DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2018/1040 DE LA COMISIÓN

de 16 de junio de 2017

relativa a la ayuda estatal SA.32544 (2011/C) ejecutada por parte de Grecia a favor del grupo ferroviario griego TRAINOSE S.A.

[notificada con el número C(2017) 4047]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en particular su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a las partes interesadas para que presentaran sus observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) Por carta de 9 de febrero de 2011, Grecia notificó a la Comisión determinadas medidas a favor del grupo ferroviario griego TRAINOSE SA (en lo sucesivo, «TRAINOSE»).

(2) Mediante cartas de 23 de marzo de 2011 y 5 de julio de 2011, la Comisión solicitó información adicional sobre las medidas notificadas que fue facilitada por Grecia mediante cartas de 6 de mayo de 2011 y 5 de octubre de 2011.

(3) Mediante carta de 13 de julio de 2011, la Comisión informó a Grecia de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, el «Tratado») con respecto a las medidas notificadas (en lo sucesivo, la «Decisión de incoación») [1]. Por carta de 13 de septiembre de 2011, Grecia presentó observaciones sobre la Decisión de incoación. La Comisión invitó a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre la Decisión de incoación.

(4) Mediante cartas de 21 de diciembre de 2011, 14 de febrero de 2012, 16 de marzo de 2012, 23 de marzo de 2012, 11 de junio de 2012, 25 de octubre de 2012, 7 de febrero de 2013, 12 de marzo de 2013, 24 de julio de 2015, 28 de enero de 2016, 21 de abril de 2016, 10 de octubre de 2016 y 13 de febrero de 2017, la Comisión solicitó información adicional a Grecia.

(5) Grecia presentó a la Comisión información adicional mediante cartas de 5 de octubre de 2011, 20 de enero de 2012, 14 de mayo de 2012, 4 de julio de 2012, 26 de marzo de 2013, 26 de agosto de 2015, 15 de febrero de 2016, 10 de marzo de 2016, 23 de mayo de 2016, 2 de diciembre de 2016, 5 de diciembre de 2016, 9 de diciembre de 2016, 31 de enero de 2017 y 27 de marzo de 2017.

(6) Por carta de 1 de julio de 2013, Grecia notificó a la Comisión su decisión de retirar la medida relativa a la transferencia de la propiedad de cinco terminales de Hellenic Railways Organisation (*Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος*, Ο.Σ.Ε. o, en lo sucesivo, «OSE») a TRAINOSE (medida 6, como se describe en la sección 3.6). Por carta de 9 de diciembre de 2016, Grecia notificó a la Comisión el hecho de que había decidido retirar la medida relativa al segundo tramo de la ampliación de capital por valor de 65 millones EUR a favor de TRAINOSE (medida 2, como se describe en la sección 3.2).

(7) Por carta de 2 de diciembre de 2016, Grecia aceptó que, de manera excepcional, la Decisión se adoptara en lengua inglesa únicamente.

[1] DO C 272 de 15.9.2011, p. 7.

2. CONTEXTO DE LAS MEDIDAS

(8) El beneficiario de las medidas es TRAINOSE, empresa pública griega en su totalidad dedicada al transporte ferroviario de pasajeros y mercancías.

(9) TRAINOSE se constituyó en 2005, como filial de OSE. En diciembre de 2008, TRAINOSE se convirtió en entidad con personalidad jurídica propia, completamente independiente de OSE.

(10) TRAINOSE es el único proveedor de servicios de transporte ferroviario en Grecia. También presta servicios de transporte internacionales.

(11) Desde 2008, la situación financiera de TRAINOSE ha ido deteriorándose progresivamente. TRAINOSE se ha visto afectada por la situación económica de Grecia experimentando importantes perturbaciones, como la disminución de la demanda de servicios de transporte ferroviario, tanto de pasajeros como de mercancías, debido al cese de las actividades de determinadas empresas y a la incapacidad de pago de otras. Entre 2008 y 2012, los pasajeros-kilómetro atendidos disminuyeron en un 49 % y las toneladas-kilómetro llegaron a caer en un 64 %. Esta situación ha provocado una reducción de los ingresos de explotación de TRAINOSE.

(12) En el período comprendido entre 2008 y 2012, TRAINOSE tuvo resultados negativos antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA). Además, tuvo un patrimonio neto negativo y un endeudamiento creciente hasta finales de 2013, como se resume en el cuadro 1 a continuación. Aunque la empresa ha podido acogerse a la disolución de acuerdo con la legislación griega por lo menos desde 2008, el Estado, en calidad de propietario único, decidió no proceder a la disolución de TRAINOSE.

Cuadro 1

Resumen de los principales indicadores financieros de TRAINOSE 2008-2015

(millones EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Volumen de negocios	108,0	98,7	102,7	84,6	82,9	75,7	77,9	68,7
EBITDA ([1])	– 233,0	– 231,5	– 187,5	– 33,5	– 0,25	1,1	0,1	1,6
Intereses	0,05	0,05	0,1	0,09	0,1	0,2	0,1	0,1
BAI	– 232,2	– 231,1	– 187,3	– 33,6	– 0,3	1,95	1,5	2,8
Pérdidas acumuladas	424,5	655,6	842,9	876,5	876,2	874,2	873,1	870,6
Capital social	153,0	213,0	213,0	213,0	213,0	213,0	213,0	213,0
Patrimonio propio	– 271,5	– 442,6	– 629,9	– 663,4	– 663,2	– 661,2	– 660,0	– 657,6
Deuda	375,6	566,6	779,9	828,7	861,4	882,6	792,0	789,5
Ratio deuda/capital	– 1,38	– 1,28	– 1,23	– 1,25	– 1,29	– 1,33	– 1,2	– 1,2

([1]) EBITDA significa beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones; BAI significa beneficios antes de impuestos.

(13) El 3 de mayo de 2010, a fin de recibir préstamos de asistencia financiera de la Unión Europea (UE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), Grecia firmó un memorando de entendimiento (en lo sucesivo, el «ME») ([1]) con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (en lo sucesivo, la «Troika»). El ME exigió la privatización de TRAINOSE desde 2010 ([2]).

([1]) Memorando de entendimiento sobre las condiciones específicas de política económica, 3 de mayo de 2010.
([2]) Según el calendario inicial, estaba previsto que el proceso de licitación de TRAINOSE se iniciara en el cuarto trimestre de 2012, transfiriéndose sus activos al fondo de privatización griego.

(14) El programa de recuperación macroeconómica para Grecia consiste en las medidas enumeradas detalladamente en el ME de las que depende la asistencia financiera de la UE y el FMI, es decir, las reformas que Grecia se comprometió a realizar con el objetivo de abordar sus retos económicos. El programa de recuperación macroeconómica ha determinado que TRAINOSE necesita una restructuración debido a su importancia sistémica para la economía griega. Desde 2010, TRAINOSE ha pasado, asimismo, a formar parte del programa de privatización ([1]) de Grecia, cuya ejecución ha sido asumida por el Fondo Helénico para el Desarrollo de Activos SA ([2]) (en lo sucesivo, el «HRADF»), que es una empresa pública en su totalidad.

(15) El 18 de enero de 2013, Grecia decidió proceder a la privatización de TRAINOSE mediante la venta de acciones representativas del 100 % del capital social de la empresa ([3]). El 5 de abril de 2013, Grecia transfirió todas las acciones de TRAINOSE al HRADF. El 28 de junio de 2013, el Consejo de Administración del HRADF aprobó el proceso, el calendario y las condiciones para la venta del 100 % del capital social de TRAINOSE a un inversor que sería seleccionado mediante un procedimiento de licitación pública. Posteriormente, el HRADF publicó la licitación de la privatización de TRAINOSE ([4]). Aunque tres inversores presentaron su manifestación de interés, ninguno de ellos presentó una oferta vinculante para TRAINOSE.

(16) El proceso de privatización se reanudó en enero de 2016. El 26 de julio de 2016, Ferrovie Dello Stato Italiane S.p.A. (en lo sucesivo, «TRENITALIA»), una sociedad pública de cartera que gestiona las infraestructuras y los servicios de transporte de la red ferroviaria italiana, presentó una oferta vinculante para TRAINOSE. El precio de privatización acordado para TRAINOSE es 45 millones EUR. El 18 de enero de 2017, el HRADF y TRENITALIA firmaron el contrato de compraventa y está previsto que la transacción se cierre tras la adopción de la presente Decisión.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS Y MOTIVOS DE LA DECISIÓN DE INCOACIÓN

(17) En la Decisión de incoación, la Comisión determinó que las siguientes medidas eran potencialmente constitutivas de ayuda estatal a favor de TRAINOSE:

a) Medida 1: cancelación de deudas.

b) Medida 2: ampliación de capital.

c) Medida 3: subvenciones anuales a TRAINOSE durante el período 2011-2013.

d) Medida 4: traslado de los empleados de TRAINOSE a otros empleadores del sector público.

e) Medida 5: acuerdos de nivel de servicio (en lo sucesivo, «ANS») entre TRAINOSE y OSE.

f) Medida 6: transferencia de terminales de mercancías de OSE a TRAINOSE.

3.1. Medida 1: cancelación de deudas

(18) Grecia tiene previsto cancelar una deuda de hasta 748,6 millones EUR con OSE en concepto de cánones de infraestructura, suministro y mantenimiento de material rodante y otros servicios, acumulada por TRAINOSE durante el período 2007-2010, como se muestra en el cuadro 2. La cancelación de deudas todavía no se ha ejecutado y está supeditada a la aprobación de la Comisión.

Cuadro 2

Evolución de las deudas de TRAINOSE con OSE entre 2007 y 2010 ([1])

(millones EUR)

Año	Deuda contraída	Deuda acumulada
2007	120,9	120,9
2008	212,6	333,5

([1]) El programa de privatización está recogido en el cuadro II del capítulo B' de la Ley 3985/2011 sobre el marco estratégico fiscal a medio plazo 2012-2015. Carta de intenciones, memorando de políticas económicas y financieras, y memorando técnico de entendimiento de 8 de diciembre de 2010, véase: https://www.imf.org/external/np/loi/2010/grc/120810.pdf.

([2]) El HRADF se creó de conformidad con la Ley 3986/2011 sobre medidas urgentes para la ejecución del marco estratégico fiscal a medio plazo 2012-2015, Boletín Oficial del Estado de Grecia A'152 /1.7.2011.

([3]) Decisión n.º 226, de 18 de enero de 2013, del Comité Interministerial para la Reestructuración de Activos y Privatizaciones de Grecia («ICARP», por sus siglas en inglés).

([4]) Decisión n.º 232, de 5 de abril de 2013, del ICARP (Boletín Oficial del Estado de Grecia B'803/05.04.2013).

(millones EUR)

Año	Deuda contraída	Deuda acumulada
2009	206,0	539,5
2010	209,1	748,0

([1]) Alegaciones de Grecia de 27 de marzo de 2017, p. 1.

(19) En la Decisión de incoación, la Comisión consideró que la cancelación de deudas constituía ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, y expresó sus dudas sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior. En particular, la Comisión expresó sus dudas sobre si la cancelación de las deudas de TRAINOSE con OSE puede considerarse una compensación a TRAINOSE por la ejecución de una obligación de servicio público (en lo sucesivo, «OSP») en ausencia de un acto de atribución y un importe de la compensación establecidos *ex ante*.

3.2. **Medida 2: ampliación de capital**

(20) En 2009, Grecia amplió el capital social de TRAINOSE en 60 millones EUR.

(21) Grecia ha informado a la Comisión de que no se ha ejecutado el segundo tramo de la ampliación de capital inicialmente previsto por valor de 65 millones EUR y que ya no se ejecutará y debe considerarse retirado.

(22) En la Decisión de incoación, la Comisión manifestó sus dudas sobre si en 2009 un operador en una economía de mercado (en lo sucesivo, «OEM») habría aportado capital a TRAINOSE dada la difícil situación financiera de la empresa. Por tanto, la Comisión consideró que la ampliación de capital constituía ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, y expresó sus dudas sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior.

3.3. **Medida 3: subvenciones anuales a TRAINOSE durante el período 2011-2013**

(23) En virtud de lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]), las subvenciones anuales a TRAINOSE para la prestación de servicios de transporte de viajeros se limitaron a 50 millones EUR durante el período comprendido entre 2011 y 2013.

(24) En la Decisión de incoación, debido a la ausencia de información suficiente, la Comisión manifestó sus dudas sobre si la supuesta compensación por OSP en forma de subvenciones anuales podría constituir una ventaja económica indebida para TRAINOSE. Por tanto, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que las subvenciones anuales a TRAINOSE durante el período comprendido entre 2011 y 2013 constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, y expresó sus dudas sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior.

3.4. **Medida 4: traslado de los empleados de TRAINOSE a otros empleadores del sector público**

(25) Durante el período comprendido entre 2011 y 2013, 593 empleados de TRAINOSE fueron trasladados a otros empleadores del sector público, como hospitales públicos, ministerios, autoridades regionales y municipios, universidades, seguridad social y fondos de pensiones, y museos. Para los empleados que permanecieron en TRAINOSE, los salarios y privilegios se han reducido.

(26) En la Decisión de incoación, la Comisión consideró que Grecia no había demostrado la existencia de una desventaja estructural respecto a la contratación de los empleados afectados. En consecuencia, la Comisión consideró que el traslado de dichos empleados constituye ayuda estatal y expresó sus dudas sobre la compatibilidad de esta ayuda con el mercado interior.

3.5. **Medida 5: ANS entre TRAINOSE y OSE**

(27) Atendiendo la recomendación de la Troika de formalizar las relaciones comerciales entre TRAINOSE y OSE, TRAINOSE celebró con OSE una serie de ANS sobre: a) el mantenimiento del material rodante; b) el arrendamiento de material rodante; c) la formación del personal; d) el arrendamiento de oficinas; y e) el arrendamiento de vagones.

([1]) 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).

(28) En la Decisión de incoación, la Comisión manifestó sus dudas sobre si los ANS entre TRAINOSE y OSE se celebraron en condiciones de mercado y sobre si la ayuda sería compatible con el mercado interior.

3.5.1. *ANS sobre el mantenimiento del material rodante*

(29) En virtud del ANS sobre el mantenimiento del material rodante celebrado entre OSE y TRAINOSE el […] (*), los costes indicativos en concepto de servicios de mantenimiento se establecieron en [0-50] millones EUR al año. El precio aplicado se estableció en función de los costes del material y las piezas de repuesto, los costes del personal de mantenimiento y los costes administrativos pertinentes. La duración de este ANS era dos años, prorrogable por otro más. La facturación era mensual (de no ser posible, semestral). Se preveía una liquidación al final de cada ejercicio. El ANS incluía cláusulas contra ambas partes relativas a la demora en la entrega de material rodante, al mantenimiento, así como una cláusula contra TRAINOSE en caso de atrasos en los pagos.

(30) Grecia declaró que el salario anual del personal de mantenimiento de OSE —[25 000-50 000] EUR— es similar al del personal de AMEL (Attiko Metro Operation Company).

(31) En la Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas sobre si era pertinente la comparación de los costes de mantenimiento de OSE con los costes totales de AMEL, y no únicamente con los costes del personal de mantenimiento de AMEL.

3.5.2. *ANS sobre el arrendamiento de material rodante*

(32) En virtud del ANS sobre el arrendamiento de material rodante celebrado entre OSE y TRAINOSE el […], los costes indicativos de TRAINOSE se establecieron en [0-50 millones EUR al año]. El ANS contempló la depreciación anual del material rodante arrendado y sus costes de financiación (es decir, el interés del préstamo por la obtención del material rodante). La facturación era mensual (de no ser posible, semestral) y se realizaba una liquidación al final de cada ejercicio. La duración del ANS con OSE era dos años, con la posibilidad de una prórroga por un período adicional de un año.

(33) En la Decisión de incoación, la Comisión manifestó sus dudas sobre la conformidad del arrendamiento con el mercado, porque su fórmula de cálculo incluía un factor de depreciación de 2/3 sin explicar.

3.5.3. *ANS sobre la formación del personal*

(34) En virtud del ANS sobre la formación del personal de […], OSE proporcionó a TRAINOSE formación técnica y profesional del personal encargado de la circulación y la seguridad (por ejemplo, formación y licencias para trabajar en redes ferroviarias electrificadas). Los costes indicativos de TRAINOSE por estos servicios se establecieron en [0-5] millones EUR al año. Los honorarios dependían del número total de horas de formación realizadas y del número de personal participante, con [0-30] EUR por hora para los grupos de más de 15 personas, [20-40] EUR por hora para los grupos de entre 10 y 15 personas y [20-40] EUR por hora para los grupos de entre 5 y 9 personas. La formación se impartió en las instalaciones de OSE e *in situ* en la red ferroviaria. Los costes de la formación incluían los honorarios del personal de formación, los costes del material, el equipo y las instalaciones de formación, así como todos los impuestos y derechos relacionados. La duración del ANS era dos años, con la posibilidad de una prórroga por un período adicional de un año.

(35) En la Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas sobre si los costes de formación presentados reflejaban las tarifas de mercado, porque Grecia no había facilitado información detallada relativa a formaciones similares impartidas por otros proveedores.

3.5.4. *ANS sobre el arrendamiento de oficinas*

(36) En virtud del ANS entre GAIAOSE (hasta 2013, la filial inmobiliaria de OSE) y TRAINOSE de […], TRAINOSE estaba arrendando oficinas de [0-5 000] m^2 por [0-50 000] EUR al mes —[0-15] EUR/m^2— durante un período de [0-5] años. El arrendamiento era variable en función de los cambios del índice de precios al consumo (en lo sucesivo, «IPC») sobre una base anual. TRAINOSE tuvo que depositar una fianza de dos meses de arrendamiento ([0-50] EUR para el primer año, que debía ajustarse anualmente). TRAINOSE abonó todos los impuestos, derechos y gastos relacionados con el arrendamiento (electricidad, costes de mantenimiento, etc.).

(37) En la Decisión de incoación, la Comisión manifestó sus dudas sobre si el arrendamiento mensual cobrado a TRAINOSE era conforme al mercado, ya que parecía haber sido calculado por la propia TRAINOSE y no por un evaluador independiente.

(*) Información confidencial

3.5.5. *ANS sobre el arrendamiento de vagones*

(38) De acuerdo con el ANS sobre el arrendamiento de vagones celebrado entre OSE y TRAINOSE el […], TRAINOSE alquiló [20-50] vagones, [0-10] vagones cisterna, [10-25] furgones y [0-10] vagones de pasajeros durante un período de [0-5] años, con la posibilidad de una prórroga por un período adicional de un año. Los costes de TRAINOSE en concepto de arrendamiento de vagones se establecieron en [0-5] millones EUR al año. El importe del arrendamiento dependía del valor de los vehículos a […] […], descontado en un [5-10] % sobre una base anual de depreciación. TRAINOSE abonó el impuesto de circulación, así como los gastos de mantenimiento y seguros.

(39) En la Decisión de incoación, la Comisión manifestó sus dudas sobre si los costes de arrendamiento anuales estaban al nivel del mercado, dado que se basaban en el valor actual de los vehículos mientras que deberían depender, más bien, de la oferta y la demanda de dichos activos.

3.6. **Medida 6: transferencia de terminales de mercancías de OSE a TRAINOSE**

(40) En un principio, Grecia tenía previsto transferir cinco terminales propiedad de OSE a TRAINOSE. Por carta de 1 de julio de 2013, Grecia informó a la Comisión de que había retirado esta medida.

3.7. **Compatibilidad de la ayuda**

(41) En la Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas sobre si, en ausencia de información completa sobre los actos de atribución y la metodología de compensación, las medidas 1 y 3 podían considerarse compatibles con el mercado interior con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

(42) En la Decisión de incoación, la Comisión también evaluó la compatibilidad de las medidas con el mercado interior según las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas no financieras en crisis ([1]) (en lo sucesivo, «Directrices S+R»). En concreto, la Comisión manifestó sus dudas sobre si el plan de reestructuración de TRAINOSE propuesto se basaba en supuestos realistas respecto a futuras condiciones operativas y si restablecería la viabilidad a largo plazo de TRAINOSE en un plazo razonable. Asimismo, la Comisión se planteó si las medidas compensatorias propuestas serían suficientes para compensar el falseamiento de la competencia provocado por la ayuda de reestructuración. Además, la Comisión expresó sus dudas sobre si TRAINOSE sería capaz de proporcionar una contribución propia significativa a su reestructuración. Por otra parte, en ausencia de información suficiente, la Comisión no pudo evaluar si se cumplía el criterio de «ayuda única».

(43) En la Decisión de incoación, la Comisión anunció que exploraría si las medidas notificadas podían considerarse ayudas compatibles con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado. La Comisión señaló que el transporte ferroviario puede constituir un servicio esencial para el funcionamiento de la economía de un Estado miembro y que una interrupción de dicho transporte puede generar una cadena de efectos sistémicos en toda la economía, en particular debido a las interrupciones en la cadena de suministro. La Comisión subrayó que estos efectos podrían ser especialmente graves en los países en proceso de reestructuración macroeconómica. Sin embargo, en ausencia de información suficiente, la Comisión no estaba en condiciones de establecer si podía considerarse que la ayuda contribuiría a remediar una grave perturbación de la economía griega. Por consiguiente, invitó a Grecia y a las partes interesadas a facilitar cualquier otra información pertinente a este respecto.

4. **OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS**

(44) Tras la publicación de la Decisión de incoación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, ninguna parte interesada presentó observaciones.

5. **OBSERVACIONES FORMULADAS POR GRECIA**

(45) Grecia alegó que la medida a favor de TRAINOSE permitía una reorganización de la empresa y, de manera más general, del sector ferroviario griego, compromisos contraídos por Grecia ante la Troika según lo dispuesto en, entre otros, el ME de 3 de mayo de 2010. Además, el sector ferroviario es un sector clave de la economía griega debido tanto al empleo que genera como a su función en la cadena de suministro de Grecia.

([1]) DO C 249 de 31.7.2014, p. 1.

(46) Grecia afirmó que las medidas descritas en la Decisión de incoación no constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Si la Comisión concluyera que estas medidas constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, parcial o totalmente, entonces, la ayuda debería considerarse compatible con el Tratado.

(47) En su respuesta a la Decisión de incoación, Grecia facilitó aclaraciones adicionales sobre las medidas descritas en la sección 3 y su compatibilidad.

5.1. **Medida 1: cancelación de deudas**

(48) Por carta de 23 de marzo de 2017, Grecia aclaró que las deudas pendientes cuya cancelación está prevista ascienden a 748,6 millones EUR (véase el cuadro 2).

(49) La cancelación de deudas acumuladas debería compensar a TRAINOSE por la explotación no rentable de 26 rutas de pasajeros, como consecuencia de las obligaciones de servicios y precios («OSP»), que representan las OSP impuestas por la legislación griega ([1]). Según Grecia, el Estado nunca respetó sus compromisos de compensar a TRAINOSE por las pérdidas derivadas del cumplimiento de estas OSP.

(50) La cancelación de estas deudas supuestamente no conferirá ninguna ventaja económica indebida a TRAINOSE, porque la empresa tendría derecho, en virtud de la legislación griega ([2]), a reclamar dicha compensación como daños y perjuicios compensatorios. Sin embargo, no se aplicó un enfoque judicial, ya que esto podría retrasar la reestructuración de TRAINOSE. Por lo tanto, Grecia considera que, tal y como estableció el Tribunal de Justicia, entre otras, en la sentencia Asteris ([3]), y defendió la Comisión en un asunto relativo a la expropiación de agricultores alemanes ([4]), la indemnización por los daños y perjuicios causados por las actuaciones o la falta de estas imputables al Estado no constituye ayuda estatal.

(51) Grecia afirmó que, aunque la compensación se determinó *ex post*, se calculó de una manera que garantizaba que sería lo más próxima posible al nivel resultante si se hubiera calculado *ex ante*, y arrojó un resultado similar a la estimación incluida en el plan de negocios de TRAINOSE para 2007 basándose en los datos de 2005.

(52) La base del cálculo fueron las pérdidas en las que TRAINOSE habría incurrido si operara toda la red después de la ejecución del plan de reestructuración, es decir, excluyendo cualquier ineficiencia pasada. En otras palabras, la compensación *ex post* por las OSP no se calculó basándose en las pérdidas de TRAINOSE por línea en 2010, sino basándose en las pérdidas de una TRAINOSE reestructurada, es decir, una empresa bien gestionada que dispone de medios de transporte adecuados, que habría sido capaz de cumplir las OSP necesarias. En consecuencia, Grecia sostuvo que no hay riesgo de internalización de ineficiencias anteriores y que la compensación no supera el nivel necesario para cubrir todos los gastos incurridos menos todos los ingresos correspondientes y sin incluir ningún beneficio razonable, al que tendría derecho TRAINOSE.

5.2. **Medida 2: ampliación de capital**

(53) Grecia reiteró que la ampliación de capital de 60 millones EUR realizada en 2009 no implicaba ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, en tanto que esta medida era conforme al principio del operador en una economía de mercado («OEM»). El segundo tramo de la ampliación de capital de 65 millones EUR no se realizó y debería considerarse retirado.

(54) Sobre la base de la información disponible en el momento de la ampliación de capital, y tomando en consideración que, en 2009, ya se previó la reestructuración de la empresa con vistas a la privatización de TRAINOSE, Grecia subrayó que esperaba una rentabilidad aceptable del capital aportado en un plazo razonable.

(55) La decisión de ampliar el capital estuvo motivada por las consideraciones siguientes:

a) el deseo de evitar el colapso del único operador (empresa pública en su totalidad) que presta servicios de transporte ferroviario en Grecia, así como de garantizar su rentabilidad a largo plazo;

([1]) Ley 674/1970 griega, Real Decreto 404/1972 griego, Decreto Legislativo 1300/1972 griego y Ley 2671/1998 griega (Boletín Oficial del Estado de Grecia A'289/28.12.1998).
([2]) Escrito de Grecia de 27 de marzo de 2017, p. 1.
([3]) Asuntos acumulados C-106/87 a 120/87, Asteris y otros/Grecia y CEE (1988) ECLI:EU:C:1988:457, apartados 24 y 25.
([4]) Decisión 1999/268/CE de la Comisión, de 20 de enero de 1999, sobre la compra de tierras al amparo de la Ley sobre compensación de costos (DO L 107 de 24.4.1999, p. 21).

b) las perspectivas de privatización de la empresa y, por tanto, conseguir el máximo rendimiento posible de dicha transacción;

c) el deseo de evitar el cierre de varias actividades comerciales de OSE, el gestor de las infraestructuras, también empresa pública en su totalidad.

(56) Grecia alegó que dichas consideraciones eran conformes con la jurisprudencia de los tribunales europeos, según la cual se consideraría aceptable tener en cuenta también un beneficio material indirecto, como el deseo de proteger la imagen del grupo o redirigir sus actividades ([1]).

(57) La única opción alternativa disponible era la liquidación de TRAINOSE, que habría tenido consecuencias nefastas tanto para el Estado, al ser su único accionista, como para la economía griega. Dado que TRAINOSE no tenía activos significativos que permitieran a un inversor recuperar algo del capital invertido, el Estado griego habría perdido su inversión en la empresa. Además, Grecia habría perdido a su único operador ferroviario y pondría en peligro, asimismo, a su gestor de infraestructuras ferroviarias, OSE.

(58) Grecia alegó que, en calidad de «accionista actual», podría aceptar una rentabilidad temporal más baja al aumentar su inversión existente. Una autoridad pública que controla una empresa o un grupo de empresas estaría menos motivada por consideraciones únicamente de beneficios a corto plazo.

5.3. **Medida 3: subvenciones anuales a TRAINOSE durante el período 2011-2013**

(59) Grecia aclaró que las subvenciones anuales a TRAINOSE durante el período comprendido entre 2011 y 2013 se concedieron de acuerdo con la Troika, con el objetivo de que la empresa alcanzara el equilibrio al mismo tiempo que mantenía la explotación de una serie de rutas deficitarias. La compensación se otorga sobre la base de un acuerdo de OSP, que se concedió directamente sin licitación pública. El acuerdo de OSP se firmó el 15 de junio de 2011 y Grecia sostuvo que este acuerdo cumple el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, excepto la obligación de publicar con anterioridad determinada información en el Diario Oficial.

(60) Grecia afirmó que los parámetros de cálculo del acuerdo de OSP cumplen los requisitos del Reglamento (CE) n.º 1370/2007. Debido a la ausencia de separación contable de TRAINOSE desde su constitución, el cálculo de la compensación se basó en las estimaciones e hipótesis más actualizadas de TRAINOSE (contabilidad de gestión). A partir de octubre de 2011, TRAINOSE mantuvo cuentas separadas para las actividades de OSP y las actividades no correspondientes a la OSP y, por ende, evitó cualquier subvención cruzada entre las distintas actividades. La separación de cuentas también se aplicó *ex post* para el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 30 de septiembre de 2011 basándose en la contabilidad de gestión. La compensación por la OSP se limitó, de acuerdo con la Troika, a 50 millones EUR anuales.

(61) El acuerdo de OSP contenía disposiciones que establecían la posibilidad de modificar la compensación por la OSP (como la reducción del alcance de los servicios) en caso de aumento de los costes o disminución de los ingresos, para mantener el límite de 50 millones EUR anuales.

(62) La renovación del contrato de servicio público actual para el transporte ferroviario de pasajeros debía realizarse mediante adjudicación directa a TRAINOSE a finales de abril de 2014 y debería tener una duración máxima de cinco años.

5.4. **Medida 4: traslado de los empleados de TRAINOSE a otros empleadores del sector público**

(63) Grecia alegó que, conforme a la sentencia Combus ([2]), el traslado de los empleados no confería ninguna ventaja a TRAINOSE, ya que no aliviaba a la empresa de las cargas normalmente incluidas en el presupuesto de una empresa, sino más bien de las cargas impuestas por el Estado debido al estatus casi funcionarial de los empleados de TRAINOSE (reflejado en las restricciones de despido y los salarios por encima del mercado). Grecia considera que, en esencia, la medida se refiere a la eliminación de una desventaja estructural derivada de un período en el que la empresa era un monopolio estatal.

(64) Grecia declaró que el estatus casi funcionarial de los empleados de TRAINOSE y las respectivas cargas soportadas por TRAINOSE se impusieron por ley y, por lo tanto, eran imputables al Estado griego.

([1]) Asunto C-303/88, Italia/Comisión (Rec. 1991) ECLI:EU:C:1991:136.
([2]) Asunto T-157/01, Danske Busvognmaend/Comisión (Rec. 2004), ECLI:EU:T:2004:76.

(65) TRAINOSE se separó legalmente de OSE en 2008, y su relación con su personal está sujeta al mismo Derecho laboral griego, los mismos convenios laborales colectivos (en lo sucesivo, los «CLC») y los mismos estatutos laborales generales (en lo sucesivo, los «ELG») que OSE (en lo sucesivo conjuntamente, «normativa laboral específica»). TRAINOSE, como sucesor de OSE respecto a los servicios de transporte ferroviario, heredó en consecuencia todo el marco laboral legislativo aplicable a OSE. De manera similar, en 1970, OSE había heredado su marco laboral de Ferrocarriles del Estado Helénico (*Σιδηρόδρομοι Ελληνικού Κράτους* o «SEK» ([1])), una empresa pública que tenía el monopolio de la explotación de la red ferroviaria griega y cuyos empleados tenían estatuto de funcionarios públicos y se beneficiaban, en consecuencia, de todas las ventajas derivadas de dicho estatuto.

(66) En 2005, se abolió el derecho al estatus de cuasi funcionario público para los nuevos contratados, pero los empleados contratados según el régimen anterior mantuvieron por completo su antiguo estatus. Por lo tanto, en opinión de Grecia, el Estado griego es responsable del nivel anormalmente elevado de los salarios recibidos por los empleados de TRAINOSE.

(67) Grecia explica, asimismo, que, incluso después de la firma del nuevo CLC de 24 de marzo de 2011 que abolió muchos beneficios de los empleados de TRAINOSE, los empleados que permanecieron en TRAINOSE se seguirían beneficiando de un salario inflado, es decir, de media un [10-30] % más alto que los salarios de los empleados del sector privado con una experiencia laboral similar, como se muestra en el cuadro 3.

(68) Desde su creación en 2007, TRAINOSE no ha contratado a nuevos empleados, excepto a una persona.

(69) Grecia ha explicado que, de conformidad con los artículos 15, 16 y 18, apartado 2, de la Ley 3891/2010 ([2]), en total 593 empleados de TRAINOSE (575 en 2011, 10 en 2012 y 8 en 2013) fueron transferidos a otros empleadores del sector público, es decir, un 4 % menos que lo previsto en un principio ([3]).

(70) TRAINOSE no cuenta con medios financieros para ofrecer a su personal un régimen de jubilación voluntaria (en lo sucesivo, «RJV»). Grecia subrayó que cualquier ventaja que pueda obtener TRAINOSE del traslado de un empleado quedaría, en cualquier caso, compensada por las pérdidas que la empresa seguirá sufriendo como resultado de la posición privilegiada de sus empleados impuesta por el Estado, ya que incluso después del convenio colectivo propuesto de reducción de los salarios, los empleados que permanecieran en la empresa seguirían conservando unos salarios más altos que la media del mercado.

Cuadro 3

Comparación entre el plan salarial ordinario de TRAINOSE y el salario ordinario mensual medio del sector privado

Categoría de personal	Salario ordinario mensual actual del personal de TRAINOSE (en EUR)	Salario ordinario mensual medio del personal del sector privado (en EUR)	Diferencial salarial
Maquinista de locomotora	[2 000-3 000]	1 694	– [25-50] %
Personal de vagón	[2 000-3 000]	1 682	– [0-25] %
Conductores de vagón	[2 000-3 000]	1 587	– [0-25] %
Administración	[1 000-2 000]	1 566	– [0-25] %
Cargadores	[1 000-2 000]	1 514	– [0-25] %
Total	[1 000-2 000]	1 641	– [0-25] %

(71) Para cuantificar la ventaja derivada del traslado de los empleados, Grecia proporcionó un estudio elaborado por la empresa auditora PricewaterhouseCoopers (en lo sucesivo, «PWC»). Los cálculos se basan en el traslado

([1]) SEK era una entidad del sector público creada en 1920 y que operó la mayoría de líneas ferroviarias griegas hasta el 31 de diciembre de 1970, cuando todos los ferrocarriles, con excepción de las líneas industriales privadas y E.I.S., fueron transferidos a la empresa estatal recién fundada Hellenic Railways Organisation SA, es decir, OSE.
([2]) Boletín Oficial del Gobierno de Grecia A'188/4.1.2010.
([3]) Alegaciones de Grecia de 27 de marzo de 2017, p. 2.

inicialmente previsto de 620 empleados. Según el estudio, la ventaja equivale a la diferencia entre los «costes normales» de un RJV asumidos por una empresa privada y los costes de un hipotético RJV de los empleados de TRAINOSE ([100-200] millones EUR). La diferencia entre los dos RJV asciende a [0-100] millones EUR. Según Grecia, sin embargo, los costes del RJV de TRAINOSE incluían más de [0-100] millones EUR de costes anormales asumidos por dicha empresa, dado el estatuto permanente y los salarios más elevados de sus empleados, que no deberían tenerse en cuenta.

Cuadro 4

Cuantificación de la ventaja concedida a TRAINOSE mediante el traslado de 593 empleados (basada en el estudio de PWC para 620 empleados)

(millones EUR)

Categoría	Estimación actualizada
a) Valor descontado del RJV de 593 empleados de TRAINOSE	[100-200]
b) Valor económico del RJV equivalente de una empresa privada	[0-100]
a)-b) «Costes anormales» del RJV de TRAINOSE	**[0-100]**
c) Valor descontado de las nóminas del personal restante (salarios de TRAINOSE)	[200-300]
d) Valor descontado de las nóminas del personal restante (salarios equivalentes al sector privado)	[100-200]
c)-d) «Costes anormales» del personal restante de TRAINOSE	**[0-100]**

5.5. **Medida 5: ANS entre TRAINOSE y OSE**

(72) En relación con los ANS entre TRAINOSE y OSE, Grecia afirmó que, según las recomendaciones de la Troika, los ANS se celebraron en condiciones de mercado y, por lo tanto, los ANS no constituyen ayuda estatal a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado.

5.5.1. *ANS sobre el mantenimiento del material rodante*

(73) Grecia explicó que la comparación presentada de los costes de mantenimiento de OSE se realizó basándose en el personal de mantenimiento de AMEL y no basándose en la totalidad del personal de AMEL. En consecuencia, el salario anual de los técnicos de mantenimiento de AMEL oscilaba, en el momento de la firma del ANS, entre [25 000-50 000] EUR y [25 000-50 000] EUR, según la experiencia y los años de trabajo en la empresa, lo que suponía un salario medio anual de los técnicos de mantenimiento de AMEL de [25 000-50 000] EUR.

(74) Además, Grecia explicó que el salario medio anual del personal de mantenimiento del material rodante de OSE, en el momento de la firma del ANS, se estimó en [25 000-50 000] EUR o [20-40] EUR por hora. La estimación se basó en el salario medio ordinario a diciembre de 2010 y en las asignaciones formadas por los pagos de horas extraordinarias y las cotizaciones al seguro de enfermedad. Tras la aplicación de la Ley 3899/2010 ([1]), el salario ajustado del personal de mantenimiento del material rodante de OSE pasó a ser de [20-40] EUR debido a reducciones adicionales de los salarios. En consecuencia, la ganancia de OSE asciende a [0-5] EUR por hora de mantenimiento, lo que supone un margen de beneficio del [0-10] %.

5.5.2. *ANS sobre el arrendamiento de material rodante*

(75) Grecia explicó el cálculo de los gastos por arrendamiento de material rodante establecidos en el ANS pertinente. Los gastos se basaban en la depreciación anual del material rodante y los costes financieros de la obtención del material rodante pertinente, que, según Grecia, se encontraban al mismo nivel que los tipos del mercado.

(76) Grecia explicó, asimismo, la justificación del factor de depreciación utilizado (2/3) y alegó que cumple plenamente con todas las normas de contabilidad por el principio de devengo de las sociedades anónimas

([1]) Boletín Oficial del Gobierno de Grecia A'212/17.12.2010.

griegas. El factor de depreciación correspondía a […] del valor que fue financiado mediante los propios recursos de la empresa, y […] del valor que fue financiado mediante préstamos. Según Grecia, todos los estados financieros de OSE fueron auditados anualmente por un auditor externo certificado y OSE aplicaba las Normas Internacionales de Información Financiera (en lo sucesivo, «NIIF») a sus estados financieros. Por lo tanto, el valor contable y la depreciación anual del material rodante, según consta en el registro de activos de OSE, cumplían plenamente con las NIIF también con respecto al valor de los activos.

(77) Grecia añadió que OSE aplicaba una política de no discriminación y cargaba el mismo precio por los mismos servicios a cualquier otro operador ferroviario. Sobre esta base, Grecia proporcionó un cálculo actualizado del estudio de PWC, como se muestra en el cuadro 4.

5.5.3. *ANS sobre la formación del personal*

(78) OSE proporcionó a TRAINOSE la formación técnica y profesional obligatoria, incluida formación sobre la flota de trenes actual, formación y licencias para trabajar en redes ferroviarias electrificadas, conducción económica, etc. El programa de formación estaba en consonancia con el marco de las especificaciones técnicas de interoperabilidad (en lo sucesivo, «ETI») de la Agencia Ferroviaria Europea ([1]) y las notificaciones de la autoridad nacional de seguridad para el transporte ferroviario ([2]).

(79) Para determinar los costes medios típicos por hora que OSE debería imputar por sus actividades de formación, Grecia realizó una comparación con otros proveedores de formación griegos. Esta comparación de los costes de formación del personal con los precios del mercado no fue directa, dado que OSE es la única organización que proporciona seminarios técnicos para conductores de ferrocarriles y sobre otros temas relacionados con el ámbito ferroviario. Por tanto, se ha elegido al LAEK (Fondo de Empleo y Formación Profesional) y al IEKEM TEE (Instituto de Educación y Formación para los miembros de la Cámara Técnica de Grecia) para la comparación, debido a que prestan servicios relacionados con la formación.

(80) En el momento de la celebración del ANS, el LAEK proporcionó subvenciones a beneficiarios por un valor máximo de [20-40] EUR por hora y persona para la formación de su personal cuando utilizaran instructores o servicios de formación externos. Respecto a los servicios de formación del personal prestados por empresas internamente (utilizando sus propios instructores o infraestructuras), la subvención proporcionada por el LAEK, según el número de participantes, osciló entre 33 y 14 EUR por hora y persona, tal y como se resume en el cuadro 5.

Cuadro 5

Subvención media del LAEK para formación interna por hora y participante

(EUR)

Número de participantes	Subvención media por hora y participante
Hasta 3	33
Hasta 6	25
Hasta 15	16
Hasta 35	14

(81) Según Grecia, en el momento de la firma del ANS, el IEKEM TEE pagó de media 26 EUR por hora en concepto de seminarios técnicos equiparables, como se muestra en el cuadro 6 facilitado por Grecia.

Cuadro 6

Tarifas de formación por hora de las formaciones ofrecidas por el IEKEM TEE

(EUR por hora)

Organización que imparte la formación	Formación	Tarifa
IEKEM TEE	Posformación de técnicos de seguridad	9,90
IEKEM TEE	Auditoría y control de infraestructuras y materiales industriales	13,39

([1]) Directiva 2014/106/UE de la Comisión, de 5 de diciembre de 2014, Directiva 2014/106/UE de la Comisión, de 5 de diciembre de 2014, por la que se modifican los anexos V y VI de la Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad (DO L 355 de 12.12.2014, p. 42).

([2]) Autoridad de Regulación de los Ferrocarriles (en griego, *Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων*, o «RAS»).

(EUR por hora)

Organización que imparte la formación	Formación	Tarifa
IEKEM TEE	Bienes inmuebles	13,41
IEKEM TEE	Diploma en gestión y liderazgo	14,35
IEKEM TEE	Autocad 2009 – 3D	15,75
IEKEM TEE	Gestión de proyectos para ingenieros	15,75
Servicios de formación de PWC	Gestión: mini MBA (Máster en Dirección y Administración de Empresas)	16,88
Asociación Helénica de Gestión	Diploma en gestión medioambiental	17,31
Servicios de formación de PWC	IVA: contabilidad y prácticas	18,00
Servicios de formación de PWC	Taller sobre contabilidad y fiscalidad, uso final	20,51
Servicios de formación de PWC	Análisis de estados financieros	25,33
Economotechniki Seminars SA.	Prácticas de reducción de costes en la industria de la alimentación	35,00
Economotechniki Seminars SA.	Estructuración operativa de almacenes y logística empresarial	35,00
Advanced Business Process Management SA.	Fijación de precios informatizada	57,40
Advanced Business Process Management SA.	Reforma de resultados financieros y discrepancias contables	57,40
Advanced Business Process Management SA.	Estimación de costes industriales	60,68
Tarifa media por hora		26,63

(82) Grecia afirmó que los costes medios por hora por participante que se negociaron entre TRAINOSE y OSE se encontraban dentro del rango de la comparación de mercado. Los costes de la formación del personal de TRAINOSE proporcionada por OSE eran equivalentes a los costes de la prestación de servicios similares por otra empresa. Además, la negociación tuvo en cuenta la práctica habitual de mercado de ofrecer un descuento en los programas de formación para las empresas con una gran cantidad de participantes en la formación.

5.5.4. *ANS sobre el arrendamiento de oficinas*

(83) Grecia destacó que el alquiler mensual de [0-10] EUR por m^2 para oficinas de una superficie total de [0-5 000] m^2, es decir, en total de [0-50 000] EUR al mes, se fijó a un precio de mercado basado en una valoración de los bienes inmuebles de 2005 de OSE (ajustada para 2011) realizada por GAIAOSE, una empresa completamente separada e independiente de TRAINOSE. Como base para la evaluación, se utilizó un informe realizado por Eurobank Properties Services para edificios de Atenas con características similares.

(84) Grecia ha explicado que los ajustes del alquiler tuvieron en cuenta el estado de los edificios alquilados, su localización y el estado de deterioro continuado de las zonas circundantes, la demanda decreciente del mercado inmobiliario y el entorno económico incierto. Grecia sostuvo que, en el momento de la firma del ANS, la mayoría de los contratos de alquiler se habían renegociado, lo que dio lugar a una reducción del alquiler de hasta el 30 %.

5.5.5. *ANS sobre el arrendamiento de vagones*

(85) Grecia explicó que los costes medios de arrendamiento de cada vehículo alquilado por TRAINOSE dependían de su valor actual y su coste de depreciación para el año correspondiente. Con el objetivo de garantizar que se imputaban las tasas de mercado, los proveedores de cada tipo de vehículo estimaron el valor actual de cada vehículo en ruta a 1 de enero de 2011 y la respectiva depreciación.

5.6. **Compatibilidad de la ayuda con el mercado interior**

(86) Grecia sostuvo que las medidas deberían considerarse ayudas compatibles en virtud de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, que establece que las ayudas pueden considerarse compatibles con el mercado interior si su objetivo es «poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro».

(87) Grecia alegó que no pudo alcanzar una posición presupuestaria equilibrada desde su primer Programa de Estabilidad de diciembre de 2010, debido a los objetivos fiscales incumplidos a consecuencia del gasto excesivo, la evasión fiscal, el exceso de optimismo respecto a las previsiones fiscales y el fracaso de la reforma de los sistemas sanitario y de pensiones. En 2009, el sector gubernamental representaba más del 50 % del PIB, desplazando a las inversiones privadas y los resultados económicos debilitados. En 2009, la deuda pública bruta representaba el 115 % del PIB, mientras que la deuda externa neta representaba casi el 100 % del PIB, de la que el 75 % correspondía al sector público y tenía plazos de vencimiento relativamente largos.

(88) Según Grecia, la rigidez de los mercados laboral y de producto y el bajo rendimiento en muchos ámbitos de política estructural tuvieron un efecto negativo en sus resultados económicos, lo que provocó unos niveles bajos de empleo y productividad laboral. Grecia fue, por tanto, especialmente vulnerable a la crisis financiera y económica de 2008-2009. El coeficiente medio de adecuación del capital de los bancos griegos mejoró al 11,7 % al final de 2009, en parte, gracias a las aportaciones de capital público. Sin embargo, los préstamos de dudoso cobro aumentaron del 5 % en 2008, al 7,7 % en diciembre de 2009, lo que suscitó preocupación sobre la calificación crediticia de la deuda soberana.

(89) En abril de 2010, Grecia solicitó asistencia financiera oficial que se tradujo en la celebración del ME de 2010. Debido a la importancia sistémica del sector ferroviario griego y su dependencia directa del presupuesto del Estado griego, el ME impuso la reestructuración de todo el sector ferroviario griego como condición para el pago de la ayuda financiera solicitada por Grecia.

(90) La reestructuración del sector ferroviario ha sido de suma importancia para Grecia. Los ferrocarriles han sido decisivos en el desarrollo regional de Grecia y su eventual desaparición habría tenido consecuencias nefastas en la economía griega en su conjunto.

(91) TRAINOSE es el único operador ferroviario de Grecia. Como tal, atiende varias rutas, tanto de transporte de pasajeros como de transporte de mercancías, a través de los 2 554 km de la red ferroviaria urbana y suburbana que se extiende desde el sur hasta el norte del país, prestando servicio a las mayores ciudades y puertos. Si TRAINOSE cesase sus operaciones o sufriera interrupciones importantes del servicio, esto tendría graves efectos negativos en diversas partes interesadas. En especial, afectaría a los pasajeros, clientes y proveedores, empleados, otras entidades empresariales privadas y públicas relacionadas con el ferrocarril y, en última instancia, a la economía griega en su conjunto, ya que se perderían o se ralentizarían significativamente muchas operaciones actuales y, sobre todo, oportunidades potenciales en particular en el sector del transporte de mercancías.

(92) Cualquier cese o interrupción de las operaciones de TRAINOSE privaría a los pasajeros de una serie de rutas públicas, tanto urbanas como suburbanas, durante un período de tiempo determinado. TRAINOSE realiza aproximadamente 300 servicios de pasajeros al día, incluidos servicios suburbanos e interurbanos de alta calidad, y aproximadamente 16 millones de pasajeros utilizan los servicios de TRAINOSE al año. Las rutas sujetas a OSP explotadas por TRAINOSE representan más del 98 % de todas las rutas de transporte ferroviario nacional de pasajeros de Grecia. Cualquier interrupción de los servicios de transporte ferroviario crearía una pesada carga para la red general de transporte público, principalmente en la red urbana de Atenas (utilizada por ocho millones de pasajeros al año), Salónica y Patras. TRAINOSE se encarga en exclusiva de las rutas urbanas específicas de tráfico intensivo y, por lo tanto, tal circunstancia no solo deterioraría las condiciones del tráfico en las zonas urbanas, sino también forzaría a los pasajeros a utilizar otros medios de transporte más costosos, principalmente en las rutas suburbanas. Un ejemplo es la interrupción del servicio de TRAINOSE en 2011 en la ruta Édessa-Florina, en el norte de Grecia, donde el coste de desplazamiento de los pasajeros ascendió un 50 %. En 2011, de acuerdo con la Troika, Grecia decidió dejar de gestionar determinadas rutas no rentables y aumentar significativamente los precios de los billetes de tren en las rutas que seguían en funcionamiento. Al mismo tiempo, Grecia decidió suspender las tarifas reducidas que se ofrecían con anterioridad a estudiantes, personal militar, familias numerosas, etc.

(93) Además, Grecia afirmó que TRAINOSE ofrece servicios especializados y específicos de naturaleza turística en rutas provinciales caracterizadas por ser atracciones en sí mismas. Dichas rutas impulsan la tan necesaria actividad económica local y amplían, además de complementar, la oferta de la industria turística griega, de importancia fundamental.

(94) Se estima que TRAINOSE transporta al año más de [0-500] millones de toneladas de mercancías, de los que aproximadamente el [50-100] % son exportaciones. En consecuencia, TRAINOSE contribuye significativamente

a los esfuerzos de exportación de las empresas manufactureras griegas. Determinados productos, debido a su tamaño y tonelaje, solo pueden transportarse por ferrocarril y la interrupción de los servicios de transporte ferroviario tendría graves consecuencias en la cadena de suministro griega, afectando a empresas como EBZ SA y VIOHALKO SA, y a los puertos del Pireo y Salónica. Mientras que la privatización del puerto del Pireo se finalizó en 2016, el puerto de Salónica debía privatizarse en marzo de 2017.

(95) Las fuerzas armadas griegas utilizan el ferrocarril como medio de transporte clave. Dicho transporte incluye tanto el transporte de mercancías regular programado (transporte de combustible, equipamiento militar pesado) como el transporte de personal de las fuerzas armadas griegas en tiempos de paz. El ferrocarril y TRAINOSE son también elementos fundamentales en los planes de transporte y movilización masiva de las fuerzas armadas griegas en caso de crisis. Periódicamente se realizan simulacros de movilización rápida para probar, entre otras cosas, los tiempos de respuesta, y TRAINOSE desempeña un papel fundamental. Para tales necesidades, TRAINOSE debe tener disponibles y listos para utilizar en cualquier momento al menos […] vagones y […] vagones cisternas.

(96) TRAINOSE es un empleador directo e indirecto muy importante de Grecia, donde más del 99 % de las empresas son pymes. Tiene 655 trabajadores a tiempo completo, que poseen una importante experiencia y conocimientos técnicos ferroviarios acumulados en el sector ferroviario. Grecia ya tiene una de las tasas de desempleo más altas de la UE (un 23 %), y si TRAINOSE tuviera que cesar sus operaciones, esta situación, obviamente, no haría sino empeorar.

(97) Según Grecia, una liquidación de TRAINOSE también tendría consecuencias negativas para sus proveedores. EESSTY, el proveedor del mantenimiento del material rodante, y OSE, el gestor de las infraestructuras ferroviarias, se enfrentarían a dificultades extremas y muy probablemente a su desaparición. En la actualidad, EESSTY cuenta con 416 empleados y aproximadamente el 100 % de sus ingresos anuales se generan por su relación empresarial con TRAINOSE. OSE cuenta con 1 595 empleados (1 396 en OSE y otros 199 en ERGOSE, una filial de OSE responsable del desarrollo y la actualización de las infraestructuras ferroviarias) y las tarifas de acceso a las vías recaudadas de TRAINOSE en 2015 representaron el 86 % de los ingresos por estas tarifas de dicho año. Además, GAIAOSE, la gestora del material rodante y los activos inmobiliarios, también se vería afectada negativamente. También tendría repercusiones negativas en diversas empresas privadas, como proveedores de servicios y contratistas de servicios de limpieza, catering y taquillas, transitarios, etc.

(98) Por otro lado, Grecia recuerda que la construcción de una red ferroviaria segura, moderna e integrada es una de las prioridades de la Unión. Según Grecia, el ferrocarril es el medio de transporte más respetuoso con el medio ambiente y más seguro. Por lo tanto, dejar a Grecia prácticamente sin ferrocarriles iría en contra de todos los esfuerzos de la Unión de los últimos años para transferir el tráfico por carretera al ferrocarril y mejorar la red ferroviaria de la Unión. La finalización de las obras de modernización de las infraestructuras ferroviarias en los próximos dos a tres años, incluida la construcción y electrificación de una nueva línea de ferrocarril de alta velocidad de vía doble en la mayor parte de la red ferroviaria, garantizará la existencia de las condiciones necesarias para ofrecer unos servicios ferroviarios más eficientes.

(99) Grecia afirmó que la aprobación de la ayuda en virtud del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, también sería conforme con la anterior práctica decisoria de la Comisión. En 1987, la Comisión aprobó una ayuda en forma de reorganización financiera de las empresas del sector público griego en la que señaló que «si se permitiese que una parte tan grande de la industria griega entrara en proceso de liquidación, ello produciría unos graves efectos negativos en el funcionamiento del programa de austeridad» ([1]). En el caso que nos ocupa, permitir que TRAINOSE entre en proceso de liquidación indudablemente afectaría negativamente a las posibilidades de recuperación de Grecia. Asimismo, en 1991, la Comisión aprobó una ayuda para un programa de reforma en Grecia ([2]), señalando que el programa en cuestión era parte integrante de la Decisión 91/136/CEE ([3]) del Consejo, que se refería a la recuperación de la economía griega. Del mismo modo, en este caso, la reestructuración del sector ferroviario forma parte del acuerdo de financiación entre Grecia y la Troika para la recuperación de la economía del país heleno.

(100) Además, Grecia se ha comprometido a adoptar las siguientes medidas para garantizar la mayor apertura del mercado ferroviario griego:

a) la creación de un órgano de contratación independiente para los contratos de servicio público para el transporte de pasajeros en virtud del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, que no esté integrado en el Ministerio de Transportes, en la Autoridad de Seguridad ni en la Autoridad de Regulación de los Ferrocarriles, debía estar ejecutada plenamente para diciembre de 2013;

([1]) Decisión 88/167/CEE de la Comisión, de 7 de octubre de 1987, sobre la Ley 1386/1983, en cuya virtud el Gobierno griego concede diversas ayudas a la industria del país (DO L 76 de 22.3.1988, p. 18).
([2]) Decisión de la Comisión relativa a la ayuda estatal NN 11/91, no publicada.
([3]) Decisión 91/136/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1991, relativa a un préstamo comunitario a la República Helénica (DO L 66 de 13.3.1991, p. 22).

b) la duración del contrato de servicio público con TRAINOSE para el transporte ferroviario de pasajeros debía renovarse antes de finales de abril de 2014 por un período máximo de cinco años;

c) además, los futuros contratos de OSP serán adjudicados por el órgano de contratación independiente mediante licitaciones públicas por paquetes de servicios. Con este fin, el contrato de OSP debe dividirse en paquetes de servicios, que se contratarán a través de diferentes contratos de OSP que no excedan de (5) cinco años cada uno. Grecia garantiza que el órgano de contratación independiente volverá a sacar a licitación cada uno de estos contratos de OSP a su expiración. Estaba previsto que se aprobara el marco jurídico necesario para las OSP en 2013;

d) a los participantes en estas primeras licitaciones para los contratos de OSP se les proporcionará la información pertinente relativa al período de la adjudicación directa de las próximas OSP a TRAINOSE, con tiempo suficiente para preparar ofertas sobre esa base;

e) los contratos de alquiler relativos al material rodante, empleados en cada contrato de servicio público, se sincronizarán tanto en términos de su duración como para permitir cualquier reasignación del material rodante, según resulte necesario, al modificar dichos contratos de servicio público. El contrato de alquiler entre TRAINOSE y el Estado debía sincronizarse inicialmente con el contrato de OSP de cinco años, incluyendo una opción adicional para ampliar el plazo máximo de cinco años. Los contratos debían adjudicarse a precios de mercado.

(101) Por lo tanto, según Grecia, la ayuda a TRAINOSE es un elemento importante de los esfuerzos que está realizando Grecia para superar una de las peores crisis económicas y financieras de su historia y, en consecuencia, se considera destinada a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

6. **RETIRADA DE LA NOTIFICACIÓN**

(102) Como se indica en la sección 3, Grecia retiró su notificación relativa a la ampliación de capital por valor de 65 millones EUR (parte de la medida 2) y la transferencia de cinco terminales de OSE a TRAINOSE (medida 6).

(103) De conformidad con el artículo 10 del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo ([1]), el Estado miembro interesado puede retirar a su debido tiempo la notificación antes de que la Comisión haya adoptado una decisión sobre la ayuda. Según el artículo 10, apartado 2, del Reglamento (UE) 2015/1589, si la Comisión ha iniciado el procedimiento de investigación formal, debe concluirlo.

(104) Debido a que Grecia ha retirado su notificación y no ejecutará la ampliación de capital de 65 millones EUR (parte de la medida 2) ni la transferencia de terminales (medida 6), resulta adecuado decidir concluir el procedimiento de investigación formal en virtud del artículo 108, apartado 2, del Tratado, respecto de esas medidas notificadas.

7. **EVALUACIÓN**

7.1. **Existencia de ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado**

(105) En virtud del artículo 107, apartado 1, del Tratado, «[…] serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

(106) Los criterios que figuran en el artículo 107, apartado 1, del Tratado son acumulativos. Por consiguiente, a fin de determinar si la medida en cuestión constituye ayuda a efectos del citado artículo, deben cumplirse todas las condiciones que se exponen a continuación:

a) que el beneficiario sea una empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, lo que supone que ejerce una actividad económica;

b) que la medida se financie mediante recursos estatales y sea imputable al Estado;

c) que la medida confiera una ventaja económica;

d) que esta ventaja sea selectiva;

e) que la medida falsee o amenace con falsear la competencia y pueda afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

([1]) 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).

7.1.1. *Actividad económica y concepto de empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado*

(107) Según reiterada jurisprudencia, la Comisión debe establecer en primer lugar quién será el beneficiario de la medida objeto de evaluación. El artículo 107, apartado 1, del Tratado, se refiere al concepto de empresa para definir al beneficiario de la ayuda.

(108) La Comisión considera que, al prestar servicios de transporte de pasajeros y mercancías remunerados, TRAINOSE está realizando una actividad económica. Por lo tanto, TRAINOSE debe ser considerada una empresa a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado, durante todo el período en el que las medidas de ayuda en cuestión fueron o serán concedidas.

7.1.2. *Medida 1: cancelación de deudas*

7.1.2.1. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

(109) Para constituir ayuda estatal, la medida en cuestión tiene que financiarse con cargo a los recursos públicos y la decisión de otorgar la medida debe ser imputable al Estado ([1]).

(110) La cancelación de deudas será realizada por OSE basándose en una decisión ministerial conjunta en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Ley 3891/2010 griega.

(111) El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Stardust Marine ([2]) que los recursos de una empresa constituida conforme al Derecho privado, la mayoría de cuyas acciones están en manos públicas, constituyen recursos estatales.

(112) OSE es una empresa pública en su totalidad. Por lo tanto, es claramente una empresa pública a tenor de lo dispuesto en el artículo 2, letra b), de la Directiva 2006/111/CE de la Comisión ([3]). Dado que OSE es una empresa pública, sus recursos constituyen fondos estatales.

(113) En lo relativo a la imputabilidad, en su sentencia Stardust Marine, el Tribunal de Justicia asimismo declaró que el hecho de que el Estado o una entidad estatal sea el único o principal accionista de una empresa no basta para afirmar que una transferencia de recursos de la empresa sea imputable a sus accionistas públicos ([4]). Según el Tribunal de Justicia, incluso si el Estado estaba en condiciones de controlar una empresa pública y ejercer una influencia dominante sobre sus operaciones, el ejercicio efectivo de dicho control en un caso concreto no puede darse por supuesto de forma automática, dado que una empresa pública puede actuar con más o menos independencia según el grado de autonomía que le conceda el Estado.

(114) La Comisión observa que la cancelación de deudas será realizada por OSE basándose en una decisión ministerial conjunta que ordene a la empresa cancelar las deudas de TRAINOSE.

(115) Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, la Comisión considera que la cancelación de deudas implica la utilización de recursos estatales, la cual es decidida por el Estado griego e imputable al mismo.

7.1.2.2. Ventaja económica

(116) Una ventaja en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado es cualquier tipo de beneficio económico que la empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, en ausencia de la intervención del Estado ([5]). Solo es pertinente el efecto de la medida en la empresa, no la causa ni el objetivo de la intervención estatal ([6]).

(117) En este caso, Grecia cancelará deudas por valor de 748,6 millones EUR directamente relacionadas con las actividades ferroviarias de TRAINOSE. Ningún operador razonable en una economía de mercado cancelaría

([1]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([2]) Sentencia Stardust Marine, apartado 51 y siguientes.
([3]) 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).
([4]) Sentencia Stardust Marine, apartado 51 y siguientes.
([5]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros/La Poste y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60; sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de abril de 1999, Reino de España/Comisión de las Comunidades Europeas, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41; sentencia del Tribunal de Justicia, de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, apartado 69.
([6]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 2 de julio de 1974, República Italiana/Comisión de las Comunidades Europeas, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, apartado 13.

pasivos de tal magnitud sin contraprestación alguna. Al liberar a TRAINOSE de la obligación jurídica de pagar intereses y finalmente reembolsar esta deuda, la medida proporcionará a TRAINOSE fondos adicionales que puede utilizar en sus operaciones comerciales o inversiones y mejorar sus indicadores financieros, lo que a su vez podría reducir futuros costes de empréstito o mejorar el acceso a la financiación del mercado. La cancelación de deudas es, por tanto, susceptible de proporcionar a TRAINOSE una ventaja económica que, de otro modo, no estaría disponible en condiciones de mercado.

(118) Grecia afirmó que la cancelación de las deudas de TRAINOSE con OSE implica una compensación por ejecutar una OSP.

(119) Por lo que respecta a la concesión de una ventaja económica a través de una compensación por los costes incurridos para ejecutar una OSP, el Tribunal ha dejado claro en la sentencia Altmark que la concesión de una ventaja puede excluirse si se cumplen las siguientes cuatro condiciones acumulativas ([1]):

a) en primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas;

b) en segundo lugar, los parámetros sobre los que se calcula la compensación deben haberse establecido previamente de forma objetiva y transparente;

c) en tercer lugar, la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable;

d) en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado según un procedimiento de contratación pública para seleccionar a un candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

(120) La Comisión señala, en primer lugar, que Grecia no le había facilitado ningún acto de atribución relacionado con el período examinado (es decir, de 2007 a 2010). El artículo 7 de la Ley 674/1970 griega se refiere simplemente a la posibilidad de que un operador, cuando se le imponga con carácter obligatorio la explotación de nuevas rutas o el mantenimiento de la explotación de rutas existentes y ello resulte en una actividad deficitaria o la prolongue, solicite un acuerdo financiero. Además, con arreglo al artículo 20 de la Ley 674/1970 griega, cualquier pérdida resultante de la obligación de prestar servicios a un precio específico debe estar regulada por un acuerdo financiero. De conformidad con el artículo 18 de la Ley 674/1970 griega, dicho acuerdo financiero también deberá regular las relaciones financieras entre el operador ferroviario (en ese momento OSE) y el Estado griego, y contener las condiciones de la compensación que deba abonarse para cubrir posibles pérdidas de explotación durante un período que no exceda de 13 años a partir de la ratificación de dicho acuerdo. Tal y como confirmó Grecia, no se ha firmado ningún acuerdo de ese tipo entre el operador y el Estado griego para el período examinado. De ello se desprende que TRAINOSE no tenía obligaciones de servicio público claramente definidas que ejecutar o compensar durante el período considerado, entre 2007 y 2010. Por lo tanto, la medida 1 no cumple la primera condición de Altmark.

(121) En segundo lugar, incluso si, de acuerdo con la Ley 2671/1998 griega, al operador ferroviario (en ese momento todavía OSE) se le hubiera encomendado ejecutar OSP y explotar determinadas rutas a un precio determinado, las obligaciones del Estado griego de compensar al operador ferroviario estaban limitadas hasta el 31 de diciembre de 2007, como se prevé expresamente en el artículo 9.5 de la Ley.

(122) En tercer lugar, la Comisión observa que los parámetros para la compensación no se han establecido previamente. La compensación prevista está basada exclusivamente en un cálculo *ex post* basado en las estimaciones financieras de TRAINOSE después de su reestructuración. Por consiguiente, la Comisión concluye que los parámetros sobre los que Grecia calculó la supuesta infracompensación no se establecieron previamente y que, por lo tanto, la medida 1 no cumple tampoco la segunda condición de Altmark.

(123) Dado que la sentencia Altmark exige que se cumplan todas y cada una de las cuatro condiciones de manera acumulativa, no hay motivos para que la Comisión evalúe si las otras dos condiciones se cumplen en el asunto que nos ocupa.

(124) Por lo tanto, se concluye que la decisión de Grecia de cancelar los pasivos de TRAINOSE conferirá una ventaja económica a dicha empresa a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

([1]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de julio de 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, apartados 87 a 95.

7.1.2.3. Selectividad

(125) Para entrar en el ámbito del artículo 107, apartado 1, del Tratado, una medida estatal debe favorecer a «determinadas empresas o producciones». Por tanto, únicamente las medidas que favorecen a las empresas que conceden una ventaja de forma selectiva entran en el concepto de ayuda estatal. Dado que la cancelación de deudas beneficiará solo a TRAINOSE y que no está disponible para otras empresas griegas como parte de una medida general de política económica, es selectiva en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.2.4. Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio

(126) La Comisión tiene que analizar si la medida falsea o amenaza falsear la competencia y si es probable que afecte a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Se considera que existe un falseamiento de la competencia en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado cuando el Estado concede una ventaja financiera a una empresa en un sector liberalizado en el que hay, o podría haber, competencia ([1]).

(127) Cuando una ayuda concedida por un Estado miembro fortalece la posición de una empresa en comparación con otras que compiten en el comercio dentro de la Unión, deberá considerarse que la ayuda afecta a estas últimas ([2]). Basta con que el beneficiario de la ayuda compita con otras empresas en mercados abiertos a la competencia ([3]).

(128) El mercado del transporte ferroviario de mercancías de la UE se abrió por primera vez a la competencia en la red transeuropea de transporte ferroviario de mercancías con el primer paquete ferroviario del 15 de marzo de 2003 ([4]). El segundo paquete ferroviario liberalizó todo el transporte internacional de mercancías el 1 de enero de 2006, y el nacional a partir del 1 de enero de 2007 ([5]). Sin embargo, diversos Estados miembros ya habían liberalizado de manera unilateral sus mercados nacionales con anterioridad a esta fecha.

(129) En lo que respecta al transporte de pasajeros, el tercer paquete ferroviario abrió dicho mercado de servicios internacionales de transporte de pasajeros a partir del 1 de enero de 2010 ([6]). Si bien esto solamente se refiere a los servicios internacionales, sí que incluye las actividades de los beneficiarios en dichas líneas. En cualquier caso, tal y como estableció el Tribunal de Justicia en la sentencia Altmark, el hecho de que una empresa de transportes solamente opere en un Estado miembro no excluye la posibilidad de que una ayuda distorsione el comercio intracomunitario ([7]). En este sentido, cabe destacar que desde 1995 diversos Estados miembros han abierto de forma unilateral sus mercados de transporte ferroviario de pasajeros y que cualquier ventaja otorgada a una empresa de transporte ferroviario en un Estado miembro puede reducir la posibilidad de que un competidor de otro Estado miembro opere en dicho mercado geográfico.

([1]) Sentencia del Tribunal General, de 15 de junio de 2000, Alzetta y otros/Comisión, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151, apartados 141 a 147.

([2]) Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia, de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, apartado 11; sentencia del Tribunal de Justicia, de 22 de noviembre de 2001, Ferring, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, apartado 21; sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, apartado 44.

([3]) Sentencia del Tribunal General, de 30 de abril de 1998, Het Vlaamse Gewest/Comisión, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([4]) Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 75 de 15.3.2001, p. 1). Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias (DO L 75 de 15.3.2001, p. 26). Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (DO L 75 de 15.3.2001, p. 29).

([5]) Reglamento (CE) n.º 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea (Reglamento de la Agencia) (DO L 164 de 30.4.2004, p. 1). Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (Directiva de seguridad ferroviaria) (DO L 164 de 30.4.2004, p. 44). Directiva 2004/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifican la Directiva 96/48/CE del Consejo relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad y la Directiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional (DO L 164 de 30.4.2004, p. 114), y 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 ferrocarriles comunitarios (DO L 164 de 30.4.2004, p. 164).

([6]) En 2007 se adoptó un tercer paquete formado por el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO L 315 de 3.12.2007, p. 1), el Reglamento (CE) n.º 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (DO L 315 de 3.12.2007, p. 14), 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) y la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad (DO L 315 de 3.12.2007, p. 51).

([7]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdenburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, apartados 77 a 81.

(130) En este caso, TRAINOSE presta servicios en competencia con otras empresas que prestan servicios de transporte en el mercado interior y algunos de estos servicios son transfronterizos. Por consiguiente, la ventaja económica selectiva otorgada a través de la cancelación de deudas prevista a favor de TRAINOSE fortalece la posición económica de esta, dado que liberará al operador ferroviario de las deudas contraídas en el período comprendido entre 2007 y 2010. Esto hará que TRAINOSE preste servicios de transporte ferroviario en el mercado interior sin soportar todos los costes de explotación o de inversión relevantes del pasado.

(131) La Comisión concluye que la medida falsea o amenaza falsear la competencia en el mercado interior y puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

7.1.2.5. Conclusión

(132) A la luz de lo anterior, la Comisión considera que la cancelación de deudas que tiene previsto ejecutar Grecia constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.3. *Medida 2: ampliación de capital*

7.1.3.1. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

(133) Como se indica en el considerando 109, la medida en cuestión tiene que financiarse con cargo a los recursos públicos y la decisión de otorgar la medida debe ser imputable al Estado.

(134) El aumento de capital fue financiado directamente por el presupuesto del Estado griego y decidido por el Comité Interministerial de Empresas y Organizaciones Públicas, un comité que representa a las autoridades centrales griegas.

(135) Por consiguiente, la ampliación de capital implicó la utilización de recursos estatales, la cual fue decidida por el Estado griego e imputable a este.

7.1.3.2. Ventaja económica

(136) Grecia afirmó que la ampliación de capital no confiere ninguna ventaja económica indebida a TRAINOSE, ya que cualquier inversor privado en situación similar a la de Grecia habría escogido invertir más en la empresa con el fin de mantener la inversión existente en lugar de intentar la liquidación de la empresa. Grecia esperaba que la ampliación de capital que condujo a la reestructuración de TRAINOSE, y fue seguida de su privatización, le permitiera recuperar una mayor parte de su inversión y evitar las repercusiones negativas sobre OSE.

(137) Para determinar si la inversión de Grecia confiere una ventaja a TRAINOSE, se ha de apreciar si, en circunstancias similares, un inversor privado de un tamaño comparable que opere en condiciones normales de una economía de mercado (operador en una economía de mercado, principio «OEM») podría haber sido inducido a realizar la inversión en cuestión ([1]).

(138) Grecia afirmó que su decisión de aportar capital a TRAINOSE tenía como objetivo evitar el colapso del único operador ferroviario griego y los efectos indirectos negativos en la economía griega como tal.

(139) Sin embargo, la prueba OEM debe aplicarse dejando de lado toda consideración que esté relacionada exclusivamente con la función de un Estado miembro como autoridad pública (por ejemplo, consideraciones de tipo social, regional o sectorial) ([2]). En otras palabras, si una intervención estatal está motivada por razones de interés

([1]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia, de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión («Tubemeuse»), C-142/87, ECLI:EU: C:1990:125, apartado 29; sentencia del Tribunal de Justicia, de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión («Alfa Romeo»), C-305/89, ECLI:EU: C:1991:142, apartados 18 y 19; sentencia del Tribunal General, de 30 de abril de 1998, Cityflyer Express/Comisión, T-16/96, ECLI:EU: T:1998:78, apartado 51; sentencia del Tribunal General, de 21 de enero de 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke y Lech-Stahlwerke/Comisión, asuntos acumulados T-129/95, T-2/96 y T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, apartado 104; sentencia del Tribunal General, de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99, ECLI:EU: T:2003:57.

([2]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF,C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, apartados 79, 80 y 81; sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, apartado 14; sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, apartado 13; sentencia del Tribunal de Justicia, de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, apartado 22; sentencia del Tribunal de Justicia, de 28 de enero de 2003, Alemania/Comisión, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, apartado 134; sentencia del Tribunal General, de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; sentencia del Tribunal General, de 24 de septiembre de 2008, Kahla Thüringen Porzellan/Comisión, T-20/03, ECLI:EU:T:2008:395; sentencia del Tribunal General, de 17 de octubre de 2002, Linde/Comisión, T-98/00, ECLI:EU:T:2002:248.

público (por ejemplo, de desarrollo social o regional que aumenten las pérdidas o reduzcan los beneficios de la sociedad de cartera), el comportamiento del Estado, aunque sea lógico desde una perspectiva de interés público, puede, al mismo tiempo, tener en cuenta consideraciones que un OEM normalmente no contemplaría o incluso rechazaría, si reducen la rentabilidad esperada de la sociedad de cartera. En consecuencia, la Comisión considera que a efectos de la prueba OEM de la ampliación de capital, es necesario dejar de lado los efectos indirectos negativos en la economía griega o el hecho de que TRAINOSE sea el único operador ferroviario del país.

(140) Por otra parte, Grecia señaló que en 2009 ya estaba previsto reestructurar TRAINOSE con vistas a privatizarla y, por lo tanto, habría cabido esperar una rentabilidad aceptable del capital invertido en un plazo razonable. Grecia también hizo hincapié en que una rentabilidad más baja transitoria sería aceptable para un inversor existente.

(141) Si una intervención estatal se ajusta o no a las condiciones de mercado deberá determinarse previamente, teniendo en cuenta la información disponible en el momento en que se decidió la intervención ([1]). De hecho, cualquier operador prudente en una economía de mercado generalmente llevaría a cabo su propia evaluación previa de la estrategia y las perspectivas financieras de un proyecto ([2]). No puede bastar la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado ([3]).

(142) Una evaluación económica sobre la base de métodos de estimación comúnmente aceptados ([4]) debe estar basada en datos disponibles objetivos, verificables y fiables ([5]), que deben ser suficientemente minuciosos y reflejar la situación económica en el momento en que se decidió la transacción, teniendo en cuenta el nivel de riesgo y las expectativas futuras. Un método de estimación comúnmente aceptado para determinar la rentabilidad (anual) de los fondos invertidos consiste en calcular la tasa interna de rentabilidad (TIR) ([6]). También puede evaluarse la decisión de invertir en términos de su valor actual neto (VAN) ([7]), que produce resultados equivalentes a la TIR en la mayoría de los casos.

(143) Antes de que el Comité Interministerial de Empresas y Organizaciones Públicas tomara la decisión de aportar capital por valor de 60 millones EUR en 2009, Grecia no realizó ninguna evaluación de la rentabilidad del rendimiento esperado, utilizando cualquiera de los métodos de estimación comúnmente aceptados ni ningún otro método. Grecia no aportó ninguna prueba objetiva que demostrara la rentabilidad futura para el accionista para apoyar la decisión de aportar capital a TRAINOSE. Ningún documento muestra ejemplos o cálculos de la remuneración del capital para el accionista de TRAINOSE o un aumento del valor de la participación en el capital de Grecia después de la aportación de capital. La Comisión observa que las previsiones de pérdidas y ganancias de TRAINOSE muestran que se esperaba que la empresa volviera a ser rentable a partir de 2011. E incluso la rentabilidad acumulada esperada hasta 2013 (14 millones EUR) es insuficiente para compensar las pérdidas previstas de TRAINOSE en 2011 (165 millones EUR).

(144) Además, Grecia no evaluó las perspectivas de la privatización de TRAINOSE ni cuantificó los ingresos previstos de la privatización. La Comisión señala que, en el momento en que se decidió de forma irrevocable la ampliación de capital (es decir, 2009), puede que existieran meramente planes vagos para la privatización de la empresa, pero todavía no se había publicado ningún mandato de privatización ni se habían presentado ofertas vinculantes, y aún no estaba claro si la privatización tendría realmente éxito. TRAINOSE no se integró en el programa de privatización de Grecia hasta 2010 ([8]), pero no fue hasta 2013 cuando Grecia decidió proceder realmente a la privatización de la empresa ([9]). No obstante, ningún inversor presentó una oferta vinculante y el proceso de privatización tuvo que volver a iniciarse en 2016, llevando a una privatización prevista para 2017.

(145) El hecho de que el organismo público en cuestión tenga una exposición económica anterior a una empresa debería tenerse en cuenta al examinar si una transacción es acorde con las condiciones de mercado ([10]).

([1]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, apartados 83, 84, 85 y 105; sentencia del Tribunal de Justicia, de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, apartados 71 y 72; sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 30 de abril de 1998, Cityflyer Express/Comisión, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, apartado 76.

([2]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, apartados 82 a 85 y 105.

([3]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, apartado 85.

([4]) Véanse la sentencia del Tribunal General, de 29 de marzo de 2007, Scott/Comisión, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, apartado 134, y la sentencia del Tribunal de Justicia, de 16 de diciembre de 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, apartado 39.

([5]) Véase la sentencia del Tribunal General, de 16 de septiembre de 2004, Valmont Nederland BV/Comisión, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, apartado 71.

([6]) La TIR no se basa en ganancias contables de un ejercicio dado, sino que tiene en cuenta la corriente de flujos de efectivo futuros que el inversor espera recibir a lo largo de toda la duración de la inversión. Se define como el tipo actualizado con el que el VAN de una corriente de flujos de efectivo es igual a cero.

([7]) El VAN es la diferencia entre los flujos de tesorería positivos y negativos mientras dure la inversión, actualizada a la rentabilidad adecuada (coste de capital).

([8]) Véase el considerando 14.

([9]) Véase el considerando 15.

([10]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia, de 3 de abril de 2014, ING Groep NV, C-224/12 P, ECLI:EU:C:2014:213, apartados 29 a 37.

La exposición previa debe considerarse en el marco de escenarios contrafácticos a efectos de la prueba OEM. Por ejemplo, en el caso de una intervención en los fondos propios o en la deuda en una empresa pública en crisis, la rentabilidad esperada de tal inversión debe compararse con la rentabilidad esperada en el escenario contrafáctico de la liquidación de la empresa. En el caso de que la liquidación ofrezca mayores ganancias o menores pérdidas, un operador prudente en una economía de mercado elegiría esta opción ([1]).

(146) Grecia no había evaluado antes de la ampliación de capital las perspectivas de ingresos procedentes de una hipotética liquidación de TRAINOSE. La Comisión observa que, el 31 de diciembre de 2008, el valor contable de los activos de TRAINOSE ascendía a 104 millones EUR, mientras que el valor de sus deudas era de 376 millones EUR. Por lo tanto, sería improbable que Grecia, como accionista de TRAINOSE, en un hipotético escenario de liquidación pudiera beneficiarse de ninguna rentabilidad. Como corolario, por tanto, Grecia jurídicamente no tendría otra responsabilidad que la pérdida de sus acciones, sin nuevas inversiones en la empresa.

(147) A pesar de la presión social y política que derivaría de una decisión de permitir que TRAINOSE entrara en procedimiento de liquidación, la Comisión se reafirma en su opinión de que los costes de un OEM en una situación similar serían cero, dado que el Estado griego es el único accionista de TRAINOSE. En tales circunstancias, la ampliación de capital solo podría implicar una pérdida para el Estado griego, que un OEM no habría consentido.

(148) Por lo tanto, la Comisión considera que la decisión de ampliar el capital de TRAINOSE en 60 millones EUR confirió una ventaja económica a TRAINOSE que no habría obtenido en condiciones normales de mercado.

7.1.3.3. Selectividad

(149) La ampliación de capital solo benefició a TRAINOSE y no formó parte de una medida más amplia de política económica general a disposición de las empresas griegas. Por tanto, es selectiva en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.3.4. Falseamiento de la competencia y efectos en los intercambios comerciales

(150) Por las razones expuestas en la sección 7.1.2.4, la ampliación de capital había falseado o amenazado falsear la competencia en el mercado interior y pudo afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

7.1.3.5. Conclusión

(151) A la luz de lo anterior, la Comisión considera que la ampliación de capital de 60 millones EUR ejecutada en 2009 constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.4. *Medida 3: subvenciones anuales a TRAINOSE durante el período 2011-2013*

7.1.4.1. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

(152) Las subvenciones anuales a TRAINOSE durante el período 2011-2013 fueron concedidas directamente del presupuesto del Estado griego; por consiguiente, la medida implica la utilización de recursos estatales, la cual fue decidida por el Estado griego e imputable al mismo.

7.1.4.2. Ventaja económica

(153) Grecia afirma que las subvenciones anuales a TRAINOSE durante el período 2011-2013 implican una compensación por ejecutar una OSP.

(154) Siguiendo la orientación proporcionada por el Tribunal de Justicia en su sentencia Altmark ([2]), la Comisión observa que el acuerdo de OSP para el período comprendido entre 2011 y 2013 no se concedió mediante licitación pública.

([1]) Véase a ese respecto, la sentencia del Tribunal General, de 12 de diciembre de 2000, Alitalia/Comisión, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, o la sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de enero de 2013, Frucona/Comisión, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, apartados 79 y 80.
([2]) Véase el considerando 119.

(155) Cuando la OSP no se establece sobre la base de un procedimiento de licitación pública, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con medios para satisfacer las exigencias de servicio público, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de dichas obligaciones.

(156) La Comisión señala que cuando se celebró el acuerdo de OSP en 2011, TRAINOSE se enfrentaba a dificultades financieras y sus costes no podían haberse considerado costes de una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con medios para satisfacer las exigencias de servicio público. La compensación por la OSP de 2011 a 2013 se basó en las estimaciones del plan de reestructuración de TRAINOSE sin evaluaciones contrafácticas de los costes de una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con medios para satisfacer las exigencias de servicio público. Por lo tanto, la Comisión considera que este criterio no ha sido respetado.

(157) Dado que la sentencia Altmark exige que se cumplan todos y cada uno de los cuatro criterios de manera acumulativa, no hay motivos para evaluar si los otros tres criterios Altmark se cumplen en el asunto que nos ocupa.

(158) Por consiguiente, se concluye que las subvenciones a TRAINOSE en el período comprendido entre 2011 y 2013 confieren una ventaja económica a TRAINOSE a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.4.3. Selectividad

(159) Las subvenciones anuales del período 2011-2013 solo se pusieron a disposición de TRAINOSE y solo beneficiaron a esta empresa, por lo tanto fueron selectivas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.4.4. Falseamiento de la competencia y efectos en los intercambios comerciales

(160) Por las razones expuestas en la sección 7.1.2.4, las subvenciones falsearon o amenazaron falsear la competencia en el mercado interior y afectaron a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

7.1.4.5. Conclusión

(161) A la luz de lo anterior, la Comisión considera que las subvenciones anuales concedidas por Grecia en el período comprendido entre 2011 y 2013 constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.5. *Medida 4: traslado de los empleados de TRAINOSE a otros empleadores del sector público*

7.1.5.1. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

(162) El programa para el traslado de los empleados de TRAINOSE emana de la Ley 3891/2010 griega. Se refiere al traslado de los empleados de TRAINOSE a otros empleadores del sector público como ministerios o municipios, que los remuneran con sus recursos públicos.

(163) Por consiguiente, la medida implica la utilización de recursos estatales, la cual es decidida por el Estado griego e imputable al mismo.

7.1.5.2. Ventaja económica

(164) Según Grecia, la reducción de la mano de obra mediante el traslado de empleados no aporta ninguna ventaja a TRAINOSE, dado que debe considerarse una compensación única por la desventaja estructural que TRAINOSE sigue soportando respecto a los empleados que permanecen en la empresa.

(165) Por otra parte, para cuantificar la posible ventaja derivada del traslado de los empleados, Grecia proporcionó un estudio preparado por un consultor. Según el estudio, la ventaja equivale a la diferencia entre los «costes normales» de un hipotético RJV asumidos por una empresa privada y los costes de un hipotético RJV de los empleados de TRAINOSE, que se elevarían a 120 millones EUR. Sin embargo, Grecia alega que deberían deducirse de los costes de un hipotético RJV los «costes anormales» en los que la empresa incurre debido al estatus casi funcionarial de los empleados de TRAINOSE, tanto los empleados trasladados como los 904 empleados que permanecen en la empresa. Según Grecia, la «verdadera» ventaja del traslado de los empleados asciende a 37 millones EUR.

(166) La Comisión señala que siempre que la situación financiera de una empresa mejore como resultado de la intervención estatal en términos distintos de las condiciones normales de mercado, hay una ventaja ([1]). En este sentido, no solo la concesión de ventajas económicas positivas es relevante para el concepto de ayuda estatal, sino que la liberación de cargas económicas también puede constituir una ventaja. Esto abarca todo aquello que alivie a una empresa de las cargas que normalmente recaen sobre su presupuesto ([2]). Es preciso evaluar si la situación financiera de la empresa, después de la medida estatal, ha mejorado en comparación con la situación financiera en la que habría estado la entidad si no se hubiera adoptado la medida ([3]).

(167) Por lo tanto, debe examinarse si el traslado de los empleados de TRAINOSE corresponde a un alivio de una desventaja estructural que TRAINOSE seguiría afrontando, a falta de una medida concreta.

(168) La Comisión señala que TRAINOSE estaba afrontando una situación de exceso de personal. En condiciones normales de mercado, una empresa tendría que establecer un RJV a fin de promover la jubilación de su personal. Como alega Grecia, TRAINOSE, sin embargo, no tenía fondos para un régimen de ese tipo y, por consiguiente, el Estado griego estableció el régimen para el traslado de los empleados a otros empleadores del sector público.

(169) Del mismo modo, no puede aceptarse el argumento de que la medida no confiere una ventaja a TRAINOSE, ya que sirve como compensación de una determinada desventaja que esta empresa heredó de las obligaciones de anteriores convenios colectivos laborales. El traslado de los empleados de TRAINOSE tuvo el efecto de reducir los costes de personal que TRAINOSE habría tenido que abonar y que constituyen costes normales de una empresa, incluso si dichos costes resultaban del estatuto especial de los empleados de TRAINOSE y eran más elevados que aquellos de los empleados que no disfrutaban de una categoría similar ([4]).

(170) Además, las ventajas financieras de TRAINOSE resultantes de los costes de personal más bajos debido al traslado de algunos de sus empleados a otros empleadores del sector público no puede compararse con las supuestas desventajas derivadas del estatus casi funcionarial de los empleados de TRAINOSE según los convenios colectivos.

(171) Para responder a los argumentos esgrimidos por Grecia relativos a las supuestas desventajas causadas por la categoría de casi funcionarios de los empleados de TRAINOSE, pueden formularse tres consideraciones. En primer lugar, TRAINOSE, a raíz de la total apertura del mercado ferroviario griego a la competencia, había mantenido y sigue manteniendo un personal formado y competente, sin el que su posición de mercado no podría haberse mantenido. En segundo lugar, tal y como señala Grecia, según el nuevo convenio colectivo laboral, numerosos beneficios de los empleados de TRAINOSE fueron abolidos y se adoptaron medidas para reducir los costes del personal existente para TRAINOSE. En tercer lugar, actualmente no existen otros operadores ferroviarios activos en Grecia y la comparación general llevada a cabo por Grecia con otros empleados del sector privado con una experiencia laboral similar no puede considerarse un parámetro válido que tenga en cuenta la especificidad del personal de TRAINOSE.

(172) Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, los costes relacionados con los beneficios derivados de la legislación precedente parecen ser costes normales que debe asumir cualquier empresa. Por consiguiente, el alivio de dichos costes mediante el traslado de empleados favorece a TRAINOSE a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.5.3. Selectividad

(173) El traslado de empleados benefició solo a TRAINOSE. Por consiguiente, se considera selectivo en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.5.4. Falseamiento de la competencia y efectos en los intercambios comerciales

(174) Por las razones expuestas en la sección 7.1.2.4, el traslado de empleados falseó o amenazó falsear la competencia en el mercado interior y pudo afectar, asimismo, a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

([1]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60; sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

([2]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, apartado 13; sentencia del Tribunal de Justicia, de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, apartado 25; sentencia del Tribunal de Justicia, de 19 de mayo de 1999, Italia/Comisión, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, apartado 15; sentencia del Tribunal de Justicia, de 3 de marzo de 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, apartado 36.

([3]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, apartado 13.

([4]) Decisión 2012/540/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la ayuda estatal C25/08 (ex NN 23/08) — Reforma del método de financiación de las pensiones de los funcionarios del Estado adscritos a France Télécom, ejecutada por la República Francesa a favor de France Télécom (DO L 279 de 12.10.2012, p. 1); confirmada por la sentencia del Tribunal, de 26 de octubre de 2016, Orange (France Télécom)/Comisión, asunto C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798 y la sentencia del Tribunal, de 22 de octubre de 2014, BT plc/Comisión, asunto C-620/13 P, ECLI:EU:C:2014:2309.

7.1.5.5. Conclusión

(175) A la luz de lo anterior, la Comisión considera que el traslado de los empleados de TRAINOSE a otros empleadores del sector público entre 2011 y 2013 constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.1.6. *Medida 5: ANS entre TRAINOSE y OSE*

7.1.6.1. Ventaja económica

(176) Como se indica en la sección 3.5.5, de la Decisión de incoación, la Comisión manifestó sus dudas sobre si los ANS entre TRAINOSE y OSE se celebraron en condiciones de mercado.

(177) En respuesta a la Decisión de incoación, Grecia facilitó aclaraciones adicionales sobre el método por el cual se establecieron las tarifas de los servicios especificados en varios ANS entre TRAINOSE y OSE. Como se indica en el considerando 72, Grecia afirmó que, conforme a las recomendaciones de la Troika, los ANS se celebraron en condiciones de mercado y, por lo tanto, no confirieron ninguna ventaja económica a TRAINOSE.

(178) Por consiguiente, debe examinarse si las condiciones de los ANS celebrados entre TRAINOSE y OSE proporcionaron una ventaja económica a TRAINOSE, que no habría estado a disposición de TRAINOSE en condiciones normales de mercado ([1]). A tal fin, la Comisión debe evaluar si un hipotético operador en una economía de mercado («OEM»), en una situación similar a OSE, teniendo en cuenta la información disponible, así como las condiciones de mercado imperantes en ese momento y la previsible evolución, habría celebrado los ANS en cuestión, en las mismas condiciones ([2]).

(179) Los ANS no se celebraron por medio de una licitación competitiva, transparente, no discriminatoria e incondicional, que habría aportado pruebas directas y específicas del cumplimiento de las condiciones de mercado. La Troika recomendó que los ANS se celebraran para formalizar las relaciones comerciales ya existentes con OSE que era, en ese momento, no solo el gestor de las infraestructuras, sino también el prestador de los servicios de material rodante y mantenimiento, formación del personal, oficinas y vagones a TRAINOSE. En el momento en que se celebraron los ANS, TRAINOSE era el único operador ferroviario de Grecia. TRAINOSE también dependía de muchos de los servicios que OSE estaba prestando.

(180) El hecho de que los ANS no se celebraran mediante licitación no significa que no cumplieran con las condiciones de mercado ([3]). A falta de licitación, la adecuación de los ANS a las condiciones de mercado puede evaluarse a la vista de las condiciones en las que se produjeron transacciones comparables, realizadas por operadores privados comparables en situaciones comparables (evaluación comparativa) o utilizando otros métodos de evaluación ([4]).

(181) Para identificar una referencia adecuada, es necesario prestar especial atención al tipo de operador en cuestión, el tipo de transacción de que se trate y el mercado o mercados de referencia. El momento de las transacciones es también especialmente relevante cuando se han producido acontecimientos económicos importantes. Cuando proceda, puede ser necesario ajustar las referencias de mercado disponibles en función de las particularidades específicas de la transacción estatal ([5]). La evaluación comparativa no suele establecer un valor de referencia preciso, sino que establece más bien una horquilla de posibles valores evaluando una serie de transacciones comparables.

([1]) Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60; sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

([2]) Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 262 de 19.7.2016, p. 1), punto 74; sentencia del Tribunal, de 28 de febrero de 2012, Land Burgenland y Austria/Comisión, asuntos acumulados T-268/08 y T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90; asunto T-274/01, Valmont/Comisión, ECLI:EU:T:2004:266, apartado 45; asunto C-290/07 P, Comisión/Scott, ECLI:EU:C:2010:480, apartado 68; asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Comisión, ECLI:EU:T:2003:57, apartado 246, y la jurisprudencia que en él se cita. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, apartados 83, 84, 85 y 105; sentencia del Tribunal de Justicia, de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, apartados 71 y 72; sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 30 de abril de 1998, Cityflyer Express/Comisión, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, apartado 76.

([3]) Véase la sentencia del Tribunal General, de 12 de junio de 2014, Sarc/Comisión, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, apartado 98.

([4]) Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 262 de 19.7.2016, p. 1), punto 97.

([5]) Véase la sentencia del Tribunal General, de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, apartado 251.

a) *ANS sobre el mantenimiento del material rodante*

(182) La Comisión observa que el precio de la prestación de los servicios de mantenimiento del material rodante se había establecido en función de los costes del material y las piezas de repuesto, los costes del personal de mantenimiento y los costes administrativos correspondientes. Así pues, el precio establecido en el ANS cubría todos los costes relacionados con la prestación de los servicios de mantenimiento por parte de OSE, incluida incluso una contribución a los costes administrativos correspondientes.

(183) El principal factor del coste de la prestación de los servicios de mantenimiento es el coste del personal de mantenimiento. AMEL, la empresa responsable de las operaciones del metro de Atenas hasta 2010, era la única empresa griega comparable a OSE, considerando el carácter de los servicios prestados y el entorno de mercado imperante. Antes de la celebración del ANS, OSE pagaba a su personal de mantenimiento un salario medio de [25 000-50 000] EUR al año o [20-40] EUR por hora. La Comisión señala que el salario anual de los técnicos de mantenimiento de AMEL oscilaba, en el momento de la firma del ANS, entre [25 000-50 000] EUR y [25 000-50 000] EUR según la experiencia y los años de trabajo en la empresa, lo que supuso un salario medio anual de los técnicos de mantenimiento de AMEL de [25 000-50 000] EUR. En consecuencia, el salario medio del personal de mantenimiento de OSE era comparable al salario de los técnicos de mantenimiento de AMEL.

(184) La Comisión toma nota de que, tras la entrada en vigor de la Ley 3899/2010, los costes del personal de mantenimiento de OSE volvieron a disminuir en [0-5] EUR por hora, mientras que el acuerdo con TRAINOSE no se ajustó. En consecuencia, el beneficio de OSE ascendió en [0-5] EUR por hora de mantenimiento, contribuyendo en mayor medida a que OSE consiguiera un margen de beneficio basado en el mercado del [0-10] %.

(185) La Comisión observa, asimismo, que el ANS se celebró para un período de dos años que podía renovarse por un año adicional. Los ANS también incluyeron sanciones por retrasos en la entrega del material rodante y en los pagos. Esto indica que el ANS se acordó teniendo en cuenta los intereses comerciales de las partes y no parece constituir un medio camuflado para utilizar a OSE como vehículo para conferir a TRAINOSE una ventaja indebida por encima de las condiciones de mercado.

(186) Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, puede considerarse que el ANS sobre el mantenimiento del material rodante habría podido ser celebrado por un hipotético OEM y, por lo tanto, no confirió una ventaja económica indebida a TRAINOSE.

b) *ANS sobre el arrendamiento de material rodante*

(187) La Comisión observa que los gastos de alquiler de material rodante establecidos en el ANS se basan en la depreciación anual y los costes de financiación de dicho material rodante. En consecuencia, el factor de depreciación refleja la combinación de financiación y correspondía a […] del valor, que fue financiado mediante los propios recursos de la empresa, y a […] del valor, que fue financiado mediante préstamos.

(188) La Comisión señala que el factor de depreciación cumple plenamente con las normas de contabilidad por el principio de devengo de las sociedades anónimas griegas, y que los estados financieros de OSE fueron auditados anualmente por un auditor externo certificado. Además, dado que los estados financieros de OSE se basaban en las NIIF, el valor del material rodante que consta en el registro de activos de OSE corresponde a su valor de mercado.

(189) Visto lo expuesto anteriormente, la Comisión considera que el ANS sobre el arrendamiento de material rodante se celebró en condiciones de mercado y, por lo tanto, no confiere ninguna ventaja económica indebida a TRAINOSE.

c) *ANS sobre la formación del personal*

(190) La Comisión señala que, antes de establecer el ANS sobre la formación del personal, TRAINOSE intentó comparar los costes de formación por hora cobrados por otros proveedores de formación griegos. Dado que OSE es el único proveedor de formación técnica para maquinistas y otros temas relacionados con el ferrocarril, esta comparación de los costes de formación del personal no fue directa.

(191) Como se indica en el considerando 79, para llevar a cabo la comparación se eligió al LAEK y el IEKEM TEE, debido a que prestan servicios relacionados con la formación. Los costes de formación por hora oscilan entre [0-20] EUR y [20-40] EUR, en el caso de la formación impartida por el LAEK, y entre [0-15] EUR y [50-70] EUR en el caso de la formación ofrecida por el IEKEM TEE.

(192) La Comisión considera que los costes de formación negociados entre OSE y TRAINOSE se fijaron dentro del rango de los precios de mercado y, por lo tanto, el ANS sobre la formación del personal se celebró en condiciones de mercado y no confiere ninguna ventaja indebida a TRAINOSE. El coste de la formación depende del número total de horas de formación impartidas durante el programa de formación, el número de alumnos que participan en el programa de formación [un mínimo de cinco (5) personas], y el coste medio horario del programa de formación que es por participante, según el número de participantes por programa de formación, de la siguiente manera:

Número de participantes	Coste medio por hora en EUR
$5 \leq X \leq 10$	[20-40]
$10 \leq X \leq 15$	[20-40]
$15 < X$	[0-20]

d) *ANS sobre el arrendamiento de oficinas*

(193) El alquiler mensual establecido en el ANS celebrado en 2011 sobre el arrendamiento de oficinas se estableció basándose en un informe de un tasador inmobiliario independiente elaborado a finales de 2005 y ajustado por GAIAOSE para tener en cuenta el estado actual del edificio y las zonas circundantes, así como las condiciones de mercado imperantes.

(194) A finales de 2005, el valor estimado de arrendamiento de las oficinas ascendió a [10-20] EUR por m^2. El edificio en que se encontraban las oficinas fue construido en 1972 y no cumple las normas de infraestructuras de oficinas modernas, teniendo en cuenta que no cuenta con espacios abiertos y tiene un porcentaje (30 %) muy elevado de zonas comunes. El propio edificio se encuentra en un estado mediocre de reparación, al mismo tiempo que en los últimos años sus zonas circundantes se han deteriorado, incluso ha aumentado la actividad delictiva.

(195) La Comisión señala que, cuando se celebró el ANS sobre el arrendamiento de oficinas, la demanda de arrendamientos de espacios para oficinas cayó hasta un 30 % entre finales de 2005 y febrero de 2011 debido a la crisis económica emergente, lo cual provocó un descenso de los alquileres. Esto se ve confirmado por el informe de mercado de un tasador privado independiente, Eurobank Properties Services, que fijó los alquileres de mercado de edificios con características similares en la zona en la que se encontraban las oficinas en una horquilla de entre 11 EUR y 14 EUR por m^2 en julio de 2010, lo cual representa una reducción del 20 % en comparación con 2009.

(196) Teniendo en cuenta los factores mencionados en los considerandos 193 y 194, el alquiler mensual se ajustó de [10-20] EUR por m^2 en 2005, a [0-10] EUR por m^2 en 2011. Este ajuste dio lugar a una reducción del [20-40] %, que corresponde aproximadamente a la reducción de los precios en esa zona y al estado del edificio arrendado ([1]). Además de abonar la renta básica, TRAINOSE estaba obligada a hacer frente a todos los costes relacionados con las oficinas, como mantenimiento, energía, impuestos y derechos, etc.

(197) Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, la Comisión considera que el ANS sobre el arrendamiento de oficinas se estableció en condiciones de mercado y que no confiere ninguna ventaja indebida a TRAINOSE.

e) *ANS sobre el arrendamiento de vagones*

(198) La Comisión observa que los costes de arrendamiento de vagones y otros vehículos establecidos en el ANS pertinente se basaron en el valor de mercado de cada uno de los vehículos a 1 de enero de 2001, ajustado por la depreciación anual. Los proveedores de estos vehículos calcularon el valor de mercado de los vehículos, así como la depreciación anual.

(199) Visto lo expuesto anteriormente, la Comisión considera que el ANS sobre el arrendamiento de vagones se celebró en condiciones de mercado y, por lo tanto, no confiere ninguna ventaja económica indebida a TRAINOSE.

f) *Conclusión*

(200) A la luz de lo anterior, la Comisión concluye que los ANS no han conferido ninguna ventaja económica indebida a TRAINOSE.

([1]) Véase Banco de Grecia, «El mercado inmobiliario: avances y perspectivas», Informe Anual 2010 (abril de 2011) https://www.bankofgreece.gr/BogDocumentEn/Governor%27s_AnnualReport2010,April2011ChapterV,S,ection2.pdf

(201) Teniendo en cuenta que las condiciones necesarias para determinar la existencia de ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, son acumulativas, el incumplimiento de cualquiera de ellas resulta decisivo. Por este motivo, no es necesario determinar si la medida 5 cumple el resto de condiciones del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

(202) En consecuencia, la Comisión concluye que la medida 5 no constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

7.2. **Legalidad de la ayuda**

(203) De conformidad con el artículo 108, apartado 3, del Tratado, los Estados miembros deben informar a la Comisión de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas y no podrán ejecutar las medidas proyectadas antes de que en el procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado, haya recaído decisión definitiva.

(204) La Comisión observa que la medida 1 todavía no se ha ejecutado y su ejecución está sujeta a la presente Decisión. Dado que la medida 1 todavía no se ha ejecutado, la Comisión considera que Grecia ha respetado la obligación de notificación del artículo 108, apartado 3, del Tratado ([1]).

(205) La Comisión señala que las medidas 2, 3 y 4 fueron ejecutadas en el período comprendido entre 2011 y 2013. La ayuda concedida a través de dichas medidas no había recibido la aprobación previa de la Comisión; por lo tanto, Grecia no ha respetado la obligación de suspensión contemplada en el artículo 108, apartado 3, del Tratado. Por consiguiente, las medidas 2, 3 y 4 constituyen ayudas estatales ilegales.

7.3. **Compatibilidad de la ayuda**

(206) Dado que las medidas 1, 2, 3 y 4 constituyen ayudas estatales a tenor del artículo del artículo 107, apartado 1, del Tratado, la Comisión debe evaluar si dicha ayuda puede ser considerada compatible con el mercado interior.

(207) A la vista de las circunstancias específicas del presente asunto y de la economía griega, Grecia ha afirmado que la ayuda en cuestión puede considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, porque trata de poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

(208) Según el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado: «Podrán considerarse compatibles con el mercado interno: […] las ayudas […] para poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro; […]».

(209) En lo que respecta a la excepción a la prohibición sobre las ayudas estatales recogida en el artículo 107, apartado 1, del Tratado, dicha disposición debe interpretarse y aplicarse de manera restrictiva. Una aplicación tan estricta exige tener en cuenta, en concreto, el carácter y la gravedad objetiva de la perturbación de la economía del Estado miembro en cuestión, por un lado, y la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la ayuda para abordar dicha perturbación, por el otro lado; teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la posible importancia sistémica y situación del beneficiario y del sector en cuestión, así como la prevención de los efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros.

7.3.1. *La situación económica de Grecia*

(210) La situación económica de Grecia se caracteriza objetivamente por una profunda y prolongada crisis sin precedentes. En 2016, Grecia experimentó el noveno año consecutivo de recesión. Esta recesión fue especialmente fuerte en 2009, 2010, 2011 y 2012 (con una reducción del PIB real de un 3,1 %, un 4,9 %, un 7,1 % y un 6 %, respectivamente). En el período 2008-2016, el PIB se ha contraído más de un 25 %. Se preveía que la deuda pública bruta del país alcanzase un máximo del 179,7 % de su PIB en 2016. En Grecia, la tasa de desempleo fue del 24,9 % por término medio, alcanzando en determinadas regiones el 30,7 %, con respecto a la media de la UE28 del 9,4 %. El Estado griego prácticamente no tiene acceso a los mercados de capital y sus finanzas públicas todavía dependen de que el Eurogrupo y otros acreedores internacionales liberen nuevos tramos de préstamos previstos, que todavía se están debatiendo. Por lo tanto, a junio de 2017, la economía griega sigue siendo muy vulnerable a las incertidumbres y perturbaciones.

(211) Tal y como señaló la Comisión en su Decisión de 20 de diciembre de 2011 relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, a las medidas destinadas a abordar la situación de Grecia ([2]), la magnitud y duración de la recesión económica que está experimentando Grecia va más allá de los retos afrontados por las economías de los Estados miembros en el contexto del ciclo económico normal, en el que deben aceptarse desaceleraciones económicas como parte de la pauta habitual de crecimiento y desarrollo.

([1]) Sentencia del Tribunal General, de 14 de enero de 2004, Fleuren Compost/Comisión, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4.
([2]) SA.34044 (2011/N)*EL*Prórroga del régimen temporal griego para garantías de préstamo (DO C 29 de 2.2.2012, p. 4).

(212) En 2013 y 2014 ([1]), la Comisión también reconoció los efectos excepcionales de la crisis, así como la capacidad de la ayuda estatal concedida a los proveedores de servicios energéticos que ostentan posiciones importantes en el mercado griego para afrontar o poner remedio a dichos efectos. Además, la Comisión cree, de hecho, que la prórroga hasta el 30 de junio de 2017 de la ayuda estatal proporcionada al sector financiero griego es necesaria para poner remedio a una grave perturbación de la economía griega, en aplicación del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado ([2]). Dichas conclusiones relativas a la situación de la economía griega desde diciembre de 2011 siguen siendo válidas a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

(213) La Comisión está de acuerdo con Grecia en que esta situación ha tenido un impacto en el sector ferroviario griego, causando una serie de perturbaciones, como un descenso de la demanda de los servicios de transporte ferroviario, tanto de pasajeros como de mercancías debido al cierre de determinadas empresas, la incapacidad de pago de otras (por ejemplo, la Hellenic Sugar Industry o «HSI»), así como las reducciones de la actividad económica en determinadas zonas y la posible liquidación de TRAINOSE. La Comisión observa que entre 2008 y 2012, los pasajeros-kilómetro atendidos disminuyeron en un 49 % y las toneladas-kilómetro se redujeron en un 64 %.

(214) La perturbación de las operaciones de TRAINOSE crearía una carga pesada para la red de transporte pública, en general, y para la red urbana de Atenas (utilizada por ocho millones de pasajeros al año), Salónica y Patras, en particular. La importancia de TRAINOSE como único proveedor de servicios de transporte ferroviario de pasajeros y mercancías en Grecia se puso de manifiesto en el punto álgido de la crisis de los refugiados cuando determinadas rutas de ferrocarril fueron cerradas parcialmente o se redujo su tráfico. Cuando la frontera de Idomeni estaba abierta, alrededor de ocho trenes de mercancías circulaban diariamente desde y hacia Europa central. Después del cierre de la frontera, este tráfico se limitó a solo cuatro trenes que circulaban a lo largo de una ruta más larga a través de la vecina Bulgaria, lo que supuso unos costes de transporte más elevados para los importadores y exportadores griegos. Un tren que arrastra 34 vagones normalmente tendría un coste máximo de 50 000 EUR para transportar una carga a Europa central en un plazo de dos a tres días. Pero la ruta más larga provocó retrasos de hasta 12 días, que incrementaron el coste en casi un 20 %. Los costes adicionales directos para una asociación de exportadores del norte de Grecia, que representa a unas 500 pequeñas empresas, han ascendido a unos 5 millones EUR y han truncado los esfuerzos por reactivar la economía tras seis años de recesión. En ese sentido, es fundamental garantizar una transición fluida para alcanzar el objetivo estratégico de la próxima venta del 100 % del capital social de TRAINOSE al inversor, lo cual debe verse como un hito clave en la ejecución del programa acordado con el Eurogrupo ([3]).

7.3.2. *La posición de TRAINOSE en la economía de Grecia*

(215) Como consecuencia de la profunda y prolongada crisis económica, TRAINOSE ha sufrido un descenso sin precedentes de sus ingresos de explotación y un endeudamiento creciente, lo cual se refleja en el cuadro 1. Además, la combinación de unas condiciones sin precedentes y extraordinarias ha provocado el impago de deudas del sistema de transporte ferroviario griego, el exceso de personal y un retraso de las inversiones en infraestructuras, y también ha tenido efectos negativos en OSE ([4]) y ha puesto en riesgo la conectividad de la red de transporte ferroviario griego.

(216) El apoyo proporcionado por las medidas objeto de la presente Decisión, concedidas o cuya concesión está prevista a TRAINOSE, así como a OSE, les permitió mantener la red de infraestructuras ferroviarias y mejorar las infraestructuras subdesarrolladas (como la electrificación de la línea Atenas-Tithorea), además de seguir prestando servicios de transporte de pasajeros y mercancías a lo largo de los 2 554 km de la red ferroviaria urbana y suburbana que se extiende desde el sur hasta el norte del país, prestando servicio a las mayores ciudades y puertos.

(217) La Comisión observa que TRAINOSE opera aproximadamente 300 servicios de transporte de pasajeros al día y que unos 16 millones de pasajeros utilizan los servicios de TRAINOSE al año. Las rutas sujetas a OSP explotadas por TRAINOSE representan más del 98 % de todas las rutas nacionales de transporte ferroviario de pasajeros de Grecia. Cualquier cese o interrupción de las operaciones de TRAINOSE privaría necesariamente a los pasajeros de una serie de rutas públicas esenciales, tanto urbanas como suburbanas. En ese caso, una posible continuidad de emergencia de la OSP sería la única opción.

(218) Asimismo, cualquier interrupción de los servicios de transporte por ferrocarril crearía una carga pesada para la red general de transporte pública, principalmente en la red urbana de Atenas (utilizada por 8 millones de

([1]) Decisión de la Comisión, de 5 de febrero de 2013, en el asunto de ayuda estatal SA.34986 (2012/NN)-Grecia-Aporte de liquidez al sector energético, DEPA (todavía no publicada en el Diario Oficial) ampliada en la ayuda SA. 36871 (2013/NN), ampliación del aporte de liquidez DEPA (DO C 348 de 3.10.2014, p. 1), y la Decisión de la Comisión, de 31 de julio de 2014, en el asunto de ayuda estatal SA.36323-Grecia-Aporte de liquidez a la entidad griega PPC (2013/NN) (DO C 348 de 3.10.2014, p. 7).

([2]) Decisión de la Comisión, de 19 de diciembre de 2016, en el asunto de ayuda estatal SA.46955 (2016/N)-Grecia-Prórroga del régimen de garantía estatal (artículo 2 de la Ley 3723/2008), todavía no publicada en el Diario Oficial.

([3]) http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25/eurogroup-statement-greece/

([4]) Decisión de la Comisión en el asunto de ayuda estatal SA.32543 (2011/N)-Medidas a favor del grupo OSE (todavía no publicada en el Diario Oficial).

pasajeros al año), Salónica y Patras. TRAINOSE se encarga en exclusiva de rutas urbanas de tráfico intensivo específicas y, por lo tanto, tal circunstancia no solo deterioraría las condiciones del tráfico en las zonas urbanas, sino también forzaría a los pasajeros a utilizar otros medios de transporte más costosos y contaminantes, principalmente en las rutas suburbanas, lo cual provocaría un aumento de los costes de desplazamiento de los pasajeros. Por otra parte, el funcionamiento de TRAINOSE es también fundamental para el turismo, que desempeña un papel importante en la economía griega (una contribución directa de alrededor del 8 % al PIB).

(219) Además, TRAINOSE transporta anualmente más de 300 millones de toneladas de mercancías, de las que aproximadamente el 83 % son exportaciones, contribuyendo así a las exportaciones de las empresas griegas. TRAINOSE conecta, asimismo, los puertos del Pireo y Salónica. Por otro lado, determinados productos, debido a su tamaño y tonelaje, solo pueden transportarse por ferrocarril y la interrupción de los servicios de transporte ferroviario tendría graves consecuencias en la cadena de suministro griega, afectando a empresas como HSI SA y VIOHALKO SA, y también a los puertos del Pireo y Salónica.

(220) Asimismo, TRAINOSE proporciona transporte a las fuerzas armadas griegas y desempeña un papel fundamental para la movilización masiva de las fuerzas armadas griegas en caso de crisis.

(221) TRAINOSE tiene 655 trabajadores a tiempo completo, que poseen una importante experiencia y conocimientos técnicos ferroviarios acumulados en el sector ferroviario. Además, es un empleador directo e indirecto muy importante de Grecia, donde más del 99 % de las empresas son pymes. Las tasas de desempleo se encuentran en máximos históricos y representan la variable más complicada de resolver. En Grecia, las pymes se enfrentan a riesgos anormales de volatilidad económica como consecuencia del inestable entorno económico del país y, en particular, el efecto que ha tenido en el acceso a la financiación, que es fundamental para las pymes.

(222) No existían perspectivas razonables de que TRAINOSE consiguiera salir de las dificultades financieras en las que se encontraba y que han empeorado de forma continua desde 2008. La liquidación de TRAINOSE sería una consecuencia inevitable de la no aprobación de la ayuda objeto de la presente Decisión. Su liquidación no solo afectaría a TRAINOSE, sino que también tendría efectos negativos en sus proveedores. EESSTY, el proveedor del mantenimiento del material rodante, se enfrentaría a dificultades importantes y más probablemente a su desaparición económica. En la actualidad, EESSTY cuenta con 416 empleados y prácticamente el 100 % de sus ingresos anuales se genera por su relación empresarial con TRAINOSE.

(223) Puesto que TRAINOSE es el único operador ferroviario y OSE es el único gestor de infraestructuras ferroviarias, el riesgo de interrupción que podría resultar de que TRAINOSE fuera incapaz de seguir prestando servicios de transporte ferroviario pondría a su vez en peligro la continuidad de la prestación de servicios de transporte ferroviario de pasajeros y mercancías en Grecia y, por otra parte, la capacidad de OSE para mantener las infraestructuras ferroviarias. OSE cuenta con 1 595 empleados (1 396 en OSE y otros 199 en ERGOSE, una filial de OSE responsable del desarrollo y actualización de las infraestructuras ferroviarias), mientras que las tarifas de acceso a las vías recaudadas de TRAINOSE en 2015 representaban el 86 % de los ingresos por estas tarifas de dicho año.

(224) Además, también se vería afectada negativamente GAIAOSE, la gestora del material rodante y los activos inmobiliarios, así como varias empresas privadas, como los proveedores de servicios y contratistas de servicios de limpieza, catering y taquillas, transitarios, etc.

(225) La Comisión considera que la ayuda, por lo tanto, aborda un riesgo específico para el sistema ferroviario griego y las dramáticas consecuencias de la interrupción de la prestación de los servicios de transporte ferroviario para la economía y población griegas, más allá de la situación de TRAINOSE y de los beneficios para esta empresa. Habida cuenta de estas circunstancias extraordinarias y específicas que está sufriendo el sector ferroviario griego, que es un sector sin parangón de la economía griega tal y como se explica en el siguiente apartado 230, se demuestra que la ayuda estatal a TRAINOSE tiene un objetivo legítimo de poner remedio a una grave perturbación de la economía griega. Por tanto, es necesario comprobar la necesidad, proporcionalidad y adecuación de la ayuda para afrontar dicha grave perturbación, así como su impacto en la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros. La Comisión recuerda que la crisis económica excepcional que está afrontando la economía griega, tal y como se explica en la sección 7.3.1., en combinación con el papel fundamental del sector ferroviario en la economía griega, justifica la utilización excepcional del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.

7.3.3. *Idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la ayuda y prevención de los efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros*

(226) Grecia reiteró que las medidas de ayuda a favor de TRAINOSE son adecuadas, necesarias y proporcionales, y que no tendrán un impacto negativo indebido en la competencia y los intercambios comerciales por lo que respecta a los mercados de servicios y a los mercados geográficos en los que TRAINOSE opera y seguirá operando.

7.3.3.1. Idoneidad de la medida de ayuda

(227) Respecto a la idoneidad de la ayuda a TRAINOSE para poner remedio a una perturbación de toda una economía, la Comisión señala que está justificada por las particularidades del sector del transporte ferroviario griego.

(228) En primer lugar, el sector ferroviario de Grecia es único y no puede compararse con otros sectores industriales. TRAINOSE representa, de hecho, a todo el sector económico del transporte ferroviario de mercancías y pasajeros.

(229) En segundo lugar, el transporte ferroviario es fundamental para el funcionamiento de otros sectores industriales que dependen del transporte de bienes y personas de un lugar a otro en un momento dado. Por consiguiente, los servicios de transporte ferroviario tienen un fuerte potencial para desencadenar repercusiones negativas en cadena sobre toda la economía, si no se presta servicio. Ningún otro sector industrial tiene un papel tan fundamental cuando se trata de evaluar la dependencia de los otros agentes de la economía de mercado de los servicios que presta.

(230) Habida cuenta de las negociaciones que se están desarrollando entre Grecia y sus acreedores sobre las principales cuestiones pendientes ([1]) que deben solventarse a fin de alcanzar un acuerdo sobre el paquete global de políticas que permitiría completar la segunda revisión del programa de ajuste económico de Grecia, es necesario prestar especial atención para aportar claridad a la venta prevista de TRAINOSE.

(231) Por lo tanto, la ayuda es adecuada para abordar un riesgo específico para el sistema ferroviario y evita la interrupción de la prestación de los servicios ferroviarios para la economía y población griegas, más allá de la situación y los beneficios de TRAINOSE. Habida cuenta de las circunstancias extraordinarias y específicas que está sufriendo el sector ferroviario griego, la Comisión considera que la ayuda a TRAINOSE es adecuada para poner remedio a una grave perturbación de la economía griega. Esta ayuda será suficiente para que las empresas restablezcan la viabilidad o, al menos, realicen sus tareas con fiabilidad.

7.3.3.2. Necesidad y proporcionalidad de la ayuda

(232) La ayuda tiene una duración limitada dado que consiste principalmente en una ayuda única bien delimitada que fue o será proporcionada esencialmente a través de una condonación de las deudas de TRAINOSE con OSE, una ampliación de capital de 60 millones EUR en 2009, subvenciones directas de 50 millones EUR durante el período 2011-2013 y un traslado de los empleados de TRAINOSE a otros empleadores públicos. Sin esas medidas que ascienden a 1 020 millones EUR, TRAINOSE se enfrentaría a su desaparición económica, lo que provocaría perturbaciones graves e implicaciones sistémicas para otras empresas griegas que dependen de los servicios de transporte prestados por TRAINOSE. Además, TRAINOSE será privatizada totalmente, lo que debería facilitar que el nuevo propietario reoriente, en la medida necesaria, las operaciones de la empresa para que sea más competitiva una vez que se solucionen los problemas del mercado ferroviario causados por la crisis económica de Grecia. La reducción de las cargas financieras de parte de los anteriores pasivos es una condición previa para que se produzca la privatización.

(233) En lo que respecta a las subvenciones anuales, las cantidades parecen proporcionadas dado que las subvenciones son de carácter compensatorio y, además, han sido determinadas de acuerdo con la Troika. Han servido para cubrir solo en parte las pérdidas de explotación sufridas entre 2008 y 2011 (véase el cuadro 1) y, por lo tanto, no han proporcionado a TRAINOSE recursos adicionales que la empresa podría haber utilizado para invertir o para ampliar sus actividades a otros mercados geográficos o de servicios. Lo mismo ocurre, *mutatis mutandis*, respecto a la ampliación de capital de 60 millones EUR en 2009 y la condonación prevista de las deudas con OSE. La condonación prevista es acorde con el importe de la deuda de TRAINOSE e, incluso si se combina con la anterior ampliación de capital, estará aún lejos de absorber las pérdidas anteriores y volver a situar la ratio de endeudamiento de la empresa en una situación de solvencia sólida (véase el cuadro 1). Los indicadores financieros de TRAINOSE a lo largo del período de la crisis económica griega desde 2008 muestran que, actualmente, los pagos a OSE no pueden realizarse con recursos propios. Sería poco realista y perjudicial, en el contexto de perturbación de la economía griega, que TRAINOSE aumentara significativamente sus tarifas o precios para generar ingresos suficientes a corto plazo a fin de saldar esta deuda.

(234) Respecto al traslado de 593 empleados, la información facilitada por Grecia muestra que la medida ha sido limitada y calibrada para aliviar la situación de exceso de personal y reducir algunos de los costes de personal que heredó TRAINOSE y que derivaban del estatus casi funcionarial de su personal y la anterior política de contratación de la empresa. Otras empresas de Grecia que contratan a su personal según la legislación común,

([1]) http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2017/03/20/

incluidos los prestadores reales y potenciales de servicios ferroviarios, no soportan costes del mismo carácter e importe. Por lo tanto, la ventaja proporcionada a TRAINOSE mediante el traslado de 593 empleados de mantenimiento no ha ido más allá de colocar a TRAINOSE en igualdad de condiciones con los competidores reales o potenciales respecto a los costes de personal.

(235) Por consiguiente, la Comisión considera que la ayuda es necesaria y proporcionada a fin de permitir que TRAINOSE lleve a cabo sus tareas y evitar que su posible disolución empeore la grave perturbación de la economía a la que se enfrenta Grecia.

7.3.3.3. Prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros

(236) Respecto a la prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros, cabe señalar que las medidas están relacionadas directamente con el hecho de garantizar la supervivencia temporal de los ferrocarriles griegos, TRAINOSE, hasta la ejecución y conclusión de la absorción de la empresa, y no puede considerarse que hayan tenido repercusiones negativas significativas en otros Estados miembros.

(237) Las medidas en cuestión no sirven ni sirvieron para aumentar la capacidad de TRAINOSE. Por el contrario, Grecia ha reestructurado y reorganizado TRAINOSE con el objetivo de mejorar su eficiencia y, en la medida de lo posible, limitar los efectos negativos de las perturbaciones antes citadas. Con la privatización de TRAINOSE a TRENITALIA, Grecia ha roto definitivamente los vínculos entre su gestor de infraestructuras ferroviarias y el operador ferroviario.

(238) Además, Grecia se ha comprometido a reforzar la apertura del mercado ferroviario griego, por ejemplo estableciendo un órgano de contratación independiente para los contratos de servicio público para el transporte de pasajeros en virtud del Reglamento (CE) n.º 1370/2007; adjudicando a partir de 2021 los contratos de OSP por el órgano de contratación independiente mediante licitaciones públicas para paquetes de servicios con una duración máxima de cinco años cada uno; proporcionando a los participantes en dichas primeras licitaciones para OSP la información pertinente y con tiempo suficiente para preparar una oferta; y sincronizando los contratos de arrendamiento del material rodante con los contratos de OSP.

(239) Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, así como de los compromisos contraídos por Grecia, la Comisión considera que la ayuda no tiene efectos negativos indebidos en la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros.

7.3.4. *Conclusión*

(240) La Comisión considera que la ayuda estatal a TRAINOSE tiene el objetivo legítimo de poner remedio a una grave perturbación de la economía griega; es adecuada, necesaria y proporcionada y no tiene efectos negativos sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros. Por consiguiente, debe considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.

7.4. **Conclusiones**

(241) Habida cuenta de la retirada de la notificación relativa a la transferencia de terminales de OSE y la ampliación de capital de 65 millones EUR a favor de TRAINOSE (véase parte de la medida 2, y la medida 6), se debería cerrar el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108, apartado 2, del Tratado, respecto a las medidas notificadas.

(242) La Comisión considera que la cancelación de deuda prevista de TRAINOSE por valor de 748,6 millones EUR (medida 1), la ampliación de capital de 60 millones EUR ejecutada en 2009 (parte de la medida 2), las subvenciones anuales a TRAINOSE durante el período 2011-2013 por valor de 150 millones EUR (medida 3) y el traslado de los empleados de TRAINOSE a otros empleadores del sector público (medida 4) constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado y pueden ser declaradas compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, porque su objetivo es poner remedio a una grave perturbación en la economía griega.

(243) Por lo que se refiere a los ANS entre TRAINOSE y OSE (medida 5), la Comisión considera que los ANS se celebraron en condiciones de mercado y, por lo tanto, no constituyen ayuda estatal.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

A raíz de la retirada de la notificación de la transferencia de terminales de OSE a TRAINOSE y de la ampliación de capital de 65 millones EUR, el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108, apartado 2, del Tratado, con respecto a estas medidas previstas notificadas a favor de TRAINOSE SA ha quedado sin objeto y se cierra por la presente.

Artículo 2

1. La ayuda estatal en forma de cancelación de deudas por valor de 748,6 millones EUR a favor de TRAINOSE, que Grecia tiene previsto ejecutar, constituye ayuda estatal, compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado. Por consiguiente, por la presente se autoriza la cancelación de estas deudas.

2. La ampliación de capital de 60 millones EUR ejecutada en 2009 a favor de TRAINOSE constituye ayuda estatal, compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.

3. Las subvenciones anuales de hasta 150 millones EUR ejecutadas en el período comprendido entre 2011 y 2013 a favor de TRAINOSE constituyen ayuda estatal, compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.

4. El traslado de 593 empleados a otros empleadores del sector público durante el período comprendido entre 2011 y 2013 es compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.

5. Los acuerdos de nivel de servicio sobre el mantenimiento del material rodante, el arrendamiento del material rodante, la formación del personal, el arrendamiento de oficinas y el arrendamiento de vagones no constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión es la República Helénica.

Hecho en Bruselas, el 16 de junio de 2017.

Por la Comisión
Margrethe VESTGAGER
Miembro de la Comisión