

IV

(Actos adoptados, antes del 1 de diciembre de 2009, en aplicación del Tratado CE, del Tratado UE y del Tratado Euratom)

DECISIÓN DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC

Nº 390/09/COL

de 7 de octubre de 2009

relativa al establecimiento de Mesta AS (Noruega)

EL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC⁽¹⁾,

CONSIDERANDO LO SIGUIENTE:

VISTO el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo⁽²⁾ y, en particular, los artículos 61 a 63 y el Protocolo 26 del mismo,

VISTO el Acuerdo entre los Estados miembros de la AELC sobre el establecimiento de un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia⁽³⁾ y, en particular, su artículo 24,

VISTO el artículo 1, apartado 2, de la parte I, y los artículos 4, apartado 4, 6 y 7, apartado 3, de la parte II del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción⁽⁴⁾,

VISTAS las Directrices del Órgano para la aplicación e interpretación de los artículos 61 y 62 del Acuerdo EEE⁽⁵⁾, en especial la sección sobre ayuda estatal en forma de compensación por la prestación de servicios públicos,

VISTA la Decisión del Órgano de Vigilancia, de 14 de julio, de 2004, relativa a las disposiciones de aplicación contempladas en el artículo 27 de la parte II del Protocolo 3⁽⁶⁾,

DESPUÉS de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con las citadas disposiciones⁽⁷⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

⁽¹⁾ En lo sucesivo denominado «el Órgano de Vigilancia».

⁽²⁾ En lo sucesivo denominado «el Acuerdo EEE».

⁽³⁾ En lo sucesivo denominado «el Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción».

⁽⁴⁾ En lo sucesivo denominado «el Protocolo 3».

⁽⁵⁾ Directrices para la aplicación e interpretación de los artículos 61 y 62 del Acuerdo EEE y del artículo 1 del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción, adoptadas y promulgadas por el Órgano de Vigilancia el 19 de enero de 1994, publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* L 231 de 3.9.1994, p. 1, y en el Suplemento EEE nº 32 de 3.9.1994, p. 1 (en lo sucesivo denominadas «las Directrices sobre ayudas estatales» y cuya versión actualizada puede consultarse en la página internet del Órgano: http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/state_aid_guidelines)

⁽⁶⁾ Decisión nº 195/04/COL, de 14 de julio de 2004, publicada en DO L 139 de 25.5.2006, p. 37, y Suplemento EEE nº 26 de 25.5.2006, p. 1. La versión consolidada de dicha Decisión puede consultarse en el sitio internet del Órgano: <http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/legaltexts>.

⁽⁷⁾ Publicado en DO C 310 de 20.12.2007, p. 5 y Suplemento EEE nº 61 de 20.12.2007.

I. HECHOS

1. PROCEDIMIENTO

Mediante carta de 30 de agosto de 2004, el Órgano recibió una denuncia contra las autoridades noruegas en relación con el establecimiento de Mesta AS, creada para asumir las actividades de producción llevadas a cabo por la Administración de Carreteras noruega⁽⁸⁾. La carta fue recibida y registrada por el Órgano de Vigilancia el 13 de septiembre de 2004 (documento nº 291537).

Tras diversos intercambios de correspondencia⁽⁹⁾, el Órgano informó a las autoridades noruegas mediante carta de 18 de julio de 2007 que había adoptado la Decisión nº 350/07/COL de incoar el procedimiento establecido en el artículo 1, apartado 2, de la parte I del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción por lo que se refiere a las medidas adoptadas en el contexto del establecimiento de Mesta AS (en lo sucesivo denominada «la Decisión de incoación»).

Mediante carta de 7 de diciembre de 2007, las autoridades noruegas enviaron comentarios (documento nº 456844). La Decisión de incoación se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y en el Suplemento EEE, invitándose a las partes interesadas a presentar sus observaciones⁽¹⁰⁾. El Órgano recibió observaciones de cuatro partes interesadas el 29 de enero y el 4, 21 y 27 de febrero de 2008 (documentos nºs 461463, 463234, 466015 y 467170). El 4 de abril de 2008 se recibieron observaciones adicionales (documento nº 472381). Mediante cartas presentadas el 21 de febrero y el 7 de abril de 2008 (documentos nºs 463245 y 472529) el Órgano las remitió a las autoridades noruegas, con el fin de que pudieran pronunciarse al respecto. Mediante carta de 23 de mayo de 2008 (documento nº 478082) las autoridades noruegas presentaron comentarios.

⁽⁸⁾ Traducción de «Statens vegvesen».

⁽⁹⁾ Para información más detallada sobre dicha correspondencia, véase la Decisión nº 350/07/COL por la que se incoó el procedimiento formal de investigación, un resumen del cual se publicó en DO C 310 de 20.12.2007, p. 5 y en el Suplemento EEE nº 61 de 20.12.2007. El texto íntegro de la Decisión puede consultarse en la página internet del Órgano: www.eftasurv.int.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota anterior.

Durante el otoño de 2008 y la primavera de 2009, el Órgano y las autoridades noruegas mantuvieron contactos informales relativos a este asunto, tanto por teléfono como por correo electrónico. La información recibida por el Órgano en este contexto fue consolidada por las autoridades noruegas en una carta remitida por correo electrónico el 6 de julio de 2009 por el Ministerio de Administración y Reforma de Noruega (documento nº 523766) (11).

2. CONTEXTO RELATIVO A LA EXISTENCIA DE LA SUPUESTA AYUDA

2.1. DENUNCIA RELATIVA A LA EXISTENCIA DE AYUDA ESTATAL

La Administración de Carreteras de Noruega es responsable de la construcción y mantenimiento de carreteras nacionales, de condado y municipales, puentes y túneles. Antes del 1 de enero de 2003, la Administración de Carreteras de Noruega se valía de servicios internos de producción (en lo sucesivo denominados colectivamente «Departamento de Producción») a través de oficinas de distrito que realizaban las obras en nombre de la Administración de Carreteras. Sin embargo, en 2001-2002 las autoridades noruegas decidieron llevar a cabo una reestructuración general de las actividades internas de producción y el Gobierno propuso que el Parlamento separase las actividades de producción de la Administración de Carreteras y las transfiriera a una empresa de responsabilidad limitada propiedad del Estado (12), aunque las funciones administrativas relativas a la planificación de futuras obras, incluida la organización de licitaciones públicas, seguirían estando cubiertas por la Administración estatal.

En consecuencia, el 1 de enero de 2003, las actividades de producción del Departamento de Producción de la Administración de Carreteras fueron separadas del Estado y transferidas a una empresa de nueva creación, Mesta AS. Todos los activos, derechos y obligaciones correspondientes al Departamento de Producción se transfirieron a Mesta AS como contribuciones en especie (13). Los activos incluían la maquinaria y el equipo así como contratos de servicios firmados entre el Departamento de Producción y la Administración de Carreteras. A cambio, el Estado recibió acciones en la nueva empresa. Actualmente, Mesta AS efectúa actividades de construcción y mantenimiento en competencia con otros operadores activos en este mercado.

El denunciante alega que Mesta AS recibió ayuda estatal en infracción del 61, apartado 1, del Acuerdo EEE a través de cuatro vías: 1) el Estado financió los costes de reestructuración; 2) los bienes inmuebles transferidos a Mesta AS fueron tasados a un valor inferior al de mercado en el balance de apertura; 3) Mesta AS fue subvencionada de forma cruzada debido a la

(11) A la carta se adjuntaron los documentos nºs 523838 a 523841.

(12) La primera propuesta a este respecto se incluyó en St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001-2002). La propuesta fue detallada en St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003) bajo el título «Om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap» (Transferencia de las actividades de producción de la Administración de Carreteras a una empresa propiedad del Estado).

(13) Sección 2 de Ot.prp. nr. 6 (2002-2003) titulada «Om lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap» (Transferencia de actividades de producción de la Administración de Carreteras a una empresa estatal de responsabilidad limitada).

adquisición por la empresa de la cartera de contratos de su antecesor, el Departamento de Producción, y 4) Mesta AS no pagó los derechos de documentación y registro normalmente debidos en relación con la transferencia de la propiedad de bienes inmuebles.

A continuación se describen los hechos pertinentes para evaluar si cada una de estas medidas conlleva la existencia de ayuda estatal.

2.2. MEDIDAS DE REESTRUCTURACIÓN Y REORGANIZACIÓN

Examinando el trabajo legislativo preparatorio se constata que unos 4 750 de los 5 000 antiguos empleados del Departamento de Producción serían transferidos a la nueva empresa Mesta AS (14). Tras dicha transferencia a Mesta AS, los empleados perderían su condición de funcionarios, pero como podían rechazar tal transferencia, fueron necesarios incentivos para animarlos a aceptarla (15). Además, para garantizar la viabilidad de la empresa fue necesario reducir la plantilla en aproximadamente 1 700 personas, hasta dejarla en unas 3 050 (16).

El trabajo legislativo preparatorio establece diversas medidas de «reestructuración» previstas por las autoridades noruegas. Cuatro de ellas consistían en: i) mantenimiento temporal de los derechos a pensión como funcionarios (17), ii) mantenimiento de los regímenes especiales de prejubilación (18), iii) paquetes de jubilación anticipada; y otras medidas varias consistentes en la financiación de costes relacionados con iv) mudanzas, desplazamientos, mantenimiento de salarios y renovación de maquinaria (19). Estas medidas se denominan «medidas de reestructuración» y se financian mediante subvenciones directas. Inicialmente, se preveía otra medida v) de compensación de salarios mediante financiación directa (20). Sin embargo, inmediatamente antes de establecerse el balance de apertura de Mesta AS, las autoridades noruegas decidieron que los costes pertinentes debían ser cubiertos por una aportación de capital a Mesta AS en forma de participación en el capital.

El coste total de las cuatro medidas de reestructuración financiadas mediante subvención directa se calculó inicialmente en 1 468 millones NOK (en valor actual neto) y se preveía que el Estado la desembolsase a Mesta AS a plazos durante un período

(14) Alrededor de 250 empleados permanecerían en la Administración del Estado. Véase sección 4.2 de St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003).

(15) Carta del Ministerio de Industria y Comercio de 28.8.2009 (documento nº 528656).

(16) Sección 4.2 de St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003), que hace referencia a una reducción de 3 600 personas ya en 2003, pero que también muestra que en total las bajas rondarían las 1 700 (mediante unas 1 000 jubilaciones anticipadas, regímenes especiales de prejubilación para alrededor de 275 personas y ofrecimiento de compensación de salarios a unas 450).

(17) «Pensión como funcionario» es la traducción de «tjenestepensjon-sordning».

(18) Traducción de «Opprettholdelse av saeraldersgrense».

(19) Sección 5 de St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003).

(20) Traducción de «Ventelønn».

de tres años, desde 2003 a 2005 (21). Estos costes de reestructuración no se incluyeron en el balance de apertura de Mesta AS puesto que debían ser financiados con cargo a los presupuestos del Estado correspondientes a los ejercicios 2003, 2004 y 2005 (22).

En el presupuesto del Estado para 2006 se constata que Mesta AS recibió un total de 993,6 millones NOK del Estado para cubrir los costes de reestructuración (23). A 30 de junio de 2008, Mesta AS había gastado 879,6 millones NOK de esta cantidad y se estimaba que los costes de reestructuración totales ascendían a 1 097,8 millones NOK (hasta 2013) (24). Las autoridades noruegas han explicado que aunque inicialmente se preveía que el Estado cubriría **todos** los costes de reestructuración (lo que implicaba que si la estimación original de los costes de reestructuración de 1 468 millones NOK era insuficiente, el Estado concedería fondos adicionales), los presupuestos del Estado para 2007 y 2008 dejan claro que no se concederán a Mesta AS más fondos de reestructuración que los ya recibidos y que totalizan 993,6 millones NOK (25).

Las autoridades noruegas han explicado que, aunque sea muy poco probable, si al final del período los costes de reestructuración fueran inferiores a la cantidad recibida por Mesta AS, el excedente debería ser devuelto al Estado.

En el aspecto jurídico, las autoridades noruegas adoptaron una ley sobre la transformación de las actividades de producción de la Administración de Carreteras en las de una empresa de responsabilidad limitada propiedad del Estado, que regula parte de los derechos de los empleados transferidos desde dicha Administración a Mesta AS (en lo sucesivo denominada «la Ley Mesta») (26).

2.2.1. Generalidades

Las autoridades noruegas explicaron que el principal reto de la transferencia de empleados desde el Departamento de Producción a Mesta AS era que la nueva empresa pudiera actuar en condiciones similares a las de sus competidores y para ello estableció unas condiciones de competencia equitativas. Las autoridades noruegas decidieron transferir la plantilla a Mesta AS y hacer responsable a Mesta AS (y no a la Administración de Carreteras) de la ejecución de las medidas de transferencia y reducción de plantilla. Estos problemas y su resolución formaban parte de la liberalización y apertura del mercado nacional de la red de carreteras y fueron un requisito previo para ello. El

(21) Sección 5.1 de St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003).

(22) Sección 5 de St.prp. nr. 1 Tillegg n° 1 (2002-2003).

(23) Mesta AS recibió 357 millones NOK para 2003; 356,5 para 2004; y 280 para 2005. Véase St.prp. nr. 1 (2005-2006). El importe de 993,5 millones NOK fue redondeado a 993,6 millones NOK por las autoridades noruegas.

(24) St.prp. nr. 1 (2008-2009).

(25) Las autoridades hacen referencia al hecho de que Mesta AS ha sido más rentable de lo previsto durante los primeros tres años desde su establecimiento. Véase Libro blanco del Parlamento; «Stortingsmelding n° 13 (2006-2007)».

(26) Ley n° 84 de 13.12.2002 («lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap»).

Estado noruego no habría abierto este mercado si no hubiera podido crear una nueva empresa con personal suficiente. Las autoridades noruegas explicaron que esto sentó las bases para las negociaciones del Estado con los sindicatos sobre la transferencia de empleados del Departamento de Producción a Mesta AS. Las negociaciones dieron lugar, el 4 de junio de 2002, a un «entendimiento» entre las partes con respecto a una continuación temporal de determinados derechos de los funcionarios y a la posibilidad de ofrecer medidas, tales como la jubilación anticipada, dirigidas a reducir la plantilla (27). Los elementos específicos de este entendimiento se explican más adelante (28).

Antes del 1 de enero de 2003 se creó un consejo de dirección interino de Mesta AS (en lo sucesivo denominado «consejo interino») para representar a la futura empresa. Las autoridades noruegas explicaron que dicho consejo no participó en ninguna negociación relativa a los empleados. Sin embargo, el derecho a compensación de salarios fue incluido en la Ley Mesta (29). Por el contrario, no había ninguna ley u otro instrumento jurídico que regulase los derechos de los funcionarios.

Antes de describir los términos del entendimiento es útil resumir brevemente la situación de los empleados del Departamento de Producción antes de su transferencia a Mesta AS. Las autoridades noruegas explicaron que se trataba de empleados del Estado y que con arreglo a la legislación noruega, los empleados del Estado son considerados funcionarios (30) y que por lo tanto su pertenencia al Fondo de Pensiones del Estado (Statens pensjonskasse, SPK) es obligatoria (31). Esta pertenencia al SPK garantiza derechos a pensión como funcionarios. Además, sobre la base de una ley que establece las condiciones para tener derecho a una jubilación anticipada, algunos funcionarios del Departamento de Producción (como chóferes y cocineros) tenían derecho a jubilarse a una edad inferior y específica (32).

Puesto que el estatuto de funcionario está ligado a un empleo por el Estado, los empleados transferidos a Mesta AS dejaron de ser funcionarios el 1 de enero de 2003. Si no se hubieran adoptado las medidas relativas al empleo, dichos empleados habrían perdido los derechos ligados a su estatuto de funcionario (33). Las autoridades noruegas han explicado que conforme a

(27) Resumen de la reunión entre las autoridades noruegas y los sindicatos de 4.6.2002 (documento n° 455878).

(28) También se recogen en St.prp. Nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003).

(29) Sección 1.4 de la carta del Ministerio de Industria y Comercio de 28.8.2009 (documento n° 528656).

(30) Los derechos de los funcionarios se establecen en la Ley de la Función Pública («Lov 4. mars 1983 om statens tjenestemenn»).

(31) Ley sobre el Fondo de Pensiones del Estado («Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse»).

(32) Ley sobre regímenes especiales de prejubilación («Lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m. fl.», que se aplica solamente a los miembros del SPK. La ley pasó a aplicarse a determinadas categorías laborales del Departamento de Producción («1 116 Spesialarbeider, 1 117 Fagarbeider, 1 119 Formann, 1 122 Førstekokk, 1 130 Renholdsbetjent, 1 203 Fagarbeider med fagbrev y 1 081 Sjåfør») mediante una decisión adoptada por el Parlamento el 14.12.1995 durante las discusiones sobre St.prp. nr. 38 (1994-95).

(33) Sección 1.3 de la carta del Ministerio de Industria y Comercio de 28.8.2009 (documento n° 528656).

la legislación noruega, la transferencia del Departamento de Producción a Mesta AS se considera como «transmisión de empresas»⁽³⁴⁾. Con referencia a las normas sobre transmisión de empresas, los contratos laborales de los empleados transferidos se transmitieron a la nueva empresa, excepto en lo relativo a los derechos a pensión⁽³⁵⁾. Como la nueva empresa no formaba parte del Estado, las autoridades noruegas han explicado que los funcionarios empleados en el Departamento de Producción tenían derecho a rechazar su transferencia a Mesta AS. Sin embargo, al hacerlo correrían el riesgo de ser despedidos, con arreglo a la normativa general aplicable a los funcionarios, a menos que pudiera encontrárseles otro destino conveniente; en dicho supuesto, los funcionarios tienen prioridad para ocupar destinos vacantes en la Administración estatal, pero no derecho a una compensación de salarios⁽³⁶⁾.

Así pues, aunque los empleados podían elegir seguir siendo empleados del Estado, su transferencia desde el Departamento de Producción a la nueva entidad (Mesta AS) era un requisito previo imprescindible para la liberalización. Por ello, las autoridades noruegas tuvieron que ofrecer a los empleados incentivos adicionales para animarles a aceptar libremente la transferencia.

i) Mantenimiento temporal de los derechos a pensión como funcionarios

Tal como se explicó anteriormente, los empleados de la Administración de Carreteras tenían el estatuto de funcionarios, pero lo perdieron al ser transferidos a Mesta AS. No obstante, sobre la base del susodicho entendimiento entre los sindicatos y el Estado, se beneficiarían del mantenimiento de derechos a pensión como funcionarios durante un período transitorio de cinco años (desde el 1 de enero de 2003 hasta el final de 2007). La financiación estatal concedida a Mesta AS debería en principio cubrir los costes adicionales con objeto de garantizar a los empleados cotizaciones de pensión iguales a las de los funcionarios durante el período pertinente⁽³⁷⁾.

Como se indicó anteriormente, la pertenencia al SPK garantiza derechos a pensión como funcionarios y los costes relativos a tales derechos se pagan al SPK. Por lo tanto, para asegurar el régimen transitorio de cinco años, se mantuvo la pertenencia al SPK de los empleados. Además, para permitir que Mesta AS pagase las contribuciones de sus empleados, Mesta AS solicitó participar en el SPK, lo que le fue concedido⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Sin embargo, el alcance de este derecho no es totalmente claro. Véase la ley previa sobre protección de los trabajadores, vigente en aquel momento («Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø»).

⁽³⁵⁾ Ley sobre protección de los trabajadores, sección 73B («Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø»).

⁽³⁶⁾ Sección 4.1 de St.prp. Nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003); también reiterado en la sección 1.3 de la carta del Ministerio de Industria y Comercio de 28.8.2009 (documento nº 528656).

⁽³⁷⁾ Las autoridades noruegas explicaron que si Mesta AS decide mantener los derechos a pensión como funcionarios después de 2007, deberá soportar por sí misma los costes y el Estado no le reembolsará dichos costes.

⁽³⁸⁾ Aunque dicha pertenencia no es normalmente posible para empleados no estatales, las autoridades noruegas dieron instrucciones a SPK para hacer una excepción a este principio en virtud de una disposición de la Ley sobre el Fondo de Pensiones del Estado («Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse»). La solicitud de ingreso de Mesta no contenía ninguna referencia al susodicho plazo.

La financiación estatal de Mesta AS se limita a la diferencia entre los costes medios de un sistema de pensiones privado ordinario y los mayores costes de la pertenencia al SPK. Mientras que la estimación original de costes ascendía a unos 395 millones NOK⁽³⁹⁾, las autoridades noruegas afirmaron que a 30 de junio de 2007 los costes acumulados sumaban 277,3 millones NOK (excluidos los costes administrativos)⁽⁴⁰⁾.

ii) Mantenimiento de los regímenes especiales de prejubilación

Tal como se explicó anteriormente, algunos de los funcionarios transferidos a Mesta AS podían jubilarse anticipadamente (es decir, a los 65 años) en vez de a la edad normal de 67 años. De acuerdo con el entendimiento entre los sindicatos y el Estado, los empleados del Departamento de Producción que en el momento del establecimiento de Mesta AS (1 de enero de 2003) se encontraban a 10 años o menos de la jubilación (es decir, los de edad igual o superior a 55 años), adquirieron el derecho a mantener su régimen especial de prejubilación de 65 años⁽⁴¹⁾. Este acuerdo fue posible porque los empleados todavía seguían siendo miembros del SPK, tal como se explicó anteriormente.

La financiación estatal de Mesta AS cubre la diferencia entre el coste medio de un sistema de pensiones ordinario y el coste de mantener los regímenes especiales de prejubilación. Mientras que la estimación original de gastos ascendía a 85 millones NOK⁽⁴²⁾ (incluidos los costes administrativos, que representan alrededor del 5 % del total) los costes totales acumulados a 30 de junio de 2007 ascendían a 26,5 millones NOK (excluidos los costes administrativos)⁽⁴³⁾.

iii) Paquetes de jubilación anticipada

El entendimiento entre los sindicatos y el Estado también estipulaba que durante un período de tres años (desde el 1 de enero de 2003 hasta el final de 2005) Mesta AS podía ofrecer a los empleados transferidos desde el Departamento de Producción jubilarse a los 60 años en vez de la edad normal de 67⁽⁴⁴⁾. La jubilación anticipada podía ofrecerse a discreción de la empresa sobre la base de una evaluación individual de los empleados⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁹⁾ Sección 5 de St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003). El importe original no debía en principio ser fijo pues los parámetros de cálculo de la prima anual de pensión (que calcula el SPK como porcentaje de la renta que da derecho a pensión) varían. Los elementos que influyen en el nivel de la prima son el tipo de prima y la cotización empresarial al Seguro Nacional.

⁽⁴⁰⁾ St.prp. nr. 1 (2007-2008), p. 161.

⁽⁴¹⁾ El acuerdo sobre los regímenes especiales de prejubilación sería así aplicable hasta finales de 2012.

⁽⁴²⁾ Sección 5 de St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003).

⁽⁴³⁾ St.prp. nr. 1 (2007-2008), p. 161.

⁽⁴⁴⁾ St.prp. nr. 1 (2002-2003).

⁽⁴⁵⁾ Sección 4.3 de St.prp. nr. 1 (2002-2003).

La financiación estatal de Mesta AS cubre la diferencia entre el coste medio de un sistema de pensiones privado ordinario y el coste de ofrecer la jubilación anticipada. En los trabajos legislativos preparatorios se estimaba que la financiación por el Estado de los costes derivados de la jubilación anticipada (incluidos los administrativos, que representan alrededor del 5 % del total) supondría 911 millones NOK⁽⁴⁶⁾. Las autoridades noruegas explicaron que alrededor de 470 empleados se acogieron a esta posibilidad y que a 30 de junio de 2007 los costes totales acumulados totalizaban 691,9 millones NOK (excluidos los costes administrativos)⁽⁴⁷⁾.

iv) Mudanza, desplazamientos, mantenimiento de salarios y renovación de maquinaria

Según los documentos presupuestarios preparatorios, este elemento cubre los costes relativos a mudanza (*flyttekostnader*), desplazamientos (*pendlergodtgjørelse*); mantenimiento de salarios (*bibehold av lønn*) y renovación de maquinaria (*maskiner-sane-ring*)⁽⁴⁸⁾. Las autoridades noruegas explicaron que también incluye los costes relacionados con el traslado de oficinas (*kontorflyttekostnader*), traslado de oficinas de mantenimiento y apoyo (*støttepunkt-flyttekostnader*) y transferencia de archivos (*arkivoverføring*).

Con excepción de la medida relativa al mantenimiento de salarios (que no entró en vigor y por lo tanto no supuso ningún coste), todas las medidas se ejecutaron en el momento del establecimiento de Mesta AS y duraron hasta el final de 2005. Mientras que los costes totales de todas las medidas se calcularon originalmente en 77 millones NOK⁽⁴⁹⁾, las autoridades noruegas han explicado que, a enero de 2006, los costes totales acumulados ascendían aproximadamente a 82,4 millones NOK (excluidos los costes administrativos) y que el Estado cubrió dichos costes⁽⁵⁰⁾.

Mudanza: Costes acumulados a enero de 2006: 0,5 millones NOK

Este apartado incluye los costes derivados de la mudanza del personal de dirección y administrativo a Mesta AS. Como el personal transferido a Mesta AS pasó a ocupar puestos distintos a los que ocupaba previamente en la Administración de Carreteras, determinados empleados tuvieron que cambiar de domicilio al pasar a ejercer su nuevo empleo. Los ejemplos de costes incluyen los costes de mudanza reales y documentados (*faktiske, legitimerte kostnader ved boligkjøp*), los permisos remunerados a efectos de la mudanza (*flyttepermisjon*) y los gastos de viaje relacionados con inspecciones de las nuevas instalaciones (*visningsreise*).

Desplazamientos: Costes acumulados a enero de 2006: 6,7 millones NOK

Este apartado también incluye los costes considerados necesarios para garantizar que el personal directivo o administrativo

siguiera ejerciendo su empleo en Mesta AS en centros de trabajo situados lejos de su domicilio. Los ejemplos de costes incluyen los de desplazamiento entre el domicilio y el lugar de trabajo (*hjemreise*), los de doble alquiler (*Dekning av husleie*)⁽⁵¹⁾, la indemnización por traslado entre domicilio y trabajo (*kjøregodtgjørelse*) y dietas (*kostgodtgjørelse*).

Traslado de oficinas: Costes acumulados a enero de 2006: 7,8 millones NOK

Este apartado incluye los costes de mudanza de las oficinas de la Administración de Carreteras a la sede central y a las oficinas regionales de Mesta AS. Como ejemplos de costes pueden citarse la limpieza de las antiguas oficinas (*Rydding og rengjøring av gamle kontorer*); el embalaje del material de oficina⁽⁵²⁾ y su transporte a las nuevas oficinas (*Pakking og transport*); la preparación, equipamiento y modernización de las nuevas oficinas en Mesta AS (*Klargjøring, innredning og oppgradering av nye kontorer*); así como los costes administrativos de la mudanza (*administrasjon av flytting*).

Traslado de las oficinas de apoyo y mantenimiento: Costes acumulados a enero de 2006: 40,2 millones NOK

Este apartado incluye los costes derivados del traslado de las antiguas a las nuevas oficinas de mantenimiento y apoyo así como de reorganización de las antiguas oficinas de operaciones y apoyo en nuevas oficinas para Mesta AS. Incluye la instalación de un nuevo sistema informático, necesario por el hecho de que el Departamento de Producción compartía su sistema con otros servicios de la Administración de Carreteras. Entre los ejemplos específicos de costes se encuentra la limpieza de las antiguas oficinas de apoyo de explotación y mantenimiento (*rydding og rengjøring av gamle driftsstøttepunkt*), el embalaje de material y su transporte a las nuevas oficinas (*pakking og transport*), la preparación, equipamiento y modernización de las nuevas oficinas de apoyo de operaciones y mantenimiento (*Klargjøring, innredning og oppgradering av driftsstøttepunkt*) y la gestión de la mudanza (*administrasjon av flytting*).

Transferencia de archivos: Costes acumulados a enero de 2006: 7,2 millones NOK

Este apartado incluye los costes de instalación de archivos electrónicos y físicos en Mesta AS. Cubre los costes de separar los archivos pertinentes y no pertinentes en la Administración de Carreteras y los relativos al establecimiento de nuevos archivos en Mesta AS. Entre los ejemplos de costes pueden citarse los de evaluación de los recursos necesarios para cada archivo (*Ressursbehov pr. arkiv*), fotocopiado (*kopiering*), transporte (*frakt*), preparación (*klargjøring*) y control de calidad (*kvalitetssikring og sikkerhetsarbeid*).

⁽⁴⁶⁾ Sección 5 de St.prp. nr. 1 Tillegg n° 1 (2002-2003).

⁽⁴⁷⁾ St.prp. nr. 1 (2007-2008), p. 161.

⁽⁴⁸⁾ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003).

⁽⁴⁹⁾ Sección 5 St.prp. nr. 1 Tillegg n° 1 (2002-2003).

⁽⁵⁰⁾ St.prp. nr. 1 (2007-2008), p. 161.

⁽⁵¹⁾ Por ejemplo, el alquiler de una habitación durante la semana.

⁽⁵²⁾ Excepto los archivos, incluidos en otra partida separada que se detalla más abajo.

Renovación de maquinaria: Costes acumulados a enero de 2006: 20 millones NOK

Aunque este apartado parece sugerir que cubre los costes relacionados con la reparación o renovación de máquinas, no es así. Las autoridades han explicado que antes de la reforma, el Departamento de Producción realizó obras en cuyo contexto se habían dejado maquinaria y otros equipos en edificios y emplazamientos de obras⁽⁵³⁾. Por lo tanto, este apartado incluye la responsabilidad residual por los contratos de obras previos y la limpieza de emplazamientos (*opprydding*) y eliminación, desmontaje y transporte de la maquinaria innecesaria (*sfierning, skrotting, og fraktkostnader*). Las máquinas retiradas eran viejas, estaban estropeadas y no tenían ninguna utilidad para las actividades empresariales y por lo tanto no entraron en la evaluación del valor de la maquinaria (o de la empresa en conjunto)⁽⁵⁴⁾. Las autoridades noruegas han explicado que Mesta AS asignó parte del trabajo a subcontratistas en condiciones comerciales. La otra parte del trabajo fue realizada por la propia Mesta AS a una tarifa horaria (excluyendo el margen de beneficio) inferior en aquel momento a la de mercado para un trabajo similar⁽⁵⁵⁾. Las autoridades noruegas han presentado documentación consistente en listas de facturas de subcontratistas y los precios cobrados por la propia Mesta AS⁽⁵⁶⁾.

v) **Compensación salarial**

El apartado de compensación de salarios (*ventelønn*) no forma parte de lo que las autoridades noruegas citan como «costes de reestructuración». No obstante, la compensación de salarios formó parte de los incentivos ofrecidos para animar a los empleados a aceptar su traslado a Mesta AS. Esta compensación debería considerarse en el contexto de la necesidad de reducir el tamaño de la plantilla.

Aunque los empleados transferidos del Departamento de Producción perdieron su estatuto de funcionarios, ciertos derechos específicos derivados de dicho estatuto se mantuvieron durante un período limitado. Algunos de estos derechos están regulados en la Ley Mesta⁽⁵⁷⁾, en cuya sección 4 se establece que durante un período de tres años desde su contratación por Mesta AS, el 1 de enero de 2003, los empleados que fueren despedidos posteriormente y reunan determinadas condiciones (por ejemplo, antigüedad mínima en el empleo de un año) tienen derecho a presentarse a un puesto apropiado en la Administración del Estado (*fortrinnsrett til annen statlig stilling*) o, en caso de que no pueda ofrecerse tal puesto, a recibir una compensación de salarios (*ventelønn*).

⁽⁵³⁾ Las autoridades noruegas han actualizado la explicación aportada en la Decisión de incoación a este respecto. Contrariamente a lo afirmado en la Decisión de incoación, este apartado no incluye emplazamientos propiedad del Departamento de Producción y transferidos a Mesta AS, sino solo equipos de trabajo abandonados en solares en la red nacional de carreteras.

⁽⁵⁴⁾ La identificación de la maquinaria inutilizable y del equipo restante fue llevada a cabo por los responsables de maquinaria de Mesta AS bajo la supervisión del Director de logística y compras. El auditor de Mesta verificó que el uso de los fondos se atuvo a las instrucciones internas (basadas en trabajos legislativos preparatorios tales como St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003)).

⁽⁵⁵⁾ Véase el anexo 3 a la carta de las autoridades noruegas de 6.7.2009 (documento nº 523766).

⁽⁵⁶⁾ Véase el anexo 3 a la carta de las autoridades noruegas de 6.10.2006 (documentos nºs 392699 y 392700).

⁽⁵⁷⁾ Ley de 13.12.2002 («lov 13. desember 2002 om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap»).

La compensación de salarios está regulada por la Ley de la Función Pública⁽⁵⁸⁾. Se trata de una disposición que establece que los funcionarios despedidos por motivos de excedente de plantilla y a quienes no se haya ofrecido otro puesto conveniente (en las condiciones y con las limitaciones temporales establecidas en la Ley) tendrán derecho a las dos terceras partes de su salario a partir de la fecha en que se les comunique el despido.

Aunque los costes relativos a la compensación de salarios formaban inicialmente parte de los costes de reestructuración, el Ministerio de Trabajo decidió más tarde que los costes estimados debían tenerse en cuenta al calcular el tamaño del capital de Mesta AS. Es decir, los medios de financiación de los costes pertinentes serían inyectados por el Estado en Mesta AS como participación en el capital⁽⁵⁹⁾. La razón de este planteamiento era que la financiación mediante capital debía traducirse en un uso más cauteloso del despido como herramienta de reorganización de la nueva empresa. En cambio, debería hacerse un mayor uso de otros instrumentos (más baratos) de reorganización, tales como los permisos con salario reducido, los paquetes de pensión, etc.

Aunque originalmente se preveía que 450 empleados estarían cubiertos por el sistema de compensación de salarios, con un coste total aproximado de 512 millones NOK⁽⁶⁰⁾, este cálculo fue actualizado en octubre de 2002, reduciendo la cifra a 150 empleados con un coste total aproximado de 150 millones NOK⁽⁶¹⁾. Por lo tanto, fue esta última cantidad la que se tuvo en cuenta al determinar el capital de Mesta AS.

Para contener los costes, Mesta AS hizo uso de los siguientes instrumentos alternativos (más baratos) para reducir su plantilla⁽⁶²⁾. No obstante, las autoridades noruegas explicaron que los costes combinados de tales medidas y la compensación de salarios totalizan 359 millones NOK (de los cuales 255,1 se habían gastado antes del 21 de diciembre de 2008), lo que por lo tanto excede con mucho el importe inyectado para cubrir tales costes:

Paquete de finiquito: acuerdo por el cual los empleados abandonan su puesto sin tener derecho al beneficio de la compensación de salarios a cambio de recibir hasta un máximo de un año de salario así como ayuda financiera para encontrar otro empleo.

⁽⁵⁸⁾ Ley de la Función Pública («lov 4. mars 1983 om statens tjenestemenn»).

⁽⁵⁹⁾ Véase sección 4.4 de St.prp. nr. 1 Tillegg nº 1 (2002-2003). Las autoridades noruegas han explicado que aunque el Estado es responsable de pagar la compensación de salarios directamente a quienes tienen derecho a la misma, el Estado exige el reembolso de los costes por parte de Mesta AS, que a su vez recibe financiación del Estado en forma de participación en el capital con el fin de cubrir tales costes.

⁽⁶⁰⁾ Las autoridades noruegas explicaron que se equivocaron cuando declararon primero que el importe inyectado para cubrir los costes era de 512 millones NOK. Véase sección 2.2 (v) de la parte I de la Decisión de incoación.

⁽⁶¹⁾ Sección 3.2.2.8 del informe de octubre de 2002 presentado por las autoridades noruegas, titulado: «Cálculo del valor» y redactado por Ernst & Young.

⁽⁶²⁾ La aplicación de los instrumentos alternativos también incluía diferentes tipos de costes administrativos.

Paquete de pensión: acuerdo por el cual los empleados abandonan su puesto a los 62 años a cambio de una garantía del 66 % de su sueldo hasta la edad de jubilación de 67 años y de seguir acumulando derechos a pensión normalmente durante dicho período.

Excedencia con salario reducido: acuerdo para inducir a los empleados que adquirirían derecho a recibir la jubilación anticipada (a los 60 años) entre 2003 y 2005 a jubilarse inmediatamente ofreciéndoles a cambio el 66 % de su sueldo hasta el momento en que habrían adquirido derecho a la jubilación anticipada.

2.3. VALOR DE LA MAQUINARIA, LOS EQUIPOS, LOS BIENES INMUEBLES Y LOS EDIFICIOS EN EL BALANCE DE APERTURA

A continuación se describe el proceso de establecimiento del valor de los bienes inmuebles en el balance de apertura final de Mesta AS. A tal efecto se contrató a dos auditores: Ernst & Young, contratado por la Administración de Carreteras para establecer la nueva empresa, y Deloitte & Touche, contratado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para realizar un control de calidad de la tasación de los activos y la propuesta de balance de apertura, así como para verificar el proceso, métodos y principios aplicados en este contexto. Posteriormente, Ernst & Young ejerció como auditor de Mesta AS.

En resumen, en mayo de 2002 los auditores comenzaron a evaluar el valor de los activos sobre la base del principio de continuidad simulada (es decir, el valor contable reconstruido), pero cambiaron el principio de evaluación por el de «valor real» en agosto de 2002. Se realizaron evaluaciones individuales (o de grupo) tanto por lo que se refiere a la maquinaria como a los bienes inmuebles (descritos detalladamente en la sección 2.3.1.). En octubre de 2002, los auditores evaluaron el valor razonable de las actividades empresariales totales de Mesta AS como empresa en funcionamiento sobre la base del método de tesorería descontada (descrito detalladamente en la sección 2.3.2.) mostrando que el valor total de la empresa (es decir, el capital operativo) era inferior al valor resultante de las evaluaciones de los activos individuales. Puesto que la ley noruega sobre empresas de responsabilidad limitada establece que el capital no puede sobrepasar el valor total de la empresa, el valor de los bienes individuales (o grupos de bienes individuales) se redujo.

2.3.1. Evaluación por separado del valor de los activos

vi) Maquinaria

Para evaluar el valor de los activos, la Administración de Carreteras, Arthur Andersen & AS, el abogado del Gobierno noruego, Via Nova y Skagerak Forsikringsmegling AS prepararon un informe con fecha de 10 de mayo de 2002 titulado «Balance de apertura»⁽⁶³⁾. En principio, la evaluación se basó en el «valor contable». Sin embargo, como la Administración del Estado no está sujeta a la Ley contable⁽⁶⁴⁾, hubo que recalcular los valores consignados en los libros del Departamento de Producción a los que habrían sido en la hipótesis de que dicho Departamento

⁽⁶³⁾ El título original del informe es «Åpningsbalanse».

⁽⁶⁴⁾ Regnskapsloven.

estuviera sujeto a la Ley general contable⁽⁶⁵⁾. Por tanto, el principio de evaluación era más bien «creación retroactiva de valor contable» o simplemente «continuidad simulada». Sobre esta base, el valor de la maquinaria declarado en los libros del Departamento de Producción a 1 de enero de 2002, de 1 111 millones NOK, fue ajustado a 866 millones. El 1 de enero de 2003, el valor volvió a ajustarse a 747 millones NOK.

Sin embargo, un informe posterior, de agosto de 2002, titulado «Balance de apertura»⁽⁶⁶⁾ y elaborado por la Administración de Carreteras, Ernst & Young, Via Nova y Skagerak Forsikringsmegling AS, revela que en julio de 2002 se decidió que los activos del Departamento de Producción que serían transferidos a Mesta AS debían evaluarse sobre la base del principio de «valor real» y no de «continuidad simulada» puesto que el primero es un principio de evaluación más transparente.

El informe de diciembre de 2002 titulado «Suplemento al balance de apertura: Evaluación del valor de los activos», redactado por la Administración de Carreteras, Ernst & Young, Via Nova, OPAK y Skagerak Forsikringsmegling AS presenta el valor de la maquinaria basado en el valor real⁽⁶⁷⁾. Para determinar el valor real se siguieron dos planteamientos: para ciertos grupos de máquinas el punto de partida fue el valor contable registrado en la Administración del Estado, ajustado a la aplicación del impuesto sobre el valor añadido, los períodos de depreciación y determinadas evaluaciones discrecionales. Para otros grupos de máquinas, los valores se basaron en evaluaciones y precios externos⁽⁶⁸⁾. Sobre esa base, el valor real de la maquinaria se calculó en 572 millones NOK y el valor total de todos los activos, en 1 162 millones NOK⁽⁶⁹⁾.

Ernst & Young explicó posteriormente que los cálculos que aparecen en el susodicho informe, que utiliza como punto de partida el valor contable de continuidad simulada de 747 millones NOK para llegar a un valor real de 572 millones NOK, son engañosos ya que no formaron parte del proceso para determinar el valor real de la maquinaria pendiente de transferencia a Mesta AS.

vii) Bienes inmuebles

En el informe de mayo de 2002 titulado «Balance de apertura» el valor contable de los bienes inmuebles registrado por la Administración del Estado a 1 de enero de 2002 ascendía a 596 millones NOK. Tras la exclusión de determinados bienes que no debían ser transferidos a Mesta AS y la aplicación de ajustes sobre la base del principio de continuidad simulada, el valor se estableció en 277 millones NOK.

⁽⁶⁵⁾ Esto implica tener en cuenta las diferencias en cuanto a los períodos de depreciación y al tratamiento del impuesto sobre el valor añadido.

⁽⁶⁶⁾ El título original del informe es «Åpningsbalanse».

⁽⁶⁷⁾ Página 11 del informe.

El título original del informe es «Åpningsbalanse Supplering: Verdiderivering av eiendeler».

⁽⁶⁸⁾ Por lo tanto, este planteamiento se basó en una evaluación de activos individuales.

⁽⁶⁹⁾ Sobre la base de las explicaciones aportadas por Ernst & Young en un correo electrónico de 11.11.2008 (documento nº 512771).

Tras el cambio del principio de evaluación de continuidad simulada al de valor real, los bienes inmuebles fueron tasados por un experto independiente del sector, OPAK. Las autoridades noruegas presentaron una tasación de los expertos de 28 de agosto de 2002 en la que OPAK evaluaba 375 propiedades en aproximadamente 336 millones NOK⁽⁷⁰⁾. Un informe de seguimiento de 31 de octubre de 2002 redactado por OPAK constataba que tras añadirse, entre otras, 16 propiedades, el valor aproximado pasaba a 395 millones NOK. Ernst & Young explicó que posteriormente, tras excluir las propiedades que no debían transferirse a Mesta AS y la aplicación de correcciones para las propiedades alquiladas⁽⁷¹⁾, el valor de los bienes inmuebles se fijaba en 331 millones NOK⁽⁷²⁾.

El informe de diciembre de 2002 titulado «Suplemento al balance de apertura: Evaluación del valor de los activos» muestra que mientras que la evaluación del valor de los activos basado en el principio de continuidad simulada era de 596 millones NOK, la aplicación del principio de valor real dio lugar a un valor de 331 millones.

2.3.2. Evaluación del valor con el método de tesorería descontada

Paralelamente a las evaluaciones individuales de los activos, pero de forma separada, se efectuó una evaluación del valor razonable total de la empresa como empresa en funcionamiento sobre la base del método de tesorería descontada, resumido en un informe de octubre de 2002 titulado «Evaluación del valor» y elaborado por Ernst & Young⁽⁷³⁾ que concluye que aplicando el método de tesorería descontada, el capital operativo⁽⁷⁴⁾ es aproximadamente de 600 millones NOK (con un margen del +/- 25 %). El análisis se basó en una evaluación de la tesorería para 2003-2012, en cuyo período se calculó un valor negativo actual de 300 millones NOK y un valor terminal superior a 900 millones NOK⁽⁷⁵⁾. La tasa de rendimiento se estableció en un 6,7 % nominal con respecto a los activos totales después de impuestos⁽⁷⁶⁾.

Ernst & Young explicó que el capital operativo (600 millones NOK) está compuesto por activos totales menos deuda a corto plazo. A título comparativo, la estimación resultante de la evaluación individual de activos fue de 1 162 millones NOK. Si la deuda a corto plazo (464 millones NOK) se excluye de los

⁽⁷⁰⁾ Esta cifra tiene en cuenta las ventas previstas. Sin tenerlas en cuenta, el valor sería de 420, 486 y 240 millones NOK. Se inspeccionaron 100 de 375 propiedades.

⁽⁷¹⁾ Se aplicaron correcciones para bienes que se pensaba que probablemente eran propiedad de la Administración de Carreteras, pero que solo estaban alquiladas, y viceversa.

⁽⁷²⁾ Ernst & Young confirmó que el valor de las propiedades seleccionadas para su transferencia asciende a 331 millones NOK.

⁽⁷³⁾ Traducción del título noruego «Verdivurdering».

⁽⁷⁴⁾ «Sysselsatt kapital».

⁽⁷⁵⁾ El informe sobre tesorería descontada se basa en el supuesto de reducción de la plantilla.

⁽⁷⁶⁾ Está compuesto por un tipo de interés libre de riesgo del 6 % antes de impuestos, o del 4,2 % después de impuestos (del 28 %), una prima de riesgo después de impuestos del 2,1 % (0,35 % de 6 %) y una corrección para el factor de pérdida de prima en concepto de deuda del 0,4 %. Se ha calculado sobre la base del «modelo de valoración de activos financieros» (MVAF): Rendimiento previsto de los activos (R) = tipo de interés libre de riesgo (r) más beta del activo (b) × {rendimiento previsto en la cartera de mercado – tipo de interés libre de riesgo (r)}.

1 162 millones NOK, el capital operativo⁽⁷⁷⁾ asciende a 698 millones NOK. Esto es superior al capital operativo de 600 millones NOK que resulta de una evaluación basada en el valor razonable total de la empresa (es decir, el método de tesorería descontada). La legislación noruega sobre empresas de responsabilidad limitada establece que el capital no puede sobrepasar el valor total de la empresa y por lo tanto fue necesario reducir el valor de los activos⁽⁷⁸⁾. Por tanto, Ernst & Young redujo el valor de los activos para reducir el capital operativo a 619 millones NOK, tal como se muestra en el siguiente cuadro⁽⁷⁹⁾:

Activo inmovilizado	1 053
Activo corriente	109
Deuda a corto plazo	(464)
Neto	698
Ajuste a la baja de maquinaria	(25)
Ajuste a la baja bienes inmuebles	(54)
Ajuste a la baja total	(79)
Valor después del ajuste a la baja	619
Deuda (pensiones)	319
Capital propio	300
Capital en efectivo	1 600
Capital total en el balance de apertura	1 900

Tal como se constata en dicho cuadro, se efectuó un ajuste a la baja de 79 millones NOK. Debido a la gran incertidumbre sobre el valor de los bienes inmuebles y de la maquinaria, el ajuste a la baja se asignó a dichos activos de la siguiente forma:

Valor real calculado de la maquinaria	572
Compras	44
Ajuste a la baja	(25)
Valor en el balance de apertura	591
Valor real estimado de los bienes inmuebles	331
Compras	4
Ajuste a la baja	(54)
Valor en el balance de apertura	281

⁽⁷⁷⁾ Es decir, valor neto de los activos.

⁽⁷⁸⁾ «Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper», sección 2-6 (1) (4). Ernst & Young declaró que «Da samlet verdi var estimert til NOK 600 m, var det basert på Aksjelovens krav om at egenkapitalen ikke kan oppføres med en samlet verdi som overstiger verdien av virksomheten totalt sett, ansett nødvendig å foreta en nedjustering av verdien av de tilførte eiendeler».

⁽⁷⁹⁾ Ernst & Young explicó que la diferencia entre 619 y 600 se consideró como poco importante; documento 512771.

2.3.3. Control de calidad

Paralelamente al proceso para determinar el valor real, en octubre de 2002 Deloitte & Touche comenzó a cotejar las primeras tasaciones de activos (basadas en la continuidad simulada) con los resultados de la tesorería descontada. Sobre esta base, Deloitte & Touche constató que el valor (continuidad simulada) de los bienes inmuebles tenía que reducirse desde 1 137⁽⁸⁰⁾ hasta 937 millones NOK (es decir, en 200 millones NOK)⁽⁸¹⁾.

2.3.4. Evaluación del valor del balance de apertura final

El valor del balance de apertura final de 1 de enero de 2003 preparado por Mesta AS con ayuda de Ernst & Young, Via Nova Plan y Trafikk AS (anexo A) muestra un valor total de bienes inmuebles de 977 millones NOK⁽⁸²⁾.

Asimismo, confirma que el valor de la maquinaria de 572 millones NOK recogido en el informe de diciembre de 2002 (titulado «Suplemento al balance de apertura: Evaluación del valor de los activos») fue ajustado a la baja en 25 millones NOK para quedar establecido en 547 millones. La adición de otras inversiones y de ajustes menores dejó el valor final de la maquinaria en 594 millones NOK.

Tras efectuar determinadas compras por importe de 4 millones NOK, el valor de los bienes inmuebles ascendía a 335 millones NOK y el ajuste a la baja de 54 millones NOK (necesario debido al resultado de la tesorería descontada) significó que el valor de los bienes inmuebles era de 281 millones NOK.

2.4. TRANSFERENCIA DE CONTRATOS TRANSITORIOS Y DE SU VALOR AL BALANCE DE APERTURA

2.4.1. Contratos de obras

Las autoridades noruegas explicaron que desde el 1 de enero de 2003 todos los nuevos contratos de obras (para carreteras, túneles, muelles, puentes, etc.) estaban sujetos a un procedimiento de contratación pública.

Sin embargo, hubo que transferir a Mesta AS los proyectos de obras existentes con el fin de finalizar los proyectos en curso. Los contratos existentes variaban en su complejidad y duración, pero todos expiraban en el plazo de uno o dos años tras el establecimiento de Mesta AS. Las autoridades noruegas explicaron que los contratos de obras se transfirieron a Mesta AS a los

⁽⁸⁰⁾ Maquinaria: 747 millones, bienes inmuebles: 331 millones y otros activos: 59 millones.

⁽⁸¹⁾ Con fecha de 12 de diciembre de 2002 y titulado «Evaluación de una propuesta de determinación del valor y del balance de apertura». Aunque Deloitte & Touche expresó cierta preocupación por la evaluación del valor de la tesorería descontada, concluyó que era el mejor cálculo del valor de los activos y que podía utilizarse para un ajuste a la baja de los activos operativos.

⁽⁸²⁾ Además de la maquinaria y de los bienes inmuebles, otros activos sumaban 102 millones NOK.

precios fijados originalmente para tales contratos. En opinión de las autoridades noruegas, dichos precios reflejaban los precios de mercado. Con anterioridad al 1 de enero de 2003, una buena parte de los contratos de obras habían sido licitados y por lo tanto la Administración de Carreteras tenía cierta experiencia en lo tocante a precios de mercado. Por otra parte, los precios de los contratos internos de obras concluidos entre la Administración de Carreteras y el Departamento de Producción tenían que atenerse a directrices internas relativas a cómo establecer el importe de los contratos internos⁽⁸³⁾ que especificaban que la experiencia sobre precios adquirida en el contexto de licitaciones abiertas debía formar la base para establecer los precios de los contratos internos de tal forma que tales precios de licitación pública debían utilizarse directamente o debían basarse en estimaciones cotejadas en condiciones de mercado y (en su caso) ser reducidos hasta el nivel de mercado⁽⁸⁴⁾. En cualquier caso, la condición general de la Administración de Carreteras era que los precios fijados en acuerdos internos debían reflejar el nivel de los precios de mercado⁽⁸⁵⁾. Finalmente, las autoridades noruegas tambiénclararon que aparte de los impuestos y tasas establecidos sobre todos los servicios, las normas fiscales y de otro tipo no influyeron en el precio al que se transfirieron los contratos⁽⁸⁶⁾.

Los precios de transferencia de los contratos a Mesta AS fueron iguales a los utilizados para determinar los ingresos de los contratos en el análisis de tesorería descontada.

2.4.2. Contratos de explotación y mantenimiento

Mesta AS asumió 102 contratos existentes de explotación y mantenimiento (*funksjonsavtaler*)⁽⁸⁷⁾, todos ellos relativos a obras tales como asfaltado de carreteras, así como su pintado, drenaje, cierre y protección contra inundaciones y avalanchas, que expirarían en un plazo máximo de cuatro años, es decir, en el tercer trimestre de 2006, y que teniendo en cuenta su duración pueden clasificarse en las cuatro categorías establecidas más abajo. Una vez finalizados dichos contratos de explotación y mantenimiento, la Administración de Carreteras licitó públicamente aproximadamente el 25 % de los contratos a 1 de septiembre cada año, de la siguiente forma:

— Categoría A: 24 contratos, que expiraron durante el otoño de 2003,

— Categoría B: 25 contratos, que expiraron durante el otoño de 2004,

⁽⁸³⁾ Las directrices internas se denominaban «Oppgave-og rollefordelings-avtaleformer mellom myndighet og produksjon».

⁽⁸⁴⁾ Según las explicaciones facilitadas por las autoridades noruegas sobre su interpretación de las secciones 2 y 5 de las directrices internas.

⁽⁸⁵⁾ Esto se recoge, entre otros lugares, en las secciones 3.3 y 8 de las directrices internas.

⁽⁸⁶⁾ Contrariamente a lo afirmado en la Decisión de incoación, no había ningún mecanismo de ajuste a posteriori.

⁽⁸⁷⁾ Los 102 contratos se establecieron sobre la base de 67 contratos de explotación y mantenimiento entre el Servicio de Producción y la Administración de Carreteras.

- Categoría C: 27 contratos, que expiraron durante el otoño de 2005,
- Categoría D: 26 contratos, que expiraron durante el otoño de 2006.

Aunque cada categoría cubre contratos que abarcan zonas geográficas repartidas uniformemente por Noruega (a fin de asegurar la estabilidad en la prestación de servicios) las categorías también corresponden al nivel de dificultad del trabajo a realizar. A este respecto, la categoría A incluye los trabajos más sencillos en zonas pequeñas (es decir, zonas que plantean pocas dificultades desde el punto de vista del tráfico y de las condiciones y atmosféricas y del tipo de carretera), mientras que la D corresponde a contratos de obras de carácter difícil tanto por lo que respecta a la carretera (por ejemplo, carreteras de montaña y las que bordean acantilados) como al tráfico y al tiempo. Las categorías B y C cubren contratos de dificultad intermedia.

Las autoridades noruegas explicaron que los precios de los servicios previstos en los contratos de explotación y mantenimiento firmados por el Departamento de Producción se mantuvieron tras la transferencia de los contratos a Mesta AS.

2.4.3. Valor de transferencia de los contratos

Los precios de transferencia de los contratos se recogen en un cuadro en formato Excel presentado por las autoridades noruegas que es similar al presentado previamente por Veidekke ASA⁽⁸⁸⁾. Tras la Decisión de incoación, las autoridades noruegas actualizaron la estimación del precio total de transferencia de los contratos de obras a Mesta que pasó así de 960 a 942 millones NOK⁽⁸⁹⁾. Las autoridades noruegas también actualizaron el cálculo del precio total al que se transfirieron los contratos de explotación y mantenimiento a Mesta, desde 5 750 a 5 866 millones NOK. La descripción no indica el precio de contratos individuales.

2.4.4. Nivel de precios resultante de las licitaciones subsiguientes

Un informe encargado y publicado por la Dirección de Carreteras, Via Nova Plan y Trafikk AS analiza el nivel de precios de los contratos en diciembre de 2003 (en lo sucesivo denominado «informe Via Nova»), mostrando que varios contratos transitorios de explotación y mantenimiento transferidos a Mesta AS fueron objeto de licitación pública en enero de 2003. Una de las conclusiones del informe era que el nivel de coste de los contratos transitorios sujetos a licitación pública durante 2003 habrían supuesto un coste un 32 % inferior al coste original de contratos transitorios comparables transferidos a Mesta AS. Las

autoridades noruegas comentaron que es correcto que la Administración de Carreteras no renegoció la obtención de una reducción de precios para los contratos transitorios (restantes).

Las autoridades noruegas presentaron un resumen de los precios resultantes de la licitación de los contratos de explotación y mantenimiento entre 2003 y 2006. Los importes recogidos en la descripción que presentaron son (con algunas discrepancias) similares a los declarados en un cuadro en formato Excel presentado por Veidekke ASA, que también incluye un cuadro que compara la oferta ganadora (es decir, la más baja) en cada licitación con los precios a los que se transfirieron los contratos. La comparación presentada por Veidekke ASA muestra que para los contratos licitados entre 2003 y 2006, los precios de las ofertas que resultaron ganadoras eran generalmente inferiores a los precios de los contratos transferidos previamente a Mesta AS. Por otra parte, el resumen también muestra que los precios ofertados por la propia Mesta en licitaciones subsiguientes son inferiores a los de los contratos transferidos a Mesta AS⁽⁹⁰⁾:

<i>(en millones NOK)</i>			
Año de licitación	Precio oferta ganadora	Importe en que el precio del contrato de transferencia supera al precio ganador	Importe en que el precio del contrato de transferencia supera las ofertas de licitación de Mesta AS
2003	1 226,6	94	67
2004	1 605,2	328	282
2005	1 857,1	760	563
2006	7 455,5	948	900

El análisis de los contratos de explotación y mantenimiento sometidos a licitación pública entre 2003 y 2006 presentados por las autoridades muestra que Mesta AS obtuvo 14 de los 24 contratos licitados en 2003, 13 de 25 en 2004, 20 de 29 en 2005 y 21 de 30 en 2006⁽⁹¹⁾. Esto significa que de un total de 108 contratos Mesta AS se hizo con 68, es decir, con aproximadamente el 62,7 % de los mismos.

2.4.5. Exámenes de precios previos y experiencia de la Administración de Carreteras

Las autoridades explicaron que antes del establecimiento de Mesta AS, el Parlamento noruego apoyó cinco contratos piloto que la Administración de Carreteras tenía previsto someter a licitación pública. Las autoridades explicaron que los precios resultantes se utilizaron para evaluar internamente este tipo de contrato (tanto antes como después de la decisión de crear

⁽⁸⁸⁾ Véase la subsección C de la sección 2.4 de la Decisión de incoación.

⁽⁸⁹⁾ La diferencia resulta de la inclusión de más decimales en la cifra actualizada. Las cifras representan los valores restantes en el momento en que los contratos se transfirieron del Departamento de Producción a Mesta AS.

⁽⁹⁰⁾ Los precios del cuadro en formato Excel fueron calculados como precios anuales por Veidekke ASA para permitir su comparación con el precio presentado en los anuncios de licitación.

⁽⁹¹⁾ Las cifras varían ligeramente en relación con las presentadas por Veidekke ASA.

Mesta AS en 2001). Sin embargo, los precios no se han utilizado como base para fijar los precios de los contratos transitorios. A la pregunta del Órgano de la razón de ello, las autoridades noruegas explicaron que se había decidido que el valor de los contratos transitorios debía determinarse utilizando la base de coste para los contratos.

Según las autoridades, los precios de las ofertas que resultaron ganadoras en los cinco contratos piloto fueron los siguientes:

- Bærum (1998), cinco años: 74 940 000 NOK
- Nedre Romerike (1999), cinco años: 56 000 000 NOK
- Ibestad Dyrøy (1999), cuatro años: 30 418 400 NOK
- Lågendalen (2000), cuatro años: 45 706 323 NOK
- Våler og Åsnes (2001), cinco años: 39 018 023 NOK

En diciembre de 2000, la Administración de Carreteras elaboró un informe en el que examinaba la competitividad de los servicios de explotación y mantenimiento del Departamento de Producción⁽⁹²⁾. El informe contiene resultados preliminares de agosto de 2000 y la capacidad de competir se calculó identificando la relación entre los costes calculados de un contrato y el precio acordado. En el caso de los contratos del Departamento de Producción, los costes representaron el 94 % del precio mientras que para los firmados por empresas privadas, representaron el 71 % del precio. Parece que estos contratos piloto formaron la base para llegar a esta conclusión. En la página 7 del informe se cita al contrato Bærum con un valor anual medio de 15 millones NOK como consecuencia de la licitación pública. Esta cifra es el resultado del precio por kilómetro de carretera de 125 000 NOK × 120 km, lo que es igual a 15 millones NOK (o 75 millones NOK durante cinco años)⁽⁹³⁾. El contrato de Nedre Romerike se cita en el informe con un valor anual de 11,2 millones NOK (precio por km de carretera de 50 000 NOK × 198 km, igual a 9,9 millones NOK o 49,5 millones NOK durante cinco años)⁽⁹⁴⁾.

Independientemente de esto y sobre la base de preguntas planteadas por la Comisión de Transportes del Parlamento al Ministerio de Transporte en 1999-2000 sobre la situación de la Administración de Carreteras, se constató que, sobre la base de un análisis realizado en Akershus, el nivel de precios de

⁽⁹²⁾ Informe nº 110 «Produksjonsavdelingens konkurransesituasjon Drift og vedlikehold, Statens vegvesen a Akershus».

⁽⁹³⁾ Los detalles relativos a la longitud de las carreteras y a los precios por km proceden de un informe sobre una reunión entre la Comisión de Transportes del Parlamento y la Asociación de Empresarios del Asfalto con fecha de 19 de octubre de 2000.

⁽⁹⁴⁾ Sin embargo, hay una cierta discrepancia en el precio del contrato de Nedre Romerike reflejado en el informe y el precio presentado por las autoridades noruegas.

los contratos de explotación y mantenimiento era superior en un 20-25 % al de los contratos privados⁽⁹⁵⁾. Por otra parte, en un comunicado de prensa de 17 de abril de 2001, la Administración de Carreteras hace referencia a que una comparación entre cuatro contratos de prestación de servicios de mantenimiento y explotación por operadores privados y otros contratos ejecutados por los servicios correspondientes del Departamento de Producción, mostró que la oferta de precios más baja entre los proveedores privados era alrededor de un 15-20 % inferior a la del Departamento de Producción.

2.4.6. *Contratos de transición y balance de apertura*

Las autoridades noruegas explicaron que los contratos transitorios eran activos que formaban parte de la tesorería descontada y por lo tanto se tuvieron en cuenta al evaluar el valor total de Mesta AS. Sin embargo, sobre la base de los resultados de la tesorería descontada, el valor de la cartera de contratos⁽⁹⁶⁾ era demasiado bajo para asignarle un valor⁽⁹⁷⁾.

2.4.7. *Obligación temporal de servicio público*

Las autoridades noruegas han explicado que de conformidad con el artículo 59, apartado 2, del Acuerdo EEE, las autoridades noruegas impusieron a Mesta AS la obligación de que a partir del 1 de enero de 2003 garantizase la obligación de servicio público en forma de servicios de explotación y mantenimiento de la red nacional de carreteras. Esta obligación fue reducida gradualmente para extinguirse el 1 de septiembre de 2006. La obligación de servicio público se describe detalladamente en un informe sobre normas de explotación y mantenimiento publicadas por la Administración de Carreteras en 1999 y actualizadas en 2003⁽⁹⁸⁾. El informe establece los requisitos fundamentales para garantizar que las normas relativas a las obras de explotación y mantenimiento sean suficientes para mantener la seguridad vial mediante el establecimiento de normas o acciones concretas en materia de túneles, drenaje, superficies, puentes, muelles y aceras (en lo sucesivo denominado «informe de normalización»)⁽⁹⁹⁾. Este informe también establece normas específicas relativas a un mantenimiento fiable durante el invierno para garantizar la seguridad vial. El servicio se confió a Mesta AS mediante una cláusula en cada contrato que le fue otorgado donde se describen brevemente las normas pertinentes y se remite al informe de normalización para la explotación y el mantenimiento.

⁽⁹⁵⁾ «Spørsmål fra Samferdselskomiteen om St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011»; «Spørsmål 28: Konkurransesituasjonen mellom Statens vegvesens produksjonsvirksomhet og den private asfaltbransjen». La pregunta (nº 28) y la respuesta aparecen en Innst.S. nr. 119 (2000-2001) de 9.2.2001, p. 183. La cuestión formaba parte del contexto para la recomendación de la Comisión de Transportes relativa a St.meld. Nr. 46 (1999-2000), que se aprobó el 29.9.2000.

⁽⁹⁶⁾ Incluyendo tanto los contratos existentes como los futuros durante el período de 10 años de la tesorería descontada.

⁽⁹⁷⁾ Ernst & Young declaró que «dado que el valor neto de los activos y del pasivo identificados eran superiores al valor neto de las operaciones, no se identificó ningún valor adicional de los contratos con el fin de incluirlo en el balance de apertura»; documento nº 523923.

⁽⁹⁸⁾ Referido como «Håndbok 111».

⁽⁹⁹⁾ «Standard for drift og vedlikehold» de 1999 y actualizado en 2003. En algunos condados (alrededor del 20 %) la Administración de Carreteras local se desvió ligeramente del informe de normalización para adaptarse a las circunstancias locales.

Las autoridades noruegas explicaron que el encargo a Mesta AS de la antedicha tarea de servicio público debía garantizar un nivel suficiente de seguridad vial hasta septiembre de 2006. A este respecto, las autoridades explicaron que la Administración de Carreteras es responsable de la seguridad vial y de garantizar unos mínimos mediante la supervisión y el control de las reparaciones y del mantenimiento⁽¹⁰⁰⁾. Hasta el 1 de enero de 2003, esta tarea conllevaba principalmente la supervisión de los trabajos de un prestador de servicios, es decir, del Departamento de Producción. Sin embargo, después de esa fecha la tarea tomó una nueva dimensión ya que el trabajo de mantenimiento de carreteras sería objeto de licitación pública y por lo tanto, ejecutado por diversos prestatarios de servicios. A este respecto, de los trabajos legislativos preparatorios se deduce que las razones para una apertura gradual del mercado eran asegurarse de que la Administración de Carreteras pudiera continuar controlando y asegurando adecuadamente la observancia del estado de las carreteras y de la seguridad vial⁽¹⁰¹⁾.

Además, las autoridades noruegas añadieron que esta es también la razón de licitar contratos más arriesgados y difíciles al final del proceso, mientras los más simples y pequeños lo fueron al principio⁽¹⁰²⁾. De esta forma, la Administración de Carreteras ya habría acumulado una experiencia suficiente en materia de control y supervisión de varios prestatarios de servicios después de las primeras licitaciones y por ello se encontraría en unas condiciones óptimas para mantener el control del nivel de seguridad vial cuando se licitasen los contratos más difíciles⁽¹⁰³⁾.

En cuanto al pago de compensaciones en concepto de servicio público, las autoridades noruegas presentaron los siguientes cuadros que detallan los costes, ingresos y porcentaje de rendimiento por lo que se refiere a los servicios prestados por Mesta AS con respecto a los contratos transitorios de explotación y mantenimiento⁽¹⁰⁴⁾. En este contexto, las autoridades noruegas explicaron que Mesta AS mantuvo cuentas separadas para cada contrato transitorio entre 2003 y 2006. Por lo tanto, todos los ingresos (y costes) detallados en los siguientes cuadros están directamente relacionados con los contratos transitorios de explotación y mantenimiento.

El cuadro 1 muestra que en relación con el capital total invertido en Mesta AS, el capital se asignó a los contratos transitorios de explotación y mantenimiento en la misma proporción que representa el porcentaje de ingresos de los contratos transitorios con respecto a los ingresos totales.

⁽¹⁰⁰⁾ Véase «Instruks for Statens vegvesen» de 27.5.2005.

⁽¹⁰¹⁾ Véase carta de la Administración de Carreteras de 4.12.2002 en la que se afirma «Kontrakten skal sikre forvarlig drift og vedlikehold av vegnettet fram til jobbene kan utlyses ut i åpen konkurranse». Véase asimismo St.prp. nr. 60 (2001-2002), en donde se afirma «Samtidig får forvaltningsdelen tid til å opparbeide kompetanse for å kunne meistre full konkurransesponsoring av vegvesenet sine oppgåver».

⁽¹⁰²⁾ Véase la explicación de las categorías en la sección 2.4.1 anterior.

⁽¹⁰³⁾ Las autoridades noruegas declararon que de esta forma se daría a las empresas que ya operaban en el mercado de explotación y mantenimiento de carreteras la posibilidad de adquirir experiencia y de hacer inversiones.

⁽¹⁰⁴⁾ Los cuadros se presentaron en el documento nº 523924.

Mesta AS — Asignación de capital

(en millones NOK)

Capital total	2003	2004	2005	2006
Balance de apertura	2 686	3 989	4 291	4 643
Balance final	3 989	4 291	4 643	4 340
Media	3 338	4 140	4 467	4 492
Total de volumen de negocios de Mesta	6 386	5 899	6 076	4 492
Total de volumen de negocios de explotación y mantenimiento	3 645	3 613	3 235	3 253
Porcentaje del volumen de negocios de explotación y mantenimiento con respecto al volumen de negocios total	57 %	61 %	53 %	55 %
Capital asignado a explotación y mantenimiento	1 905	2 536	2 378	2 460
Porcentaje del capital de explotación y mantenimiento asignado a contratos transitorios	96 %	81 %	60 %	30 %
Parte del capital de explotación y mantenimiento asignado a contratos transitorios (NOK)	1 835	2 050	1 437	748

El siguiente cuadro detalla los costes, ingresos y tasa real de rendimiento obtenida por Mesta AS sobre la base de los contratos transitorios de explotación y mantenimiento entre 2003 y 2006. Las autoridades noruegas han especificado que no se estableció por adelantado ninguna tasa específica de rendimiento por lo que se refiere a los contratos transitorios de explotación y mantenimiento.

Mesta AS: Ingresos, costes y tasa de rendimiento para contratos transitorios de explotación y mantenimiento

(en millones NOK)

	2003	2004	2005	2006	Total
Ingresos	2 116	1 871	1 293	586	5 866
Beneficios antes de impuestos (*)	277	175	199	151	802
Beneficio después de impuestos	199	126	144	108	577
Margen de beneficio	9 %	7 %	11 %	18 %	
Capital asignado a contratos transitorios	1 835	2 050	1 437	748	6 070
Rendimiento real del capital	10,86 %	6,15 %	9,98 %	14,50 %	

(*) Los costes son la diferencia entre ingresos y beneficios antes de impuestos.

Las autoridades noruegas han explicado que la tasa media de rendimiento en el mercado de explotación y mantenimiento, es decir, la «tasa de rendimiento de referencia» es el coste medio ponderado del capital (CMPC) después del impuesto del 8,42 % (105).

El siguiente cuadro detalla la composición de la tasa de rendimiento de referencia.

Composición de la tasa de rendimiento de referencia

Coste medio ponderado del capital (CMPC)	
Interés libre de riesgo (*) antes de impuestos	3,85 %
Prima de riesgo a tipo de mercado (**)	5,00 %
Total capital Beta	0,90
Deuda/capital neto	
Capital Beta	1
Coste del capital después de impuestos	8,85 %
Coste del capital exterior	
Interés libre de riesgo antes de impuestos	3,85 %
Prima del préstamo	2,50 %
Coste del capital exterior antes de impuestos	6,35 %
Tipo fiscal	28 %
Coste del capital exterior después de impuestos	4,57 %
Coste medio ponderado del capital (CMPC)	
Coste del capital	8,85 %
Porcentaje del capital	90 %
Coste ponderado del capital después de impuestos	8,00 %
Coste del capital exterior después de impuestos	4,6 %
Porcentaje del capital exterior	10 %
Coste ponderado del capital exterior después de impuestos	0,5 %
CMPC total después de impuestos	8,42 %

(*) El tipo de interés libre de riesgo del 3,85 % se basa en el rendimiento de los bonos del Estado a 5 años (2003-2007) según el Banco Central de Noruega.

(**) La prima de riesgo a tipo de mercado es el rendimiento que los operadores requieren para los valores en comparación con inversiones libres de riesgo. Una prima de riesgo a tipo de mercado del 5 % se basa en el hecho de que los operadores requieren generalmente un 3-6 %. Es un 0,5 % superior al índice establecido en el informe de 2008 de PricewaterhouseCoopers titulado «Mesta AS - Entrepriseverdi pr. 1.januar 2008» (en lo sucesivo denominado «informe PWC 2008»). Este informe se redactó en el contexto del establecimiento del grupo Mesta y fue verificado por la empresa de auditoría BDO Noraudit.

La tasa de rendimiento de referencia del 8,42 % se basa en un valor beta igual a 1 establecido por referencia a:

(105) El CMPC se basa en el modelo MVAF, que es similar al utilizado para componer la tasa de rendimiento en el método de tesorería descontada; véase nota a pie de página 76. El CMPC es el coste de los diversos componentes de financiación utilizados por la empresa, ponderado de acuerdo con su valor de mercado. El modelo MVAF se utiliza para calcular el coste del capital mientras que el coste de la deuda se calcula sobre la base de los costes de un activo libre de riesgo añadiendo una prima de préstamo y teniendo en cuenta las deducciones fiscales.

- observaciones del valor beta durante un período de 40 meses (2002-2007) de 15 empresas comparables (como Veidekke ASA, Skanska ABB SHS o PEAB AB) (106),
- la tasa de rendimiento está correlacionada sobre la base del «All Country World Index» de Morgan Stanley (107),
- se ha considerado que el porcentaje del capital coincide con la media del sector (basada en 15 empresas comparables) (108).

Finalmente, el siguiente cuadro muestra la diferencia entre la tasa de rendimiento de referencia y el rendimiento real obtenido por Mesta AS en los contratos de explotación y de mantenimiento de los años pertinentes.

Tasa de rendimiento

	2003	2004	2005	2006	Total
Mesta: tasa de rendimiento	10,86 %	6,15 %	9,98 %	14,5 %	
Tasa de rendimiento de referencia	8,42 %	8,42 %	8,42 %	8,42 %	
Excedente	2,44 %	- 2,27 %	1,56 %	6,08 %	
Excedente (en millones NOK)	44,8	- 46,4	22,5	45,5	66,4

2.5. TASAS DE DOCUMENTACIÓN Y REGISTRO

Con arreglo a la Ley Mesta, los bienes inmuebles transferidos del Departamento de Producción a Mesta AS serían registrados en el registro noruego de bienes inmuebles como «cambio de denominación» (109), lo que significa que Mesta tendría sus bienes inmuebles registrados en dicho registro sin tener que pagar las tasas de documentación y registro que son normalmente debidas en el caso de transferencias de títulos de propiedad en Noruega (110).

En Noruega existe una práctica administrativa denominada «principio de continuidad» que establece la exención del pago de tasas de documentación y registro en caso de que se considere que la empresa «continúa» en cierto modo. El Ministerio de Justicia emitió dos circulares sobre la aplicación de dicho principio. Según la primera, aplicable desde el 1 de enero de 2003, solo las concentraciones entre empresas de responsabilidad limitada pueden beneficiarse del principio (111). La segunda amplía esta práctica a las escisiones y conversiones a partir del 1 de julio de 2005 (112).

(106) De acuerdo con las buenas prácticas de PricewaterhouseCoopers en las evaluaciones de valor. Véase el informe PWC 2008.

(107) Véase el informe PWC 2008.

(108) Véase el informe PWC 2008.

(109) Sección 3.

(110) Ley 1935 n° 2 («Lov om tinglysing») y Ley 1975 n° 59 («Lov om dokumentavgift»).

(111) La primera circular fue publicada el 21.5.1990 («Rundskriv G-37/90 av 21.5.1990»).

(112) La segunda circular fue publicada el 27.6.2005 («Rundskriv G-6/2005 av 27.6.2005») y entró en vigor el 1.7.2005.

2.6. RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO

El 18 de julio de 2007, el Órgano adoptó la decisión de abrir una investigación formal sobre la base de las constataciones preliminares en el sentido de que las medidas tomadas en el contexto del establecimiento de Mesta AS podrían implicar ayuda estatal que no podría acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el Acuerdo EEE⁽¹¹³⁾. Por lo tanto, el Órgano tenía dudas en el sentido de que se pudiera considerar que las medidas pertinentes eran compatibles con el funcionamiento del Acuerdo EEE. Las medidas pertinentes se refieren a las de reestructuración, evaluación del valor de los activos, contratos transitorios transferidos a Mesta AS y exención del pago de tasas de documentación y registro.

3. OBSERVACIONES DE TERCEROS

Se recibieron observaciones de cuatro partes interesadas tras la adopción de la Decisión de incoación y posteriormente el Órgano y las partes interesadas mantuvieron un diálogo sobre los diversos aspectos del asunto.

3.1. ARNTZEN DE BESCHE — MESTA AS

El bufete de abogados Arntzen de Besche (en lo sucesivo denominado «Arntzen») presentó comentarios en nombre de Mesta AS.

Con respecto a la compensación por el Estado de las medidas de reestructuración, Arntzen afirma que la cuestión clave es si los costes suponen una responsabilidad del Estado. Solo en caso contrario podría considerarse que los costes de reestructuración forman parte del presupuesto normal de Mesta AS y que su reembolso representa una ventaja económica. Sobre la base de la sentencia Combus, el elemento decisivo es si la compensación «reduce los costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa» y es únicamente la exención de tales costes lo que constituye una ventaja económica⁽¹¹⁴⁾.

Debe hacerse una distinción entre la compensación de i) costes contraídos para el funcionamiento normal de una empresa y ii) costes impuestos que, por lo tanto, no son contraídos durante el funcionamiento normal de la empresa y no corresponden a obligaciones de costes de los competidores. La compensación del segundo tipo de costes puede, como en este caso, simplemente compensar o neutralizar una desventaja estructural al garantizar condiciones de competencia equitativas y por ello no constituye ayuda estatal. Sobre esta base, Arntzen afirma que la compensación de las medidas de reestructuración de Mesta AS se origina en una responsabilidad del Estado con el objetivo de compensar desventajas estructurales y por lo tanto no implica ayuda estatal.

En caso de que el Órgano constatase que las medidas de reestructuración implican ayuda estatal, Arntzen afirma que la

ayuda sería compatible puesto que permite a Mesta AS competir en condiciones equitativas en un mercado que acaba de abrirse a la competencia. Puesto que el Departamento de Producción de Mesta AS era previamente un prestatario interno de servicios al Estado, Mesta AS se estableció con una organización que no estaba adaptada a la competencia. Sin la compensación, la posición competitiva de Mesta AS se vería afectada. En su decisión Destia, la Comisión consideró que la apertura del mercado es un objetivo comunitario de interés común⁽¹¹⁵⁾. Por otra parte, las directrices sobre ayuda estatal ligada a los costes de transición a la competencia pretenden facilitar la transición de las empresas a un mercado competitivo: la ayuda (limitada en su duración y sus efectos) para lograr un objetivo común de facilitar la transición de un mercado cerrado (parcialmente) a uno liberalizado redundante en el interés común y sirve para compensar la distorsión de la competencia. En este contexto, debe tenerse en cuenta que Mesta AS debe devolver todos los fondos de reestructuración que resulten excesivos.

Por lo que se refiere a la tasación de la maquinaria, Arntzen afirma que al cambiar los principios de evaluación del valor contable al valor real, el análisis de tesorería descontada estableció un valor de 600 millones NOK. La asignación del valor a los activos no cambia el valor total y por lo tanto no plantea problemas en materia de ayuda estatal. Tomando como base el resultado del análisis de tesorería descontada, el valor de los activos (incluida la deuda a corto plazo) se redujo desde un valor real de 698 a 619 millones NOK. Por lo tanto, el ajuste supuso 79 y no 200 millones NOK.

En cuanto a los contratos transitorios, Arntzen afirma que Mesta AS solamente fue compensada por el coste de prestar servicios conforme a los contratos pertinentes y por lo tanto no recibió ninguna ventaja económica en el sentido de las normas sobre ayuda estatal. Arntzen afirma además que con objeto de establecer una ventaja, el Órgano debe establecer un precio de referencia que, comparado con el precio real de los contratos transferidos a Mesta, constituya la ventaja económica. Solo en el caso de que el Órgano pudiera demostrar que las empresas que existían a 1 de enero de 2003 podían prestar servicios similares a un precio inferior, los precios de los contratos transferidos a Mesta AS estarían inflados. Por ello, la carga de la prueba corresponde al Órgano.

Arntzen afirma además que, en realidad a 1 de enero de 2003 no había ningún precio de mercado puesto que todos los servicios de explotación y mantenimiento se realizaban internamente y que el 1 de enero de 2003 se creó un monopolio de hecho con el establecimiento de Mesta AS. Los precios resultantes de las licitaciones públicas de los proyectos piloto no pueden utilizarse como precios de referencia. Primero, porque el Órgano no ha establecido que otras empresas estuvieran realmente dispuestas y fueran capaces de prestar los servicios pertinentes a un precio inferior. Considerando la importancia del caso, el Órgano debería proceder a una evaluación detallada de si otras empresas estaban realmente dispuestas a prestar los servicios pertinentes a un precio inferior y solo en este caso podría hablarse de ayuda estatal. En segundo lugar, aunque los niveles de precios resultantes de las licitaciones públicas de los contratos piloto eran inferiores a los precios de los contratos

⁽¹¹³⁾ Decisión nº 350/07/COL, DO C 310 de 20.12.2007, p. 5 y Suplemento EEE nº 61 de 20.12.2007.

⁽¹¹⁴⁾ Asunto T-157/01 Danske Busvognmænd/Comisión, Rec 2004, II-917.

⁽¹¹⁵⁾ DO L 270 de 10.10.2008, p. 1, considerandos 307 y 308.

transferidos a Mesta, ambos grupos de contratos no son similares. Esto significa que no se puede considerar que los contratos piloto representen el precio de mercado. A este respecto se observa que el precio original de uno de los contratos piloto, el de Bærum, se incrementó un 25 % debido a obras adicionales. Una gran parte de tales obras adicionales está incluida en el precio de base de los contratos transitorios transferidos a Mesta AS. Finalmente, el Órgano no tiene información que demuestre que las empresas que ganaron los contratos piloto o los contratos licitados después de 2003 realmente cubren sus costes de prestación de los servicios. Si las empresas no cubren sus costes, no estaríamos ante una apertura eficaz del mercado.

3.2. THOMMMESSEN — VEIDEKKE ASA

El bufete de abogados Thommessen Krefting Greve Lund AS (en lo sucesivo denominado «Tommessen»), presentó alegaciones en nombre de Veidekke ASA.

Por lo que se refiere a las medidas de reestructuración, Thommessen afirma que la sentencia Combus reconoce que la financiación por el Estado de ineficiencias de coste procedentes de la legislación laboral pasada no constituye ayuda estatal a condición de que sea proporcional a la desventaja estructural. Cualquier compensación superior a la diferencia entre los costes de la desventaja estructural y los costes laborales pertinentes de una empresa comparable es ayuda estatal. La intervención del Estado no debería aliviar a Mesta AS de las obligaciones de pensión contraídas en el pasado, sino solamente de las desventajas estructurales de cara al futuro (es decir, a partir de 2003). Thommessen afirma que Mesta AS fue sobrecompensada por las desventajas estructurales. Por ello, el Órgano debería verificar si la plantilla excesiva de Mesta AS produjo beneficios a la empresa que conllevaran que la desventaja estructural (de una plantilla excesiva) fue sobreestimada. Es decir, el Órgano debe aclarar si la desventaja de una plantilla excesiva fue neutralizada por el acceso a una plantilla excedentaria y barata. A este respecto, se resalta el hecho de que la rentabilidad de Mesta AS era perceptiblemente mejor que lo que se había anticipado durante los primeros tres años de su existencia. St.prp. n° 1 (2007-2008) muestra que los fondos concedidos cada año cubrieron más que la responsabilidad pertinente de las medidas de reestructuración, lo que indicaría una sobrecompensación.

En especial, el Órgano debería verificar si el Estado tenía la posibilidad de volver a transferir, reasignar o reemplazar a parte de la plantilla en vez de ofrecérsela la jubilación anticipada. El Órgano debería pedir que las autoridades noruegas presenten pruebas que muestren que la jubilación anticipada era necesaria para solucionar el problema de personal. El Órgano debería verificar si las autoridades solamente compensaron la diferencia entre los costes medios de un sistema de pensiones privado ordinario y la pertenencia al Fondo Estatal de Pensiones y si la compensación se limitó a los funcionarios. Se pide al Órgano que verifique si los costes de mantenimiento de los regímenes especiales de prejubilación son costes incluidos normalmente en el presupuesto de una empresa y por lo tanto no constituyen una desventaja estructural que signifique que la compensación puede constituir ayuda estatal. El Órgano debería también evaluar la transacción a la luz de Directiva sobre la transferencia de empresas.

Tommessen también alega que «las directrices del Gobierno afirman que la empresa puede solicitar su ingreso ante el Ministerio de Trabajo. En caso de denegación, la persona puede ser ligada al sistema de pensiones a través del mecanismo conocido como *pertenencia cerrada*» y pregunta si esta pertenencia cerrada se consideró como alternativa a la compensación a Mesta AS por las medidas de reestructuración. Thommessen afirma que Mesta AS pudo haber asumido una obligación que no estaba obligada a asumir. Si los costes de reestructuración de Mesta AS a este respecto son una consecuencia de hacerse cargo (o de mantener) voluntariamente determinadas obligaciones, ello sería una decisión de Mesta AS. La compensación por los costes que Mesta AS no estaría legalmente obligada a asumir son costes incluidos normalmente en el presupuesto de una empresa y la financiación estatal con este fin constituye ayuda estatal.

La compensación de los costes de reestructuración puede ser compatible de conformidad con el artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE a condición de que se respeten las condiciones de necesidad y proporcionalidad. A este respecto, el objetivo de aumentar la eficiencia del antiguo Departamento de Producción debe evaluarse en relación con el de hacer el mercado más competitivo. Thommessen afirma que la competitividad de Mesta AS se materializó efectivamente al hacerse con la adjudicación de contratos de licitación pública ganados al coste de una competencia efectiva en el mercado. Mesta AS es, con mucho, la empresa más importante, con una cuota de mercado del 60 %, y el número continuamente decreciente de licitadores en licitaciones públicas así lo confirmaría. El problema es que Mesta AS fue sobrecompensada por sus desventajas estructurales. El mercado ha pasado simplemente de ser un mercado oligopolístico a otro duopolístico con Mesta AS como empresa dominante. El Órgano debe reconsiderar si las medidas en cuestión no confieren una ventaja que se traduciría consiguientemente en la distorsión del mercado.

Con respecto a la evaluación de los activos, Thommessen afirma que el Órgano debe examinar el asunto independientemente de si el balance de apertura se ajusta a las normas noruegas sobre contabilidad y empresa. A este respecto, afirma que la legislación noruega sobre responsabilidad limitada incluye una regla para asegurarse de que la aportación de capital en forma de acciones no sea superior al valor razonable. Sin embargo, mientras que el consejo de administración puede ser responsable de una evaluación superior al valor razonable, no existe ninguna responsabilidad por evaluaciones inferiores a dicho valor. Por lo tanto, Thommessen espera una evaluación separada realizada por expertos independientes sobre si los activos se tasaron a su valor de mercado.

Tommessen está de acuerdo en que los activos deben basarse en el valor razonable como empresa en activo que podría basarse en un análisis de tesorería descontada. En virtud de la sección 4.2 de la Ley contable noruega, el análisis debe basarse en el principio de «mejor estimación». Sin embargo, Thommessen afirma que el cálculo presentado por las autoridades noruegas no es conforme a este principio, sino que se basó en argumentos unilaterales con el fin de reducir el valor de los activos.

En primer lugar, aunque el análisis de tesorería descontada reconociera que hay incertidumbres inherentes, la estimación del valor justo de los activos individuales mostró que el valor real era sustancialmente superior y así el análisis de tesorería descontada debe ajustarse al alza. En segundo lugar, el análisis de tesorería descontada muestra que el valor final era 900 millones NOK, pero que se ajustó a la baja porque los flujos de tesorería durante el período 2003-2012 se calcularon en - 300 millones NOK. Thommessen afirma que las incertidumbres al establecer Mesta AS y sobre su funcionamiento fueron exageradas y tenían como objetivo reducir el valor razonable de los activos. En tercer lugar, la tasación exterior de 18 grupos de maquinaria se calculó en 424 millones NOK, lo que es considerablemente superior a los 148 millones resultantes de la tasación de un número incluso más alto, es decir, de 37 grupos de maquinaria. Thommessen afirma que es incomprensible cómo la maquinaria de Mesta AS, más numerosa que la de Veidekke ASA, tiene un precio de mercado inferior a la de Veidekke ASA. El Órgano debería investigar este extremo. Finalmente, Thommessen afirma que es inusual que el valor razonable de una empresa en actividad no contenga ningún fondo de comercio.

Aparte de lo anterior, Thommessen afirma que el ajuste a la baja de 200 millones NOK en la maquinaria y de 50 millones NOK en los bienes inmuebles (es decir, la diferencia entre 331 y 281 millones NOK) conlleva ventajas porque una evaluación más baja de los activos significa que la depreciación es más baja y por lo tanto el beneficio de explotación es superior. El beneficio de explotación adicional constituye ayuda estatal. Por otra parte, cuanto más alta es la evaluación de los activos, más alta es la tasa de rendimiento requerida. Por lo tanto, una evaluación más baja significa que los beneficios anuales de las autoridades noruegas son demasiado bajos, y la diferencia entre ellos y los beneficios basados en una evaluación correcta, constituye ayuda estatal.

En cuanto a los contratos transitorios, Thommessen se felicita de que las autoridades noruegas reconozcan la diferencia entre el precio de mercado (resultante de licitaciones públicas) y el precio de transferencia de los contratos transitorios de explotación y mantenimiento, una diferencia aproximada de 2000 millones NOK⁽¹¹⁶⁾. En cuanto al argumento de las autoridades noruegas de que los ingresos brutos calculados de los contratos forman parte del balance de apertura y que no es necesario evaluar su valor de mercado, Thommessen afirma que el análisis de los flujos de tesorería descontada presupone incorrectamente que los contratos se transfirieron al valor de mercado⁽¹¹⁷⁾. En cuanto al argumento de que a 1 de enero de 2003 no existía ningún precio de mercado o indicador fiable, las autoridades noruegas ignoran los precios resultantes de los contratos piloto, los precios en mercados similares de otros países nórdicos y el precio de mercado resultante de licitaciones públicas puestas en marcha a partir de 2003.

⁽¹¹⁶⁾ El mejor cálculo de Thommessen asciende a 2 100 millones NOK mientras que los contratos de obras suponen 400 millones NOK.

⁽¹¹⁷⁾ Véase Decisión Destia, DO L 270 de 10.10.2008, p. 1.

Por lo tanto, Mesta AS fue compensada por desventajas estructurales mediante una financiación de reestructuración de 993,6 millones NOK, la inyección en efectivo de 1 600 millones NOK y un precio sobrevalorado de los contratos transitorios transferidos a Mesta AS; es decir, Mesta AS fue compensada dos veces por los mismos costes de reestructuración. Las autoridades noruegas eran conscientes de que el precio de mercado era un 25-30 % inferior a los precios internos aplicados entre el Departamento de Producción y la Administración de Carreteras, que es precisamente la razón para la liberalización del mercado. Thommessen se remite al informe de diciembre de 2000 publicado por la Administración de Carreteras que recoge que los costes del Departamento de Producción eran mucho más altos que los de contratos similares firmados por empresas privadas. Por lo tanto, Thommessen afirma que el precio de mercado estaba bien documentado. Finalmente, Thommessen alega que si el precio de mercado debe establecerse sobre la base de los costes de Mesta AS, la base de costes pertinente de Mesta AS es la de los costes existentes después del pago de las medidas de reestructuración, es decir, la base de costes de una Mesta AS «competitiva» en comparación con la de una Mesta AS sujeta a costes de reestructuración que fueron (o serán) compensados. Si la base de costes de una Mesta AS competitiva se tiene en cuenta, Thommessen afirma que Mesta AS fue sobrecompensada con alrededor de 181 millones NOK (que es la diferencia entre los precios a los que se transfirieron los contratos y los de licitaciones subsiguientes).

3.3. SCHJØDT

Por lo que se refiere a las medidas de reestructuración, el bufete de abogados Schjødt, que presentó comentarios en nombre de un denunciante anónimo, señala que la financiación para mantener los beneficios derivados del estatuto de funcionario no constituye ayuda estatal si dicha financiación se concede a personas individuales sobre la base de criterios objetivos y no da lugar a beneficios para determinadas empresas. Contrariamente, la financiación de beneficios de empleados que supone parte de la carga normal de las empresas, constituye ayuda estatal. Por lo tanto, la cuestión es qué puede considerarse como carga financiera normal de las empresas. Schjødt afirma que solo existe ayuda estatal en la medida en que el beneficio supera al que recibirían empleados contratados en el mercado. La sentencia Combus (que nunca ha sido recurrida) mostró que los pagos directos a empleados a cambio de la renuncia al estatuto de funcionario no implican ninguna ayuda a la empresa⁽¹¹⁸⁾. Sin embargo, la sentencia Combus se dictó cuando existía mucha incertidumbre sobre las desventajas estructurales y en cualquier caso no está claro si los hechos en el caso de Mesta AS son similares a los de Combus y por lo tanto si Combus constituye un precedente fiable en el presente asunto.

Schjødt afirma que la compensación para traslado de personal, desplazamientos, traslado de oficinas y oficinas de apoyo y mantenimiento, etc. debe considerarse como ayuda estatal que no parece pueda ser considerada compatible. Asimismo, los

⁽¹¹⁸⁾ De forma similar al asunto N 483/2000 Nederland.

gastos relacionados con la renovación de la maquinaria no pueden compensarse y al mismo tiempo cuentan como activo negativo.

Schjødt se opone a considerar la ayuda de reestructuración a Mesta AS compatible por referencia a las Directrices sobre ayuda estatal de rescate y reestructuración. Mesta AS y su antecesora no estaban ni están en crisis en el sentido de tales Directrices que, de cualquier modo, no son aplicables a las nuevas empresas surgidas de reorganizaciones.

En cuanto a la evaluación de activos, Schjødt señala que una evaluación independiente podría orientar sobre la supuesta infravaloración de los activos. Esta infravaloración, así como la inyección de 1 600 millones NOK, podría dar lugar a un coeficiente de capital superior al que se derivaría de una aplicación apropiada del principio de inversor privado en una economía de mercado. Para verificar este extremo debería también verificarse si las autoridades noruegas condonaron el pago de un rendimiento adecuado por los capitales que invirtieron.

En cuanto a los contratos transitorios, Schjødt señala que los argumentos de las autoridades noruegas asumen que: i) los contratos deben transferirse al precio de mercado para no constituir ayuda; ii) sus medidas deben evaluarse sobre la base de la información disponible en el momento pertinente, lo que implica que pruebas posteriores (que muestran que los precios de los contratos transitorios eran superiores al precio de mercado) no pueden ser tenidas en cuenta⁽¹¹⁹⁾. Sin embargo, Schjødt afirma que las pruebas, post factum, pueden tenerse en cuenta en la medida en que solo corroboren la información disponible en un momento dado. Las autoridades noruegas eran conscientes de que los precios de los contratos transferidos a Mesta AS eran muy probablemente superiores al precio de mercado. En realidad, la fuerza impulsora de la reorganización era el incremento de la eficacia y «más valor por menos dinero»⁽¹²⁰⁾. En un informe elaborado en 2001 por Statskonsult se establece que a partir de 1996 el municipio de Oslo abrió sus actividades de explotación y mantenimiento de carreteras a la competencia, lo que se tradujo en una reducción de los costes de explotación y mantenimiento en aproximadamente un 20 %. Finalmente, el informe redactado en 2001 por la propia Administración de Carreteras también mostró que los contratos de explotación y mantenimiento otorgados a operadores privados eran más competitivos que los ejecutados por el Departamento de Producción.

En vez de actuar sobre la base de la información de la que disponían, las autoridades noruegas obviaron experiencias previas y transfirieron los contratos a precios superiores a los de

⁽¹¹⁹⁾ El informe Via Nova concluye que el nivel de coste de los contratos transferidos sujetos a licitación era alrededor del 32 % inferior al coste de contratos transitorios comparables.

⁽¹²⁰⁾ Véase St.prp. nr. 1 (2001-2002), donde se dice que «las experiencias de la Administración de Carreteras muestran que la competencia supondrá incrementos de entre el 1 y el 15 % en explotación y mantenimiento y del 5 al 10 % en obras».

mercado. Schjødt afirma que las autoridades noruegas no pudieron ignorar tal información y que podrían fácilmente haber aplicado un índice general de reducción a su cartera de contratos. Schjødt añade que la aprobación de un sobreprecio podría no estar autorizada porque Mesta AS ya ha sido compensada por las medidas de reestructuración y los precios de contrato no se basaron en licitaciones públicas ni incluyeron un mecanismo de ajuste. Por lo tanto, el asunto Mesta AS es totalmente diferente del asunto Destia⁽¹²¹⁾.

Las autoridades han afirmado en varias ocasiones que no había operadores privados en el mercado de explotación y mantenimiento, aunque en St. prp. nr. 1 (2001-2002) se constata que el 30 % de las obras de explotación y mantenimiento está abierto a la competencia entre operadores de mercado. Por otra parte, el susodicho informe Statskonsult afirma que aunque la mayor parte de los trabajos de explotación y mantenimiento fueron realizados por la Administración de Carreteras en 2000, el 28 % se había puesto en el mercado. Por lo que se refiere a que la Administración de Carreteras contase con las cualificaciones pertinentes para la licitación de las obras, Schjødt señala que la Administración de Carreteras había estado utilizando esa capacidad a través del acuerdo de explotación y mantenimiento (*funksjonsavtale*) con el Departamento de Producción de tal forma que en 2003 dicha capacidad ya debería existir. Las autoridades no han explicado en qué aspectos las cualificaciones para la licitación de obras a los operadores de mercado serían diferentes de las utilizadas en el contexto de los acuerdos con el Departamento de Producción.

Finalmente, en cuanto a las tasas de documentación y registro, Schjødt afirma que la exención supone una ventaja económica para Mesta AS y que el principio de continuidad no es válido porque no hay ninguna transferencia real de titularidad. Los hechos del asunto Mesta AS son similares a los del asunto Entra y por lo tanto, como en este, las ventajas concedidas a Mesta AS constituyen ayuda estatal. Puesto que el valor de los bienes inmuebles se ajustó a la baja en el balance de apertura, el importe de la ayuda no puede calcularse sobre esa base, sino que debe serlo sobre la base del valor de mercado de los bienes inmuebles transferidos.

3.4. WIERSHOLM — SKANSKA

El bufete de abogados Wiersholm presentó comentarios en nombre de Skanska.

Wiersholm afirma que una tasa de rendimiento fijada sobre la base de activos evaluados por debajo del precio de mercado no supera la prueba del inversor privado en una economía de mercado. Wiersholm señala que, tal como indica el Órgano, hay una considerable incertidumbre con respecto al valor de los bienes inmuebles y no ve cómo las autoridades noruegas consiguieron superar la prueba del inversor privado en una

⁽¹²¹⁾ DO L 270 de 10.10.2008, p. 1, considerando 125.

economía de mercado. Las autoridades noruegas no han podido explicar porqué no todos los grupos de maquinaria fueron objeto de una tasación externa de su valor real (ya que solo se incluyeron 18 de 55 grupos) así como la razón de las diferencias en los métodos de evaluación entre los distintos grupos. Wiersholm afirma que es necesaria una evaluación independiente. Considerando la magnitud de las cifras presentadas en el presente asunto, la doctrina según la cual la transferencia de activos a su valor contable no constituye ayuda (es decir, la «doctrina del valor contable»), adoptada por la Comisión en su decisión sobre Destia, no puede aplicarse directamente⁽¹²²⁾. Y se refiere a la decisión del Órgano en el asunto Arcus⁽¹²³⁾, en cuyo caso las instalaciones de producción y otros activos se transfirieron de un monopolio estatal al grupo Arcus y donde el Órgano constató que los activos transferidos se evaluaron en 264 millones NOK por debajo de su valor de mercado y que el Estado fue infracompenado por idéntico importe. La transacción implicó que el grupo Arcus recibió una ayuda estatal de la misma magnitud. La decisión muestra que es pertinente un examen de la evaluación de activos en el asunto Mesta AS.

En cuanto a los contratos transitorios, Wiersholm se remite a la declaración del Órgano en la Decisión de incoación, en la que se constata que un precio de contrato inferior al de mercado implica una ventaja económica para el prestador de servicios. Según Wiersholm, la posición de las autoridades noruegas es que no reviste tanta importancia el que los contratos se transfirieran a Mesta AS a precio de mercado; el elemento principal es que los ingresos brutos de los contratos están incluidos en el análisis de tesorería y que se tuvieron en cuenta en el balance de apertura de Mesta AS como contribución en especie. Sin embargo, las autoridades noruegas también afirmaron que los contratos transitorios constituyeron solo una pequeña parte de este valor. Wiersholm afirma que las autoridades no pueden obviar la necesidad de establecer un precio de mercado por referencia a los ingresos brutos en la tesorería descontada. La Comisión declaró claramente en su Decisión de incoación sobre Destia que el margen de beneficio constituye ayuda estatal: «De esta manera se confiere una ventaja económica a Tielikelaitos [Destia] que se financia con fondos estatales: Tielikelaitos [Destia] obtiene del Estado más recursos que los que obtendría un operador normal del mercado por un servicio equivalente»⁽¹²⁴⁾.

Skanska discrepa del argumento de las autoridades noruegas de que en el momento del establecimiento de Mesta AS no existía ningún precio de mercado porque ya existía uno gracias a los contratos piloto y el análisis de Veidekke ASA, mencionado en la Decisión de incoación y que demuestra claramente una diferencia entre los precios a los que se transfirieron los contratos y los resultantes de la licitación subsiguiente de los mismos contratos. Las expectativas de reducciones de precios subsiguientes no implican que no hubiera ninguna ventaja económica en los precios a los que los contratos se transfirieron a Mesta AS. Las autoridades intentan justificar la política de precios sosteniendo que el mercado no estaba totalmente abierto a la competencia en 2003-2006. Sin embargo, Mesta AS se benefició de los precios sobrevalorados de contratos aún en vigor durante la

apertura del mercado, y de hecho el nivel medio de precios de Mesta AS aumentó durante el período transitorio, mientras que el de Skanska se estabilizó. Esta constatación se basa en un análisis de licitaciones tanto de contratos de obras como de contratos de explotación y mantenimiento durante el período del 1 de agosto de 2002 al 1 de febrero de 2008. Mediante este análisis se comprueba que los precios medios de Mesta AS pasaron de ser un 20 % inferiores a los de Skanska a superarlos. Esto muestra que los contratos transferidos a Mesta AS conllevaron una ventaja económica que supone una ayuda estatal.

4. COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES NORUEGAS

4.1. MEDIDAS DE REESTRUCTURACIÓN Y REORGANIZACIÓN

Las autoridades noruegas sostienen que la financiación por el Estado de las medidas de reestructuración no constituye ayuda estatal.

A este respecto, las autoridades noruegas alegan que Mesta AS fue creada el 1 de enero de 2003 con varias desventajas derivadas del hecho de que el Departamento de Producción formaba parte de la Administración del Estado y que los empleados tenían el estatuto de funcionarios. Las desventajas incluían la transferencia a Mesta AS de un número excesivo de empleados (1 700) para quienes los derechos a pensión como funcionarios (o unos derechos alternativos) se mantuvieron durante un período transitorio. Mesta AS pagó los costes adicionales de mantener tales derechos durante el período transitorio⁽¹²⁵⁾. La finalidad de la concesión a Mesta AS de financiación para las medidas de reestructuración era compensarla por haberla establecido con costes inadecuados para una explotación en condiciones comerciales, tales como los costes adicionales de pensión de los funcionarios, y que ningún competidor tiene. Las autoridades noruegas consideran que tales costes (sujetos a compensación) proceden de obligaciones contraídas como consecuencia del hecho de que el Departamento de Producción formase parte de la Administración del Estado y constituyen por lo tanto una responsabilidad del Estado. Por lo tanto, la compensación de dichos costes no constituye una ventaja económica para Mesta AS.

Además, las autoridades noruegas afirman que podrían haber logrado el mismo resultado adoptando las medidas de reestructuración pertinentes antes de la transformación del Departamento de Producción en Mesta AS. Sin embargo, esto habría requerido más tiempo, habría sido menos eficaz económicamente y por lo tanto habría retrasado el proceso de liberalización. En este contexto, las autoridades noruegas observan que si se hubieran adoptado las medidas de reestructuración antes de la transformación, no habría existido ninguna ayuda y el efecto neto para Mesta AS habría sido idéntico con independencia de si las medidas se hubieran adoptado antes o después. En opinión de las autoridades noruegas, el hecho de que el enfoque alternativo no planteara problemas desde el punto de vista de la ayuda estatal muestra que la compensación de los costes de reestructuración no implica una ventaja económica para Mesta AS.

⁽¹²²⁾ DO L 270 de 10.10.2008, p. 1.

⁽¹²³⁾ 339/98/COL de 3 de diciembre de 1998.

⁽¹²⁴⁾ DO L 270 de 10.10.2008, p. 1, considerando 234.

⁽¹²⁵⁾ El mantenimiento transitorio de derechos como funcionario era un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones laborales que representaban a los empleados del Departamento de Producción.

En apoyo de sus argumentos, las autoridades noruegas se remiten al asunto Combus, donde el Tribunal de Primera Instancia estimó que la compensación de medidas destinadas a compensar una desventaja estructural no constituye ayuda estatal⁽¹²⁶⁾. En ese caso, el Gobierno danés pagó 100 millones DKK a los funcionarios por renunciar a su estatuto de funcionario (y a los derechos ligados al mismo) en el contexto de la transferencia a Combus. Las autoridades noruegas también señalan que el Tribunal de Primera Instancia afirmó que el Gobierno danés podría haber logrado el mismo resultado sin transferir los funcionarios a Combus: «... el Estado danés habría podido obtener el mismo resultado destinando de nuevo a dichos funcionarios en la Administración, sin pagar ninguna bonificación específica, lo que habría permitido a Combus contratar inmediatamente personal laboral en un régimen de Derecho privado.»⁽¹²⁷⁾.

Basándose en la sentencia Combus, las autoridades noruegas afirman que el elemento decisivo es si la compensación reduce los costes normalmente incluidos en el presupuesto de una empresa. Tal compensación debe considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado. Según las autoridades, esta afirmación autoriza un planteamiento según el cual podría hacerse una distinción entre «costes contraídos en el funcionamiento de la empresa y costes impuestos a la empresa, pero no contraídos en el curso normal del presupuesto de la empresa». Las autoridades consideran que la compensación de estos últimos costes no constituye una ventaja económica, sino que compensa simplemente una desventaja estructural que sus competidores no tienen.

A parte de esto, las autoridades noruegas sostienen que si la obligación financiera está «incluida» en la contribución en especie, esto reduce el valor neto global de la empresa y el cedente puede por lo tanto compensar tales obligaciones financieras a fin de mantenerlas neutras. La contribución en especie a Mesta AS incluía varios elementos que implican desventajas no adecuadas para las operaciones comerciales. En vez de reducir el valor de la contribución en especie, las autoridades mantuvieron el valor original y en vez de ello compensaron las desventajas de las medidas de reestructuración.

En apoyo del argumento de que el valor de la contribución en especie no se vio afectado por las obligaciones financieras (y que por lo tanto las autoridades debían compensar el impacto

⁽¹²⁶⁾ Asunto T-157/01 Danske Busvognmænd/Comisión, Rec 2004, p. II-917.

⁽¹²⁷⁾ Las autoridades noruegas también se remiten a la decisión del Órgano en el asunto Arcus, donde el Órgano aceptó que el pago de costes relacionados con obligaciones contractuales asumidas por el anterior propietario (público) con respecto a los empleados (así como determinados costes de puesta en marcha necesarios para adaptar a una empresa, Arcus, a las condiciones de mercado) no constituía ayuda estatal. Véase 339/98/COL de 3.12.1998.

negativo de tales obligaciones), las autoridades noruegas se remiten al cálculo del valor neto actual y a los activos de Mesta AS. A este respecto se refieren a Deloitte & Touche, que en su informe de 12 de diciembre de 2002⁽¹²⁸⁾ afirma que «Los costes [de reestructuración] se calculan sobre la base de los planes existentes de reducción de plantilla y de los acuerdos salariales existentes. La empresa se hará cargo de los acuerdos existentes sobre empleo y debe cubrir estos costes, pero los costes se derivan de obligaciones del Estado y por lo tanto se cubrirán con cargo a créditos en 2003, 2004 y 2005». Y «la reestructuración de la empresa conlleva costes que deben considerarse como una herencia del pasado como entidad pública y que como tales ya fueron incurridos en el momento de la creación. La empresa se hará cargo de los acuerdos existentes sobre empleo y debe cubrir estos costes, pero los costes proceden de obligaciones que corresponden al Estado y por lo tanto se cubrirán a través de créditos en 2003, 2004 y 2005». Deloitte & Touche también declara que esta fue también la razón de que se concediera a Mesta AS financiación para cubrir los costes de reestructuración (que no formaban parte del balance de apertura) de forma continua durante tres años.

Las autoridades noruegas sostienen que el propietario debe poder compensar las mismas desventajas que un comprador privado habría requerido si se hubiera vendido el Departamento de Producción sin estar limitado por las normas sobre ayuda estatal: si el Departamento de Producción hubiera sido vendido, un comprador habría descubierto que la estructura era inadecuada para una explotación comercial y habría exigido i) una reducción equivalente a las desventajas en el precio de compra, o ii) que el vendedor (es decir, las autoridades) cubrieran los costes necesarios para adecuar las actividades empresariales a las operaciones comerciales.

a) *Jubilación anticipada, mantenimiento de derechos a pensión como funcionarios y mantenimiento de los regímenes especiales de jubilación*

Las autoridades noruegas recuerdan que se ofreció la jubilación anticipada para reducir el número de empleados que eran funcionarios, y que sería incorrecto mantener que dicho acuerdo implica que Mesta AS se benefició del trabajo de dichos empleados sin pagar el coste íntegro de sus contratos de empleo. Habría sido más caro para el Estado conservar a los empleados que transferirlos a Mesta AS y reembolsar a Mesta AS en concepto de jubilación anticipada⁽¹²⁹⁾. En efecto, la compensación por jubilación anticipada queda fuera del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE.

⁽¹²⁸⁾ Titulado «Propuesta de evaluación del valor y balance de apertura».

⁽¹²⁹⁾ Se hace referencia a la sentencia Combus y a la decisión del Órgano sobre Arcus, 339/98/COL de 3 de diciembre de 1998. Las autoridades noruegas señalan que en el caso de Arcus el Órgano constató que la compensación por costes relacionados con reducciones de plantilla y jubilación anticipada no constituía ayuda, pues los costes están asociados con las obligaciones contractuales de A/S Vinmonopolet con respecto a sus antiguos empleados.

Las autoridades noruegas sostienen que la compensación por *mantenimiento del derecho a pensión como funcionarios* es una consecuencia directa del estatuto anterior de funcionarios de los empleados y debe por ello considerarse responsabilidad de las autoridades noruegas. La misma conclusión se aplica al *mantenimiento de los regímenes especiales de prejubilación* (de lo cual ciertos empleados se beneficiaron durante su empleo en el Departamento de Producción). En ambos casos, la compensación solamente cubrió la diferencia entre los costes adicionales de las pensiones de funcionario o los regímenes especiales de prejubilación, por una parte, y un sistema de pensiones ordinario, por otra. Ningún competidor de Mesta AS tuvo que hacer frente a tales obligaciones para con sus empleados y por lo tanto la compensación por estas medidas no implica ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE.

b) *Traslado de oficinas, traslado de oficinas de apoyo y mantenimiento, transferencia de archivos y mudanza*

Los costes de traslado de las oficinas no fueron resultado de actividades desarrolladas en Mesta AS, sino que se contrajeron como consecuencia de la localización geográfica del Departamento de Producción. Asimismo, los costes de traslado de las oficinas de apoyo y mantenimiento se derivan de actividades realizadas antes del establecimiento de Mesta AS y por ello no pueden considerarse como costes normalmente asumidos en el presupuesto de una empresa, sino que más bien se derivan de obligaciones del Estado. Lo mismo es aplicable a los costes de transferencia de archivos. Al contrario de lo afirmado por el Órgano en la Decisión de incoación, esto también es cierto para los costes de traslado contraídos por los empleados del Departamento de Producción que tuvieron que trasladar su domicilio para poder seguir trabajando en los nuevos locales de Mesta AS. A este respecto, las autoridades noruegas también han señalado que fue necesario ofrecer incentivos a empleados clave para minimizar el riesgo de que dimitieran. Finalmente, los costes de desplazamiento durante dos años (es decir, hasta el 1 de enero de 2005) para el personal clave también fueron el resultado de actividades del Departamento de Producción para impedir que dicho personal abandonase Mesta AS.

c) *Conclusión y argumentos sobre la compatibilidad*

Por todo lo anteriormente expuesto, las autoridades noruegas concluyen que ninguna de las medidas para las que se facilitó financiación de reestructuración supone una ventaja económica para Mesta AS. De hecho, como el Estado solo concedió a Mesta AS 993,6 millones NOK para cubrir los costes de reestructuración (aunque el importe total estimado de la reestructuración asciende a 1 097,8 millones) Mesta AS habría sido infracompenada por un importe aproximado de 104,2 millones NOK⁽¹³⁰⁾.

No obstante, en caso de que el Órgano llegue a la conclusión de que existe ayuda estatal en las medidas de reestructuración, las autoridades noruegas afirman que la ayuda sería compatible en virtud del artículo 61, apartado 3, letra c), porque: i) las medidas persiguen un objetivo de interés común europeo, ii) la reestructuración de Mesta AS es necesaria para lograr este objetivo, y iii) la ayuda no afecta desfavorablemente a las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

⁽¹³⁰⁾ Véase St. prp. nr. 1 (2008-2009).

En cuanto a la prosecución del interés común europeo, las autoridades noruegas sostienen que la apertura de mercados a la competencia es un objetivo de la Comunidad de interés común europeo⁽¹³¹⁾. En el presente caso, la creación de una empresa estatal para competir en condiciones de competencia equitativas con nuevas empresas era un paso necesario en el contexto de la apertura del mercado. Las autoridades noruegas recuerdan que las autoridades nacionales siguen siendo libres para decidir la forma que debe adoptar la apertura del mercado, y también que la apertura de los mercados de explotación y mantenimiento de carreteras a la competencia es mejor desde el punto de vista de la competencia que cualquier otra alternativa que supusiese continuar prestando los servicios por parte del Estado, o abrir el mercado a la competencia solo parcialmente.

Finalmente, al considerar el efecto en la competencia debe tenerse en cuenta el efecto económico general de la reestructuración de las actividades de mantenimiento y explotación de carreteras: Mesta AS fue creada con una desventaja estructural en comparación con sus competidores. Por lo tanto, desde una perspectiva económica, Mesta AS no estaba en una situación comparable a la de sus competidores al tener que soportar la carga derivada del antiguo Departamento de Producción estatal. Por ello, al analizar los efectos en la competencia debe tenerse en cuenta el principio de neutralidad enunciado en el artículo 125 del Acuerdo EEE. En opinión de las autoridades noruegas, esto significa que debe aceptarse la compensación a Mesta AS por las desventajas estructurales con el fin de establecer una empresa gestionada comercialmente. Las autoridades también observan que la ayuda para medidas de reestructuración se limitó a la necesaria para abrir el mercado a la competencia. Finalmente, el proceso no ha afectado desfavorablemente a las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común.

4.2. CONTRATOS TRANSITORIOS

Las autoridades noruegas señalan que los precios a los que tanto los contratos de obras como los de explotación y mantenimiento se transfirieron a Mesta AS son iguales a los utilizados para determinar la generación de ingresos en el contexto del análisis de tesorería descontada. Por lo tanto, los contratos, como activos, formaron parte de la evaluación del valor total de las actividades de la empresa, que a su vez formó parte de la contribución en especie. No hay por lo tanto ninguna ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE en los contratos como contribución en especie y en consecuencia debe evaluarse si los contratos se transfirieron a Mesta AS al precio de mercado.

En cualquier caso, en cuanto a los contratos de obras, las autoridades noruegas señalan que debido a las directrices internas existentes, los precios a los que se transfirieron los contratos de obras corresponden al nivel de precios resultante de las licitaciones públicas.

⁽¹³¹⁾ Se remiten al asunto Destia relativo a la reestructuración de un organismo finlandés de administración de carreteras (DO L 270 de 10.10.2008, p. 1).

Por lo que se refiere a los contratos de explotación y mantenimiento, el 1 de enero de 2003 no había ningún precio de mercado ni ninguna fuente fiable que indicase un precio de mercado, puesto que todos los servicios de explotación y mantenimiento eran realizados por el Departamento de Producción⁽¹³²⁾. Según las autoridades noruegas, el mercado de trabajos de explotación y mantenimiento no se abrió a la competencia el 1 de enero de 2003, sino solamente el 1 de septiembre de 2003 (y únicamente en parte)⁽¹³³⁾. Hasta el 1 de enero de 2003, la Administración de Carreteras fue responsable de la totalidad los trabajos de explotación y mantenimiento en la red pública de carreteras. Como el 1 de enero de 2003 no existía ningún mercado para los servicios pertinentes, no había ninguna otra alternativa más que transferir los contratos transitorios a los precios basados en el coste fijados previamente en el Departamento de Producción. Ninguno de los comentarios de terceros rebate este argumento.

En este contexto, las autoridades noruegas también afirman que la razón de que no hubiese ningún mercado (maduro) era porque los operadores privados no estaban dispuestos a prestar los servicios pertinentes de mantenimiento de carreteras el 1 de enero de 2003⁽¹³⁴⁾. Por lo tanto, se consideró que redundaría en el mejor interés de todos abrir gradualmente el mercado de explotación y mantenimiento: una apertura gradual garantizaría una asignación racional de los contratos porque los operadores no tendrían que preparar ofertas para la totalidad de las actividades sacadas a licitación para una única fecha. Una apertura gradual también sería compatible con la necesidad para los operadores de incrementar gradualmente sus cualificaciones como prestatarios de servicios durante el período transitorio y de ello se derivaría una maduración del mercado⁽¹³⁵⁾. Finalmente, una apertura gradual sería administrativamente más fácil y permitiría a la Administración de Carreteras desarrollar sus capacidades como contratista de los servicios pertinentes⁽¹³⁶⁾. Según las autoridades noruegas, el trabajo legislativo preparatorio confirma este planteamiento al resaltar que tales elementos fueron la razón de que el mercado todavía no estuviese maduro para la competencia el 1 de enero de 2003⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³²⁾ El argumento de Schjødt de que el 30 % de tales contratos ya eran ejecutados por operadores privados es inexacto. Aunque es verdad que el Departamento de Producción (a través de la Administración de Carreteras) había contratado a subcontratistas (en casos particulares) para ejecutar tareas limitadas como limpieza de nieve, los subcontratistas no tenían ninguna responsabilidad independiente para tramos específicos de la red pública de carreteras.

⁽¹³³⁾ El mercado se abrió plenamente el 1 de septiembre de 2006. La apertura gradual se realizó con el objetivo de mantener la seguridad vial y de crear un mercado sostenible.

⁽¹³⁴⁾ El contrato de explotación y mantenimiento no pudo licitarse el 1 de enero de 2003, mediada la temporada invernal.

⁽¹³⁵⁾ Las autoridades noruegas añadieron que los operadores privados no se opusieron a una apertura gradual del mercado sino que, al contrario, operadores como Veidekke KOLO parecían estar a favor si se considera una presentación efectuada por la empresa el 7 de noviembre de 2007.

⁽¹³⁶⁾ St.prp. nr. 60 (2001-2002).

⁽¹³⁷⁾ St.prp. nr. 60 (2001-2002) que establece que i) 1-5 años es el plazo de ejecución más útil para los trabajos de explotación y mantenimiento, ii) la explotación de las carreteras es importante para la seguridad vial y por lo tanto deben desarrollarse sistemas de control antes de la apertura del mercado a la competencia, y iii) al abrir gradualmente el mercado, los operadores tendrán tiempo de adquirir experiencia y de invertir en maquinaria y personal con el fin de explotar y mantener las carreteras públicas de forma satisfactoria.

En caso de que el Órgano considerase que los operadores de mercado estaban en condiciones de prestar los servicios pertinentes, las autoridades noruegas sostienen que no había fuentes fiables que citasen precios más bajos que los establecidos en los contratos transitorios. Los cinco contratos piloto no podían haber sido utilizados como precios de referencia al formar parte de un proceso para «profesionalizar» la Administración de Carreteras. Este proceso incluía la preparación de un modelo de contrato de explotación y mantenimiento, que debía probarse mediante contratos internos de explotación y mantenimiento⁽¹³⁸⁾ y los cinco contratos piloto⁽¹³⁹⁾, permitiendo así que la Administración de Carreteras adquiriera experiencia como «poder adjudicatario». La finalidad de los contratos piloto no era por lo tanto evaluar el mercado a la búsqueda de un precio de mercado.

Por otra parte, las ofertas presentadas para los contratos piloto variaron considerablemente (por ejemplo, para el contrato Våller/Åsnes la oferta más alta fue de 63 millones NOK y la más baja, de 30,4 millones). Tal variedad demuestra que el mercado no estaba maduro y que los precios no podían pues constituir un indicio fiable del nivel de precios⁽¹⁴⁰⁾. Por otro lado, como los contratos piloto afectaron a menos del 2 % de la red de carreteras (1 000 kilómetros de un total de 54 000), abarcaron un ámbito geográfico pequeño. Además, en los contratos piloto se incluían trabajos adicionales⁽¹⁴¹⁾. Un ejemplo ilustrativo es el contrato Bærum, ganado por Selmer ASA a un precio original de 74 940 323 NOK. Sin embargo, los trabajos adicionales supusieron un incremento de 18 726 793 NOK, incrementando de este modo el precio de contrato en un 25 %. El volumen de los trabajos adicionales en la fase experimental muestra que la Administración de Carreteras calculó mal la carga de trabajo que suponían los contratos de explotación y mantenimiento. Sin embargo, dichos trabajos adicionales se incluyeron en los contratos transitorios transferidos a Mesta AS. A este respecto, las autoridades llamaron la atención sobre el hecho de que el Informe 118 advierte contra la comparación de experiencias obtenidas en el contexto del contrato Bærum con otros contratos⁽¹⁴²⁾. En opinión de las autoridades noruegas, los precios de los contratos piloto no podían por lo tanto utilizarse como indicadores fiables de los precios de mercado.

Independientemente de ello, las autoridades noruegas se oponen a la sugerencia recogida en la Decisión de incoación (y reiterada como tal por Veidekke ASA) de que el nivel de precios del primer grupo de contratos de explotación y mantenimiento

⁽¹³⁸⁾ Se trataba de contratos en los condados que debían ejecutarse para finales de 1998.

⁽¹³⁹⁾ En 1998-2001.

⁽¹⁴⁰⁾ Para i) el contrato Bærum el nivel de precios más alto fue de 212 millones NOK mientras que el más bajo fue de 73 millones, para ii) el contrato Romerike el más alto fue 72 millones NOK y el más bajo, 56 millones, i para iii) el contrato Ibestad/Dyrøy el más alto fue 63 millones NOK y el más bajo, 30 millones, y para iv) el contrato Lågendalen el más alto fue 59 millones NOK y el más bajo, 46 millones.

⁽¹⁴¹⁾ Los trabajos también variaban. Por ejemplo, algunos contratos incluían obras en túneles y de reasfaltado mientras que otros solo incluían parte de tales obras.

⁽¹⁴²⁾ «Rapport nr. 118 Drifts- og vedlikeholdskontrakt med funksjonsansvar Bærum 1998-2003» de Statens vegvesen Region øst.

sujetos a licitación pública en 2003 podía ser representativo para establecer un nivel de precios para los restantes contratos transitorios de explotación y mantenimiento. Sostienen que este nivel de precios no es fiable porque el mercado de servicios de explotación y mantenimiento no está maduro incluso hoy en día en el sentido de que es imposible prever los resultados de un procedimiento de licitación pública. La diferencia significativa entre las ofertas más altas y más bajas en los contratos así lo ilustra: la diferencia más baja era del 2 % mientras que la más alta era del 113 % y esto no constituye una base suficiente para definir un precio de mercado. Las autoridades noruegas ponen en cuestión si un precio de mercado puede ser establecido por referencia a la oferta más baja en un mercado no maduro y consideran que el nivel de precios de los contratos transitorios no sobrepasó «lo que debe considerarse como precio de mercado sostenible en el momento en que se transfirieron los contratos transitorios ...». En cualquier caso, la evaluación debe basarse en los hechos disponibles en el momento de establecimiento de la empresa.

Sin embargo, en caso de que el Órgano llegue a la conclusión de que no obstante existe ayuda estatal en los precios de los contratos transferidos a Mesta AS, las autoridades noruegas sostienen que tal ayuda es compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE por referencia al artículo 61, apartado 3, letra c), o al artículo 59, apartado 2.

En cuanto al artículo 61, apartado 3, letra c), las autoridades noruegas sostienen que Mesta AS fue creada para abrir plenamente a la competencia un mercado monopolizado y para crear un mercado sostenible durante un período transitorio de cuatro años⁽¹⁴³⁾. Una apertura gradual era necesaria para garantizar una explotación y un mantenimiento seguros de las carreteras del país. Tal como ya se explicó, los trabajos legislativos preparatorios confirmaron que tuvieron que mejorarse las cualificaciones de la Administración de Carreteras (con experiencia limitada como comprador de servicios y regulador de las obligaciones contractuales pertinentes)⁽¹⁴⁴⁾. Asimismo, los operadores de mercado necesitaban tiempo para adaptarse a la ejecución de las tareas pertinentes. Se consideró que un aumento gradual de las licitaciones públicas permitiría a las empresas adquirir experiencia y hacer las inversiones necesarias para gestionar satisfactoriamente la explotación y el mantenimiento de carreteras. Como se señaló anteriormente, la apertura gradual del mercado asegura una asignación racional de los contratos en comparación con un otorgamiento simultáneo de todos los contratos⁽¹⁴⁵⁾. La seguridad en el mantenimiento de las carreteras se conseguiría mediante la licitación de los contratos más fáciles primero y de los más difíciles (es decir, los de carreteras con clima duro y condiciones atmosféricas cambiantes) en último lugar. Finalmente, las autoridades noruegas sostienen que era legítimo facilitar financiación a Mesta AS para los costes de los contratos transitorios, ya que no sería razonable imponerle

⁽¹⁴³⁾ Incluso si cinco años fuera aceptable, las autoridades noruegas decidieron que en interés de una apertura rápida del mercado, el período transitorio debía ser como máximo de cuatro años. Véase St.prp. nr. 60 (2001-2002).

⁽¹⁴⁴⁾ St.prp nr 60 (2001-2002).

⁽¹⁴⁵⁾ No había indicios de que los operadores de mercado se opusieran a la apertura gradual del mercado.

la obligación de prestar servicios con arreglo a los contratos transitorios sin cubrir los costes, al tener Mesta AS costes mayores que los de sus competidores⁽¹⁴⁶⁾.

La ayuda concedida mediante los contratos transitorios fue proporcional porque su duración se limitó a un máximo de cuatro años y el precio era fijo, lo que constituye un incentivo para mejorar la eficacia. Por otra parte, teniendo en cuenta la capacidad de generación de ingresos durante los tres primeros años de funcionamiento, mucho mejor de la prevista, las autoridades noruegas dejaron claro en 2007 que no se concedería ninguna financiación suplementaria a Mesta AS en concepto de medidas de reestructuración. Esto muestra que las operaciones de Mesta AS fueron controladas con el fin de evitar cualquier sobrecompensación.

Por ello, las autoridades afirman que los contratos transitorios de explotación y mantenimiento fueron necesarios «para lograr una apertura sana del mercado y una competencia leal» y se remiten a la decisión de la Comisión en el asunto Destia en el que la Comisión constató que la apertura a la competencia del mercado finlandés del servicio de carreteras era una evolución positiva y un objetivo importante de la política comunitaria⁽¹⁴⁷⁾. Considerando que la finalidad de la reorganización de Mesta AS es idéntica, las autoridades noruegas afirman que las consideraciones en el asunto Destia son válidas también en el presente caso. Los contratos transitorios no han tenido el efecto de consolidar irrazonablemente la posición de Mesta AS. El planteamiento adoptado era necesario y no desproporcionado para lograr la apertura del mercado.

Por lo que se refiere al artículo 59, apartado 2, las autoridades noruegas afirman que los contratos transitorios de explotación y mantenimiento impusieron una obligación de servicio público a Mesta AS especificada en los contratos (detallando la naturaleza, cobertura geográfica, frecuencia y duración de los servicios a prestar). De conformidad con el Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público, empresas de propiedad estatal y ayuda a empresas públicas (en lo sucesivo denominado «Marco OSP») el importe de la compensación no superará al necesario para cubrir los costes, más un beneficio razonable⁽¹⁴⁸⁾. El apartado 9 del Marco OSP establece que las autoridades nacionales disponen de un amplio poder de valoración en cuenta a la naturaleza de los servicios susceptibles de ser calificados servicio de interés económico general.

⁽¹⁴⁶⁾ Se remite al planteamiento de la Comisión en el asunto Destia con respecto a la reestructuración de un organismo finlandés de administración de carreteras (DO L 270 de 10.10.2008, p. 1).

⁽¹⁴⁷⁾ Asunto Destia sobre la reestructuración de un organismo finlandés de administración de carreteras, DO L 270 de 10.10.2008, p. 1, considerandos 307-309.

⁽¹⁴⁸⁾ Aunque el apartado 26 establece que en el caso de ayudas no notificadas el Órgano aplicará las disposiciones vigentes en el momento de la concesión de la ayuda (lo que significa que el Marco no es directamente aplicable), pueden ser aplicadas por analogía.

Sobre esta base, las autoridades noruegas afirman que los contratos transitorios de explotación y mantenimiento incluían tareas que en aquel momento no podían ser prestadas suficientemente por el mercado para garantizar la seguridad vial y por lo tanto se impusieron a Mesta AS. Los trabajos legislativos preparatorios establecían que debía garantizarse la seguridad de las carreteras tanto durante como después de la apertura del mercado. Mesta AS era el mejor medio de asegurar la responsabilidad de las autoridades nacionales para mantener la seguridad de las carreteras y Mesta AS no pudo rechazar la imposición por las autoridades de este deber, aunque tenía la obligación legal de prestar los servicios definidos en los contratos transitorios.

4.3. EXENCIÓN DE LAS TASAS DE DOCUMENTACIÓN Y REGISTRO

Las autoridades noruegas sostienen que puesto que la evaluación de la contribución en especie (en el balance de apertura) se basó en la premisa de que Mesta AS no la pagaría, la exención de las tasas de documentación y registro no constituye una ventaja económica para Mesta AS. Por lo tanto, la exención no tuvo ningún efecto en la solidez o la estructura de capital ni en los valores totales de Mesta AS. Si no hubiera podido concederse ninguna exención, el pago del derecho habría sido compensado por una contribución correspondiente en efectivo que formase parte del capital de Mesta AS. Esto habría llevado al mismo resultado que si se hubiera concedido una exención. Las autoridades añadieron que parece como si la Decisión 318/05/COL se basara en la falta de nexo entre la exención y el grado de participación en Entra (véase la página 26 de la Decisión)⁽¹⁴⁹⁾. Las autoridades noruegas sostienen que ello no es así en el presente caso puesto que no cabía duda de que, a falta de una exención, el derecho habría sido compensado por una contribución en efectivo por el importe correspondiente. De los trabajos preparatorios se infiere que el tamaño del capital se estableció por referencia a la situación de liquidez a corto plazo de Mesta AS. Independientemente de ello, las autoridades noruegas sostienen que la exención de las tasas de documentación y registro no es selectiva por referencia al principio de continuidad, cuyo fin es facilitar la ejecución de medidas socioeconómicamente deseables.

II. EVALUACIÓN

1. EXISTENCIA DE AYUDA ESTATAL

1.1. AYUDA ESTATAL EN EL SENTIDO DEL ARTÍCULO 61, APARTADO 1, DEL ACUERDO EEE

El artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE establece que: «Salvo que el presente Acuerdo disponga otra cosa, serán incompatibles con el funcionamiento del presente Acuerdo, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre las Partes Contratantes, las ayudas otorgadas por los Estados miembros de las CE, por los Estados de la AELC o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen con falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones.».

Para ser considerada ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE, toda medida debe cumplir los

cuatro criterios acumulativos siguientes: i) debe conferir a los beneficiarios una ventaja económica que no habrían obtenido en el curso normal de su actividad, ii) la ventaja debe ser concedida por el Estado o a través de recursos del Estado, iii) debe ser selectiva, favoreciendo a determinadas empresas o a la producción de determinados bienes, y iv) debe falsear la competencia y afectar al comercio entre las Partes contratantes. A continuación se analiza si en el caso que nos ocupa se reúnen los cuatro criterios acumulativos.

1.2. VENTAJA ECONÓMICA

1.2.1. *Medidas de reestructuración y reorganización*

Mesta AS recibió financiación del Estado para cubrir los costes relacionados con tres tipos de paquetes de jubilación ofrecidos a los empleados transferidos desde su empleo estatal previo a Mesta AS. Los fondos cubrieron i) los costes del pago de las cotizaciones de pensión correspondientes a un funcionario entre el 1 de enero de 2003 y finales de 2007, ii) los costes derivados del mantenimiento del derecho de los empleados a regímenes especiales de prejubilación, y iii) los costes relativos a paquetes de jubilación anticipada ofrecidos entre el 1 de enero de 2003 y finales de 2005.

Como punto preliminar, el Órgano comentará ciertos argumentos específicos presentados por las autoridades noruegas. En primer lugar, las autoridades noruegas han sostenido que puesto que un comprador potencial del Departamento de Producción habría exigido una reducción en el precio de compra proporcional a las desventajas de las medidas de reestructuración, la compensación por las autoridades de tales desventajas no puede considerarse como ayuda estatal. El Órgano observa que la transacción implica la concesión de financiación (en el contexto de una inversión), no una venta, y la evaluación de si existe o no ayuda estatal depende por lo tanto no del comportamiento de un comprador potencial sino de si tal financiación da lugar a una ventaja económica para Mesta AS.

Las autoridades noruegas también han alegado que en vez de reducir el valor de la contribución en especie, eligieron más bien compensar a Mesta AS por los costes relacionados con la desventaja derivada de las medidas de reestructuración. Puesto que reducir el valor de los activos no implicaría una ventaja, tampoco lo implica la compensación de costes. El Órgano observa que la existencia de tal opción no significa necesariamente que Mesta AS no recibió un beneficio económico gracias a la financiación proporcionada.

En cuanto al fondo del asunto, las autoridades noruegas impugnan el hecho de que cualquiera de las medidas previamente mencionadas implice una ventaja económica y alegan que más bien se adoptaron para compensar una desventaja estructural impuesta a Mesta AS y las condiciones de empleo costosas resultantes del estatuto de funcionario. A este respecto, las autoridades noruegas se basan en la sentencia Combus⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁴⁹⁾ Es decir, no era un requisito previo que la ventaja (resultante de la exención) diese lugar a una evaluación mayor.

⁽¹⁵⁰⁾ Asunto T-157/01 Danske Busvognmænd/Comisión, Rec. 2004, p. II-917.

A tal efecto, las autoridades noruegas señalan que se deberían tener en cuenta las condiciones en las cuales el anterior empresario, es decir, el Estado, empleaba a los trabajadores pertinentes y las obligaciones para el Estado derivadas de tales acuerdos. Se debe considerar que los costes de pagar sumas adicionales para compensar (durante un período temporal) los derechos de pensión concedidos a los funcionarios son una obligación del Estado al ser una consecuencia directa de la condición de funcionarios estatales de los empleados. Puesto que la financiación por el Estado de tales sumas adicionales se limita a financiar la diferencia entre el coste de un sistema de pensión ordinario y el de un sistema de pensión de funcionario (o la medida alternativa), el Estado solo paga los costes adicionales resultantes de la relación laboral previa. Las autoridades noruegas afirmaron con referencia a la sentencia *Columbus* que si se considera que los costes pertinentes son una obligación del Estado, la aportación de financiación del Estado para cubrirlos no constituiría una ventaja económica.

En el asunto *Columbus*, el Tribunal estableció que la medida en cuestión «tenía por objeto cambiar el régimen privilegiado y costoso de los funcionarios que trabajaban en *Columbus* por un régimen de personal laboral comparable al de los trabajadores de otras empresas de transporte en autobús competidoras de *Columbus*. Se trataba, pues, de liberar a *Columbus* de una desventaja estructural con respecto a sus competidores privados»⁽¹⁵¹⁾.

Aunque es verdad que, como en el asunto *Columbus*, el presente caso implica una compensación para aliviar a una empresa (Mesta AS) de una desventaja estructural que sufriría en relación con sus competidores del sector privado, parte de los hechos materiales difieren de los de *Columbus*. El Órgano opina que una diferencia importante por lo que se refiere a la evaluación de la ayuda estatal es que en *Columbus* la compensación se pagó directamente a los empleados, mientras que en el presente caso el Estado noruego paga a Mesta AS directamente. Además, en *Columbus* el pago se hizo a los empleados como compensación por renunciar a su situación privilegiada al ser transferidos a la nueva empresa y, por lo tanto, a partir del momento de la transferencia, la relación de empleo entre empleados y empresa no se vio influida por la situación previa de los empleados. Sin embargo, en el presente caso, los antiguos funcionarios transferidos a Mesta AS continuaron beneficiándose temporalmente de determinados derechos de funcionario a través de su contrato laboral con Mesta AS.

Por lo tanto, el Órgano estima que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto *Columbus* se refiere a una situación distinta a la del presente asunto⁽¹⁵²⁾.

Por su parte, el Tribunal de Justicia ha dictaminado constantemente que la existencia de ayuda debe evaluarse en relación con su efecto y no con las causas u objetivos que provocaron la

⁽¹⁵¹⁾ Asunto T-157/01 *Danske Busvognmænd/Comisión*, citado anteriormente, apartado 57.

⁽¹⁵²⁾ Véase también la argumentación de la Comisión Europea en el asunto *Destia* con respecto a la reestructuración de un organismo finlandés de administración de carreteras (DO L 270 de 10.10.2008, p. 1).

intervención del Estado⁽¹⁵³⁾. Por lo tanto, el Órgano considera que para determinar si las tres medidas previamente mencionadas implican una ventaja económica, el punto de partida es examinar si la financiación pública del coste de tales medidas alivia a Mesta AS de lo que puede considerarse como incluido normalmente en el presupuesto de una empresa⁽¹⁵⁴⁾.

Todas las medidas se introdujeron para hacer posible la transferencia de las actividades del Departamento de Producción a Mesta AS. Según lo ya descrito, tuvieron que adoptarse medidas para i) animar a los empleados a aceptar ser transferidos a la nueva empresa, y ii) reducir la plantilla.

En el presente caso, para poder mantener temporalmente los derechos a pensión como funcionarios y los derechos a regímenes especiales de prejubilación, Mesta AS tuvo que pasar a ser miembro del SPK y debido a esta pertenencia se vio sujeta a la obligación legal de pagar las cotizaciones de pensión al SPK por los empleados transferidos. Mesta AS estaba dispuesta a aceptar dicha obligación porque sería reembolsada por el Estado para los costes correspondientes. Por lo tanto, el coste de los derechos de pensión ligados a la pertenencia al SPK (mantenimiento temporal de los derechos a pensión como funcionario y de los regímenes especiales de prejubilación) fue efectivamente impuesto a Mesta AS⁽¹⁵⁵⁾. Por otra parte, el Órgano observa que los trabajos legislativos preparatorios (es decir, la propuesta del Gobierno al Parlamento) dejaron claro que la financiación de las medidas de pensión se concedería siempre que Mesta AS pagase los costes pertinentes por los empleados⁽¹⁵⁶⁾. El marco general (es decir, la propuesta y su subsiguiente aceptación por el Parlamento) adoptado por el Estado noruego se basó así en el requisito previo de que Mesta AS pagase los costes de pensión. Estas circunstancias podrían indicar la presencia de una obligación legal para Mesta AS de cubrir los costes pertinentes de pensión y, así pues, ser considerada como incluida normalmente en el presupuesto de la empresa.

Además, por lo que se refiere al derecho a jubilación anticipada, esta medida se utilizó a discreción de la empresa para reducir el personal sobrante. Sin embargo, la medida alternativa de reducción de plantilla también garantizaba una protección para los empleados en caso de despido. Los costes relacionados con las medidas introducidas para reducir la plantilla o para reorganizar la empresa deberían considerarse como costes normales, incluso si las medidas elegidas fueron más caras de lo que la empresa está obligada a cubrir conforme a la legislación laboral aplicable o al convenio colectivo⁽¹⁵⁷⁾. El hecho de que Mesta AS

⁽¹⁵³⁾ Asunto 173/73, *Italia/Comisión*, Rec. 1974, p. 709, apartado 13; asunto C-310/85 *Deufil*, Rec. 1987, p. 901, apartado 8; asunto C-241/94 *Francia/Comisión*, Rec. 1996, p. I-4551, apartado 20.

⁽¹⁵⁴⁾ Asunto C-387/92 *Banco Exterior de España*, Rec. 1994, p. I-877, apartados 13 y 14; asunto 222/04 *Cassa di Risparmio Firenze y otros*, Rec. 2006, p. I-289, apartado 131.

⁽¹⁵⁵⁾ Véase, por ejemplo, *La Poste* (DO L 63 de 7.3.2008, p. 16), y *France Télécom*, C 25 de 20.8.2008.

⁽¹⁵⁶⁾ St.prp.nr. 1, *Tillegg nr. 1* (2002-2003).

⁽¹⁵⁷⁾ Asunto C-5/01 *Bélgica/Comisión*, citado anteriormente, apartado 40, y asunto C-241/94, *Francia/Comisión*, citado anteriormente, apartado 12.

solamente recurriese a las medidas más caras porque le garantizaban una financiación por el Estado no cambia la naturaleza del coste. La financiación estatal con respecto a la jubilación anticipada podría también, por lo tanto, considerarse como equivalente a aliviar a Mesta AS de un coste empresarial normal.

Por otra parte, desde un punto de vista general, las obligaciones financieras ligadas al coste laboral forman parte del precio de coste de una empresa y por ello deberían constituir costes normales de la empresa independientemente de si las obligaciones son impuestas a la empresa por ley o convenio colectivo, o si son asumidas voluntariamente. Por lo tanto, cualquier alivio de dichas obligaciones se considera normalmente como ayuda estatal⁽¹⁵⁸⁾.

Los costes laborales de una empresa comprenden no solo los sueldos sino también la remuneración en un sentido más amplio y cubren los costes de pensiones y otros costes ligados a la plantilla de la empresa, tal como los subsidios de desempleo⁽¹⁵⁹⁾. En el presente caso, el hecho de que las medidas se financiaran con cargo a subvenciones del Estado, no supone que el derecho transitorio otorgado a los empleados constituya un coste laboral contraído normalmente por esa empresa⁽¹⁶⁰⁾.

Además, la financiación por el Estado de las obligaciones de pensión conllevó ventajas adicionales para la empresa. Aunque quizás no redundara en el interés comercial directo de Mesta AS hacerse cargo de la totalidad de la plantilla del Departamento de Producción, era crucial que la empresa dispusiera del suficiente personal, incluido el personal clave, para asegurar un funcionamiento eficaz de las actividades empresariales desde el principio. La financiación estatal aseguró la consecución de ese objetivo. Además, el Órgano considera probable que la presencia de financiación estatal para los derechos de pensión particulares supusiese que Mesta AS fue aliviada de costes para otros tipos de pensiones suplementarias. Esto es así porque por lo menos cierto número de los antiguos empleados posiblemente habrían podido negociar otras condiciones de pensión suplementarias más favorables que un sistema de pensiones privado ordinario. Como los empleados beneficiarios de las medidas pertinentes relativas a las pensiones formaban parte de la plantilla de Mesta AS cuando se incurrió en los costes, el Órgano considera que el efecto de las medidas impugnadas fue pues atenuar las cargas presupuestarias normales de Mesta AS. Por lo tanto, el Órgano considera que la financiación estatal de las medidas previamente mencionadas implicó ventajas económicas para Mesta AS.

⁽¹⁵⁸⁾ Véase por ejemplo la sección 3.2.6 de las Directrices relativas a ayuda estatal de salvamento y reestructuración de empresas en crisis y asunto C-251/97 Francia/Comisión, Rec. 1999, I-6639, apartado 40. Véanse también las decisiones de la Comisión: OTE, DO L 243 de 11.9.2008, p. 7; La Poste DO L 63 7.3.2008, p. 16; y France Télécom (DO C 25 de 20.8.2008).

⁽¹⁵⁹⁾ Asunto C-241/94, Francia/Comisión, Rec. 1996, p. I-4551.

⁽¹⁶⁰⁾ Asunto C-5/01, Bélgica/Comisión, Rec. 2002, p. I-11991, apartado 40.

En cuanto a la financiación facilitada por el Estado a Mesta AS para cubrir los costes contraídos en las partidas «mudanza» y «desplazamientos», el Órgano observa que la obligación de cubrir tales costes resulta de una gama de incentivos ofrecidos al antiguo personal directivo o administrativo de la Administración de Carreteras (tales como costes de mudanza, desplazamientos, doble alquiler de vivienda, gastos de viaje, etc.) con el fin de inducirlos a aceptar el empleo en Mesta AS.

Según lo mencionado anteriormente, las obligaciones financieras normales de una empresa incluyen como punto de partida cualquier coste laboral en que incurra para emplear o atraer a sus empleados. Aunque el incentivo más común para atraer a empleados es el sueldo, otros incentivos, como la compensación de desventajas relacionadas con la localización geográfica del domicilio de los empleados (financiación de mudanzas y desplazamientos, por ejemplo) son otra herramienta utilizada por las empresas para hacerse con los servicios de empleados y para retribuirles. Por lo tanto, el Órgano considera que el reembolso por el Estado a Mesta AS de los costes contraídos en las partidas «mudanza» y «desplazamientos» constituye una ventaja económica que Mesta AS no habría recibido en el curso normal de sus actividades empresariales.

En cuanto a la financiación estatal recibida por Mesta AS para cubrir los costes de traslado de sus oficinas y oficinas de apoyo y mantenimiento desde la Administración de Carreteras a las nuevas oficinas de Mesta AS, así como de reorganización de las antiguas oficinas y reordenación de los antiguos archivos para la creación de otros nuevos (por un importe total de 50,2 millones NOK), estos costes incluyen no solo los de limpieza de las antiguas oficinas en la Administración de Carreteras, sino también la preparación y modernización de las nuevas oficinas para Mesta AS así como la instalación de archivos electrónicos y físicos.

El Órgano considera que aunque puede aceptarse que los costes de limpieza de las antiguas oficinas de la Administración de Carreteras se refieren a trabajos realizados previamente por dicha Administración, la naturaleza de los costes de preparación y modernización de oficinas para su uso por Mesta AS es similar a los contraídos a efectos de crear una nueva empresa y por ello deberían ser asumidos por la nueva empresa. Sin embargo, dado que en las partidas de costes se incluyen trabajos tales como la limpieza de las antiguas oficinas de la Administración de Carreteras para su uso por la nueva empresa, o la reordenación de los archivos de dicha Administración para identificar los ficheros pertinentes para la nueva empresa, es difícil diferenciar estas tareas. Basándose en estos factores, el Órgano considera que los costes relacionados con el traslado de las oficinas (incluidas las oficinas de apoyo y mantenimiento), así como la transferencia de archivos deben ser soportados en parte por el Estado y en parte por la nueva empresa. Puesto que la nueva empresa, Mesta AS, fue creada el 1 de enero de 2003, los costes contraídos antes de esa fecha deben ser soportados por el Estado, mientras que los contraídos posteriormente deben ser cubiertos por Mesta AS. Sobre esta base, los diversos elementos de costes se asignarán (al Estado o Mesta AS) en función de cuándo fueron contraídos.

Finalmente, por lo que se refiere al coste de renovación de la maquinaria, Mesta AS fue compensada por limpiar antiguos lugares de trabajo del Departamento de Producción. Por lo tanto, Mesta AS prestó un servicio a la Administración de Carreteras⁽¹⁶¹⁾ y la cuestión que se plantea es si el precio de dicho servicio corresponde al precio de mercado para tal servicio. El Órgano observa que parte del trabajo fue ejecutada por subcontratistas en condiciones comerciales y otra parte por la propia Mesta AS aplicando una tarifa horaria⁽¹⁶²⁾. El Órgano considera que la contratación de diversos subcontratistas en condiciones comerciales prueba que se aplicaron los precios de mercado y que la compensación del Estado a Mesta AS no implica pues una ventaja económica. Por otra parte, puesto que el trabajo llevado a cabo por la propia Mesta AS se basó en los precios de coste, sin producir ningún beneficio, el Órgano considera que no hay ninguna razón para cuestionar la alegación de las autoridades noruegas en el sentido de que tales precios son inferiores a los de mercado. Sobre esta base, el Órgano considera que Mesta AS no se benefició de ninguna ventaja económica en el contexto de los precios pagados por la Administración de Carreteras por los servicios de limpieza efectuados por Mesta AS.

i) Otras medidas de reestructuración y reorganización — Compensación salarial

En cuanto a la compensación de salarios, el Estado financió los costes pertinentes mediante una aportación de capital a Mesta AS en forma de participación en el capital.

Preliminarmente, el Órgano observa que la forma en que los costes pueden financiarse no es relevante desde el punto de vista de la aplicación de las normas sobre ayuda estatal. Por lo tanto, el hecho de que las autoridades noruegas eligieran financiar los costes de compensación de salarios en forma de capital no influye en la evaluación sobre si la financiación por el Estado de los costes pertinentes puede constituir ayuda estatal. Como se recordará, la razón de que las autoridades noruegas eligieran la financiación mediante participación en el capital (en vez de subvenciones) fue simplemente la de inducir a la empresa a gastar los fondos en instrumentos para reducir la plantilla alternativos a la compensación de salarios.

En cuanto al hecho de que los fondos destinados a compensación de salarios se gastaran en medidas alternativas para reducir la plantilla, a saber, paquetes de finiquito y de pensión, así como paquetes para excedencias, el Órgano considera que tales medidas representan simplemente alternativas reconocidas a la compensación de salarios, ya que si la financiación estatal destinada a compensación de salarios se utiliza para cubrir los costes de medidas alternativas de reducción de plantilla con el objetivo de lograr el mismo objetivo que la compensación de salarios, esto no altera la evaluación de si la empresa obtuvo una ventaja

⁽¹⁶¹⁾ La identificación de la maquinaria inutilizable y del resto de los equipos fue llevada a cabo por el Departamento de Maquinaria de Mesta AS bajo la supervisión del Director de logística y compras. El auditor de Mesta verificó que el uso de los fondos coincidía con las instrucciones internas (basadas en trabajos legislativos preparatorios tales como n° St. prp. 1 Tillegg n° 1 (2002-2003)).

⁽¹⁶²⁾ Véase el anexo 3 a la carta de las autoridades noruegas de 6 de julio de 2009 (documento n° 523766).

económica mediante la financiación por compensación de salarios. A este respecto se recuerda que la intención del Estado de financiar la compensación de salarios mediante capital era simplemente reducir los costes totales induciendo a la empresa a utilizar instrumentos de reducción de plantilla alternativos más baratos.

En cuanto a si la financiación estatal de los costes contraídos con objeto de ofrecer una compensación de salarios constituye una ventaja económica, el Órgano recuerda que, como se señaló anteriormente, los costes derivados de la legislación laboral forman parte del presupuesto de las empresas. Puesto que las obligaciones financieras resultantes de la compensación de salarios fueron impuestas legalmente a Mesta AS mediante la Ley Mesta⁽¹⁶³⁾, los costes constituyen «costes normales» de la empresa. Por lo tanto, Mesta AS recibió una ventaja económica en forma de fondos para cubrir los costes relacionados con la compensación de salarios.

ii) Financiación de excedentes

Las autoridades noruegas han requerido a Mesta AS para que devuelva cualquier financiación superior a los importes desembolsados para cubrir los costes de reestructuración. Por lo tanto, cualquier cuestión planteada en la Decisión de incoación por lo que se refiere a la utilización de la financiación excesiva ya no es pertinente.

1.2.2. Contribución de activos

Mesta AS está considerada como empresa pública en el sentido de la Directiva sobre transparencia⁽¹⁶⁴⁾. Para determinar si una transacción financiera del propietario de una empresa pública conlleva una ventaja económica, el Órgano aplica el «principio del inversor en una economía de mercado» confirmado en distintas ocasiones por el Tribunal de Justicia⁽¹⁶⁵⁾. De conformidad con este principio, si los poderes públicos contribuyen con capital o en especie (por ejemplo con activos) a una de sus empresas en condiciones que serían aceptables por un inversor privado en una economía de mercado, no existe ninguna ventaja económica⁽¹⁶⁶⁾. Por el contrario, si se aporta dinero u otros activos a empresas públicas en condiciones inaceptables para un

⁽¹⁶³⁾ Véase la sección 4 de la Ley Mesta.

⁽¹⁶⁴⁾ Directiva 2006/111/CE de la Comisión 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 (en lo sucesivo denominada «Directiva sobre transparencia»), DO L 195 de 29.7.1980, p. 35, tal como fue modificada por DO L 229 de 28.8.1985, p. 20; DO L 254 de 12.10.1993, p. 16; y DO L 193 de 29.7.2000, p. 75. La Directiva se incorpora al Acuerdo EEE mediante el punto 1a del Anexo XV.

⁽¹⁶⁵⁾ Por ejemplo, asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, Rec. 2003, p. II-435.

⁽¹⁶⁶⁾ Véanse las Directrices sobre ayudas estatales a las empresas públicas del sector manufacturero. Sin embargo, las Directrices se aplican también a otros sectores. El principio se explica en la sección 3, que establece: «Para garantizar el respeto del principio de neutralidad, la ayuda debe evaluarse como la diferencia entre las condiciones de la aportación de fondos por parte del Estado a la empresa pública y a las condiciones que un inversor privado, que actuara en las condiciones normales de una economía de mercado, aceptaría para realizar la misma operación respecto a una empresa privada» (en lo sucesivo denominado «principio del inversor en una economía de mercado»).

inversor privado en una economía de mercado, existe una ventaja económica⁽¹⁶⁷⁾. Se considera que esto ocurre normalmente cuando la estructura y las perspectivas futuras de la empresa son tales que un rendimiento normal (mediante el pago de dividendos o revalorización del capital) por referencia a una empresa privada comparable no puede esperarse en un plazo razonable⁽¹⁶⁸⁾. Por ejemplo, si la tasa de rendimiento se establece sobre la base del valor de los activos, evaluados a un valor inferior al de mercado, el rendimiento puede no ser equivalente al que un inversor privado consideraría aceptable en circunstancias similares.

Habida cuenta de estas consideraciones, el Órgano ha examinado la evaluación del valor de los activos en el contexto del establecimiento de Mesta AS.

Como punto preliminar, puede deducirse de la jurisprudencia que el deber del Órgano de establecer los hechos del asunto abarca la obligación de examinar las evaluaciones de los expertos para establecer su valor de prueba⁽¹⁶⁹⁾. También se deduce claramente de dicha jurisprudencia que en caso de incertidumbre, el Órgano tiene derecho, aunque no está obligado, a contratar a asesores exteriores con objeto de establecer los hechos del caso⁽¹⁷⁰⁾. Finalmente, el Tribunal ha afirmado que es competencia exclusiva del Órgano, y no de los expertos, garantizar la observancia del artículo 61⁽¹⁷¹⁾.

En el presente caso, el valor de los activos aportados para el establecimiento de Mesta AS fue objeto de evaluaciones efectuadas por Ernst & Young y Deloitte & Touche. Sobre la base de los informes de auditoría, el Órgano constató en su Decisión de incoación que existía incertidumbre con respecto a la evaluación de los activos y la aplicación de los métodos de evaluación. Tras la Decisión de incoación, las autoridades noruegas presentaron las explicaciones del auditor, Ernst & Young. En opinión del Órgano, tales explicaciones han aclarado las siguientes incertidumbres recogidas en la Decisión de incoación:

En primer lugar, Ernst & Young aclaró que en octubre de 2002 el principio aplicado para determinar el valor de los activos fue el «valor real» y que por lo tanto las evaluaciones iniciales basadas en el valor contable o en el valor contable simulado ya no eran pertinentes.

⁽¹⁶⁷⁾ Véase apartado 6, letra c), primer guion, de las Directrices sobre normas relativas a la propiedad estatal de empresas y sobre ayudas a empresas públicas.

⁽¹⁶⁸⁾ Sección 7.1 de las Directrices sobre ayudas estatales a las empresas públicas del sector manufacturero. Esta forma de aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado ha sido confirmada por el Tribunal de Primera Instancia; véanse T-228/99 y T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, Rec. 2003, p. II-435, apartados 254 y 258.

⁽¹⁶⁹⁾ Asunto T-17/02 Olsen/Comisión, Rec.2005, p. II-2031, apartado 264 (recurso: C-320/05 P; DO C 271 de 29.10.2005, p. 14) y asunto T-366/00 Scott/Comisión, Rec. 2007, p. II-797, apartado 134 (recurso: C-290/07 P; DO C 183 de 4.8.2007, p. 25).

⁽¹⁷⁰⁾ T-366/00 Scott/Comisión, citado anteriormente, apartado 137.

⁽¹⁷¹⁾ Asunto T-274/01 Valmont/Comisión, Rec. 2004, p. II-3145, apartado 72.

En segundo lugar, la determinación del valor real de los activos se basó en una combinación de los resultados de: i) evaluar el valor total de la empresa (es decir, el método de tesorería descontada), y ii) evaluar activos individuales (o grupos de activos) por separado.

En tercer lugar, sobre la base del hecho de que el valor total de la empresa (resultante de la tesorería descontada) era inferior al valor total de los activos (resultante de la evaluación de activos individuales) y que el Derecho de sociedades noruego estipula que el capital no puede exceder el valor total de la empresa, era necesario reducir el valor de determinados activos.

Sobre esta base, el valor real de los activos se redujo en 79 millones NOK, divididos entre i) bienes inmuebles (reducidos en 54 millones NOK, de 335 a 281), y ii) maquinaria (reducida en 25 millones NOK, de 572 a 547)⁽¹⁷²⁾. Esto también significa que la maquinaria no se ajustó a la baja en 200 millones NOK (de 747 a 547), como alegaban los denunciantes. El valor de 747 millones NOK no constituyó la base para la evaluación a la baja porque era un valor basado en el principio de «continuidad simulada», que ya no se aplicaba⁽¹⁷³⁾. Ernst & Young confirmó que los primeros cálculos hechos con el objeto de explicar cualquier conexión entre el valor basado en la continuidad simulada (747 millones NOK) y el valor real (572 millones) de la maquinaria son engañosos y no formaron parte del proceso para evaluar el valor real de los activos.

En cuarto lugar, por lo que se refiere a la asignación de valor a los contratos transitorios, se ha aclarado que mientras que éstos formaban parte de la tesorería descontada (y por lo tanto fueron tenidos en cuenta al evaluar el valor total de la empresa), el valor de la cartera de contratos era demasiado bajo para que se le asignase un valor y por ello los contratos no se incluyeron en el balance de apertura⁽¹⁷⁴⁾.

Como se deduce evidentemente del proceso, el Órgano ha examinado a fondo el material presentado en los informes de auditoría mediante el análisis y la solicitud de más material y sobre dicha base aclaró las dudas e incertidumbres iniciales. Puesto que, como se explicó más arriba, tales dudas e incertidumbres han sido disipadas, y considerando que las evaluaciones se realizaron utilizando métodos de evaluación generalmente aceptados, el Órgano no encuentra razones para poner en duda el valor de prueba de los informes de auditoría en relación con la evaluación del valor de los bienes inmuebles establecida en el balance de apertura final de Mesta AS. Por lo tanto, no se ha considerado necesario recabar la opinión de más expertos.

En consecuencia, el Órgano considera que no hay ninguna razón para cuestionar la evaluación del valor de los activos en el balance de apertura final de Mesta AS.

⁽¹⁷²⁾ Sin tener cuenta compras subsiguientes por 44 millones NOK.

⁽¹⁷³⁾ A tal efecto, Deloitte & Touche debía terminar una tarea ya iniciada antes de la modificación de los principios de evaluación.

⁽¹⁷⁴⁾ Tal como se recoge en la sección 2.4.6 de la parte I, la tesorería descontada incluía tanto los contratos existentes como los futuros durante el período de 10 años de la tesorería descontada.

1.2.3. Transferencia de contratos transitorios

Un ejemplo de la aplicación del principio inversor privado en una economía de mercado es que si el Estado vende terrenos y edificios a precio de mercado, se supone que no existe ayuda estatal puesto que el Estado se ha comportado como un inversor privado en una economía de mercado⁽¹⁷⁵⁾. Sin embargo, dicho principio se aplica igualmente cuando el Estado compra bienes y servicios⁽¹⁷⁶⁾. Así pues, si el Estado firma un contrato para obtener los servicios de un operador de mercado, no existe ninguna ayuda estatal si el Estado se comporta como un inversor privado en una economía de mercado y paga el precio de mercado. Por el contrario, si el precio es superior al de mercado, el contrato puede conllevar una ventaja económica para el prestador de servicios, igual a la diferencia entre el precio de mercado para servicios similares y el precio a los que se prestan con arreglo al contrato⁽¹⁷⁷⁾. Una forma de que el Estado obtenga una indicación del precio de mercado es poner lanzar una licitación pública no discriminatoria. Otra forma es proceder a una evaluación por expertos. En cualquier caso, todas las circunstancias de la transacción deben tenerse en cuenta al determinar si se ha aplicado un precio de mercado.

En el presente caso, varios de los contratos de servicios, firmados entre la Administración de Carreteras y el Departamento de Producción para la prestación de servicios por éste a la primera, se transfirieron del Departamento de Producción a Mesta AS en el sentido de que Mesta AS sustituyó a dicho Departamento en su capacidad de prestador de servicios. Por ello, el Órgano debe examinar si los precios aplicados a los contratos entre la Administración de Carreteras y Mesta AS reflejan los precios de mercado.

En aras de la exhaustividad, debe señalarse que el hecho de que el Órgano haya evaluado elementos pertinentes para determinar si el Estado actuó como inversor privado en una economía de mercado (contribuyendo a los contratos transitorios) en una empresa de la que es propietario absoluto, no excluye al Órgano de evaluar la presencia de ayuda en otras transacciones entre el Estado⁽¹⁷⁸⁾ y dicha empresa. Al contrario, tal evaluación es incluso más pertinente si el Estado es un cliente de una de sus propias empresas. Según se explicó anteriormente, cuando el Estado contrata servicios a una empresa (incluidas aquéllas de las que es propietario absoluto) debe comportarse como un «inversor privado en una economía de mercado» y pagar el precio de mercado.

⁽¹⁷⁵⁾ Directrices sobre elementos de ayuda estatal en las ventas de terrenos y de edificios por parte de las autoridades públicas.

⁽¹⁷⁶⁾ Véase, por ejemplo, T-14/96 Bretagne Angleterre Irlande/Comisión, Rec 1999, p. II-319.

⁽¹⁷⁷⁾ T-14/96 Bretagne Angleterre Irlande/Comisión, citado anteriormente, y T-98/00 Linde/Comisión, Rec. 2002, p. II-3961. Véase asimismo la Decisión N 44/04 (UK) National Fallen Stock Scheme, de 12 de agosto de 2004, apartado 33; y N 110/08 (Alemania) Infraestructuras portuarias-Financiación pública del proyecto Jade-WeserPort, apartados 75-80.

⁽¹⁷⁸⁾ Es decir, la Administración de Carreteras.

i) Contratos de obras

Tras la Decisión de incoación, las autoridades noruegas aclararon las circunstancias en que se transfirieron a Mesta AS los precios de los contratos de obras existentes.

Los contratos se transfirieron a Mesta AS a los precios fijados originalmente para el contrato individual. El Órgano ha tenido en cuenta toda la información proporcionada, en especial las directrices internas de la Administración de Carreteras relativas a los precios aplicables a los contratos internos, que muestran que el precio de los contratos se fijó directamente sobre la base de los precios de mercado (es decir, los resultantes de licitaciones públicas) o mediante fórmulas que garantizasen que los precios reflejasen en definitiva el precio de mercado (es decir, estimaciones ajustadas para adecuarse al precio de mercado). También se ha tenido en cuenta el hecho de que una de las condiciones de la Administración de Carreteras para firmar acuerdos con el Departamento de Producción era que los precios reflejasen los de mercado y que a tal efecto el Departamento de Producción había obtenido experiencia con respecto a los precios mediante licitaciones públicas en el mercado de la construcción, un mercado que funcionaba bien y estaba desarrollado. Las autoridades noruegas han puntualizado además que no había ningún mecanismo de ajuste a posteriori, ni requisitos reguladores que tuvieran una influencia en el precio al que se transfirieron los contratos.

Considerando todas estas circunstancias, el Órgano opina que los contratos de obras se transfirieron al precio de mercado. El Órgano considera que la Administración de Carreteras, mediante sus directrices internas, estableció un sistema para fijar los precios de los contratos que, junto con su conocimiento del mercado, aseguraba de forma suficiente los precios de mercado. Sin embargo, para excluir que los precios fijados en todos y cada uno de los contratos de obras no se desviaron algo de los precios de mercado se requeriría una evaluación profundizada de todos los contratos. Así pues, no puede excluirse que una pequeña ventaja económica pudo haber sido conferida a Mesta AS a través de los precios de (alguno de) los contratos de obras. Sin embargo, como se explica a continuación, la ayuda estatal que pudiera detectarse en este contexto se consideraría compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE.

ii) Contratos de explotación y mantenimiento

a) Obligación temporal de servicio público

Como punto preliminar, el Órgano recuerda que las autoridades noruegas sostuvieron que las medidas a favor de Mesta AS en relación con los contratos de explotación y mantenimiento constituyen una compensación por costes que Mesta AS tuvo que asumir debido a las obligaciones de servicio público que le fueron impuestas. Aunque este argumento se utilizó para apoyar una alegación en el sentido de que las medidas pueden considerarse compatibles sobre la base del artículo 59, apartado 2,

del Tratado EEE, en aras de la exhaustividad el Órgano ha considerado si la presencia de una obligación de servicio público excluiría totalmente la presencia de ayuda estatal sobre la base de los criterios establecidos en la sentencia Altmark⁽¹⁷⁹⁾.

En la sentencia Altmark, el Tribunal de Justicia sostuvo que la compensación por obligaciones de servicio público no constituye ayuda estatal cuando se cumplen cuatro criterios acumulativos. En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y éstas deben estar claramente definidas. En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente. 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. Y finalmente, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada habría soportado. Cuando estos cuatro criterios se cumplen acumulativamente, la financiación del Estado no implica una ventaja para la empresa.

En el presente asunto, el Órgano observa que Mesta AS no fue seleccionada mediante un procedimiento de contratación pública. Además, las autoridades noruegas no han alegado (ni facilitado al Órgano información que permita una verificación al respecto) que los costes contraídos por Mesta AS correspondan a los costes de una empresa típica, bien gestionada y equipada adecuadamente. Por lo tanto, en el caso de Mesta AS, la obligación de servicio público no se ejecutó con la eficacia económica requerida establecida por el cuarto criterio de la sentencia Altmark. Solo por esta razón, la presencia de ayuda estatal no puede por ello excluirse por referencia a la sentencia Altmark.

b) Aspectos generales

El Órgano observa que todos los contratos de explotación y mantenimiento se transfirieron a Mesta AS el 1 de enero de 2003 a los precios que se habían establecido sobre la base de los costes del Departamento de Producción. Por lo tanto, los precios no se calcularon utilizando licitaciones públicas ni evaluaciones de expertos.

Las autoridades noruegas y Mesta AS sostuvieron que al establecer Mesta AS el 1 de enero de 2003 y al concederle todos los contratos de explotación y mantenimiento de la red nacional de carreteras, las autoridades establecieron un monopolio de hecho. Por lo tanto, no existía todavía ningún mercado de «explotación y mantenimiento» y por ello ningún precio de mercado. Ese mercado solo se abrió gradualmente al licitar anualmente el

⁽¹⁷⁹⁾ Asunto C-280/00 Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. 2003, p. I-7747. Véase también asunto T-289/03 BUPA y otros/Comisión, Rec. 2008, p. II-81.

25 % de la cartera de contratos. Puesto que no existía ningún precio de mercado, no había otra alternativa que transferir los contratos a precios basados en los costes.

Este argumento se basa en la afirmación de que la actividad de explotación y mantenimiento de carreteras no estaba abierta a la competencia el 1 de enero de 2003. Sin embargo, el Órgano observa que no solamente parte del trabajo de explotación y mantenimiento de la Administración de Carreteras era llevado a cabo por subcontratistas antes de 2003⁽¹⁸⁰⁾, sino que los municipios también licitaban trabajos de explotación y mantenimiento de carreteras municipales mucho antes de enero de 2003⁽¹⁸¹⁾. Es decir, la actividad de «explotación» y «mantenimiento» de carreteras ya estaba abierta a la competencia antes de enero de 2003 y eso no cambió con el establecimiento de Mesta AS. Al contrario, Mesta AS fue introducida en el mercado de explotación y mantenimiento como operador por las autoridades noruegas y, a partir de su creación, ha competido con otras empresas sin impedírselle participar en licitaciones públicas o aceptar trabajos de explotación y mantenimiento de carreteras para otros poderes adjudicadores distintos de la Administración de Carreteras⁽¹⁸²⁾.

Por lo tanto, el 1 de enero de 2003 el mercado de servicios de explotación y mantenimiento estaba abierto a la competencia y por ello esto no puede ser una razón para afirmar que no había ningún precio de mercado. Es verdad que las obras de explotación y mantenimiento para una parte de ese mercado, el de la «red nacional de carreteras» se reservó al Departamento de Producción, pero esto no altera la conclusión relativa al mercado de explotación y mantenimiento en general.

Sin embargo, incluso en lo que respecta a la explotación y mantenimiento de la propia red nacional de carreteras, las autoridades noruegas ya habían obtenido, antes del 1 de enero de 2003, precios resultantes de la presentación de ofertas para cinco proyectos piloto en 1998-2001 que formaban parte de un análisis comparativo de 2000 (publicado por la propia Administración de Carreteras) sobre la capacidad de competencia y que mostraba que el porcentaje del precio del contrato era un 23 % superior en el caso del Departamento de Producción que en el de los contratos piloto a los que se presentaron operadores de mercado. Por otra parte, un análisis de precios llevado a cabo en Akershus (antes de 2000) mostró que el nivel de precios de los contratos de explotación y mantenimiento era alrededor de un 20-25 % superior al de los firmados por los operadores de mercado.

⁽¹⁸⁰⁾ Según lo declarado por las autoridades noruegas, antes del 1.1.2003, «ciertos operadores privados fueron contratados por el Departamento de Producción de la Administración de Carreteras para llevar a cabo determinadas tareas, por ejemplo la limpieza de nieve en determinadas zonas». Estos operadores privados eran simples subcontratistas.

⁽¹⁸¹⁾ Por ejemplo, el municipio de Oslo, a través del Organismo de Carreteras y Transportes (Samferdselsetaten), que es responsable del mantenimiento de invierno (limpieza de nieve y tratamiento con sal de 1 240 km de carreteras y calles municipales y de las correspondientes aceras), concedió contratos a empresas tales como Oslo Vei, ISS Landscapint y Mesta AS: <http://www.samferdselsetaten.oslo.kommune.no/article4242-8963.html>

⁽¹⁸²⁾ Por ejemplo, Mesta AS firmó un contrato de mantenimiento de carreteras en invierno con el municipio de Oslo.

El Órgano observa que los precios de los proyectos piloto eran efectivamente resultantes de licitaciones públicas y que no solo cubrían la red nacional de carreteras sino que incluso cubrieron exactamente los mismos tramos de carretera que los contratos de explotación y mantenimiento ejecutados por el Departamento de Producción⁽¹⁸³⁾. En opinión del Órgano, se había determinado un nivel de precios de mercado por lo tanto mediante los precios de las licitaciones piloto para contratos comparables antes del 1 de enero de 2003.

Por lo que se refiere al argumento de las autoridades noruegas de que los precios resultantes de las licitaciones piloto no eran fiables debido a la diferencia significativa entre las ofertas más altas y más bajas, el Órgano señala que en una licitación pública es la oferta ganadora la que representa el precio de mercado, no la gama de ofertas. Si este no fuera el caso, nunca habría forma de establecer un precio de mercado mediante licitaciones públicas. Sostener que los contratos piloto (basados en licitaciones públicas) no son orientativos sobre el valor de mercado sería afirmar que las licitaciones públicas no dan lugar a precios de mercado. Por otra parte, contrariamente a lo alegado por las autoridades noruegas, el hecho de que las licitaciones piloto se pusieran en marcha con un fin distinto del de obtener información sobre el precio de mercado (es decir, «educar» a la Administración de Carreteras como poder adjudicador) o que las licitaciones representasen solamente una pequeña parte de la red nacional de carreteras, no descalifica a los precios de licitación como representativos de los precios de mercado. A este respecto, el Órgano recuerda que recientemente la Comisión se refirió a los precios resultantes de licitaciones públicas en el mercado de explotación y mantenimiento de carreteras como representativos de los precios de mercado⁽¹⁸⁴⁾.

El Órgano también recuerda que las autoridades noruegas han sostenido que el contrato relativo a las licitaciones piloto implicó posteriormente trabajos adicionales que se incluyeron en el precio de los contratos transitorios y por lo tanto incrementaron el precio de los contratos transitorios. El Órgano observa que, en cualquier caso, los trabajos sujetos a licitación pública y por lo tanto a la competencia excluían los trabajos adicionales y por ello constituye el precio para este trabajo que representa el precio de mercado. Los trabajos adicionales se otorgan al ganador de la licitación pública sin estar sujetos a una nueva ronda de licitación. Así pues, incluso aunque los trabajos adicionales hubieran sido parte de la razón de un precio más alto de los contratos transferidos a Mesta AS, ello no cambia la evaluación de si el precio, excluidos los trabajos adicionales, representa el precio de mercado.

Como se señaló anteriormente, el Órgano considera que mediante las licitaciones piloto se había definido un nivel de precios de mercado para contratos comparables antes del 1 de

⁽¹⁸³⁾ Un ejemplo de ello fue el precio del contrato Bærum (con un valor aproximado de 75 millones NOK).

⁽¹⁸⁴⁾ El asunto Destia se refiere a la reestructuración de un organismo finlandés de administración de carreteras (DO L 270 de 10.10.2008, p. 1, considerando 234).

enero de 2003 y que las autoridades noruegas sabían que el nivel de precios determinado por el mercado era inferior a los precios a los que se transfirieron los contratos. Por otra parte, incluso después de la convocatoria de las primeras licitaciones públicas (en cuyo momento las autoridades tuvieron que haber sido conscientes de la diferencia de precios)⁽¹⁸⁵⁾ las autoridades no adoptaron medidas para renegociar los contratos transitorios.

Independientemente de si los contratos transitorios confirieron o no una ventaja económica a favor de Mesta AS, los contratos constituyen una obligación de servicio público en el sentido del artículo 59, apartado 2, del Acuerdo EEE. Por lo tanto, la remuneración pagada por los servicios se ha evaluado de conformidad con esta disposición con objeto de determinar la presencia de cualquier posible sobrecompensación.

1.2.4. Tasas de documentación y registro

La reducción de la presión fiscal de una empresa, que supone una ventaja económica, puede materializarse de diversas formas, por ejemplo una reducción de la base impositiva o la reducción total o parcial del importe del impuesto, o un aplazamiento, cancelación o incluso reprogramación especial de la deuda tributaria⁽¹⁸⁶⁾. Los bienes inmuebles transferidos del Departamento de Producción a Mesta AS se registraron como «cambio de denominación», lo que implica que Mesta AS se benefició de la protección ofrecida por el registro de la propiedad, mientras que está exenta de pagar tasas de documentación y registro, normalmente debidas en el caso de transferencia de titularidad de la propiedad. El Órgano considera pues que Mesta AS recibió una ventaja económica que no habría recibido durante el curso normal de sus actividades empresariales. A este respecto, el Órgano observa que el hecho de que, a falta de una exención, las autoridades noruegas habrían aumentado su contribución inicial en efectivo (mediante un importe igual al importe del derecho) no altera la evaluación con respecto a si la concesión de la exención implica una ventaja económica para Mesta AS. Esta posición coincide también con la conclusión del Órgano en el asunto Entra, adoptada el 14 de diciembre de 2005⁽¹⁸⁷⁾.

⁽¹⁸⁵⁾ Véase el informe Via Nova, que reveló que el nivel de costes de los contratos transitorios sujetos a licitación pública durante 2003 fue alrededor de un 32 % inferior al nivel de costes original de los contratos transitorios comparables transferidos a Mesta AS.

⁽¹⁸⁶⁾ Véase la sección 3, punto 2, de las Directrices relativas a ayudas estatales relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas.

⁽¹⁸⁷⁾ El 14.12.2005 el Órgano adoptó una decisión negativa (318/05/COL) al considerar que la exención concedida en julio de 2000 a la empresa Entra AS (en el contexto de una transferencia de bienes inmuebles del Estado a Entra) del pago de tasas de documentación y registro suponía una ayuda estatal incompatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE. En esta decisión el Órgano consideró que la exención no formaba parte de una práctica administrativa, sino de una medida general, porque la aplicación de una práctica administrativa (el «principio de continuidad») a la reorganización de empresas no era una práctica administrativa en el momento en que se estableció Entra.

1.3. PRESENCIA DE RECURSOS ESTATALES

i) **Medidas de reestructuración y reorganización**

Se cumple la condición de la presencia de recursos estatales porque el importe total de los costes de reestructuración calculados de 1 468 millones NOK debería en principio ser cubierta por subvenciones concedidas por el Estado noruego entre 2003 y 2005 (de las cuales Mesta AS ha recibido 993,6 millones NOK). Por otra parte, el capital injectado por las autoridades noruegas como capital en Mesta AS para cubrir los costes salariales temporales también representa fondos facilitados por el Estado.

ii) **Contribución en forma de capital y de activos (maquinaria, bienes inmuebles y contratos)**

En virtud de la Directiva sobre transparencia⁽¹⁸⁸⁾ y de las Directrices sobre participaciones de los poderes públicos, la aportación de capital a empresas públicas implica recursos estatales. De conformidad con la práctica de toma de decisiones de la Comisión, el Órgano considera asimismo que la inversión por el Estado en forma de contribución en especie (por ejemplo, maquinaria, bienes inmuebles y contratos) implica la transferencia de recursos estatales⁽¹⁸⁹⁾.

iii) **Transferencia de contratos transitorios**

La transferencia por los poderes públicos de un contrato de prestación de servicios por una entidad integrada en el Estado a cambio de ingresos por el Estado, a una empresa que se hace cargo de la prestación de servicios, implica recursos estatales en forma de pagos por el Estado por la prestación de servicios.

iv) **Tasas de documentación y registro**

Una disminución de los ingresos fiscales equivale al consumo de fondos estatales en forma de gastos fiscales. Este apoyo estatal puede facilitarse igualmente a través de disposiciones fiscales de naturaleza legislativa o de prácticas de las autoridades tributarias. En virtud de su exención del pago de impuestos en concepto de tasas de documentación y registro, Mesta AS retuvo los importes correspondientes al pago de los correspondientes derechos y tasas que de otro modo debería haber abonado a las autoridades noruegas. Como de esta forma el Estado condona ingresos, la exención implica la transferencia de recursos estatales. Esto coincide con la conclusión del Órgano en el asunto Entra, adoptada el 14 de diciembre de 2005⁽¹⁹⁰⁾.

1.4. FAVORECER A DETERMINADAS EMPRESAS O LA PRODUCCIÓN DE DETERMINADOS BIENES

La aportación por el Estado de fondos para financiar los costes de reestructuración así como cualquier aportación por el Estado

⁽¹⁸⁸⁾ Directiva 2006/111/CE de la Comisión 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 («Directiva sobre transparencia»).

⁽¹⁸⁹⁾ Véase por ejemplo la Decisión 2006/741/CE de la Comisión, de 20 de octubre de 2004, sobre la ayuda estatal ejecutada por Alemania en favor de Landesbank Schleswig-Holstein-Girozentrale, ahora HSH Nordbank AG (DO L 307 de 7.11.2006, p. 134).

⁽¹⁹⁰⁾ Decisión nº 318/05/COL.

de activos, incluidos contratos, a un valor inferior al de mercado favorece solamente a una empresa, Mesta AS. Por lo tanto, las medidas son de naturaleza selectiva.

En cuanto a las tasas de documentación y registro, el Órgano considera que las circulares adoptadas por el Ministerio de Justicia confirman que, en el momento del establecimiento de Mesta AS (1 de enero de 2003) solo las concentraciones podían beneficiarse de la práctica administrativa del «principio de continuidad», que establecía una exención del pago de las tasas de documentación y registro. A este respecto, el Órgano recuerda que hasta finales de junio de 2005 la primera circular establecía que la aplicación del principio de continuidad se limitaba a casos de transferencia de la propiedad en el contexto de concentraciones entre empresas de responsabilidad limitada. La segunda circular amplió esta práctica a las escisiones y a las conversiones a partir del 1 de julio de 2005, lo que implícitamente significaba que tales transacciones no estaban sujetas a ninguna exención antes de ese momento. Como el establecimiento de Mesta AS tuvo lugar el 1 de enero de 2003 y la transacción para su creación no puede considerarse una concentración, las exenciones establecidas mediante cualquiera de las circulares no son aplicables al caso de Mesta AS.

Por lo tanto, la exención de Mesta AS del pago de las tasas de documentación y registro es selectiva y no está justificada por la naturaleza o la lógica del sistema. Esta conclusión coincide también con la alcanzada en el asunto Entra de 14 de diciembre de 2005⁽¹⁹¹⁾.

1.5. FALSEAMIENTO DE LA COMPETENCIA Y EFECTO EN EL COMERCIO DE LAS PARTES CONTRATANTES

El carácter internacional dentro del EEE de los mercados de construcción, explotación y mantenimiento de carreteras se evidencia por el hecho de que operadores noruegos (como Veidekke ASA) realizan actividades en otros países del EEE y de que empresas internacionales originarias de otros países del EEE distintos de Noruega desarrollan actividad en el mercado noruego (como Lemminkäinen Norge AS, Skanska Norge AS o NCC Construction AS). En tales circunstancias, la aportación de fondos a un operador activo en este mercado, es decir, Mesta AS, consolidará y reforzará su posición en comparación con otras empresas localizadas en Noruega o en otros países del EEE y que compiten en los mercados de construcción, explotación y mantenimiento⁽¹⁹²⁾. La financiación permitirá a Mesta AS, entre otras cosas, ofrecer precios más bajos en las licitaciones con objeto de obtener contratos de obras en detrimento de sus competidores.

Sobre esta base, el Órgano considera que la aportación de ayuda financiera a Mesta AS (en forma de subvenciones, precios excesivos por servicios o exención de derechos) distorsionará la competencia y afectará al comercio.

⁽¹⁹¹⁾ Sección 1.2.1, parte II, de la Decisión nº 318/05/COL.

⁽¹⁹²⁾ Véase a este respecto el asunto 730/79 Philip Morris/Comisión, Rec. 1980, p. 2671, apartado 11, en el que se recoge que «Cuando la ayuda financiera del Estado refuerza la posición de una empresa en relación con la de otras empresas que compitan en el comercio intracomunitario, se ha de considerar que estas últimas resultan afectadas por dicha ayuda».

1.6. CONCLUSIÓN

Por todo ello, el Órgano concluye que se cumplen las condiciones relativas a la existencia de ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE con respecto a la financiación estatal para todas las medidas de reducción de plantilla (es decir, jubilación anticipada, mantenimiento temporal de derechos a pensión como funcionario y regímenes especiales de prejubilación, así como compensación de salarios o medidas alternativas). Asimismo, se cumplen las condiciones relativas a la existencia de ayuda estatal en cuanto a la financiación estatal de los costes de: i) mudanza y desplazamientos, ii) traslado de oficinas y de oficinas de apoyo y mantenimiento y transferencia de archivos, contraídos después del 1 de enero de 2003, y iii) exención de Mesta AS del pago de tasas de documentación y registro. Finalmente, el Órgano constata que, independientemente de que los contratos transitorios confiriesen una ventaja económica a Mesta AS, dichos contratos constituyen una obligación de servicio público en el sentido del artículo 59, apartado 2, del Acuerdo EEE.

2. REQUISITOS DE PROCEDIMIENTO

De conformidad con el artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción, «el Órgano de Vigilancia de la AELC será informado de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. [...]. El Estado interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva». Las autoridades noruegas no notificaron previamente al Órgano las medidas adoptadas en relación con la transferencia de las actividades del Departamento de Producción a Mesta AS y por lo tanto no respetaron su obligación de notificación de conformidad con el artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción. Por ello, la ayuda estatal concedida en relación con medidas tomadas en el contexto de la transferencia de actividades del Departamento de Producción a Mesta AS constituye una ayuda ilegal en el sentido del artículo 1, letra f), de la parte II del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción.

3. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA

3.1. MEDIDAS DE REESTRUCTURACIÓN Y REORGANIZACIÓN

Por lo que se refiere a las medidas de reestructuración y reorganización necesarias para crear Mesta AS como empresa en funcionamiento, es decir, la jubilación anticipada, el mantenimiento temporal de derechos a pensión como funcionario y los regímenes especiales de prejubilación, así como la compensación de salarios (o medidas alternativas), es pertinente la excepción establecida en el artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE sobre la compatibilidad de ayuda que facilita el desarrollo de determinadas actividades o áreas económicas.

En sus decisiones, la Comisión ha considerado constantemente que la exención de cargas financieras resultantes de desventajas estructurales sufridas por una empresa debido a su situación anterior como entidad estatal, incluidos los derechos a pensión y las medidas ligadas a la reducción de plantilla, pueden considerarse compatibles cuando se contraen en el contexto de la

liberalización de un sector y de su apertura a la competencia⁽¹⁹³⁾. Las conclusiones de la Comisión a este respecto han resultado del hecho de que la financiación estatal de las medidas de reestructuración y reorganización se ha ligado a la eliminación de obstáculos para la incorporación a un mercado y al hecho de que la carga financiera de las desventajas estructurales inherentes afectaría a la competitividad de una empresa una vez que el mercado estuviera abierto a la competencia.

El Órgano observa que en el presente caso la reforma de la anterior entidad estatal del Departamento de Producción y su transformación en una empresa eficaz implicó que la transferencia de su personal a la nueva empresa constituyó un elemento de la liberalización del mercado nacional de carreteras. De hecho, la liberalización no habría tenido lugar si no se dispusiera de una empresa con personal suficiente. Las medidas en cuestión son de naturaleza transitoria y se introdujeron en parte para animar a los empleados a ser transferidos a Mesta AS y a abandonar su estatuto de funcionarios, y a facilitar en parte la reducción de plantilla necesaria para garantizar la viabilidad de la empresa.

Aunque el mercado de explotación y mantenimiento de carreteras estuvo abierto a la competencia (por lo que se refiere a las carreteras municipales, por ejemplo), el Departamento de Producción no estaba presente en el mercado pues simplemente servía al Estado internamente con respecto a la red nacional de carreteras. Por tanto, el estatuto específico de los empleados de la Administración de Carreteras se otorgó en un marco no expuesto a la competencia⁽¹⁹⁴⁾.

El Órgano considera que la financiación estatal de las medidas pertinentes redundó en el interés común. Las medidas transitorias permitieron la apertura a la competencia del segmento estatal del mercado de servicios de carreteras. Al aliviar a Mesta AS de los costes adicionales que tuvo que asumir al hacerse cargo de un antiguo servicio estatal integrado, Mesta AS podrá actuar libremente en los ámbitos de la construcción, la explotación y el mantenimiento de carreteras y adoptar medidas para ajustarse al mercado. Por lo tanto, la empresa podrá obviar un obstáculo a la entrada. En conjunto, la transformación de un antiguo prestador de servicios en régimen de monopolio en la red nacional de carreteras (es decir, el Departamento de Producción) en una empresa privada (Mesta AS) sujeta al mismo marco jurídico que otros operadores privados noruegos es beneficiosa a largo plazo para los usuarios finales. La información presentada por las autoridades noruegas muestra que la competencia en el mercado de referencia ha aumentado y por lo tanto ha desembocado en precios más bajos tanto para la explotación como para el mantenimiento de carreteras y, como tal, ha beneficiado a los contribuyentes y a la economía en conjunto.

⁽¹⁹³⁾ Véanse por ejemplo los considerandos de los asuntos EDF (Francia) (DO L 49 22.2.2005, p. 9); Destia (Finlandia) (DO L 270 de 10.10.2008, p. 1), OTE (Grecia) (DO L 243 de 11.9.2008, p. 7), La Poste (Francia) (DO L 63 de 7.3.2008, p. 16), y Royal Mail (Reino Unido) (DO C 2007 de 8 abril 2009).

⁽¹⁹⁴⁾ Esta es la conclusión del Órgano en la Decisión nº 349/07/COL de 18 de julio de 2007 sobre la Administración de Carreteras del distrito noruego de Møre y Romsdal.

El Órgano también ha considerado que la ayuda estatal es el instrumento apropiado. Como el Departamento de Producción nunca fue concebido como una entidad comercial para actuar en un mercado abierto, pudo asumir los mayores costes de pensión propios de los funcionarios sin sufrir ninguna desventaja económica significativa. Sin embargo, al abrir el mercado a los prestatarios de servicios en la red nacional de carreteras y al transformar así el antiguo departamento estatal integrado en una empresa comercial, hubo que adecuar los costes de su plantilla a los de sus competidores. En este contexto, la ayuda estatal es un instrumento apropiado para aliviar a la empresa comercial de los costes contraídos al reorganizar un antiguo servicio estatal. Por lo que se refiere al efecto de incentivo y a la necesidad, el Órgano observa que sin la financiación estatal, Mesta AS no se habría alineado con los costes de sus competidores y tendría dificultades para competir con sus propios medios. Por ello, la financiación estatal es necesaria y se cumple el efecto de incentivo.

A este respecto, el Órgano observa que en comparación con el personal inicialmente transferido en 2003 (4 750 empleados), la plantilla se redujo gradualmente hasta 3 296 personas en 2005, 3 237 en 2006 y 3 032 en 2007⁽¹⁹⁵⁾. Esto significa que las medidas han tenido el efecto deseado.

Finalmente, la financiación estatal de las medidas pertinentes es proporcionada puesto que se limita a los costes adicionales que Mesta AS habría tenido que asumir (por término medio) por trabajadores empleados en condiciones de mercado.

Sin embargo, por lo que se refiere a la financiación estatal de los restantes costes de reestructuración y organización, es decir, de los relacionados con mudanza, desplazamientos, traslado de oficinas y oficinas de apoyo y transferencia de archivos a partir de la fecha de puesta en marcha de Mesta AS, el Órgano no ha podido identificar elementos que demuestren que las medidas estén ligadas a cargas asumidas cuando el mercado todavía estaba cerrado a la competencia. Al contrario, las medidas se refieren a costes que se contraen normalmente cuando se ponen en marcha empresas, y por ello asumirlos no afectaría a la competitividad de Mesta AS en el mercado en comparación con cualquier otra empresa. Puesto que no existe ninguna otra disposición sobre cuya base el Órgano pueda considerar compatibles las medidas, que implican ayuda de explotación, el Órgano ha concluido que dichas medidas (de mudanza, desplazamientos, traslado de oficinas y oficinas de apoyo y transferencia de archivos) no son compatibles con el funcionamiento del Acuerdo EEE.

3.2. CONTRATOS TRANSITORIOS

i) Contratos de obras

El Órgano considera que puesto que los precios a los que los contratos de obras fueron transferidos a Mesta AS eran

⁽¹⁹⁵⁾ Véase el sitio internet de Mesta; www.mesta.no e informe anual 2008 de Mesta AS, p. 2.

superiores a los de mercado y por lo tanto conllevaron ayuda estatal, tal ayuda es compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE. Esta conclusión se basa en el hecho de que la alternativa de obtener precios de mercado organizando licitaciones abiertas para proyectos de obras semiacabadas no es una solución práctica, ya que las obras en curso tendrían que detenerse y ser continuadas potencialmente por los nuevos contratistas, lo que no solo haría el proyecto considerablemente más caro, sino que también podría provocar retrasos significativos. En segundo lugar, varios subcontratistas habían sido contratados por la Administración de Carreteras para ejecutar partes de los proyectos en curso de construcción. Si se hubieran puesto en marcha las licitaciones públicas, habría que haber restringido tales subcontratos, lo que todavía implicaría más costes. En tercer lugar, todos los proyectos de obras tenían una duración bastante limitada y expirarían en el corto plazo de dos años.

Por todas estas razones, el Órgano considera que el importe limitado de ayuda estatal potencial implicada en el contexto de los precios de los contratos de obras transferidos a Mesta AS es compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE en virtud de su artículo 61, apartado 3, letra c).

ii) Contratos de explotación y mantenimiento

Las autoridades noruegas sostuvieron que las medidas en favor de Mesta AS constituyen una compensación por los costes que Mesta AS tuvo que asumir debido a las obligaciones de servicio público que le fueron impuestas con arreglo al artículo 59, apartado 2, del Acuerdo EEE.

En virtud de las Directrices sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público, propiedad estatal de empresas y ayuda a empresas públicas (en lo sucesivo denominadas «las Directrices sobre compensación por servicio público»), para que la compensación por servicio público sea compatible con el Acuerdo EEE, la obligación de servicio público debe: i) estar definida verdadera y claramente, ii) ser concedida mediante un instrumento que especifique la obligación de servicio público, y iii) el importe de la compensación no puede superar lo necesario para cubrir los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos, así como un beneficio razonable por el desempeño de estas obligaciones⁽¹⁹⁶⁾.

⁽¹⁹⁶⁾ Las Directrices sobre compensación por servicio público entraron en vigor el 20 de diciembre de 2005. Su apartado 25 establece que en el caso de ayudas no notificadas el Órgano aplicará las disposiciones vigentes en el momento de la concesión de la ayuda a menos que la ayuda se concediera después de la adopción de las Directrices, en cuyo caso se aplicarán éstas. Puesto que los servicios prestados por Mesta AS con arreglo a los contratos transitorios cubrieron el período entre 2003 y 2006, situado tanto antes como después 2005, las Directrices se aplican por analogía.

Como también se reitera en las Directrices sobre compensación por servicio público, el Órgano recuerda que los Estados de la AELC disponen de un amplio margen discrecional en lo relativo a la naturaleza de los servicios que podrían clasificarse como servicios de interés económico general⁽¹⁹⁷⁾.

El Órgano considera que Mesta AS estuvo sujeta a obligaciones genuinas y claramente definidas de servicio público que se agruparon en un instrumento que especifica las obligaciones pertinentes.

El Órgano observa que los contratos transitorios de explotación y mantenimiento se impusieron a Mesta AS durante un período limitado para asegurarse de que tras la apertura a la competencia del mercado de explotación y mantenimiento (de la red nacional de carreteras), las actividades se llevaran a cabo de una forma que permitiera a la Administración de Carreteras mantener un control suficiente sobre las carreteras y la seguridad vial. Las obligaciones impuestas a Mesta AS se identifican y describen claramente en el informe sobre normalización publicado por la Administración de Carreteras mediante requisitos concretos para el nivel de normas o acciones con respecto a la tarea de servicio público. La explotación y mantenimiento de la red nacional de carreteras es una tarea legítima de servicio público del Estado y es conforme a las decisiones habitualmente adoptadas por la Comisión sobre el mantenimiento de túneles de carretera como obligación de servicio público⁽¹⁹⁸⁾. Por otra parte, en el presente caso las obligaciones de servicio público se imponen solo durante un período transitorio (hasta 2006) para asegurarse de que la Administración de Carreteras mantenga el nivel necesario de control de las carreteras y de la seguridad vial, confirmando así el nexo entre la tarea de servicio público y la responsabilidad de control de la Administración de Carreteras. Finalmente, en términos de obligaciones, el trabajo de explotación y mantenimiento según las normas fue confiado a Mesta AS mediante una disposición en cada contrato entre Mesta AS y el Estado (representado por la Administración de Carreteras)⁽¹⁹⁹⁾.

Por lo que se refiere al importe de la compensación, la regla general que establecen las Directrices sobre compensación por servicio público es que no puede superar lo necesario para cubrir los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones

⁽¹⁹⁷⁾ Asunto E-9/04 Banker's and Securities' Dealers Association of Iceland/Órgano de Vigilancia de la AELC, 2006, Informe del Tribunal de la AELC, p. 42, apartado 65.

⁽¹⁹⁸⁾ Decisiones de la Comisión relativas al mantenimiento de carreteras y túneles de conexión: N 562/05 (Italia) Società Italiana del Trafoto del Monte Bianco (SITMB) de 16.5.2006; N 420/05 (Francia) Tunnel du Mont Blanc y Tunnel Maurice Lemaire de 22.2.2006; y N 321/01 (Francia) Tunnel Routière du Fréjus de 20.6.2001. Véase también asunto Destia (DO L 270 de 10.10.2008, p. 1), considerando 214-216.

⁽¹⁹⁹⁾ De forma similar a cómo se confiaron las obligaciones de servicio público en las decisiones de la Comisión citadas en la nota anterior.

de servicio público, teniendo en cuenta un beneficio razonable por el desempeño de estas obligaciones.

A este respecto, dichas Directrices requieren que solo se tomen en consideración los costes asociados con la obligación de servicio público y que se separen los costes de los servicios de interés económico general y de otras actividades. Por otra parte, los costes relacionados con inversiones pueden tenerse en cuenta cuando son necesarias para desempeñar la obligación de servicio público.

Basándose en la información presentada, el Órgano considera que como Mesta AS tenía cuentas separadas para los contratos transitorios de explotación y mantenimiento, los costes presentados para asumir los servicios públicos fueron asignados correctamente. Además, el hecho de que Mesta AS asignara inversiones de capital en proporción a los ingresos obtenidos de tales contratos coincide también con las normas expuestas en las Directrices. Sobre esta base, el Órgano considera que la totalidad de la financiación para cubrir los costes de prestación por Mesta AS de servicios públicos de conformidad con los contratos transitorios de explotación y mantenimiento es acorde con las Directrices sobre compensación por servicio público.

En cuanto a la determinación de un beneficio razonable, las susodichas Directrices establecen que el tipo de reenumeración realmente obtenida por el prestador del servicio público no debe superar el tipo medio registrado en el sector interesado durante los últimos años. Es decir, el nivel de la tasa de rendimiento realmente obtenida por Mesta AS debe compararse con una referencia o un denominador común en el sector.

El Órgano ha examinado la «tasa de rendimiento de referencia» del 8,42 % presentada por las autoridades noruegas (véase cuadro más abajo) y utilizada como criterio para la tasa de rendimiento en el sector de explotación y mantenimiento. El Órgano considera que los componentes de la tasa de rendimiento de referencia se basan en elementos orientados al mercado. En primer lugar, el Órgano ha tenido en cuenta que el valor beta de 1 es el valor beta medio de otras 15 empresas del sector de explotación y mantenimiento. En segundo lugar, la prima de riesgo a tipo de mercado del 5 % se atiene a la gama utilizada por otros operadores en este mercado (entre 3 % y 6 %) y en la gama de primas de riesgo utilizada por PWC en un informe de 2008 sobre Mesta AS. En tercer lugar, la tasa de rendimiento se basa en la misma metodología que la de la tasa del 6,7 % que el Estado requiere en sus inversiones generales en Mesta AS (incluidas tanto las actividades de construcción como de explotación y mantenimiento). En cuarto lugar, el valor beta es una media calculada para 2002-2007, período durante el cual los servicios públicos fueron prestados por Mesta AS.

Composición del tipo de remuneración de referencia**Coste medio ponderado del capital (CMPC)**

Interés libre de riesgo (*) antes de impuestos	3,85 %
Prima de riesgo a tipo de mercado (**)	5,00 %
Capital beta total	0,90
Neto deuda/capital	
Capital beta	1
Coste del capital después de impuestos	8,85 %
Coste del capital exterior	
Interés libre de riesgo antes de impuestos	3,85 %
Prima sobre el préstamo	2,50 %
Coste del capital exterior después de impuestos	6,35 %
Tipo fiscal	28 %
Coste del capital exterior después de impuestos	4,57 %
Coste medio ponderado del capital (CMPC)	
Coste del capital	8,85 %
Porcentaje del capital	90 %
Coste ponderado del capital antes de impuestos	8,00 %
Coste del capital exterior después de impuestos	4,6 %
Porcentaje del capital exterior	10 %
Coste ponderado del capital exterior después de impuestos	0,5 %
CMPC del capital total después de impuestos	8,42 %

(*) El tipo de interés libre de riesgo del 3,85 % se basa en el rendimiento de los bonos del Estado a 5 años (2003-2007). Véase Banco Central de Noruega.

(**) La prima de riesgo a tipo de mercado muestra el rendimiento que los operadores requieren en comparación con inversiones libres de riesgo. Una prima de riesgo a tipo de mercado del 5 % se basa en el hecho de que los operadores requieren generalmente un 3-6 % y es un 0,5 % superior al tipo establecido en el informe PWC 2008, que se redactó en el contexto del establecimiento del grupo Mesta y que fue verificado por auditores de BDO Noraudit.

La tasa de rendimiento de referencia del 8,42 % se basa en un valor beta de 1 fijado por referencia a:

- observaciones del valor beta durante un período de 40 meses (2002-2007) de 15 empresas comparables (Veidekke ASA, Skanska AB-B SHS, PEAB AB, etc.) (200),
- la tasa de rendimiento está correlacionada sobre la base del «All Country World Index» de Morgan Stanley (201),
- se ha considerado que el porcentaje de capital coincide con la media del sector (basada en 15 empresas comparables) (202).

Una comparación entre la tasa real de rendimiento obtenida por Mesta AS y la tasa de rendimiento de referencia (8,42 %) durante los años 2003-2006 (véase el siguiente cuadro) muestra que Mesta AS obtuvo una sobrecompensación de 66,4 millones

(200) Coincide con las buenas prácticas de PricewaterhouseCoopers en las evaluaciones de valor. Véase el informe PWC 2008.

(201) Véase el informe PWC 2008.

(202) Véase el informe PWC 2008.

NOK. Por ello, el Órgano estima que se debe considerar esta cantidad como sobrecompensación en el sentido de las Directrices por compensación de servicio público. El Órgano observa que el cálculo de esta cantidad de sobrecompensación ha tenido en cuenta ya la posibilidad de que Mesta AS (conforme a las Directrices por compensación de servicio público) procediera a pasar de un año a otro la sobrecompensación obtenida (203).

Tipo de remuneración

	2003	2004	2005	2006	Total
Mesta AS: tasa de rendimiento	10,86 %	6,15 %	9,98 %	14,5 %	
Tasa de rendimiento de referencia	8,42 %	8,42 %	8,42 %	8,42 %	
Excedente	2,44 %	- 2,27 %	1,56 %	6,08 %	
Excedente (en millones NOK)	44,8	- 46,4	22,5	45,5	66,4

Por ello, el Órgano considera que las condiciones del artículo 59, apartado 2, del Acuerdo EEE se cumplen por lo que se refiere a la existencia de una obligación de servicio público y a su respeto en relación con los contratos transitorios de explotación y mantenimiento. Sin embargo, como Mesta AS fue sobrecompensada con 66,4 millones NOK, el Órgano ha concluido que la compensación para Mesta AS de las obligaciones de servicio público no es proporcional y que este importe de sobrecompensación no es por lo tanto compatible con el artículo 59, apartado 2, del Acuerdo EEE.

3.3. TASAS DE DOCUMENTACIÓN Y REGISTRO

En cuanto a la ayuda estatal ligada a la exención del pago de las tasas de documentación y registro en favor de Mesta AS, las autoridades noruegas no afirmaron que tal ayuda fuese compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE. No obstante, el Órgano ha considerado las posibilidades de considerar compatible la ayuda. El Órgano observa primero que ninguna de las excepciones previstas en el artículo 61, apartado 2, del Acuerdo EEE se aplica, pues la ayuda no está dirigida a los objetivos enumerados en esas disposiciones: la exención de las tasas de documentación y registro no es una ayuda de carácter social concedida a consumidores individuales ni es está destinada a reparar perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. En segundo lugar, se puede considerar que una medida de ayuda es compatible de conformidad con el artículo 61, apartado 3, letra a), del Acuerdo EEE cuando está destinada a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que existe una grave situación de subempleo. Sin embargo, como en el mapa noruego de ayudas regionales no existe este tipo de regiones, esta disposición no es pertinente. En tercer lugar, la excepción prevista en el artículo 61, apartado 3), letra b), del Acuerdo EEE no se aplica puesto que la ayuda no está destinada a fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo ni a poner remedio a una grave perturbación en la economía de

(203) El paso de 2003 a 2004 supuso menos del 10 % de la compensación anual conforme a la sección 20 de las Directrices por compensación de servicio público.

Noruega. Finalmente, el Órgano no ha encontrado ninguna razón para considerar que la excepción establecida en el artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE, que establece que la ayuda estatal puede considerarse compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE si facilita el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común, es aplicable a la ayuda en cuestión.

Puesto que ninguna de las exenciones es aplicable, el Órgano considera que la ayuda concedida mediante las exenciones de las tasas de documentación y registro no es compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE. Esta conclusión del Órgano coincide con la posición tomada en la decisión adoptada el 14 de diciembre de 2005, en la que el Órgano también consideró que las exenciones de las tasas de documentación y registro no eran compatibles con el funcionamiento del Acuerdo EEE.⁽²⁰⁴⁾

4. CONCLUSIÓN

Sobre la base de la anterior evaluación, el Órgano considera que las medidas de reestructuración consistentes en jubilación anticipada, mantenimiento temporal de derechos a pensión como funcionario y regímenes especiales de prejubilación, así como la compensación de salarios (o medidas alternativas) implican la concesión de una ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE, que es compatible sobre la base del artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE.

Por las razones establecidas anteriormente, el Órgano considera que la ayuda estatal a favor de Mesta AS para las siguientes medidas no es compatible con el Acuerdo EEE:

- i) costes de mudanza y desplazamientos,
- ii) costes de traslado de oficinas y oficinas de apoyo y mantenimiento y transferencia de archivos, contraídos después del 1 de enero de 2003,
- iii) exención de Mesta AS de las tasas de documentación y registro, y
- iv) sobrecompensación por la prestación de servicios públicos por Mesta AS conforme a los contratos transitorios de explotación y mantenimiento por un importe de 66,4 millones NOK.

Como estas medidas no fueron notificadas al Órgano, tal ayuda constituye una ayuda ilegal en el sentido del artículo 1, letra f), de la parte II del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción. De lo dispuesto en el artículo 14 de la parte II del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción se infiere que el Órgano deberá decidir que la ayuda ilegal que sea incompatible con las normas sobre ayudas estatales en el marco del Acuerdo EEE habrá de ser recuperada de los beneficiarios.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal en relación con la jubilación anticipada, el mantenimiento temporal de los derechos a pensión como funcionario y los regímenes especiales de prejubilación, así como la compensación de salarios (o medidas alternativas) en favor de Mesta AS es compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE.

La ayuda estatal en favor de Mesta AS en relación con i) costes de mudanza y desplazamientos, ii) costes de traslado de oficinas y de oficinas de apoyo y mantenimiento y de transferencia de archivos, contraídos después del 1 de enero de 2003, iii) exención de Mesta AS del pago de las tasas de documentación y registro, y iv) sobrecompensación de 66,4 millones NOK en relación con la prestación de servicios públicos por Mesta AS con arreglo a los contratos transitorios de explotación y mantenimiento, no es compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE.

Artículo 2

Las autoridades noruegas tomarán todas las medidas necesarias para que Mesta AS proceda a devolver la ayuda citada en el artículo 1, apartado 2, e ilegalmente puesta a disposición de Mesta AS.

Artículo 3

La recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional, siempre que éstos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión. La ayuda a recuperar incluirá intereses e intereses compuestos a partir de la fecha desde la que fue puesta a disposición de Mesta AS y hasta la fecha de su recuperación. El interés se calculará sobre la base del artículo 9 de la Decisión nº 195/04/COL del Órgano de Vigilancia de la AELC.

Artículo 4

Las autoridades noruegas informarán al Órgano de Vigilancia de la AELC, en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, de las medidas tomadas para su cumplimiento.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de Noruega.

Artículo 6

El texto en lengua inglesa es el único auténtico.

Hecho en Bruselas, el 7 de octubre de 2009.

Por el Órgano de Vigilancia de la AELC

Rakel SURLIEN
Miembro del Colegio

Kurt JAEGER
Miembro del Colegio

⁽²⁰⁴⁾ Decisión 318/05/COL.