En ese caso, la Comisión considerará que la ayuda es proporcionada si el importe de la ayuda por beneficiario se limita al mínimo necesario para llevar a cabo la inversión (es decir, si la ayuda corresponde al déficit de financiación necesario para conseguir el objetivo de la medida de ayuda, en comparación con el supuesto contrario, es decir, sin la ayuda). En cualquier caso, las ayudas no pueden superar el 100 % de los costes subvencionables.

Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros

191. Para garantizar que las ayudas no pongan en peligro los intereses generales de la Unión al crear falseamientos indebidos de la competencia y de los intercambios comerciales, las ayudas a la interoperabilidad deben concederse con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 75 y 76.
192. Las ayudas deben concederse, en principio, en forma de regímenes de ayudas, ya que es probable que tengan un efecto de falseamiento más limitado de la competencia y de los intercambios comerciales que las ayudas *ad hoc*.
193. Además, en el caso del material rodante y los buques de navegación interior, el beneficiario de la ayuda, así como cualquier propietario o poseedor posterior del material rodante o del buque de navegación interior que se beneficie de la inversión subvencionada, debe mantenerlos inscritos en el registro nacional pertinente del Estado miembro correspondiente o en el registro europeo de vehículos pertinente durante cinco años a partir de la ejecución de la inversión.

4.2.2.5 Ayudas para la adaptación técnica y la modernización

194. En las presentes Directrices se establecen reglas específicas sobre las ayudas a las inversiones en activos materiales e inmateriales para la adaptación técnica o la modernización del material rodante, los buques de navegación interior y el equipo para el transporte multimodal sostenible.
195. Pueden darse ayudas, en particular, a las siguientes actividades y tecnologías:
 - a) la retroadaptación o renovación del material rodante;
 - b) la retroadaptación o renovación de los buques de navegación interior, por ejemplo, para mejorar la hidrodinámica y la eficiencia;
 - c) la retroadaptación o renovación del equipo para el transporte multimodal sostenible;

- d) la adaptación técnica de los buques de navegación interior a los nuevos tipos de mercancías;
 - e) las aplicaciones telemáticas y otros programas informáticos no amparados por la sección 4.2.2.4 de las presentes Directrices, como los sistemas que proporcionen información a los pasajeros exclusivamente en un modo de transporte o los sistemas digitales de reserva y pago que no contribuyan a que el tráfico discurra de manera ininterrumpida;
 - f) los sistemas logísticos, como los programas informáticos de optimización de la carga;
 - g) los programas informáticos de previsión del tráfico (hora estimada de salida / hora estimada de llegada) y programas informáticos de optimización de rutas.
196. Durante al menos cinco años después de la concesión de la ayuda, los acuerdos contractuales para la enajenación o el uso a título oneroso de activos respecto de los que se reciban ayudas para la adaptación técnica y la modernización del material rodante, de los buques de navegación interior y del equipo para el transporte multimodal sostenible¹⁵⁸ deben incluir una cláusula en la que se especifique que la adaptación o modernización del activo en cuestión se financió con una ayuda estatal y el importe la ayuda.
197. Para ser consideradas compatibles con el mercado interior, las ayudas para la adaptación técnica y la modernización del material rodante, los buques de navegación interior y equipo para el transporte multimodal sostenible deben cumplir las condiciones de compatibilidad fijadas en la presente sección y en la sección 4.1.

Contribución a las necesidades de coordinación de los transportes

198. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 66, la Comisión considera que las ayudas para la adaptación técnica y la modernización del material rodante, los buques de navegación interior y el equipo para el transporte multimodal sostenible pueden fomentar la transición modal hacia el transporte terrestre sostenible. La adaptación técnica permite que el transporte terrestre sostenible se adapte a la demanda de nuevos tipos de servicios de transporte de pasajeros y mercancías y se desarrolle en ámbitos en los que tiene el mayor potencial de crecimiento, como el transporte de mercancías de tamaño excesivo, pesadas o peligrosas y el transporte nocturno de pasajeros. Por el contrario, la modernización aumenta la seguridad, la protección, la fiabilidad y la calidad del transporte terrestre sostenible. La adaptación técnica y la modernización también contribuyen al uso óptimo y eficiente en términos de costes del material rodante, los buques de navegación interior y el equipo para el transporte multimodal sostenible existentes.
199. La Comisión seguirá evaluando la compatibilidad de las ayudas a la inversión en vehículos limpios (material rodante y buques de navegación interior) con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 de la Comisión¹⁵⁹. En la misma línea, las ayudas a la inversión para la reducción de la contaminación acústica del transporte ferroviario no están amparadas por las presentes Directrices, pero sí lo están por las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 de la Comisión (con

¹⁵⁸ Como los contratos de arrendamiento financiero de material rodante.

¹⁵⁹ Véase la nota a pie de página n.º 71.

reglas específicas sobre las ayudas para la prevención o reducción de otras formas de contaminación distintas de las emisiones de gases de efecto invernadero).

Necesidad de la ayuda

200. Gracias a la adaptación técnica y la modernización del material rodante, los buques de navegación interior y el equipo para el transporte multimodal sostenible pueden mantener el máximo nivel de valor y utilidad. Estos tipos de inversiones no solo contribuyen a la competitividad del transporte terrestre sostenible, sino que también propician el desarrollo de un mercado de segunda mano que contribuya a fomentar la transición hacia modos de transporte terrestre sostenible. La adaptación técnica y la modernización pueden resultar muy costosas porque el material rodante, los buques de navegación interior y el equipo para el transporte multimodal sostenible no pueden utilizarse en todo el tiempo que dura la intervención, lo que da lugar a reducciones significativas de los ingresos. Además, para algunos tipos de inversiones en adaptación técnica y modernización es preciso el desarrollo de un prototipo para comprender los cambios estructurales necesarios para aplicar la tecnología en función del tipo de vehículo o equipo para el transporte multimodal sostenible. Estos costes (coste del prototipo y coste de la retroadaptación) suelen superar el valor del artículo retroadaptado¹⁶⁰.
201. Habida cuenta de los principios generales establecidos en el punto 67, la Comisión considera que las ayudas para la adaptación técnica y la modernización del material rodante, los buques de navegación interior y el equipo para el transporte multimodal sostenible pueden ser necesarias para responder a las necesidades de coordinación de los transportes en la medida en que el mercado por sí solo no realice un nivel suficiente de inversión en adaptación técnica y modernización que contribuya a la competitividad del transporte terrestre sostenible.

Adecuación de la ayuda

202. Con arreglo a los principios generales establecidos en el punto 68, la Comisión considera que las ayudas a la inversión para la adaptación técnica y la modernización del material rodante, los buques de navegación interior y el equipo para el transporte multimodal sostenible pueden ser, en principio, un instrumento adecuado¹⁶¹. Con estas ayudas se garantiza un nivel adecuado de inversión en la adaptación técnica y la modernización que contribuya a la competitividad del transporte terrestre sostenible, especialmente en ausencia de medidas normativas que exijan la introducción de esas tecnologías. Las ayudas para la adaptación técnica y la modernización no son adecuadas para dar efecto a las medidas normativas que exijan la introducción de esas tecnologías en un momento similar al que está previsto en que se consiga con la utilización de dichas ayudas.

¹⁶⁰ Estudio para la evaluación de impacto de la revisión de las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias; véase la nota a pie de página n.º 42, sección 3.5.

¹⁶¹ Por lo que se refiere a la forma de la ayuda, en su práctica decisoria anterior sobre las ayudas que responden a las necesidades de coordinación de los transportes, la Comisión no ha formulado objeciones a las ayudas en forma de subvenciones directas [véase la Decisión de la Comisión de 1 de julio de 2021, en el asunto SA.57137, Alemania, Régimen de ayudas estatales para la modernización de la flota de vías navegables (DO C 317 de 6.8.2021, p. 1)]. Con las ayudas en forma de subvenciones directas los beneficiarios pueden reducir los costes iniciales de la inversión (costes de prototipos, pérdidas de ingresos durante la inmovilización del material rodante, la propia inversión en interoperabilidad) que, en condiciones normales de mercado, son difíciles de recuperar.

Efecto incentivador de la ayuda

203. Las ayudas deben incentivar las inversiones en la adaptación técnica y la modernización del material rodante, los buques de navegación interior y el equipo para el transporte multimodal sostenible. Para tener efecto incentivador, las ayudas no deben financiar inversiones que sean necesarias para dar cumplimiento a una norma de la UE, o deben financiar inversiones que permitan dar cumplimiento a una norma de la UE mucho antes de la fecha de entrada en vigor obligatoria de esa norma en toda la UE. Con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 69 y 70, para que las ayudas tengan efecto incentivador, deben cumplirse las siguientes condiciones.
- a) El beneficiario ha solicitado la ayuda antes del inicio de los trabajos en el proyecto de inversión.
 - b) El trabajo en el proyecto de inversión debe finalizar al menos un año antes de la fecha en que la inversión objeto de la ayuda pase a ser obligatoria en toda la UE.
204. La Comisión considera que las ayudas tienen efecto incentivador si se respetan los principios generales establecidos en los puntos 69 y 70, tal como se aclara en el punto 203.

Proporcionalidad

205. Con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 71 a 74, en principio las ayudas pueden considerarse proporcionadas si no superan el 20 % de los costes subvencionables.
206. Son costes subvencionables:
- a) todos los costes necesarios o accesorios para la ejecución de las inversiones subvencionables; en función del tipo de inversión, también pueden serlo los costes necesarios de adquisición e instalación de la tecnología pertinente, los costes de gestión del proyecto y los costes de entrega¹⁶²;
 - b) los costes relacionados con estudios, ensayos y aprobaciones, así como las instalaciones piloto y los prototipos; y
 - c) los costes relacionados con la mejora de una tecnología ya instalada.
207. En función de las características específicas de la medida, el Estado miembro de que se trate también puede demostrar, basándose en un análisis del déficit de financiación, tal como se expone en los puntos 71 a 74, que es necesaria una intensidad de ayuda mayor. En ese caso, la Comisión considerará que la ayuda es proporcionada si el importe de la ayuda por beneficiario se limita al importe necesario para llevar a cabo la inversión (es decir, si la ayuda corresponde al déficit de financiación necesario para conseguir el objetivo de la medida de ayuda, en comparación con el supuesto contrario, es decir, sin la ayuda). En cualquier caso, las ayudas no pueden superar el 100 % de los costes subvencionables.
208. Por lo que se refiere a las inversiones en adaptación técnica y modernización de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables cuya adquisición esté prevista, los costes subvencionables deben limitarse a los costes netos adicionales de la adaptación

¹⁶² En aras de la claridad, los costes de mantenimiento no son subvencionables.

técnica y la modernización¹⁶³. Se calculan como la diferencia entre, por una parte, el coste total de la adquisición del vehículo para el transporte por ferrocarril o vías navegables cuya adquisición esté prevista y que reciba dicha ayuda a la inversión y, por otra parte, el coste total de la adquisición del mismo vehículo o un activo similar sin las inversiones en adaptación técnica y modernización en el supuesto contrario.

Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros

209. Para garantizar que las ayudas no pongan en peligro los intereses generales de la Unión al crear falseamientos indebidos de la competencia y de los intercambios comerciales, las ayudas a la inversión para la adaptación técnica y la modernización deben concederse con arreglo a los principios generales establecidos en los puntos 75 y 76.
210. Las ayudas deben concederse, en principio, en forma de regímenes de ayudas, ya que es probable que tengan un efecto de falseamiento más limitado de la competencia que las ayudas *ad hoc*.

5. AYUDAS QUE CORRESPONDAN AL REEMBOLSO DE DETERMINADAS OBLIGACIONES INHERENTES A LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL

5.1 Disposiciones generales

211. El artículo 93 del TFUE establece la compatibilidad de las ayudas estatales que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público. En este contexto, el artículo 14 del Tratado y el Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general, anejo al Tratado, establecen los principios generales de la forma en que los Estados miembros deben definir y prestar los servicios de interés económico general. De acuerdo con el Protocolo (n.º 26), las autoridades nacionales, regionales y locales desempeñan un papel esencial y poseen amplia capacidad de discreción para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios. La especificación de una obligación de servicio público solo puede ponerse en entredicho por la Comisión en caso de error manifiesto en el ejercicio de la facultad de apreciación de los Estados miembros¹⁶⁴. Sin embargo, la capacidad de un Estado miembro para definir los servicios de interés económico general no es ilimitada y no puede ejercerse de forma arbitraria con el único fin de permitir a un sector concreto eludir la aplicación de las normas sobre competencia¹⁶⁵.
212. En la Comunicación sobre los servicios de interés económico general¹⁶⁶, que también es de aplicación al sector del transporte de mercancías por ferrocarril, la Comisión aclaró las condiciones en las que las compensaciones por servicio público deben considerarse ayudas estatales.

¹⁶³ Siempre que no estén ya cubiertos por ninguna otra forma de ayuda, en particular las ayudas a que se refiere la sección 4.2.2.3.

¹⁶⁴ Sentencia de 29 de noviembre de 2018, ARFEA/Comisión Europea, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, apartado 88; sentencia de 24 de noviembre de 2020, Viasat Broadcasting UK Ltd, C-445/19, ECLI:EU:C:2020:952, apartado 33.

¹⁶⁵ Sentencia de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión Europea, T-289/03, ECLI:EU:T:2008:29, apartado 168.

¹⁶⁶ Véase la nota a pie de página n.º 36.

213. Además, el Reglamento relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado a las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que presten servicios de interés económico general¹⁶⁷ también es de aplicación al sector del transporte de mercancías por ferrocarril. En dicho Reglamento, la Comisión fijó las condiciones en las que se considera que los importes pequeños de compensación por servicio público no afectan a los intercambios comerciales entre Estados miembros, ni falsean o amenazan con falsear la competencia. En estas circunstancias, la compensación queda fuera del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado.
214. Si los Estados miembros pretenden establecer medidas que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril que no se ajusten a las condiciones fijadas en la sentencia *Altmark*¹⁶⁸ y constituyan ayuda estatal, deben notificar dichas medidas a la Comisión con arreglo al artículo 108, apartado 3, del Tratado.
215. Estas Directrices fijan las condiciones en las que las ayudas estatales que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril pueden considerarse compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 93 del Tratado¹⁶⁹. Si bien el Marco sobre los servicios de interés económico general¹⁷⁰ no es de aplicación al sector del transporte terrestre, en su evaluación de compatibilidad la Comisión tendrá en cuenta las condiciones fijadas en las secciones 2.2 a 2.10 de dicho Marco¹⁷¹ adaptadas a las características específicas del sector del transporte de mercancías por ferrocarril, tal como se establece en el presente capítulo.

5.2 Verdadero servicio de interés económico general

216. Las ayudas deben concederse respecto de servicios de interés económico general verdaderos y correctamente definidos. Esto significa que los servicios de transporte de mercancías solo pueden tener consideración de servicio de interés económico general cuando el Estado miembro de que se trate determine que existe una necesidad verdadera de tales servicios y que dicha necesidad verdadera no se satisface, o no de manera suficiente, en el mercado.
217. En relación con la definición de un verdadero servicio de interés económico general, el Estado miembro de que se trate debe demostrar que el servicio de transporte de mercancías por ferrocarril presenta características especiales en comparación con las de los servicios comerciales, si tales servicios existen en el mercado. A este respecto, la Comisión ha aclarado que los Estados miembros no pueden vincular obligaciones específicas de servicio público a servicios que ya prestan, o pueden prestar satisfactoriamente empresas que operan en condiciones normales de mercado y en

¹⁶⁷ Véase la nota a pie de página n.º 99.

¹⁶⁸ Sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415. Véanse los puntos 42 y siguientes de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (nota a pie de página n.º 36).

¹⁶⁹ El artículo 93 del Tratado no contiene un equivalente al artículo 106, apartado 2, segunda frase, del Tratado, en virtud del cual el desarrollo de los intercambios no debe quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que, al evaluar una medida de ayuda con arreglo al artículo 93 del Tratado, la Comisión debe comprobar que la ayuda no pone en peligro los intereses generales de la Unión, véase la sentencia de 12 de octubre de 1978, *Comisión/Bélgica*, 156/77, citada en la nota a pie de página n.º 30, apartado 10.

¹⁷⁰ Véase la nota a pie de página n.º 70.

¹⁷¹ Véase la nota a pie de página n.º 70.

condiciones tales como el precio, las características de calidad objetivas, la continuidad y el acceso al servicio acordes con el interés público, definido por el Estado¹⁷².

218. Los Estados miembros deben probar que el servicio en cuestión redunda en interés de la sociedad en su conjunto¹⁷³ y que han considerado debidamente las necesidades de servicio público corroborado mediante consulta pública u otros instrumentos adecuados para tomar en cuenta los intereses de usuarios y proveedores¹⁷⁴. Según los tribunales de la UE, la falta de pruebas, que debe aportar el Estado miembro en cuestión, de que se respetan esos criterios (es decir, el alcance de la obligación de servicio público es necesario y proporcionado a una necesidad verdadera de servicio público) o su incumplimiento, pueden constituir un error manifiesto de apreciación que la Comisión debe tener en cuenta¹⁷⁵.
219. Teniendo en cuenta lo anterior, al comprobar si el alcance de la obligación de servicio público es necesario y proporcionado a una necesidad verdadera de servicio público en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril, la Comisión verificará que la autoridad competente haya evaluado los aspectos siguientes: i) las necesidades de transporte en cuestión atendiendo al objetivo público perseguido por el Estado miembro de que se trate (es decir, la existencia de una necesidad real de servicio público); ii) en qué medida las fuerzas del mercado podrían satisfacer por sí solas esas necesidades (es decir, la existencia de una deficiencia del mercado); y iii) las medidas alternativas que podrían satisfacer esas mismas necesidades falseando menos la competencia y los intercambios comerciales.
220. Al evaluar la demanda de transporte, las autoridades competentes pueden tener en cuenta no solo la demanda actual de los usuarios, sino también la prevista (en particular cuando esa demanda prevista pueda surgir razonablemente a raíz de la consecución de objetivos estratégicos como el fomento de la conectividad del transporte sostenible o la cohesión social). La evaluación *ex ante* de la demanda de un servicio público de transporte puede llevarse a cabo mediante distintos métodos, como, por ejemplo, el uso de datos históricos, encuestas representativas o consultas públicas a los usuarios para determinar cuáles son sus expectativas de los servicios públicos.
221. La evaluación de la oferta del mercado debe incluir, por norma general, la consulta a los transportistas acerca de su interés en ofrecer los servicios pertinentes a través de servicios de acceso abierto y evaluar sus resultados. Se puede consultar a los operadores del mercado, entre otras cosas, acerca de la naturaleza, el volumen y la frecuencia de los servicios que ya prestan o tienen previsto prestar en la zona geográfica de que se trate, o acerca del nivel de las tarifas que aplican o tienen intención de aplicar. Cuando un operador del mercado preste, prevea prestar o anuncie que va a comenzar a prestar servicios comerciales en un plazo razonablemente corto (por ejemplo, en el sector ferroviario, cuando el operador haya informado al organismo regulador y al administrador de infraestructuras de su intención de empezar a prestar el servicio de conformidad con el artículo 38, apartado 4, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único¹⁷⁶), las autoridades competentes deben tener en cuenta dichos servicios a la hora de especificar el alcance de las obligaciones de servicio público, a menos que existan

¹⁷² Apartado 13 del Marco sobre los servicios de interés económico general; véase la nota a pie de página n.º 70.

¹⁷³ Véase la Decisión de la Comisión de 24 de noviembre de 2023, en el asunto SA.32953, Italia, Medidas de ayuda estatal en favor de Trenitalia SpA (pendiente de publicación en el DO), considerandos 443 a 445.

¹⁷⁴ Apartado 14 del Marco sobre los servicios de interés económico general; véase la nota a pie de página n.º 70.

¹⁷⁵ Sentencia de 1 de marzo de 2017, Francia/Comisión, T-366/13, ECLI:EU:T:2017:135, apartado 105.

¹⁷⁶ Véase la nota a pie de página n.º 8.

justificaciones objetivas para no hacerlo. Para evitar la exclusión de la oferta comercial, los servicios respecto de los que no se ha demostrado ninguna deficiencia del mercado no pueden tener la consideración de obligación de servicio público.

222. Al considerar si las obligaciones de servicio público establecidas en un contrato público de servicios son las que menos falsean la competencia y los intercambios comerciales, la autoridad competente de que se trate debe considerar medidas alternativas que se ajusten al Derecho de la UE. Por ejemplo, si el objetivo principal de interés público perseguido por la medida es la reducción del impacto medioambiental del transporte de mercancías (por ejemplo, porque los mercados afectados por la medida recurren a modos de transporte más contaminantes), la autoridad competente debe explicar por qué el mismo resultado no puede conseguirse con medidas menos falseadoras para la coordinación de los transportes (por ejemplo, en forma de regímenes de ayudas de funcionamiento o a la inversión).

5.3 Necesidad de un acto de atribución que concrete las obligaciones de servicio público y los métodos de cálculo de la compensación

223. La prestación del servicio de interés económico general debe encomendarse a la empresa en cuestión por medio de uno o varios actos cuya forma podrá ser determinada por cada Estado miembro¹⁷⁷.
224. El acto o actos de atribución deben especificar, en particular: a) el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público; b) las empresas y el territorio afectados; c) la naturaleza de cualesquiera derechos exclusivos o especiales atribuidos a las empresas por la autoridad que concede la ayuda; d) la descripción del mecanismo de compensación y los parámetros aplicados al cálculo, control y revisión de la compensación; y e) las modalidades para evitar y recuperar las posibles compensaciones excesivas.

5.4 Duración del período de atribución

225. La duración del período de atribución debe limitarse a quince años. No obstante, si los activos más significativos necesarios para prestar el servicio de interés económico general son material rodante financiado total o parcialmente con fondos públicos, la duración del período de atribución no debe superar los diez años¹⁷⁸.

5.5 Conformidad con la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único y de la Directiva sobre transparencia

226. Las ayudas que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril solo se consideran compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 93 del Tratado si se ajustan a las disposiciones pertinentes de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único¹⁷⁹ y de la Directiva 2006/111/CE de la Comisión («Directiva sobre transparencia»)¹⁸⁰, cuando proceda.

¹⁷⁷ El término «Estado miembro» abarca tanto el Estado central como las autoridades regionales y locales.

¹⁷⁸ Al final del período de atribución, el transportista puede transmitir dicho material rodante al transportista entrante o a la autoridad competente, siempre que la enajenación se realice a precio de mercado y tenga en cuenta la financiación pública recibida para la adquisición de dicho material rodante (véase el punto 234).

¹⁷⁹ Véase la nota a pie de página n.º 8.

¹⁸⁰ Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas (DO L 318 de 17.11.2006, p. 17).

227. Se considera que las ayudas que no se ajustan a las disposiciones pertinentes de dichas Directivas, como se recuerda en la sección 6, afectan al desarrollo de los intercambios comerciales en una medida tal que pondría en peligro los intereses generales de la UE.

5.6 Conformidad con las reglas de contratación pública de la UE

228. Las ayudas que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril solo se consideran compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 93 del Tratado cuando la autoridad competente, al atribuir la prestación del servicio a la empresa en cuestión mediante contratos públicos de servicios¹⁸¹ o contratos de concesión¹⁸², haya cumplido o se comprometa a cumplir la normativa de contratación pública de la UE aplicable. Esto incluye cualquier requisito de transparencia, igualdad de trato y no discriminación que emane directamente del Tratado y, cuando sea aplicable, del Derecho derivado de la Unión.
229. Se considera que las ayudas que no se ajustan a dichas normas y obligaciones afectan al desarrollo de los intercambios comerciales en una medida tal que pondría en peligro los intereses generales de la UE.

5.7 Ausencia de discriminación

230. Cuando una autoridad asigne la prestación del mismo servicio de interés económico general a varias empresas, la compensación deberá calcularse en función del mismo método con respecto a cada empresa.

5.8 Importe de la compensación

231. El importe de la compensación no debe superar lo necesario para cubrir el coste neto de la ejecución de las obligaciones de servicio público, incluido un beneficio razonable.
232. A este respecto, la Comisión aplicará los criterios fijados en los apartados 21 a 50 del Marco sobre los servicios de interés económico general¹⁸³, sin perjuicio de las siguientes aclaraciones.
233. En primer lugar, el coste neto necesario o que se espera que sea necesario para cumplir las obligaciones de servicio público puede determinarse, bien con arreglo al método del

¹⁸¹ El artículo 2, puntos 1, 2 y 5, de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243), define los «contratos de servicios» como los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre una o varias entidades adjudicadoras que ejerzan las actividades contempladas en los artículos 8 a 14 de la Directiva y uno o varios operadores económicos cuyo objeto sea la prestación de servicios. Cuando estos contratos impliquen a «poderes adjudicadores», en el sentido del artículo 2, apartado 1, punto 1, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65), que no ejerzan las actividades contempladas en los artículos 8 a 14 de la Directiva 2014/25/UE, se consideran «contratos públicos de servicios» en el sentido del artículo 2, apartado 1, puntos 6 y 9, de la Directiva 2014/24/UE.

¹⁸² El artículo 5, punto 1, letra b), de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1), define la «concesión de servicios» como «un contrato a título oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la prestación y la gestión de servicios distintos de la ejecución de las obras contempladas en la letra a) a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago».

¹⁸³ Véase la nota a pie de página n.º 70.

coste evitado neto, tal como se describe en los puntos 25 a 27 del Marco sobre los servicios de interés económico general¹⁸⁴, bien con arreglo al método basado en la asignación de costes, tal como se describe en los puntos 28 a 31 del Marco sobre los servicios de interés económico general¹⁸⁵.

234. En segundo lugar, por lo que se refiere a la compra de material rodante utilizado para la prestación de servicios públicos, los Estados miembros deben garantizar que se cumplan las siguientes condiciones:
- a) las ayudas estatales ya recibidas y aprobadas, en particular con arreglo a las presentes Directrices (sección 4.2.2.3) en relación con el material rodante que se utilizará para la prestación de servicios públicos, se tienen en cuenta en el cálculo de la compensación por servicio público;
 - b) si el material rodante utilizado para la prestación de servicios públicos se transmite al transportista entrante o a la autoridad competente al final del contrato, la enajenación debe efectuarse a precio de mercado y se debe tener en cuenta la financiación pública recibida por el transportista saliente para la adquisición de dicho material rodante.

5.9 Requisitos adicionales que pueden ser necesarios para garantizar que las ayudas no pongan en peligro los intereses generales de la UE

235. La Comisión podrá imponer condiciones o exigir compromisos a los Estados miembros en circunstancias excepcionales en las que los requisitos expuestos anteriormente no sean suficientes para subsanar falseamientos graves de la competencia en el mercado interior y las ayudas puedan afectar a los intercambios comerciales de manera que pongan en peligro los intereses generales de la UE. A tal fin, la Comisión aplicará los criterios fijados en los apartados 51 a 59 del Marco sobre los servicios de interés económico general¹⁸⁶, con los ajustes necesarios.
236. La Comisión observa que las deficiencias del mercado detectadas por los Estados miembros (por ejemplo, en el envío de mercancías en vagones individuales) pueden tener una dimensión local o regional. Por lo tanto, la Comisión evaluará minuciosamente si el ámbito geográfico de los contratos públicos de servicios está debidamente justificado. A este respecto, la Comisión no considera, en principio, que un contrato público de servicios que abarque la totalidad del territorio o de la red ferroviaria de un Estado miembro sea una forma proporcionada de subsanar una posible deficiencia del mercado, habida cuenta del posible falseamiento de la competencia que puede derivarse de la adjudicación de tal contrato.

5.10 Transparencia

237. Respecto de la compensación por servicio de interés económico general incluido en el ámbito de aplicación de las presentes Directrices, el Estado miembro de que se trate debe publicar la siguiente información en internet o mediante otro medio adecuado: a) los resultados de la consulta pública o de otros instrumentos adecuados contemplados en el punto 218; b) el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público; c) la

¹⁸⁴ Véase la nota a pie de página n.º 70.

¹⁸⁵ Véase la nota a pie de página n.º 70.

¹⁸⁶ Véase la nota a pie de página n.º 70.

empresa y, si procede, el territorio afectado; y d) el importe de la ayuda concedida a la empresa anualmente.

5.11 Condiciones y obligaciones impuestas en las decisiones de la Comisión

238. Según el artículo 9, apartado 4, del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo¹⁸⁷, la Comisión puede disponer que su decisión positiva vaya acompañada de condiciones para que la ayuda pueda considerarse compatible con el mercado interior y establecer obligaciones que le permitan controlar la observancia de dicha decisión. Tales condiciones y obligaciones pueden ser necesarias para garantizar que la ayuda concedida a las empresas no dé lugar a falseamientos indebidos de la competencia y de los intercambios comerciales en el mercado interior. En este contexto, según la situación concreta de cada servicio de interés económico general, puede ser necesario imponer obligaciones como la de presentar informes periódicos.

6. FLUJOS FINANCIEROS EN LAS EMPRESAS FERROVIARIAS INTEGRADAS VERTICALMENTE

239. La adopción de los sucesivos paquetes ferroviarios mencionados en el punto 2 de las presentes Directrices ha dado lugar a la apertura gradual a la competencia de todas las operaciones de transporte ferroviario. Este proceso ha colocado a las empresas ferroviarias integradas verticalmente en una situación en la que algunas de sus actividades (en particular, la administración de la infraestructura ferroviaria) pueden seguir beneficiándose de algunos derechos exclusivos o especiales en determinadas condiciones, mientras que las actividades de transporte ferroviario de mercancías y pasajeros se desarrollan en un mercado de libre competencia en las condiciones establecidas en la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único¹⁸⁸ y en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007¹⁸⁹.
240. Como se menciona en el punto 3 de las presentes Directrices, es fundamental que el marco jurídico que rige las transacciones financieras de las empresas públicas e integradas verticalmente en el sector ferroviario se cumpla y controle adecuadamente. El cumplimiento de las reglas aplicables en materia de transparencia financiera: i) garantiza que las ayudas concedidas con arreglo a las presentes Directrices no se desvíen a actividades distintas de aquellas para las que se autorizan las ayudas; y ii) mitiga el riesgo de que los ingresos procedentes de instrumentos financieros basados en el mercado (como los bonos) utilizados por empresas integradas verticalmente para financiar sus operaciones, inversiones y el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura ferroviaria se utilicen para la refinanciación intragrupo en detrimento de los nuevos entrantes y, en última instancia, de la competencia.
241. En el presente capítulo se recuerdan los principios que rigen las transacciones financieras de las empresas ferroviarias públicas e integradas verticalmente. El cumplimiento de estos principios es importante no solo para garantizar que las ayudas que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril sean compatibles con el mercado interior (véase la sección 5.5). El cumplimiento de los principios también es importante, de manera más general, para garantizar la correcta asignación de los costes e ingresos a

¹⁸⁷ 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 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

¹⁸⁸ Véase la nota a pie de página n.º 8.

¹⁸⁹ Véase la nota a pie de página n.º 31.

las diferentes actividades de las empresas públicas e integradas verticalmente, de modo que se eviten las subvenciones cruzadas.

242. Las transacciones financieras de las empresas públicas e integradas verticalmente se rigen por la Directiva sobre transparencia. Dicha Directiva se refiere a las empresas públicas¹⁹⁰ y empresas obligadas a llevar cuentas separadas, especialmente las empresas a las que se ha confiado la prestación de un servicio público¹⁹¹. Según el artículo 1, apartado 2, y el artículo 4, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros deben garantizar que: i) las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva lleven cuentas separadas para las diferentes actividades; ii) esas cuentas indiquen claramente los costes e ingresos asociados a las diferentes actividades; y iii) proporcionen información detallada sobre el método por el que los costes e ingresos se asignan o distribuyen a las diferentes actividades.
243. En el sector ferroviario, la obligación anterior se ha aclarado y detallado en la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único¹⁹², que es de aplicación a la administración de la infraestructura ferroviaria y a las actividades de transporte ferroviario de las empresas ferroviarias.
244. En virtud del artículo 6 de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único¹⁹³, la separación contable es obligatoria: i) entre la prestación de servicios de transporte y la actividad relacionada con la administración de la infraestructura ferroviaria; ii) entre los servicios de transporte de pasajeros y de mercancías; y iii) entre el servicio público y las actividades comerciales. Además, en términos de transparencia financiera, en el artículo 7 *quinquies*, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único¹⁹⁴ se exige expresamente que:
- a) «[l]os préstamos entre entidades jurídicas de una empresa integrada verticalmente solo se concederán, desembolsarán y reembolsarán a los tipos y condiciones de mercado que reflejen el perfil de riesgo individual de la entidad en cuestión»¹⁹⁵;
 - b) «[l]as deudas atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias se separarán claramente de las atribuidas a las otras entidades jurídicas de las empresas integradas verticalmente. Estas deudas se reembolsarán por separado [...]»¹⁹⁶. y

¹⁹⁰ Definición del artículo 2, letra b), de la Directiva sobre transparencia: «cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen. Se presumirá que hay influencia dominante cuando, en relación con una empresa, el Estado u otras administraciones territoriales, directa o indirectamente: i) posean la mayoría del capital suscrito de la empresa, o ii) dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa, o iii) puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa».

¹⁹¹ Definición del artículo 2, letra d), de la Directiva sobre transparencia: «cualquier empresa a la que un Estado miembro haya concedido derechos especiales o exclusivos con arreglo al artículo [106, apartado 1], del Tratado, o a la que se haya confiado la gestión de un servicio de interés económico general con arreglo al artículo [106, apartado 2], del Tratado, que reciba cualquier tipo de compensación por servicio público en relación con tal servicio y que realice otras actividades».

¹⁹² Véase la nota a pie de página n.º 8.

¹⁹³ Véase la nota a pie de página n.º 8.

¹⁹⁴ Véase la nota a pie de página n.º 8.

¹⁹⁵ Artículo 7 *quinquies*, apartado 4, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único; véase la nota a pie de página n.º 8.

¹⁹⁶ Artículo 7 *quinquies*, apartado 7, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único; véase la nota a pie de página n.º 8.

c) «[d]entro de las empresas integradas verticalmente, el administrador de infraestructuras ferroviarias mantendrá registros detallados de cualquier relación comercial o financiera con las otras entidades jurídicas dentro de dicha empresa»¹⁹⁷. La competencia para verificar el cumplimiento de estas disposiciones corresponde principalmente a los organismos reguladores nacionales¹⁹⁸.

245. Por lo que se refiere a la financiación del administrador de infraestructuras, en virtud del artículo 8 de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único¹⁹⁹, el administrador de infraestructuras debe adoptar un programa de actividad que incluirá planes de inversión y financiación. Dicho programa debe ir orientado a garantizar un uso, suministro y desarrollo óptimos y eficientes de la infraestructura, asegurando al mismo tiempo el equilibrio financiero, y prever los medios necesarios para lograr tales objetivos²⁰⁰.

7. PLAN DE EVALUACIÓN *EX POST*

246. A modo de garantía adicional para limitar los falseamientos de la competencia y de los intercambios comerciales, la Comisión puede solicitar que los regímenes a que se refiere el punto 247 estén sujetos a una evaluación *ex post*. De este modo se comprobará: a) la efectividad de la medida de ayuda con arreglo a sus objetivos previamente definidos; b) el impacto de la medida de ayuda para la competencia y los intercambios comerciales; y si c) no se producen efectos falseadores indebidos durante todo el período de duración del régimen de ayudas que sean contrarios a los intereses de la UE.

247. Debe realizarse una evaluación *ex post* respecto de los regímenes en los que el riesgo de falseamiento de la competencia y de los intercambios comerciales sea particularmente elevado, es decir, que puedan amenazar con restringir o falsear la competencia significativamente si su aplicación no se revisa a su debido tiempo. Sucede así, por ejemplo, con los regímenes con grandes presupuestos o que incluyan características nuevas o cuando se prevean cambios importantes en el mercado, en la tecnología o en la normativa. En cualquier caso, la evaluación *ex post* es necesaria respecto de los regímenes con un presupuesto de ayuda estatal o un gasto contabilizado superior a 150 millones EUR en un año determinado o a 750 millones EUR a lo largo de su duración total. La duración total de los regímenes incluye la duración combinada del régimen y otros regímenes predecesores que abarquen un objetivo y una zona geográfica similares, a partir de la publicación de las presentes Directrices. Habida cuenta de los objetivos de la evaluación, y con el fin de no imponer una carga desproporcionada a los Estados miembros, las evaluaciones *ex post* solo son necesarias para los regímenes de ayudas cuya duración total sea superior a tres años, a partir de la publicación de las presentes Directrices.

¹⁹⁷ Artículo 7 *quinquies*, apartado 9, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único; véase la nota a pie de página n.º 8.

¹⁹⁸ Según el artículo 56, apartado 12, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único, el organismo regulador nacional está facultado para llevar a cabo auditorías o iniciar auditorías externas de los administradores de infraestructuras, los explotadores de instalaciones de servicio y, en su caso, empresas ferroviarias, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de contabilidad separada contempladas en el artículo 6 de la Directiva y las disposiciones sobre transparencia financiera establecidas en el artículo 7 *quinquies* de la Directiva. En el caso de las empresas integradas verticalmente, esas facultades se extienden a todas las personas jurídicas.

¹⁹⁹ Véase la nota a pie de página n.º 8.

²⁰⁰ Artículo 8, apartado 3, de la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único; véase la nota a pie de página n.º 8.

248. El requisito de evaluación *ex post* puede no aplicarse a los regímenes de ayudas que sean sucesores inmediatos de regímenes que abarquen un objetivo y una zona geográfica similares y que hayan sido objeto de evaluación, hayan presentado un informe de evaluación final con arreglo al plan de evaluación aprobado por la Comisión y no hayan arrojado resultados negativos. Todo régimen cuyo informe de evaluación final no se ajuste al plan de evaluación aprobado debe suspenderse con efecto inmediato.
249. En el caso de los regímenes de ayudas sujetos al requisito de evaluación mencionado en el punto 247, los Estados miembros deben notificar el proyecto de plan de evaluación, que formará parte de la evaluación del régimen por parte de la Comisión. El plan debe notificarse:
- a) junto con el régimen de ayudas, si el presupuesto de ayuda estatal del régimen supera los 150 millones EUR en un año determinado o 750 millones EUR a lo largo de toda su duración;
 - b) en un plazo de treinta días hábiles a partir de cualquier cambio importante que aumente el presupuesto del régimen a más de 150 millones EUR en un año determinado o 750 millones EUR a lo largo de toda su duración;
 - c) en el caso de los regímenes no contemplados en las letras a) o b), en un plazo de treinta días hábiles a partir del registro en la contabilidad oficial de gastos superiores a 150 millones EUR en cualquier año.
250. El proyecto de plan de evaluación debe ajustarse a los principios metodológicos comunes establecidos por la Comisión²⁰¹. Los Estados miembros deben publicar el plan de evaluación aprobado por la Comisión.
251. La evaluación *a posteriori* debe efectuarla un experto independiente de la autoridad que concede la ayuda basándose en el plan de evaluación. Cada evaluación debe incluir al menos un informe de evaluación intermedio y otro final. Los Estados miembros deben publicar ambos informes.
252. El informe final de evaluación debe presentarse a la Comisión con la debida antelación para que esta estudie la posible prórroga del régimen de ayudas y, a más tardar, nueve meses antes de que finalice el régimen. Este plazo se podrá acortar en el caso de los regímenes que activen el requisito de evaluación en sus dos últimos años de aplicación. El objeto y las condiciones exactas de cada evaluación se establecerán en la decisión de aprobación del régimen de ayudas. En la notificación de toda medida de ayuda posterior con un objetivo similar se debe describir de qué manera se han tenido en cuenta los resultados de la evaluación.

²⁰¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Common methodology for State aid evaluation» (Metodología común para la evaluación de las ayudas estatales), 28 de mayo de 2014, SWD(2014) 179 final, o cualquiera de sus sucesores.

8. PRESENTACIÓN DE INFORMES Y SEGUIMIENTO

253. En virtud del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo²⁰² y el Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión²⁰³, los Estados miembros deben presentar a la Comisión informes anuales sobre cada medida de ayuda aprobada con arreglo a las presentes Directrices.
254. Los Estados miembros deben documentar todas las medidas de ayuda. En dicha documentación debe figurar toda la información necesaria para determinar que se cumplen todas las condiciones de compatibilidad establecidas en las presentes Directrices. Los Estados miembros deben conservar esa documentación durante un plazo de diez años desde la fecha de concesión de la ayuda y proporcionársela a la Comisión cuando esta la solicite.
255. Además, por lo que se refiere a las ayudas que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público a que se refiere el capítulo 5, la Comisión aplicará también el capítulo 3 del Marco sobre los servicios de interés económico general²⁰⁴ con los ajustes necesarios (excepto el punto 62, última frase, y el punto 65).

9. APLICABILIDAD

256. Las presentes Directrices sustituyen a las Directrices de 2008²⁰⁵.
257. La Comisión aplicará las presentes Directrices a las ayudas notificadas sobre las que deba adoptar una decisión después de la fecha de publicación de las presentes Directrices en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, incluso cuando la ayuda haya sido notificada antes de esa fecha.
258. Con arreglo a la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales²⁰⁶, la Comisión aplicará la normativa en vigor en el momento en que se concedió la ayuda ilegal. La Comisión aplicará las presentes Directrices, consecuentemente, en el caso de ayudas ilegales concedidas después de su fecha de publicación.
259. La Comisión propone a los Estados miembros las siguientes medidas apropiadas en virtud del artículo 108, apartado 1, del Tratado.
- a) que los Estados miembros modifiquen, en caso necesario, los regímenes de ayudas existentes autorizados con arreglo a las Directrices de 2008 o directamente con arreglo al artículo 93 del Tratado, a fin de adaptarlos a las presentes Directrices a más tardar el [31 de diciembre de 2026];

²⁰² 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 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

²⁰³ 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 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

²⁰⁴ Véase la nota a pie de página n.º 70.

²⁰⁵ Véase la nota a pie de página n.º 38.

²⁰⁶ DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

- b) que los Estados miembros manifiesten su aprobación incondicional expresa a las medidas apropiadas propuestas en el punto 259, letra a), en un plazo de dos meses a partir de la fecha de publicación de las presentes *Directrices en el Diario Oficial de la Unión Europea*. De no haber respuesta, la Comisión entenderá que el Estado miembro en cuestión no está de acuerdo con las medidas propuestas.

10. REVISIÓN

260. La Comisión podrá decidir en todo momento revisar o modificar las presentes Directrices cuando así lo aconsejen motivos de la política de competencia, para tener en cuenta otras políticas de la UE o los compromisos internacionales o por cualquier otra razón justificada.

ANEXO I

Ayudas que responden a las necesidades de coordinación de los transportes: medidas amparadas por el Reglamento de exención por categorías para el transporte y medidas que deben notificarse con arreglo a las presentes Directrices

Objetivo principal	Reglamento de exención por categorías para el transporte		Directrices	
	Medida	Intensidad permitida	Medida	Intensidad permitida
Ayudas de funcionamiento para reducir los costes externos del transporte	Regímenes de ayudas	<p>50 % de los costes subvencionables</p> <p>[60] % de los costes subvencionables de las ayudas concedidas a operaciones de transporte combinado</p>	<p>Ayuda <i>ad hoc</i></p> <p>Regímenes de ayudas con intensidades superiores a las autorizadas en virtud del Reglamento de exención por categorías para el transporte</p> <p>Regímenes de ayudas que no utilizan la metodología del Manual de la Comisión</p>	<p>75 % de los costes subvencionables</p>
Ayudas de funcionamiento para la puesta en marcha de nuevas conexiones comerciales	<p>Regímenes de ayudas</p> <p>Importe de la ayuda individual concedida en virtud de un régimen por proyectos < 15 millones EUR</p>	<p>80 % de los costes subvencionables en el primer año de funcionamiento, 70 % en el segundo año, 60 % en el tercer año, 50 % en el cuarto año y 40 % en el quinto año</p>	<p>Ayuda <i>ad hoc</i></p> <p>Importe de la ayuda individual concedida en virtud de un régimen por proyectos ≥ 15 millones EUR</p>	<p>80 % de los costes subvencionables en el primer año de funcionamiento, 70 % en el segundo año, 60 % en el tercer año, 50 % en el cuarto año y 40 % en el quinto año</p>
Ayudas a la inversión para la construcción, mejora y renovación de instalaciones de transporte unimodal o multimodal por ferrocarril o vías navegables	<p>Regímenes de ayudas</p> <p>Importe de la ayuda individual concedida en virtud de un régimen por proyectos < 20 millones EUR</p> <p>Ayudas <i>ad hoc</i> a terminales multimodales de transporte de mercancías sostenible < 10 millones EUR</p>	<p>50 % de los costes subvencionables si la ayuda es < 3 millones EUR por proyecto</p> <p>50 % de los costes subvencionables, pero sin superar la diferencia entre los costes subvencionables y el beneficio de explotación de la inversión a lo largo de su vida útil y su valor terminal, si la</p>	<p>Ayuda <i>ad hoc</i></p> <p>Ayudas <i>ad hoc</i> a terminales multimodales de transporte de mercancías sostenible ≥ 10 millones EUR</p> <p>Importe de la ayuda individual concedida en virtud de un régimen por proyectos ≥ 20 millones EUR</p> <p>Regímenes de ayudas con intensidades superiores a las autorizadas en virtud del Reglamento de exención</p>	<p>Déficit de financiación limitado al 100 % de los costes subvencionables</p> <p>Sin umbral si la ayuda <i>ad hoc</i> se concede mediante un procedimiento de licitación</p>

		ayuda es ≥ 3 millones EUR por proyecto	por categorías para el transporte	
Ayudas a la inversión para la construcción, mejora y renovación de apartaderos privados	Regímenes de ayudas Importe de la ayuda individual concedida en virtud de un régimen por proyectos < 2 millones EUR	50 % de los costes subvencionables si la ayuda es < 500 000 EUR por proyecto 50 % de los costes subvencionables, pero sin superar la diferencia entre los costes subvencionables y el beneficio de explotación de la inversión a lo largo de su vida útil y su valor terminal, si la ayuda es ≥ 500 000 EUR por proyecto	Ayuda <i>ad hoc</i> Importe de la ayuda individual concedida en virtud de un régimen por proyectos ≥ 2 millones EUR Regímenes de ayudas con intensidades superiores a las autorizadas en virtud del Reglamento de exención por categorías para el transporte	<i>Déficit de financiación limitado al 100 % de los costes subvencionables</i>
Ayudas a la inversión para la adquisición de vehículos para el transporte por ferrocarril o vías navegables	Regímenes de ayudas	<i>Importe nominal del préstamo subyacente \leq costes subvencionables. Cobertura de la garantía ≤ 80 % del préstamo subyacente.</i>	Ayuda <i>ad hoc</i> Regímenes de ayudas con intensidades superiores a las autorizadas en virtud del Reglamento de exención por categorías para el transporte	<i>Importe nominal del préstamo subyacente \leq costes subvencionables. Cobertura de la garantía ≤ 90 % del préstamo subyacente.</i>
Ayudas a la inversión para la adquisición de unidades de carga intermodal y grúas de a bordo de buques	Regímenes de ayudas	<i>30 % de los costes subvencionables (en el caso de las unidades de carga intermodal)</i> <i>20 % de los costes subvencionables (en el caso de las grúas de a bordo de buques)</i>	n/a	
Ayudas a la inversión en la interoperabilidad	Regímenes de ayudas	<i>50 % de los costes subvencionables</i> <i>80 % de los costes subvencionables (en el caso del</i>	Ayuda <i>ad hoc</i> Regímenes de ayudas con intensidades superiores a las autorizadas en virtud del Reglamento de exención por categorías para el	<i>50 % de los costes subvencionables</i> <i>80 % de los costes subvencionables (en el caso del</i>

		<i>ERTMS y del DAC)</i>	transporte o para inversiones no incluidas en la lista amparada por el Reglamento de exención por categorías para el transporte	<i>ERTMS y del DAC)</i> <i>Déficit de financiación limitado al 100 % de los costes subvencionables</i>
Ayudas a la inversión para la adaptación técnica y la modernización de los vehículos y el equipo para el transporte multimodal sostenible	Regímenes de ayudas	<i>20 % de los costes subvencionables</i>	Ayuda <i>ad hoc</i> Regímenes de ayudas con intensidades superiores a las autorizadas en virtud del Reglamento de exención por categorías para el transporte o para inversiones no incluidas en la lista amparada por el Reglamento de exención por categorías para el transporte	<i>20 % de los costes subvencionables</i> <i>Déficit de financiación limitado al 100 % de los costes subvencionables</i>

ANEXO II

Información a que se refiere el punto 82, letra b)

La información sobre las adjudicaciones individuales a que se refiere el punto 82, letra b), de las presentes Directrices debe incluir lo siguiente:

- a) identidad del beneficiario de la ayuda individual²⁰⁷:
 - nombre y apellidos
 - identificador del beneficiario de la ayuda
- b) tipo de beneficiario de la ayuda en el momento de la solicitud:
 - pyme
 - gran empresa
- c) región en la que está establecido el beneficiario de la ayuda (a nivel NUTS 2 o inferior)
- d) principal sector o actividad del beneficiario de la ayuda en cuestión, identificado por el grupo de la NACE (código numérico de tres dígitos)²⁰⁸.
- e) elemento de ayuda, expresado en valores enteros en moneda nacional
- f) cuando sea diferente del elemento de ayuda, el importe nominal de la ayuda, expresado en valores enteros en moneda nacional²⁰⁹
- g) instrumento de ayuda²¹⁰:
 - subvención, bonificación de intereses, condonación de deuda
 - préstamo, anticipos reembolsables, subvención reembolsable
 - garantía
 - ventaja fiscal o exención fiscal
 - financiación de riesgo

²⁰⁷ Con la excepción de secretos comerciales y otra información confidencial en casos debidamente justificados y supeditados a la aprobación de la Comisión [Comunicación de la Comisión C(2003) 4582, de 1 de diciembre de 2003, relativa al secreto profesional en las decisiones sobre ayuda estatal (DO C 297 de 9.12.2003, p. 6)].

²⁰⁸ Reglamento (CE) n.º 1893/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece la nomenclatura estadística de actividades económicas NACE Revisión 2 y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 3037/90 del Consejo y determinados Reglamentos de la CE sobre aspectos estadísticos específicos (DO L 393 de 30.12.2006, p. 1).

²⁰⁹ Equivalente de subvención bruto o, en su caso, importe de la inversión. Para las ayudas de funcionamiento, puede proporcionarse el importe anual de la ayuda por beneficiario de la ayuda. En el caso de las ayudas en forma de ventajas fiscales, este importe puede proporcionarse por los tramos establecidos en el punto 84. El importe que debe publicarse es la ventaja fiscal máxima autorizada y no el importe deducido cada año (es decir, en el contexto de un crédito fiscal, se debe publicar el crédito fiscal autorizado y no el importe real, que puede depender del beneficio imponible y variar cada año).

²¹⁰ Si la ayuda se concede a través de múltiples instrumentos, el importe de la misma se debe indicar por instrumento.

- otro (especifíquese)
- h) fecha de concesión y fecha de publicación
- i) objetivo de la ayuda
- j) identidad de la autoridad o autoridades que conceden la ayuda
- k) en su caso, nombre de la entidad encargada y nombres de los intermediarios financieros seleccionados
- l) referencia de la medida de ayuda²¹¹.

²¹¹ Conforme a lo dispuesto por la Comisión con arreglo al procedimiento de notificación mencionado en el capítulo 3.