



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 3 de diciembre de 2014*

«Ayudas de Estado — Electricidad — Compensación de los costes adicionales de producción — Obligación de servicio público de producir determinados volúmenes de electricidad a partir de carbón autóctono — Mecanismo de entrada en funcionamiento preferente — Decisión de no plantear objeciones — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior — Recurso de anulación — Afectación individual — Afectación sustancial de la posición competitiva — Admisibilidad — No inicio del procedimiento de investigación formal — Dificultades serias — Servicio de interés económico general — Seguridad del suministro de electricidad — Artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54/CE — Libre circulación de mercancías — Protección del medio ambiente — Directiva 2003/87/CE»

En el asunto T-57/11,

Castelnou Energía, S.L., con domicilio social en Madrid, representada inicialmente por el Sr. E. Garayar Gutiérrez, posteriormente por la Sra. C. Fernández Vicién, el Sr. A. Pereda Miquel y la Sra. C. del Pozo de la Cuadra, posteriormente por la Sra. Fernández Vicién, y los Sres. L. Pérez de Ayala Becerril y D. Antón Vega, y finalmente por la Sra. Fernández Vicién, el Sr. Pérez de Ayala Becerril y la Sra. C. Vila Gisbert, abogados,

parte demandante,

apoyada por

Greenpeace-España, con domicilio en Madrid, representada inicialmente por los Sres. N. Ersbøll y S. Rating y la Sra. A. Criscuolo, posteriormente por los Sres. Ersbøll y Rating, abogados,

parte coadyuvante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. É. Gippini Fournier y C. Urraca Caviedes, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Reino de España, representado inicialmente por el Sr. J. Rodríguez Cárcamo, posteriormente por el Sr. M. Muñoz Pérez y la Sra. N. Díaz Abad, posteriormente por las Sras. Díaz Abad y S. Centeno Huerta, y finalmente por los Sres. A. Rubio González y M. Sampol Pucurull, Abogados del Estado,

por

* Lengua de procedimiento: español.

Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A., con domicilio social en Oviedo (Asturias), representada por los Sres. J. Álvarez de Toledo Saavedra y J. Portomeñe López, abogados,

por

E.ON Generación, S.L., con domicilio social en Santander (Cantabria), representada inicialmente por los Sres. E.L. Sebastián de Erice Malo de Molina y S. Rodríguez Bajón, posteriormente por el Sr. Rodríguez Bajón, abogados,

por

Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada inicialmente por el Sr. K. Desai, Solicitor, y las Sras. S. Ciscal de Ugarte y M. Peristeraki, abogados, posteriormente por la Sra. Ciscal de Ugarte,

y por

Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión), con domicilio en Madrid, representada inicialmente por el Sr. K. Desai, Solicitor, y las Sras. S. Ciscal de Ugarte y M. Peristeraki, abogados, posteriormente por la Sra. Ciscal de Ugarte y el Sr. A. Baumann, abogados,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión C(2010) 4499 de la Comisión, de 29 de septiembre de 2010, relativa a la ayuda de Estado N 178/2010, notificada por el Reino de España, en forma de compensación por servicio público asociada a un mecanismo de entrada en funcionamiento preferente para las centrales de producción de electricidad que utilizan carbón autóctono,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por la Sra. M.E. Martins Ribeiro, Presidenta, y los Sres. S. Gervasoni (Ponente) y L. Madise, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de septiembre de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 Mediante la Decisión C(2010) 4499, de 29 de septiembre de 2010, relativa a la ayuda de Estado N 178/2010, notificada por el Reino de España, en favor de la producción de electricidad a partir de carbón autóctono (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión Europea autorizó, fundamentalmente, las ayudas previstas por el Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica (BOE n° 51, de 27 de febrero de 2010, p. 19123), y por el proyecto de enmienda que culminó con la aprobación, tras la adopción de la Decisión impugnada, del Real Decreto 1221/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 134/2010 y se modifica el Real

Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica (BOE nº 239, de 2 de octubre de 2010, p. 83983) (en lo sucesivo, «medida controvertida»).

- 2 En virtud de la medida controvertida, las diez centrales de producción de energía eléctrica, identificadas en el anexo II del Real Decreto 134/2010, quedan obligadas a abastecerse de carbón «autóctono» (de origen español), cuyo precio es mayor que el de otros combustibles, y a producir determinados volúmenes de electricidad a partir de ese tipo de carbón (23,35 TWh anuales).
- 3 Para paliar las dificultades de acceso al mercado diario de la venta de electricidad que encuentran las centrales beneficiarias derivadas del precio elevado del carbón que están obligadas a utilizar, la medida controvertida estableció un «mecanismo de entrada en funcionamiento preferente». El mecanismo de entrada en funcionamiento preferente consiste fundamentalmente en la compra de la electricidad producida por esas centrales con carácter prioritario respecto de la producida por centrales que utilizan carbón importado, fuel oil y gas natural, y por las centrales de ciclo combinado, que es retirada del mercado diario de energía para garantizar la venta en ese mercado de los volúmenes de electricidad producidos por las centrales beneficiarias a partir de carbón autóctono.
- 4 Los titulares de las centrales beneficiarias obtienen la concesión de una compensación equivalente a la diferencia entre los costes adicionales de producción soportados y el precio de venta en el mercado diario de electricidad. El anexo II del Real Decreto 134/2010 establece tanto el método de cálculo de esta compensación como el modo de determinación de los volúmenes de electricidad que las centrales beneficiarias deben producir anualmente. El mecanismo se financia mediante un fondo controlado por el Estado. Los gastos anuales previstos ascienden a 400 millones de euros.
- 5 Está previsto que la medida controvertida deje de aplicarse el 31 de diciembre de 2014 a más tardar.
- 6 Tras los contactos previos a la notificación iniciados en enero de 2010, el Reino de España notificó formalmente la medida controvertida a la Comisión (apartados 1, 7 y 11 de la Decisión impugnada) con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 7 Tras considerar que las obligaciones impuestas por la medida controvertida a los titulares de las centrales beneficiarias se ajustan a la gestión de un servicio de interés económico general (en lo sucesivo, «SIEG»), justificado por la garantía de la seguridad del suministro de electricidad (apartados 77 a 103 de la Decisión impugnada), la Comisión declaró que existía una ayuda de Estado, ya que no se cumplía el cuarto requisito impuesto por la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Rec, EU:C:2003:415), relativo al método de determinación del nivel de la compensación de las obligaciones de servicio público (apartados 104 a 127 de la Decisión impugnada). No obstante, la Comisión declaró la ayuda en cuestión compatible con el mercado interior en virtud del artículo 106 TFUE, apartado 2, según el cual, «las empresas encargadas de la gestión de [un SIEG] [...] quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada» (apartados 128 a 163 de la Decisión impugnada).
- 8 En consecuencia, la Comisión decidió, basándose en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO L 83, p. 1), no formular objeciones respecto de esta ayuda de Estado.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 27 de enero de 2011, la demandante, Castelnou Energía, S.L., interpuso el presente recurso.
- 10 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal los días 3 y 17 de marzo y 13 y 14 de abril de 2011, el Reino de España, Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A., E.ON Generación, S.L., la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) solicitaron intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 3 de mayo de 2011, Greenpeace-España solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la demandante.
- 11 La demandante solicitó el tratamiento confidencial frente a estos terceros que solicitaban intervenir en el procedimiento de determinados datos contenidos en la demanda, en la réplica y en la rectificación introducida en la réplica y de determinados datos contenidos en el escrito de formalización de la intervención del Reino de España.
- 12 Mediante autos del Presidente de la Sala Octava del Tribunal de 13 de julio de 2011, se admitió la intervención en el procedimiento del Reino de España, de Hidroeléctrica del Cantábrico, de E.ON Generación, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de Carbunión en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Se reservó la decisión sobre la procedencia de las solicitudes de tratamiento confidencial.
- 13 El Reino de España e Hidroeléctrica del Cantábrico solicitaron el tratamiento confidencial, frente a los demás coadyuvantes, de determinados datos contenidos en sus respectivos escritos de formalización de la intervención.
- 14 Mediante auto de 6 de noviembre de 2012, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal admitió la intervención de Greenpeace-España en apoyo de las pretensiones de la demandante. Se reservó la decisión sobre la procedencia de las solicitudes de tratamiento confidencial.
- 15 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Segunda, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto.
- 16 Mediante auto de 9 de diciembre de 2013, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal estimó todas las solicitudes de tratamiento confidencial con excepción de las solicitudes formuladas por la demandante en relación con el Reino de España, referentes a determinados pasajes ocultos en la demanda y en el escrito de réplica rectificado. En la vista, el representante de la demandante indicó *motu proprio* que renunciaba a que se diera tratamiento confidencial a los datos respecto de los que había solicitado la protección, de lo cual se dejó constancia en el acta de la vista.
- 17 La demandante solicita al Tribunal que:
 - Declare la admisibilidad del recurso.
 - Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión y a las coadyuvantes que la apoyan.
- 18 Greenpeace-España, que interviene en apoyo de la demandante, solicita al Tribunal que:
 - Anule la Decisión impugnada.

- Condene a la Comisión a cargar con las costas del procedimiento, incluidas las costas de Greenpeace España.
- 19 La Comisión, apoyada por el Reino de España, E.ON Generación, la Comunidad Autónoma de Castilla y León y Carbuniión, solicita al Tribunal que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.
 - Condene en costas a la demandante.
- 20 Hidroeléctrica del Cantábrico solicita al Tribunal que desestime el recurso.

Fundamentos de Derecho

1. *Sobre la admisibilidad*

- 21 Sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la Comisión, apoyada por el Reino de España, Hidroeléctrica del Cantábrico, E.ON Generación, la Comunidad Autónoma de Castilla y León y Carbuniión, se opone a la admisibilidad del presente recurso invocando la falta de legitimación de la demandante.
- 22 Es preciso recordar con carácter preliminar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, «toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución».
- 23 En el presente asunto, la Decisión impugnada tiene al Reino de España como único destinatario y se refiere a una ayuda individual en el sentido del artículo 1, letra e), del Reglamento n° 659/1999, puesto que se concede a diez centrales identificadas en el anexo II del Real Decreto 134/2010 (véase el anterior apartado 2). Dado que, de este modo, la Decisión impugnada es de alcance individual, no puede considerarse un acto reglamentario a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, que se refiere a cualquier acto de carácter general a excepción de los actos legislativos (véase, en este sentido, el auto de 3 de abril de 2014, CFE-CGC France Télécom-Orange/Comisión, T-2/13, EU:T:2014:226, apartado 28).
- 24 En consecuencia, dado que la demandante no es destinataria de la Decisión impugnada, su recurso sólo es admisible si dicha Decisión afecta directa e individualmente a la demandante.
- 25 Según jurisprudencia reiterada, los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden afirmar que quedan individualmente afectados si esta decisión los atañe debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualquier otra persona y, en consecuencia, los individualiza de manera análoga a la del destinatario (véanse las sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, p. 223; de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec, EU:C:1993:197, apartado 20; de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec, EU:C:1993:239, apartado 14, y de 13 de diciembre de 2005, Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Rec, EU:C:2005:761, apartado 33).
- 26 Dado que el presente recurso tiene por objeto una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado, procede señalar que en el procedimiento de control de las ayudas de Estado deben distinguirse, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida por el

artículo 108 TFUE, apartado 3, cuyo único objeto es permitir que la Comisión se forme una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda controvertida y, por otra, la fase de investigación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 2. El Tratado tan sólo prevé la obligación de la Comisión de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones en el marco de la segunda, cuya finalidad es permitir que la Comisión obtenga una información completa sobre el conjunto de datos del asunto (sentencia de 10 de julio de 2012, Smurfit Kappa Group/Comisión, T-304/08, Rec, EU:T:2012:351, apartado 45; véase igualmente en este sentido la sentencia de 11 de septiembre de 2008, Alemania y otros/Kronofrance, C-75/05 P y C-80/05 P, Rec, EU:C:2008:482, apartado 37 y jurisprudencia citada).

- 27 De ello se desprende que cuando, sin iniciar el procedimiento de investigación formal, contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2, la Comisión declara, mediante una decisión basada en el artículo 108 TFUE, apartado 3, la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior, los beneficiarios de tales garantías procedimentales pueden lograr que éstas sean respetadas únicamente si tienen la posibilidad de impugnar dicha decisión ante el juez de la Unión Europea. Por estos motivos, dicho órgano jurisdiccional admitirá un recurso que solicite la anulación de tal decisión, interpuesto por una parte interesada en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, cuando la parte autora del recurso, mediante su interposición, pretenda que se salvaguarden los derechos que le confiere esta disposición en el procedimiento (sentencia Smurfit Kappa Group/Comisión, citada en el apartado 26 *supra*, EU:T:2012:351, apartado 46; véase igualmente la sentencia Alemania y otros/Kronofrance, citada en el apartado 26 *supra*, EU:C:2008:482, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 28 En cambio, si la parte autora del recurso cuestiona la procedencia de la decisión por la que se aprecia la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior, el mero hecho de que se le pueda considerar interesada en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, no basta para que se reconozca la admisibilidad del recurso. En tal caso, dicha parte autora debe demostrar que se encuentra en una situación particular en el sentido de la sentencia Plaumann/Comisión, citada en el apartado 25 *supra* (EU:C:1963:17).
- 29 En el presente asunto, la demandante es una parte interesada en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, ya que es, tal como ella afirma y sin que lo hayan negado la Comisión, las partes coadyuvantes ni ninguno de los documentos obrantes en autos, una competidora directa de las centrales beneficiarias de la medida controvertida. No obstante, la demandante no se limita en sus motivos formulados para fundamentar su recurso a criticar el hecho de que, en las circunstancias que concurrían en el presente asunto, no se incoara el procedimiento de investigación formal, sino que también cuestiona la procedencia de la decisión por la que se aprecia la ayuda. A este respecto, las partes discrepan acerca de si la demandante tiene un estatuto particular que la individualiza respecto de los demás operadores afectados y si, en atención a ello, está legitimada para cuestionar la procedencia de la apreciación relativa a la compatibilidad con el mercado interior de la ayuda en cuestión contenida en la Decisión impugnada, dejando al margen la cuestión de la protección de sus derechos procedimentales.
- 30 Debe recordarse a este respecto que, cuando una parte demandante cuestiona la procedencia de una decisión mediante la que la Comisión decide no incoar el procedimiento de investigación formal, no basta simplemente con que un acto pueda influir de algún modo en las relaciones de competencia existentes en el mercado pertinente y con que la empresa interesada se encuentre en una relación de competencia con el beneficiario de ese acto. Por tanto, ninguna empresa puede limitarse a invocar su condición de competidora de la empresa beneficiaria, sino que además debe demostrar que se encuentra en una situación de hecho que la individualiza de manera análoga a la del destinatario de la decisión (sentencias de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-525/04 P, Rec, EU:C:2007:698, apartados 32 y 33, y de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, Rec, EU:C:2008:757, apartados 47 y 48). Ello sucedería, en particular, en el supuesto de que la posición de la parte demandante en el mercado se viese afectada sustancialmente por la ayuda objeto de la decisión de que se trate, ya que este perjuicio sustancial la distinguiría de los demás operadores

afectados por dicha ayuda (véase la sentencia Alemania y otros/Kronofrance, citada en el apartado 26 *supra*, EU:C:2008:482, apartado 40 y jurisprudencia citada; véase igualmente en este sentido la sentencia Smurfit Kappa Group/Comisión, citada en el apartado 26 *supra*, EU:T:2012:351, apartado 57).

- 31 Resulta igualmente de una jurisprudencia reiterada que la prueba de que la posición de un competidor en el mercado se ha visto sustancialmente afectada no puede limitarse a la existencia de determinados elementos que indiquen un empeoramiento de sus resultados comerciales o financieros. A este respecto, la concesión de una ayuda de Estado puede afectar a la situación de un operador frente a sus competidores, en particular dando lugar a un lucro cesante o a una evolución menos favorable que la que habría tenido lugar de no haberse concedido tal ayuda. Asimismo, la intensidad de tal afectación puede variar en función de un gran número de factores como, entre otros, la estructura del mercado de referencia o la naturaleza de la ayuda en cuestión (sentencia España/Lenzing, citada en el apartado 30 *supra*, EU:C:2007:698, apartado 35, y auto de 11 de enero de 2012, Phoenix-Reisen y DRV/Comisión, T-58/10, EU:T:2012:3, apartado 46). Además, no corresponde al juez de la Unión, al realizar el análisis de la admisibilidad, pronunciarse de forma concluyente sobre las relaciones de competencia entre una parte demandante y los beneficiarios de las medidas en cuestión. En este contexto, únicamente corresponde a la demandante indicar de forma pertinente las razones por las que la decisión de la Comisión puede lesionar sus intereses legítimos al afectar sustancialmente a su posición en el mercado de referencia (véase el auto Phoenix-Reisen y DRV/Comisión, antes citado, EU:T:2012:3, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 32 En el presente asunto la demandante ha aportado elementos que permiten demostrar que la medida controvertida afectó sustancialmente a su posición competitiva, de modo que esta afectación la distingue de los demás operadores concernidos por tal medida o, cuando menos, que se encuentra en una situación de hecho que la individualiza.
- 33 Primeramente, la demandante ha precisado que la circunstancia de que su posición competitiva quede afectada en mayor grado que la de la mayoría de las demás centrales de ciclo combinado obedece a la particular situación geográfica de su central. En efecto, ésta se encuentra situada en la región de Aragón (España), región que además de presentar una situación de exceso de capacidad alberga la principal central beneficiaria de la medida controvertida (Teruel), encargada de producir más de una cuarta parte del volumen de electricidad que debe generarse a partir de carbón autóctono (véase el cuadro reproducido en el apartado 62 de la Decisión impugnada).
- 34 La demandante ha ofrecido datos que confirman esta alegación. De este modo, presentó en la réplica y en sus observaciones sobre los escritos de los coadyuvantes en apoyo de la Comisión los porcentajes de la electricidad generada por las centrales de ciclo combinado retirada del mercado diario en el mes de junio de 2011 como consecuencia de la aplicación de la medida controvertida. Debe precisarse de entrada a este respecto, tal como destacó la Comisión en relación con los datos presentados por diferentes coadyuvantes, que estos datos posteriores a la Decisión impugnada y a la interposición del recurso pueden ser tenidos en cuenta a efectos de analizar la admisibilidad del presente recurso. En efecto, aunque la admisibilidad de un recurso se aprecia en la fecha de su interposición, el requisito particular de admisibilidad constituido por el hecho de que una medida de ayuda aún no ejecutada afecte sustancialmente a la posición competitiva supone un análisis prospectivo que puede quedar confirmado por datos posteriores a esa fecha (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de octubre de 2004, Lenzing/Comisión, T-36/99, Rec, EU:T:2004:312, apartado 87, y de 20 de septiembre de 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Comisión, T-375/03, EU:T:2007:293, apartado 60). En el caso de autos, puesto que la medida controvertida fue ejecutada en febrero de 2011, no cabe reprochar a la demandante que no facilitara tales datos en su demanda presentada el 27 de enero de 2011. Debe asimismo señalarse que ni la Comisión ni el Reino de España, a quienes fueron comunicados los porcentajes en cuestión tras no reconocerse el tratamiento confidencial respecto de los mismos, intentaron en absoluto demostrar que éstos eran erróneos a pesar de que tenían la

posibilidad de hacerlo en relación con los porcentajes que, según precisión de la demandante, habían sido calculados a partir de datos publicados por el operador del sistema del mercado eléctrico en España (Red Eléctrica de España, REE).

- 35 Resulta de los porcentajes comunicados por la demandante que la aplicación de la medida controvertida no produce los mismos efectos en todas las centrales de ciclo combinado y que la central de la demandante forma parte de las tres centrales de ciclo combinado más afectadas de entre las 39 centrales listadas. Más concretamente, la incidencia de la medida controvertida sobre la central de la demandante es dos veces superior a la incidencia media sobre el total de las centrales de ciclo combinado (un 60,8 % frente a un 27,6 %). Además, la central más afectada por la medida controvertida (Escatrón 3) se encuentra, al igual que la central de la demandante, en la región de Aragón.
- 36 Seguidamente, la demandante precisó, sin que fuera rebatida a ese respecto, que, a diferencia de las dos centrales de ciclo combinado más afectadas pertenecientes a grupos propietarios de otras centrales beneficiarias de la medida controvertida, el grupo al que ella pertenece no tiene otra central y, en consecuencia, no puede compensar las pérdidas ocasionadas por la medida controvertida, que la demandante cifra en más de 50 millones de euros, con los ingresos derivados de esa medida.
- 37 De este modo, la demandante ha acreditado la existencia de un deterioro de su posición competitiva que permite distinguirla de las demás centrales no beneficiarias a las que la medida controvertida perjudica.
- 38 Ninguno de los argumentos o datos presentados por la Comisión y los coadyuvantes que la apoyan permiten cuestionar esta consideración.
- 39 En primer término, en contra de lo que sostienen la Comisión y el Reino de España y tal como se declara más adelante en los apartados 95 y 96, el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente forma parte de la medida de ayuda notificada, de forma que los efectos de ese mecanismo, tal como han quedado expuestos en los anteriores apartados 33 a 36, bastan para demostrar que la medida controvertida objeto de la Decisión impugnada afecta individualmente a la demandante.
- 40 En segundo término, los argumentos y datos esgrimidos por la Comisión y el Reino de España para demostrar que la medida controvertida no afectó a la producción de las centrales de ciclo combinado carecen de pertinencia en el presente asunto, ya que, como señaló acertadamente la demandante, éstos se refieren de forma general al conjunto de las centrales pertenecientes a esta categoría y no permiten excluir la existencia de situaciones particulares dentro de la misma. Es más, si, como alegan estas partes, la producción de energía eléctrica por las centrales de ciclo combinado aumentó tras la aplicación de la medida controvertida, este aumento no hace sino confirmar la particularidad de la situación de la demandante respecto de las centrales pertenecientes a su categoría, ya que ésta afirmó que en los meses que siguieron a la aplicación de la medida controvertida, su central se encontró durante largos períodos en una situación de parada, con la consiguiente disminución de su producción, sin que ni la Comisión ni las partes coadyuvantes que la apoyan hayan aportado elementos que permitan rebatir esta afirmación.
- 41 En tercer término, tampoco son pertinentes para negar la afectación individual de la demandante en el presente asunto los argumentos expuestos por el Reino de España e Hidroeléctrica del Cantábrico, consistentes fundamentalmente en considerar que la demandante estaba en condiciones de evitar la degradación de su rendimiento comercial o financiero instalando su central en otra región o encontrando otros mercados en los que dar salida a su producción. En efecto, según la jurisprudencia, el hecho de que una empresa pueda evitar o mitigar esa degradación, por ejemplo, ahorrando en costes o desarrollándose en otros mercados más rentables, no lleva a excluir su legitimación activa cuando tales iniciativas no desmienten la existencia de las repercusiones sustanciales de la ayuda sobre su situación y son incluso la consecuencia de tales repercusiones (véase, en este sentido, la sentencia España/Lenzing, citada en el apartado 30 *supra*, EU:C:2007:698, apartado 36). Cabe destacar en

cualquier caso que, según los datos aportados por el Reino de España y la demandante, no cuestionados por las demás partes, no puede considerarse que ésta haya evitado o mitigado la degradación de su situación encontrando otros mercados en los que dar salida a su producción. En efecto, durante los siete primeros meses de aplicación de la medida controvertida, únicamente pudo dar salida al mercado conocido como «de restricciones técnicas» a un 15 %, aproximadamente, de la cantidad de electricidad retirada del mercado como consecuencia de la medida controvertida correspondiente únicamente al mes de junio de 2011.

- 42 En cuarto término, tampoco resulta pertinente el hecho alegado por Hidroeléctrica del Cantábrico en la vista y no negado por la demandante, de que la electricidad producida por esta última no fue retirada del mercado en aplicación de la medida controvertida en los años 2012 a 2014. En efecto, por una parte, como precisó la demandante en la vista, el hecho de que no se produjera esta retirada obedece a su decisión de no presentar una oferta de electricidad en el mercado diario y de prolongar de este modo su situación de parada, habida cuenta de la magnitud de la retirada de sus ofertas en 2011 y de la consiguiente dificultad de asumir sus compromisos contractuales de aprovisionamiento de gas. Esta explicación, que no hace sino confirmar la importancia del impacto de la medida controvertida sobre la situación competitiva de la demandante, no queda rebatida por la alegación de varios coadyuvantes de que las ofertas de la demandante no eran competitivas. En efecto, tal problema de competitividad puede justificar la no aceptación de una oferta, pero no el hecho de que no se presente esa oferta y, por lo demás, no cabe excluir que ese supuesto problema de competitividad esté precisamente causado por la medida controvertida, ya que la demandante no tuvo ninguna dificultad en colocar sus ofertas en el mercado diario antes de que entrara en vigor dicha medida. Por otra parte y en cualquier caso, dado que las partes admitieron en la vista que la medida controvertida produjo sus efectos más importantes en el año 2011 y puesto que no han sido cuestionados los datos facilitados por la demandante para demostrar que su posición competitiva durante ese año quedó sustancialmente afectada, no puede exigírsele que para que se reconozca la admisibilidad de su recurso demuestre también en el presente asunto que quedó afectada sustancialmente durante todo el período de aplicación de la medida controvertida.
- 43 En consecuencia, la Decisión impugnada afecta individualmente a la demandante. La Decisión impugnada también afecta directamente a la demandante ya que, en el presente asunto, la posibilidad de que las autoridades españolas decidan no conceder las ayudas autorizadas es puramente teórica y no cabe duda alguna acerca de la voluntad de dichas autoridades de actuar en tal sentido (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de noviembre de 2009, Scheucher - Fleisch y otros/Comisión, T-375/04, Rec, EU:T:2009:445, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 44 De las consideraciones anteriores resulta que debe declararse la admisibilidad del presente recurso en su totalidad.

2. Sobre el fondo

- 45 La demandante formula formalmente ocho motivos para fundamentar su recurso, que pueden agruparse en cinco motivos.

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración de los derechos de procedimiento de la demandante reconocidos por el artículo 108 TFUE, apartado 2, y de los principios generales de respeto del derecho de defensa y de buena administración

- 46 La demandante, apoyada por Greenpeace-España, alega que la Comisión vulneró sus derechos de procedimiento por no iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2. Según la demandante, al negarse a iniciar el procedimiento de investigación formal, la Comisión incumplió además su obligación de proceder a un examen diligente

e imparcial de la medida controvertida y vulneró de este modo el principio de buena administración y el principio de respeto del derecho de defensa, ya que la demandante no tuvo la oportunidad de presentar sus observaciones como parte interesada.

- 47 Debe recordarse a título preliminar que, en el procedimiento de control de las ayudas de Estado deben distinguirse, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida por el artículo 108 TFUE, apartado 3, y, por otra, la fase formal de investigación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 2 (véase el anterior apartado 26). Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2, tiene carácter necesario siempre que la Comisión encuentre dificultades serias para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado interior (véase la sentencia de 10 de febrero de 2009, *Deutsche Post y DHL International/Comisión*, T-388/03, Rec, EU:T:2009:30, apartado 88 y jurisprudencia citada).
- 48 Por tanto, la Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa del artículo 108 TFUE, apartado 3, para adoptar una decisión favorable a una medida estatal si, después de un primer examen, le es posible llegar a la convicción de que esa medida o bien no constituye una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, o bien, si se la califica de ayuda, es compatible con el Tratado. Por el contrario, si este primer examen lleva a la Comisión a la convicción opuesta, o bien no le permite superar todas las dificultades planteadas por la apreciación de la medida en cuestión, la Comisión tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencias *British Aggregates/Comisión*, citada en el apartado 30 *supra*, EU:C:2008:757, apartados 186 y 187, y de 27 de septiembre de 2011, *3F/Comisión*, T-30/03 RENV, Rec, EU:T:2011:534, apartado 53).
- 49 Esta obligación se desprende directamente del artículo 108 TFUE, apartado 3, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia, y la confirma expresamente el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n° 659/1999, cuando la Comisión comprueba, tras un examen previo, que la medida notificada suscita dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior (véase la sentencia *Smurfit Kappa Group/Comisión*, citada en el apartado 26 *supra*, EU:T:2012:351, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 50 Por tanto, corresponde a la Comisión determinar, en función de las circunstancias de hecho y de Derecho propias del asunto, si las dificultades que hayan surgido en el examen de la compatibilidad de la ayuda hacen necesario iniciar el procedimiento de investigación formal. Esta apreciación debe cumplir tres requisitos (véase la sentencia *Deutsche Post y DHL International/Comisión*, citada en el apartado 47 *supra*, EU:T:2009:30, apartado 89 y jurisprudencia citada).
- 51 En primer lugar, el artículo 108 CE circunscribe a las medidas que no susciten dificultades serias la facultad que tiene la Comisión para pronunciarse sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior después del procedimiento de examen previo, por lo que dicho criterio reviste carácter exclusivo. De este modo, la Comisión no puede negarse a iniciar el procedimiento de investigación formal invocando otras circunstancias, tales como el interés de terceros, consideraciones de economía procesal o cualquier otro motivo de oportunidad administrativa o política (véase la sentencia *Deutsche Post y DHL International/Comisión*, citada en el apartado 47 *supra*, EU:T:2009:30, apartado 90 y jurisprudencia citada).
- 52 En segundo lugar, cuando se encuentra con dificultades serias, la Comisión tiene la obligación de iniciar el procedimiento formal y no dispone, a este respecto, de ninguna facultad discrecional (sentencia *Deutsche Post y DHL International/Comisión*, citada en el apartado 47 *supra*, EU:T:2009:30, apartado 91).
- 53 En tercer lugar, el concepto de dificultades serias tiene carácter objetivo. La existencia de tales dificultades debe buscarse tanto en las circunstancias en que se adoptó el acto impugnado como en su contenido, de forma objetiva, poniendo en relación la motivación de la decisión con los elementos de

que podía disponer la Comisión cuando se pronunció sobre la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior. De ello se deduce que, en contra de lo que sostiene E.ON Generación, el control de legalidad efectuado por el Tribunal General acerca de la existencia de dificultades serias, excede, por naturaleza, la búsqueda del error manifiesto de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia *Deutsche Post y DHL International/Comisión*, citada en el apartado 47 *supra*, EU:T:2009:30, apartado 92 y jurisprudencia citada).

- 54 Es preciso señalar a este respecto que la parte demandante soporta la carga de la prueba de la existencia de dificultades serias, prueba que puede establecer a partir de un conjunto de indicios concordantes, relativos, por un lado, a las circunstancias y a la duración de la fase previa de examen y, por otro lado, al contenido de la Decisión impugnada (sentencias de 15 de marzo de 2001, *Prayon-Rupel/Comisión*, T-73/98, Rec, EU:T:2001:94, apartado 49, y de 16 de septiembre de 2013, *Colt Télécommunications France/Comisión*, T-79/10, EU:T:2013:463, apartado 37).
- 55 En el presente asunto, la demandante sostiene que la existencia de dificultades serias que requieren que se inicie el procedimiento de investigación formal queda puesta de manifiesto por indicios relativos, por una parte, al procedimiento previo de examen y, por otra parte, al contenido de la Decisión impugnada.

Indicios relativos al procedimiento previo de examen

- 56 Según la demandante, cuatro circunstancias que caracterizan el procedimiento previo de examen que dio lugar a la adopción de la Decisión impugnada demuestran la existencia de dificultades serias que encontró la Comisión al realizar su apreciación de la medida controvertida.
- Sobre el primer indicio, basado en la duración del procedimiento previo de examen
- 57 La demandante afirma que la duración excesiva del procedimiento previo de examen en el caso de autos revela la existencia de dificultades serias. Indica en este sentido que la Decisión impugnada fue adoptada cerca de cuatro meses y medio después de la notificación de la medida controvertida, siendo así que el plazo previsto por el Reglamento n° 659/1999 es de dos meses. A juicio de la demandante, esta duración obedece a las dudas existentes en el propio seno de la Comisión acerca de la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior. La demandante añade en la réplica que, si se tiene en cuenta la fecha de prenotificación de la medida controvertida, producida el 18 de diciembre de 2009, el procedimiento previo de examen duró incluso más de nueve meses.
- 58 Según reiterada jurisprudencia, la duración del examen previo puede, junto con otros elementos, constituir un indicio de las dificultades serias que encontró la Comisión, si tal duración excede en gran medida de lo normalmente necesario para ese examen (sentencias de 10 de mayo de 2000, *SIC/Comisión*, T-46/97, Rec, EU:T:2000:123, apartado 102, y de 10 de julio de 2012, *TF1 y otros/Comisión*, T-520/09, EU:T:2012:352, apartado 54).
- 59 En virtud del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999, el examen previo comienza a partir de la recepción de la notificación de la medida en cuestión. El artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 659/1999 prevé que las decisiones que ponen fin al examen previo se adoptarán en el plazo de dos meses. Según dicha disposición, este plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a la recepción de la notificación completa.
- 60 Debe precisarse que, en virtud del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 659/1999, una notificación sólo se considera completa cuando permita a la Comisión adoptar una decisión con arreglo al procedimiento de examen previo y al procedimiento de investigación formal. Asimismo, según

dispone el artículo 4, apartado 5, de ese mismo Reglamento, «la notificación se considerará completa si, en el plazo de dos meses a partir de su recepción, o de la recepción de cualquier información adicional solicitada, la Comisión no solicita más información».

- 61 De la combinación de estas disposiciones resulta que una notificación sólo puede considerarse completa cuando la Comisión recibe toda la información que le permite formarse una primera opinión acerca de la naturaleza y los efectos de la medida de que se trate. Se considera que esta información está contenida en la notificación si la Comisión no formula ninguna solicitud de información adicional en los dos meses siguientes a su recepción. Por el contrario, si la Comisión formula solicitudes de información adicional, la notificación debe considerarse completa en la fecha de recepción de la última información solicitada, de forma que el plazo de dos meses establecido en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 659/1999 sólo empieza a correr a partir de esa fecha (sentencia TF1 y otros/Comisión, citada en el apartado 58 *supra*, EU:T:2012:352, apartados 61 y 62).
- 62 En el caso de autos, el Reino de España notificó la medida controvertida a la Comisión el 12 de mayo de 2010 (apartado 1 de la Decisión impugnada). Esta notificación fue completada los días 14 y 15 de junio de 2010 (apartado 2 de la Decisión impugnada).
- 63 Al no considerar completa esta notificación, la Comisión solicitó al Reino de España información adicional mediante escrito de 13 de agosto de 2010 (apartado 3 de la Decisión impugnada).
- 64 Las autoridades españolas dieron respuesta a esta solicitud mediante escrito de 31 de agosto de 2010 (apartado 3 de la Decisión impugnada).
- 65 Los días 3 y 17 de septiembre de 2010, las autoridades españolas, tal como precisaron en la vista, remitieron de su propia iniciativa información adicional a la Comisión (apartados 4 y 5 de la Decisión impugnada).
- 66 De este modo, procede calcular la duración del procedimiento de examen previo, como muy pronto, a partir de la recepción de la última información adicional enviada por las autoridades españolas en respuesta a una solicitud de la Comisión (véase el anterior apartado 60), esto es, a partir del 31 de agosto de 2010, fecha de su última respuesta a la solicitud de información formulada el 13 de agosto de 2010, y no, como sostiene la demandante, a partir de la notificación inicial de 12 de mayo de 2010, o a partir del 18 de diciembre de 2009. En consecuencia, ni el plazo anterior a la notificación inicial ni el plazo transcurrido entre ésta y la última respuesta de las autoridades españolas computan a efectos del cálculo de la duración del procedimiento previo de examen.
- 67 Por lo tanto, debe considerarse que, en contra de lo alegado por la demandante, la Decisión impugnada, fechada el 29 de septiembre de 2010, fue adoptada dentro del plazo de dos meses establecido por el Reglamento n° 659/1999, que comenzó a correr el día siguiente al 31 de agosto de 2010, y no dentro del plazo de cuatro meses y medio, o incluso de más de nueve meses, alegado por la demandante.
- 68 Por consiguiente, la demandante no puede sostener fundadamente que la duración del procedimiento previo de examen constituye un indicio de la existencia de dificultades serias.
- Sobre el segundo indicio, basado en los intercambios entre la Comisión y las autoridades españolas
- 69 La demandante sostiene que el hecho de que la Comisión recibiera cinco escritos de las autoridades españolas que contenían información adicional pone de manifiesto la complejidad del expediente. Precisa que, si la Comisión no hubiera expresado ninguna duda, el Reino de España no habría juzgado necesario facilitarle tanta información.

- 70 Debe recordarse a este respecto los reiterados pronunciamientos jurisprudenciales que declaran que el mero hecho de que se hayan entablado debates entre la Comisión y el Estado miembro que realiza la notificación en la fase previa de examen y de que, en este marco, la Comisión haya podido solicitar información adicional sobre las medidas sujetas a su control, no puede por sí solo considerarse como un indicio de que dicha institución se encontraba con dificultades serias de apreciación. Sin embargo, no puede excluirse que el tenor de los debates mantenidos entre la Comisión y el Estado miembro que realiza la notificación en esta fase del procedimiento pueda, en determinadas circunstancias, revelar la existencia de dichas dificultades (véase la sentencia TF1 y otros/Comisión, citada en el apartado 58 *supra*, EU:T:2012:352, apartados 76 y 77 y jurisprudencia citada).
- 71 En el presente asunto, la Comisión envió el 13 de agosto de 2010 una solicitud de información al Reino de España y éste remitió a la Comisión no sólo una respuesta a esta solicitud, sino también diferente información adicional, lo cual hace un total de cinco escritos, además de la notificación inicial.
- 72 No obstante, la Comisión ha indicado que únicamente solicitó, tal como ha confirmado en la vista el Reino de España, una serie de precisiones técnicas relativas en particular al cálculo de la compensación, así como información adicional acerca de los riesgos a los que estaba sometida la seguridad del suministro de electricidad. De este modo, su ámbito de investigación quedó circunscrito a la estricta apreciación de la medida controvertida notificada a la luz de determinados requisitos impuestos por el artículo 106 TFUE, apartado 2. En consecuencia, esta solicitud de información no puede considerarse en sí misma como una circunstancia que revela la existencia de dificultades serias. Además, la jurisprudencia tampoco considera que constituya una circunstancia que revele la existencia de dificultades serias el hecho de que las preguntas formuladas en las solicitudes de información y las respuestas a las mismas, especialmente en atención a su elevado número, dejen entrever que la Comisión alberga dudas respecto de la medida notificada en relación con las disposiciones en materia de ayudas de Estado, siempre que estas dudas hayan podido quedar disipadas a raíz de las respuestas dadas por las autoridades nacionales a esas solicitudes (véase la sentencia *Colt Télécommunications France/Comisión*, citada en el apartado 54 *supra*, EU:T:2013:463, apartados 63 y 65 y jurisprudencia citada). Pues bien, en el presente asunto, el hecho de que la Comisión no haya juzgado necesario enviar una segunda solicitud de información tras las respuestas dadas a la primera solicitud pone de manifiesto que, suponiendo que expresara sus dudas en relación con la medida controvertida, éstas quedaron disipadas.
- 73 En estas circunstancias, no cabe considerar que los intercambios entre la Comisión y las autoridades nacionales revelen que el examen de la medida controvertida planteara dificultades serias.
- Sobre el tercer indicio, basado en la modificación de la medida controvertida
- 74 En la réplica, la demandante sostiene, basándose en la jurisprudencia, que el hecho, confirmado por el Reino de España, de que la Comisión solicitara a las autoridades españolas modificar la medida controvertida revela la existencia de serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior.
- 75 Debe señalarse a este respecto que considerar, como hace la demandante, que la modificación de la medida controvertida —suponiendo que se produjera a instancias de la Comisión durante el procedimiento previo— pone de manifiesto la existencia de dificultades serias supone ignorar la finalidad del artículo 108 TFUE, apartado 3, y del procedimiento previo que prevé esta disposición. En efecto, de conformidad con la finalidad del artículo 108 TFUE, apartado 3, y del deber de buena administración que incumbe a la Comisión, ésta puede entablar un diálogo con el Estado miembro que realiza la notificación con el fin de superar en el procedimiento previo, en su caso mediante la modificación del régimen de ayuda previsto, las dificultades que haya podido encontrar para

pronunciarse sobre la medida notificada, sin que haya lugar a iniciar el procedimiento de investigación formal (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de septiembre de 2013, Iliad y otros/Comisión, T-325/10, recurrida en casación, EU:T:2013:472, apartados 75 y 78 y jurisprudencia citada).

- 76 Además, aunque la modificación en cuestión se hubiera producido en la fase anterior a la notificación de la medida controvertida, tal como alega la Comisión, tampoco podría constituir un indicio de la existencia de dificultades serias, ya que la existencia de tales dificultades se aprecia mediante la confrontación de la medida nacional, tal como ha sido notificada, con las normas en materia de ayudas de Estado. Debe añadirse que los intercambios previos a la notificación mantenidos entre la Comisión y el Estado que realiza la notificación tienen también por objeto corregir los aspectos de una medida nacional prevista que pueden plantear problemas desde la perspectiva de las normas relativas a las ayudas de Estado. Por lo tanto, en contra de lo que sostiene la demandante, o bien el problema en cuestión persiste después de la notificación, en cuyo caso la Comisión inicia el procedimiento de investigación formal permitiendo a los terceros interesados ejercer su derecho a presentar observaciones, o bien tal problema queda corregido y los terceros interesados no disponen de ningún derecho en este sentido.
- 77 Estas consideraciones no resultan invalidadas por la sentencia de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión (84/82, Rec, EU:C:1984:117), citada por la demandante, ya que en el asunto sobre el que recayó esa sentencia la Comisión estimó que, a pesar de las modificaciones sustanciales introducidas en la legislación nacional en cuestión, no habían quedado resueltas todas las dificultades surgidas, lo cual, unido a otras circunstancias, había llevado al Tribunal de Justicia a anular la decisión de la Comisión de no iniciar el procedimiento de investigación formal (apartados 16 y 19 de la sentencia). De este modo, no fueron las modificaciones de la medida nacional las que fueron consideradas un indicio de la existencia de dificultades serias, sino el carácter insuficiente de estas modificaciones que no permitieron disipar todas las reservas de la Comisión en relación con dicha medida. Ahora bien, en el presente asunto la demandante no alega en absoluto que la modificación introducida en la medida controvertida haya sido insuficiente.
- 78 En consecuencia, no cabe considerar que la modificación de la medida controvertida revele la existencia de dificultades serias planteadas por el examen de esa medida.
- Sobre el cuarto indicio, basado en las objeciones de las autoridades y de los operadores españoles
- 79 Según la demandante, la complejidad del expediente queda también puesta de relieve tanto por las observaciones comunicadas a la Comisión por diferentes operadores del mercado, incluidas las suyas, como por los informes de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y de la Comisión Nacional de Energía (CNE). Estas observaciones e informes pusieron en evidencia, a juicio de la demandante, que la medida controvertida incumplía determinadas disposiciones del Tratado y del Derecho derivado y debieron, en consecuencia, motivar que la Comisión iniciara el procedimiento de investigación formal. En la réplica la demandante precisa que, a pesar de que la CNC y la CNE carezcan de competencia para pronunciarse sobre la existencia de una ayuda y su compatibilidad con el mercado interior, sus informes revelan no obstante, al destacar el carácter indisoluble de los tres elementos que constituyen la medida controvertida y su carácter claramente desproporcionado, que el examen de dicha medida suscitó dificultades serias.
- 80 Greenpeace-España señala que varios terceros expresaron su inquietud por los efectos negativos sobre el medio ambiente de la medida controvertida.
- 81 Es preciso recordar que el concepto de dificultades serias tiene carácter objetivo y que la existencia de tales dificultades debe buscarse de forma objetiva, en particular, en las circunstancias en que se adoptó el acto impugnado (véase el anterior apartado 53).

- 82 De las anteriores consideraciones se desprende que no pueden tomarse en consideración para demostrar la existencia de dificultades serias el número y la amplitud de las objeciones formuladas contra la medida controvertida. En efecto, si se tomaran en cuenta las objeciones formuladas contra la medida controvertida, ello implicaría que el inicio del procedimiento de investigación formal dependiera de la oposición provocada por un proyecto nacional y no de las dificultades serias efectivamente encontradas por la Comisión al realizar el examen de ese proyecto. Además, ello tendría como resultado, como observa el Reino de España, que quienes se oponen a un proyecto pudieran fácilmente retrasar su examen por la Comisión obligándola, mediante su intervención, a iniciar el procedimiento de investigación formal (sentencia *Colt Télécommunications France/Comisión*, citada en el apartado 54 *supra*, EU:T:2013:463, apartados 73 y 74).
- 83 Por el contrario, no cabe excluir que el contenido de las objeciones formuladas por los operadores y autoridades en cuestión pueda revelar la existencia de dificultades serias planteadas por el examen de la medida controvertida (sentencia *Colt Télécommunications France/Comisión*, citada en el apartado 54 *supra*, EU:T:2013:463, apartado 75). Ahora bien, dado que tales objeciones se acumulan a las consideraciones expuestas por la demandante y Greenpeace-España en relación con supuestos indicios de la existencia de dificultades serias basados en el contenido de la Decisión impugnada, procede analizarlas en ese contexto (véanse los apartados 86 y siguientes de la presente sentencia).
- 84 Por lo tanto, debe considerarse que las objeciones de los operadores privados y públicos en cuestión, por muy numerosas que sean e incluso suponiendo que sean concordantes, no revelan por sí mismas la existencia de dificultades serias.
- 85 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede concluir que los indicios alegados relativos al desarrollo del procedimiento previo de examen, ya se aprecien individualmente o como un conjunto de indicios, no permiten demostrar la existencia de dificultades serias que hubieran hecho necesario iniciar el procedimiento de investigación formal.

Indicios relativos al contenido de la Decisión impugnada

- 86 La demandante y Greenpeace-España alegan fundamentalmente que el contenido de la Decisión impugnada desvela cuatro indicios de que el examen de la medida controvertida presentaba dificultades serias.
- Sobre el primer indicio, basado en el análisis incompleto de la medida controvertida
- 87 La demandante sostiene que el examen de la medida controvertida por la Comisión fue incompleto. Alega en particular, remitiéndose a sus argumentos formulados en el marco del segundo motivo, que la Comisión no examinó los tres elementos, indisociablemente vinculados entre sí, que componen la medida controvertida, esto es, la compensación económica satisfecha a los productores de electricidad, el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente y la obligación de compra de carbón autóctono, evitando de este modo pronunciarse sobre múltiples alegaciones formuladas por las partes interesadas. La demandante añade en la réplica que el propio Presidente del Tribunal General afirmó en su auto de 17 de febrero de 2011, *Gas Natural Fenosa SDG/Comisión* (T-484/10 R, EU:T:2011:53), apartado 68, que la Comisión había realizado un examen previo incompleto al examinar únicamente la compatibilidad de la compensación económica.
- 88 Debe recordarse a título preliminar que, según reiterada jurisprudencia, el carácter insuficiente o incompleto del examen realizado por la Comisión en el marco del procedimiento previo de examen constituye un indicio de la existencia de dificultades serias (véase la sentencia *Smurfit Kappa Group/Comisión*, citada en el apartado 26 *supra*, EU:T:2012:351, apartado 81 y jurisprudencia citada).

- 89 En el presente asunto, el juez de medidas provisionales se basó efectivamente en este primer indicio de la existencia de dificultades serias relacionado con el examen incompleto de la medida controvertida para considerar que existía un *fumus boni juris* en la solicitud de suspensión de la ejecución de la Decisión impugnada en el auto Gas Natural Fenosa SDG/Comisión, citado en el apartado 87 *supra* (EU:T:2011:53), apartados 62 a 70, y en los autos de 17 de febrero de 2011, Iberdrola/Comisión (T-486/10 R, EU:T:2011:54), apartados 56 a 64, Endesa y Endesa Generación/Comisión (T-490/10 R, EU:T:2011:55, apartados 55 a 63) Comunidad Autónoma de Galicia/Comisión (T-520/10 R, EU:T:2011:56), apartados 50 a 58.
- 90 No obstante, no cabe deducir de esos autos del juez de medidas provisionales, que por definición no tienen fuerza de cosa juzgada [auto de 14 de febrero de 2002, Comisión/Artegodan, C-440/01 P(R), Rec, EU:C:2002:95, apartado 66], que deba declararse fundado en el presente proceso el primer motivo basado en la vulneración de los derechos de procedimiento de la demandante por el hecho de que la Comisión no examinara el conjunto de los elementos que conforman la ayuda en cuestión en el procedimiento previo.
- 91 En efecto, se desprende de la Decisión impugnada, al igual que de los autos de medidas provisionales citados, que la medida de ayuda notificada por las autoridades españolas está constituida, tal como reconocen las partes, por tres elementos: la compensación económica, el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente y la obligación de compra de carbón autóctono (completada por una obligación de producir electricidad a partir de ese carbón).
- 92 Más concretamente, tal como se desprende de la descripción de la medida controvertida efectuada en la Decisión impugnada (apartado 2), ésta tiene por objeto garantizar la seguridad del suministro eléctrico en España obligando a las centrales productoras de electricidad beneficiarias a comprar carbón autóctono a las minas de carbón españolas y a producir determinados volúmenes de electricidad a partir de ese carbón. Para garantizar que las centrales beneficiarias puedan vender en el mercado de la electricidad los volúmenes de electricidad producidos a partir de carbón autóctono y garantizar de ese modo la seguridad del suministro eléctrico en España, la medida controvertida introdujo el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente que les daba un acceso prioritario a dicho mercado, precisándose que se concedería a los propietarios de las centrales afectadas una compensación equivalente a la diferencia entre los costes adicionales de producción que soportaran y el precio de venta en el mercado de la electricidad (véanse igualmente los anteriores apartados 2 a 4).
- 93 También se desprende, en primer término, que la compensación económica prevista por la medida controvertida pretendía cubrir los gastos ocasionados por las obligaciones de servicio público dirigidas a garantizar la seguridad del suministro eléctrico en España, que consisten en una obligación de compra de carbón autóctono y una obligación de producir electricidad a partir de ese carbón.
- 94 Por consiguiente, el análisis de la obligación de compra de carbón autóctono que debía realizar la Comisión consistía en comprobar si tal obligación podía efectivamente calificarse como obligación de servicio público que pudiera dar lugar a una compensación. Pues bien, la Comisión llevó a cabo tal análisis al proceder a su evaluación de la existencia de un SIEG en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2 (véase el apartado 3.1 de la Decisión impugnada).
- 95 En segundo término, se desprende de la descripción de la medida controvertida, tal como se ha recordado en el anterior apartado 92, que el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente constituye un «medio técnico dirigido a la consecución del objetivo perseguido», «que pretende [...] garantizar la efectividad del SIEG». Según las autoridades españolas, sin ese mecanismo que permite que la energía eléctrica producida a partir de carbón autóctono alcance el mercado de la electricidad, esa fuente nacional de energía podría quedar amenazada de desaparición y no podría limitar la dependencia de España respecto de las fuentes energéticas extranjeras. El mecanismo de entrada en funcionamiento preferente constituiría de este modo el vínculo indispensable entre las obligaciones de servicio público y el objetivo de interés económico general perseguido.

- 96 Por consiguiente, la Comisión debía examinar el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente como medio que permitía garantizar la seguridad del suministro eléctrico de España y, en consecuencia, apreciar si existía un verdadero SIEG. Así pues, la Comisión analizó acertadamente el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente en el marco de su comprobación de la existencia de un SIEG (apartado 3.1 de la Decisión impugnada). A este respecto, la Comisión consideró que el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE (DO L 176, p. 37), en virtud del cual, «por motivos de seguridad del suministro, los Estados miembros podrán disponer que sea preferente la entrada en funcionamiento de las instalaciones generadoras que utilicen fuentes de combustión de energía primaria autóctonas».
- 97 La Comisión fue incluso más allá de este examen del mecanismo de entrada en funcionamiento preferente a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado y verificó su compatibilidad con disposiciones diferentes del artículo 106 TFUE, apartado 2, y del artículo 107 TFUE, como es el caso de las relativas a la libre circulación de mercancías (apartados 151 a 154 de la Decisión impugnada) o al derecho de propiedad consagrado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (apartado 159 de la Decisión impugnada).
- 98 Asimismo, la Comisión, al analizar la existencia de una ayuda de Estado, tomó en consideración (en particular en los apartados 113, 121 y 127 de la Decisión impugnada), los efectos combinados de la compensación económica, del mecanismo de entrada en funcionamiento preferente y de la obligación de compra de carbón autóctono, prestando así atención a los estrechos vínculos, alegados por la demandante, existentes entre estos tres elementos que conforman la medida controvertida. De este modo, la Comisión dedujo de este análisis combinado que los beneficiarios de la medida controvertida eran no solamente las centrales eléctricas, sino también los productores de carbón autóctono.
- 99 Por el contrario, habida cuenta de las consideraciones expresadas en los anteriores apartados 93 a 96, no correspondía a la Comisión llevar a cabo un análisis diferenciado del mecanismo de entrada en funcionamiento preferente y de la obligación de compra de carbón autóctono para determinar si estos constituían, considerados separadamente, ayudas de Estado incompatibles con el mercado interior.
- 100 Resulta de todo lo anterior que no puede criticarse a la Comisión por haber realizado un examen incompleto de la medida controvertida y que, en consecuencia, no cabe deducir de ello la existencia de dificultades serias suscitadas por el examen de dicha medida que hubieran hecho necesaria la apertura del procedimiento de investigación formal.
- Sobre el segundo indicio, basado en el examen insuficiente del SIEG establecido en el presente asunto
- 101 En la réplica, la demandante sostiene, remitiéndose a su argumentación expuesta en el tercer motivo, que, al no iniciar el procedimiento de investigación formal, la Comisión no estuvo en condiciones de advertir que la medida controvertida, dado que impide que las centrales de ciclo combinado reaccionen rápidamente frente a un incremento inesperado de la demanda de electricidad, pone en peligro la seguridad del suministro eléctrico en España y, de este modo, del SIEG que justifica la compatibilidad de dicha medida.
- 102 Para fundamentar esta alegación la demandante invoca, fundamentalmente, las paradas prolongadas experimentadas por las centrales de ciclo combinado y la situación de incertidumbre en la que se encuentran estas centrales desde la aplicación de la medida controvertida, que les impiden, según la demandante, dar respuesta de forma flexible y rápida a la demanda de electricidad.

103 Ahora bien, dado que estos elementos son posteriores a la Decisión impugnada, la Comisión no estaba obligada a tomarlos en consideración en su análisis (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de abril de 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, Rec, EU:C:2008:224, apartados 54 y 55, y de 28 de marzo de 2012, *Ryanair/Comisión*, T-123/09, Rec, EU:T:2012:164, apartado 103) y, por lo tanto, no puede reprochársele que fuera insuficiente su examen de estos extremos en el procedimiento previo.

104 Si bien la demandante también esgrime, en apoyo de la afirmación de que el examen del SIEG establecido en el presente asunto fue insuficiente, el hecho de que la Comisión no tomara en consideración los informes de la CNE y de la CNC que, a juicio de la demandante, pusieron de manifiesto el carácter desproporcionado de la medida controvertida en relación con el objetivo perseguido por el SIEG (véase el anterior apartado 79), debe señalarse que esta alegación queda contradicha por los propios términos de la Decisión impugnada. En efecto, resulta de la Decisión impugnada, por una parte, que la Comisión expuso en ella, fundamentalmente, el tenor de esos informes (apartado 73 de la Decisión impugnada), al igual que el conjunto de los datos y de las alegaciones presentadas por terceros (apartado 2.8 de la Decisión impugnada), y, por otra parte, que indicó que había comprobado que no se había incurrido en un error manifiesto de apreciación en la institución del SIEG en cuestión, apartándose de su práctica habitual en materia de obligaciones de servicio público destinadas a garantizar la seguridad del suministro eléctrico, a raíz de las objeciones presentadas en el presente caso por terceros (apartado 90 de la Decisión impugnada). De este modo, cabe deducir de lo anterior que la Comisión tomó en consideración, a pesar de no suscribirlas, las objeciones presentadas por terceros, incluidas las que figuran en los informes de la CNC y de la CNE. En consecuencia, tampoco cabe reprochar a la Comisión que llevara a cabo un examen insuficiente a este respecto en el procedimiento previo.

– Sobre el tercer indicio, basado en la incompatibilidad de la medida controvertida con diferentes disposiciones del Tratado y del Derecho derivado

105 La demandante deduce de la supuesta incompatibilidad de la medida controvertida con diferentes disposiciones del Tratado y del Derecho derivado, invocadas igualmente en el marco de los motivos cuarto y quinto, que, con mayor motivo, la Comisión no podía abstenerse de iniciar el procedimiento de investigación formal.

106 Según la jurisprudencia, cuando una parte demandante invoca una vulneración de sus derechos de procedimiento ocasionada por la negativa de la Comisión a iniciar el procedimiento de investigación formal, esa parte puede invocar cualquier motivo que permita demostrar que la apreciación de la información y de los elementos de los que la Comisión disponía en la fase previa de examen de la medida notificada hubiera debido suscitar dudas en cuanto a la calificación de la medida notificada como ayuda de Estado y a su compatibilidad con el mercado interior. La formulación de este tipo de alegaciones no puede, sin embargo, tener como consecuencia la transformación del objeto del recurso ni la modificación de sus requisitos de admisibilidad. Por el contrario, la existencia de dudas sobre dicha calificación o sobre dicha compatibilidad es precisamente la prueba que debe aportarse para demostrar que la Comisión tenía la obligación de iniciar el procedimiento de investigación formal (véase, en este sentido, la sentencia *Smurfit Kappa Group/Comisión*, citada en el apartado 26 *supra*, EU:T:2012:351, apartado 52 y jurisprudencia citada).

107 Incumbe, pues, a la parte demandante identificar los indicios relativos al contenido de la Decisión impugnada que pueden acreditar la existencia de dificultades serias (véase el anterior apartado 54). Debe añadirse que, cuando la parte demandante se remite, como sucede en el presente asunto, a las alegaciones formuladas en relación con otros motivos que rebaten el fundamento de la Decisión impugnada, debe identificar con precisión cuáles de las alegaciones formuladas por este último concepto permiten, a su juicio, demostrar la existencia de tales dificultades (véase, en este sentido, la sentencia *Iliad y otros/Comisión*, citada en el apartado 75 *supra*, EU:T:2013:472, apartados 83 y 84).

108 En el presente asunto, dado que la demandante se ha limitado a alegar que «a la vista de lo expuesto [en el marco de su argumentación relativa a los motivos cuarto y quinto] y considerando la falta de compatibilidad de la [medida controvertida] no sólo con las previsiones del Tratado que garantizan la libertad de establecimiento y la libre circulación de mercancías, sino también con diversos instrumentos de Derecho derivado, la Comisión [...] no estaba en posición de abstenerse de proceder a la apertura del procedimiento de investigación formal», procede considerar que esta remisión vaga y carente de soporte no permite al Tribunal identificar los elementos precisos invocados en apoyo de los motivos cuarto y quinto que acreditan, según la demandante, la existencia de dificultades serias. Por lo tanto, debe examinarse la argumentación relativa a la incompatibilidad de la medida controvertida con diferentes disposiciones del Tratado y del Derecho derivado únicamente en el marco de la apreciación de los motivos cuarto y quinto formulados por la demandante.

– Sobre el cuarto indicio, basado en el examen insuficiente e incompleto de la medida controvertida a la luz de las disposiciones en materia de medio ambiente

109 Greenpeace-España alega que la investigación llevada a cabo en el procedimiento previo fue, por una parte, insuficiente, ya que la Comisión no disponía de la información necesaria para pronunciarse sobre la incidencia medioambiental de la medida controvertida y, por otra parte, incompleta, dado que la Comisión no analizó si esta medida infringía otras disposiciones del Tratado y del Derecho derivado diferentes de las relativas a las ayudas de Estado, concretamente las disposiciones en materia de medio ambiente, y dado que su análisis de la compatibilidad de dicha medida con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32), en su versión modificada, fue parcial. Greenpeace-España invoca, fundamentalmente, los mismos argumentos para sostener su alegación según la cual la Comisión incumplió su deber de motivación.

110 En sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de Greenpeace-España, la Comisión sostiene que es inadmisibles la argumentación de esta parte coadyuvante, ya que desvía la controversia entre las partes principales para orientarla hacia cuestiones jurídicas completamente diferentes.

111 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 40, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el artículo 116, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento no se oponen a que el coadyuvante formule alegaciones distintas de las de la parte a la que apoya, pero siempre y cuando tales alegaciones no modifiquen el marco del litigio y la intervención persiga siempre el objetivo de apoyar las pretensiones formuladas por dicha parte (sentencias de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, Rec, EU:T:1995:100, apartados 21 a 23, y de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y otros, T-230/01 a T-232/01 y T-267/01 a T-269/01, EU:T:2009:316, apartado 301).

112 En el presente asunto, resulta de los anteriores apartados 105 y 108 que la demandante, pese a no formular argumentos en apoyo de su alegación ni aportar elementos para sustentarla, afirmó que, habida cuenta de la incompatibilidad de la medida controvertida con diferentes disposiciones del Tratado y del Derecho derivado diferentes a las relativas a las ayudas de Estado, en particular, las disposiciones en materia medioambiental, la Comisión no podía abstenerse de iniciar el procedimiento de investigación formal. Por consiguiente, en contra de lo sostenido por la Comisión, la argumentación basada en el indicio de la existencia de dificultades serias invocado por Greenpeace-España no modifica el marco del litigio y debe declararse admisible.

113 Por lo que se refiere a la supuesta demostración de la existencia de dificultades serias por este indicio, basta señalar, sin que proceda en este momento pronunciarse sobre su obligación de examinar la conformidad de la medida controvertida con las disposiciones en materia de medio ambiente (véanse

los apartados 187 a 191 de la presente sentencia), que la Comisión dio respuesta al conjunto de las inquietudes expresadas por terceras partes relativas a los efectos negativos sobre el medio ambiente de la aplicación de la medida controvertida. De este modo, la Comisión estimó, en respuesta a las alegaciones de aumento de las emisiones contaminantes causado por la medida controvertida (apartados 70 y 75 de la Decisión impugnada), que el hecho de que esta medida produjera un incremento de las emisiones de CO₂ por las centrales de carbón autóctono y un aumento de los precios de los derechos de emisión no se traduciría en un incremento de las emisiones globales de CO₂ en España, que seguirían situadas dentro de los límites correspondientes a los compromisos asumidos por las autoridades españolas, habida cuenta del régimen de comercio de derechos de emisión establecido por la Directiva 2003/87 (apartados 156 y 157 de la Decisión impugnada). En estas circunstancias, la Comisión no estaba obligada ni a examinar si se habían infringido disposiciones específicas de la Directiva 2003/87 ni a solicitar información adicional relativa al incremento de las emisiones de CO₂ y a las medidas adoptadas por las autoridades españolas para compensar este incremento.

- 114 En consecuencia, no cabe reprochar a la Comisión que realizara un examen insuficiente e incompleto en relación con las disposiciones en materia de medio ambiente y no es posible deducir de ello la existencia de dificultades serias en el examen de la medida controvertida que justificaran el inicio del procedimiento de investigación formal.
- 115 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, debe estimarse que la demandante y Greenpeace-España no han demostrado que la Comisión debiera en el presente asunto iniciar el procedimiento de investigación formal. En consecuencia, tampoco cabe acoger las alegaciones basadas en la vulneración de los principios de buena administración y del respeto del derecho de defensa, que se basan en el hecho de que no se iniciara el procedimiento de investigación formal, debiendo precisarse que, en cualquier caso, la demandante únicamente habría tenido, en su calidad de parte interesada, el derecho a formular observaciones en el procedimiento de investigación formal y no el derecho a un debate contradictorio con la Comisión, como el que se reconoce al Estado que realiza la notificación (véase la sentencia TF1 y otros/Comisión, citada en el apartado 58 *supra*, EU:T:2012:352, apartado 217 y jurisprudencia citada).
- 116 Por consiguiente, el primer motivo debe desestimarse en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 106 TFUE, apartado 2, y del artículo 107 TFUE y en el incumplimiento del deber de motivación

- 117 La demandante critica fundamentalmente a la Comisión, por una parte, por no haber examinado la compatibilidad con el mercado interior del conjunto de los tres elementos que conforman la medida controvertida, infringiendo de este modo el artículo 106 TFUE, apartado 2, y el artículo 107 TFUE e incumpliendo su deber de motivación, y, por otra parte, por no haber calificado uno de estos elementos, la obligación de compra de carbón autóctono, como ayuda de Estado incompatible, infringiendo así el artículo 106 TFUE, apartado 2, y el artículo 107 TFUE.

Sobre la falta de examen del conjunto de los elementos que conforman la medida controvertida

- 118 La demandante sostiene que la Comisión, a pesar de haber reconocido la interdependencia de los tres elementos que conforman la medida controvertida —la compensación económica, el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente y la obligación de compra de carbón autóctono— únicamente examinó la compatibilidad de la compensación con el mercado interior.

- 119 La demandante añade que la Comisión incumplió su deber de motivación al no indicar las razones por las que resultaba o no resultaba de aplicación el artículo 107 TFUE y/o el artículo 106 TFUE, apartado 2, al mecanismo de entrada en funcionamiento preferente y a la obligación de compra de carbón autóctono, y al no examinar su impacto sobre el análisis de la compatibilidad de la medida controvertida.
- 120 Debe considerarse que, tanto mediante su alegación basada en la falta de examen del conjunto de los elementos que conforman la medida controvertida (véase el anterior apartado 118) como mediante la basada en el defecto de motivación de la Decisión impugnada por lo que se refiere a dos de los elementos que conforman dicha medida (véase el anterior apartado 119), la demandante critica fundamentalmente a la Comisión haber realizado un examen incompleto de los elementos que conforman la medida controvertida.
- 121 Ahora bien, dado que ya se ha considerado al examinar el primer motivo que no cabe reprochar a la Comisión haber realizado un examen incompleto de la medida controvertida (véanse los anteriores apartados 92 a 100), debe también, por los mismos motivos, rechazarse esta primera serie de alegaciones en el marco del segundo motivo.

Sobre el hecho de que no se calificara la obligación de compra de carbón autóctono como ayuda de Estado incompatible

- 122 La demandante reprocha a la Comisión no haber estimado, en la Decisión impugnada, que la obligación de compra de carbón autóctono impuesta a las centrales beneficiarias constituía, considerada individualmente, una ayuda de Estado que implicaba, en contra de lo sostenido por la Comisión en sus observaciones relativas a la solicitud de medidas provisionales en el asunto T-490/10 R, una transferencia de recursos estatales a favor de los productores de carbón autóctono. Considera la demandante asimismo que esta ayuda no puede declararse compatible con el mercado interior en aplicación del artículo 106 TFUE, apartado 2.
- 123 Sin que sea necesario pronunciarse sobre si la obligación de compra de carbón autóctono implica una transferencia de recursos estatales a favor de los productores de ese tipo de carbón o sobre la solicitud de que se retire de los autos el anexo A 23 de la demanda que contiene las observaciones de la Comisión sobre la demanda de medidas provisionales en el asunto T-490/10 R, debe recordarse que la obligación de compra de carbón autóctono constituye, dentro del régimen de ayuda notificado, una de las obligaciones de servicio público impuestas a los beneficiarios de la medida controvertida y que, por consiguiente, la Comisión no estaba obligada a examinar el carácter de ayuda de Estado de esta obligación de compra aisladamente considerada ni, con mayor razón, la compatibilidad de ésta, aisladamente considerada, con el mercado interior (véanse los anteriores apartados 94 y 99).
- 124 De todo lo anterior resulta que debe desestimarse el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 106 TFUE, apartado 2, del Marco sobre los SIEG, del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54, en errores manifiestos de apreciación y en una desviación de poder

- 125 La demandante alega, a título principal, que la Comisión infringió el artículo 106 TFUE, apartado 2, el Marco comunitario sobre ayudas de Estado en forma de compensación por servicio público (DO 2005, C 297, p. 4; en lo sucesivo, «Marco sobre los SIEG») y el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54, y ha incurrido en errores manifiestos de apreciación al considerar que las obligaciones impuestas por la medida controvertida corresponden a un SIEG cuyo objetivo es garantizar la seguridad del suministro de electricidad. Subsidiariamente alega que, aunque ciertamente el

suministro eléctrico en España está sujeto a riesgos, la medida controvertida es desproporcionada. De lo anterior la demandante deduce igualmente que en el presente asunto la Comisión incurrió en desviación de poder.

Sobre la justificación de la institución de un SIEG

- 126 Diferentes disposiciones del Derecho de la Unión admiten que la seguridad del suministro de electricidad permite justificar la institución de un SIEG.
- 127 Por lo que se refiere más en particular al sector eléctrico, la Directiva 2003/54, aplicable cuando se produjeron los hechos del presente asunto, ha reconocido de este modo que las obligaciones de servicio público podían tender a la seguridad del suministro de electricidad. En particular, según el vigésimo sexto considerando de la Directiva 2003/54, «el cumplimiento de los requisitos de servicio público es una exigencia fundamental de la presente Directiva, y es importante que en ella se especifiquen normas mínimas comunes, respetadas por todos los Estados miembros, que tengan en cuenta los objetivos [...] [de] seguridad del suministro [...]». Asimismo, el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2003/54 dispone que «dentro del pleno respeto de las disposiciones pertinentes del Tratado, y en particular de su artículo [106], los Estados miembros podrán imponer a las empresas eléctricas, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse a la seguridad, incluida la seguridad del suministro [...]». El artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54 precisa que «por motivos de seguridad del suministro, los Estados miembros podrán disponer que sea preferente la entrada en funcionamiento de las instalaciones generadoras que utilicen fuentes de combustión de energía primaria autóctonas en una proporción que no supere, en el curso de un año civil, el 15 % de la cantidad total de la energía primaria necesaria para producir la electricidad que se consuma en el Estado miembro de que se trate».
- 128 La Comisión, en su Comunicación sobre los servicios de interés general en Europa (DO 2001, C 17, p. 4), también consideró que la seguridad del suministro de electricidad constituía un objetivo esencial de servicio público (anexo I, apartado 3).
- 129 El cuarto considerando del Reglamento (CE) n° 1407/2002 del Consejo, de 23 de julio de 2002, sobre las ayudas de Estado a la industria del carbón (DO L 205, p. 1), aplicable en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, precisa incluso que «la situación política mundial confiere un sentido totalmente nuevo a la evaluación de los riesgos geopolíticos y de seguridad en materia energética, así como un sentido más amplio al concepto de seguridad del abastecimiento».
- 130 La demandante no niega que la seguridad de suministro de electricidad constituye un motivo de interés económico general que puede justificar la institución de un SIEG. Discute, sin embargo, que exista en el presente asunto un riesgo para la seguridad del suministro de electricidad en España y deduce de ello que las obligaciones previstas por la medida controvertida no pueden calificarse como obligaciones de servicio público.
- 131 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró, basándose en las disposiciones de la Directiva 2003/54 y en las amplias facultades de apreciación de los Estados miembros para definir los SIEG, que no incumbía a los Estados miembros identificar las amenazas específicas e inminentes que pesan sobre la seguridad de su suministro de electricidad. La Comisión recordó igualmente su práctica decisonal con arreglo a la cual, cuando ningún tercero cuestiona la necesidad de adoptar medidas específicas por motivos de seguridad del suministro, la Comisión no analiza si los Estados en cuestión han aportado pruebas detalladas de que se enfrentaban a amenazas específicas relativas a la seguridad de su suministro. No obstante, en el presente asunto, habida cuenta de las objeciones de diferentes terceras partes y del contexto de liberalización del sector de la energía en Europa, la Comisión estimó necesario comprobar si la conclusión de las autoridades españolas de que la medida controvertida constituye un SIEG era manifiestamente errónea (apartados 87 a 90 de la Decisión impugnada).

- 132 Es cierto que, según el Protocolo nº 26 adjunto a los Tratados y el conjunto de las normas aplicables a los SIEG, en particular, el Marco sobre los SIEG, y según reiterada jurisprudencia, por lo que respecta a la competencia para determinar la naturaleza y el alcance de una misión de SIEG en el sentido del Tratado, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación al definir lo que consideran SIEG (apartado 22 de la Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa; apartado 9 del Marco sobre los SIEG) (véanse las sentencias de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, Rec, EU:C:2010:205, apartados 29 y 30 y jurisprudencia citada, y de 12 de febrero de 2008, *BUPA* y otros/Comisión, T-289/03, Rec, EU:T:2008:29, apartado 166 y jurisprudencia citada). El vigésimo sexto considerando de la Directiva 2003/54 indica igualmente que «es importante que los requisitos de servicio público puedan interpretarse en el ámbito nacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales». En efecto, no existe ni una definición normativa clara y precisa del concepto de misión de SIEG, ni un concepto jurídico consolidado que fije, de manera definitiva, los requisitos que deben cumplirse para que un Estado pueda válidamente invocar la existencia y la protección de una misión de SIEG en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2 (sentencia *BUPA* y otros/Comisión, antes citada, EU:T:2008:29, apartado 165).
- 133 No obstante, en virtud tanto de esas normas como de la jurisprudencia, aunque los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de definir lo que consideran SIEG, la definición de estos servicios o misiones por parte de un Estado miembro puede ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto. De este modo, aunque la determinación de la naturaleza y el alcance de una misión de SIEG entre en las competencias y en el margen de apreciación discrecional de los Estados miembros, tales competencias no son ilimitadas ni pueden ejercerse arbitrariamente (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2012, *CBI/Comisión*, T-137/10, Rec, EU:T:2012:584, apartados 99 y 101 y jurisprudencia citada).
- 134 Se desprende de lo anterior que, al igual que sucede con todos los aspectos de la definición de un SIEG, la cuestión de la justificación de la institución de un SIEG, es decir, en el presente caso, la cuestión de la existencia de un riesgo para la seguridad del suministro de electricidad, no puede considerarse excluida del control, ciertamente restringido, de la Comisión (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 2005, *Olsen/Comisión*, T-17/02, Rec, EU:T:2005:218, apartado 217, y *BUPA* y otros/Comisión, citada en el apartado 132 *supra*, EU:T:2008:29, apartado 267). Este control restringido puede incluir un análisis prospectivo, en particular, cuando, como es el caso en el presente asunto, el control tiene por objeto la existencia de un riesgo.
- 135 En consecuencia, procede examinar la fundamentación de los argumentos mediante los que la demandante niega que exista en el presente asunto un riesgo para la seguridad del suministro eléctrico en España.
- 136 Debe precisarse a este respecto que, según reiterada jurisprudencia, a la vista de las amplias facultades de apreciación de que disponen los Estados miembros con respecto a la definición de una misión de SIEG y a las condiciones de su realización, por una parte, y del hecho de que el alcance del control que la Comisión está facultada a ejercer a este respecto se limita al del error manifiesto, por otra parte, el control que debe ejercer el Tribunal General sobre tal apreciación de la Comisión no debe ir más allá de ese mismo límite. Al proceder a ese control, corresponde más concretamente al Tribunal General examinar si la apreciación de la Comisión es suficientemente aceptable (véanse, en este sentido, las sentencias *BUPA* y otros/Comisión, citada en el apartado 132 *supra*, EU:T:2008:29, apartados 220 y 266 y jurisprudencia citada, y *CBI/Comisión*, citada en el apartado 133 *supra*, EU:T:2012:584, apartados 99 y 100).
- 137 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró que las autoridades españolas habían acreditado la existencia de riesgos concretos que amenazan la seguridad del suministro eléctrico (apartado 91 de la Decisión impugnada). Estimó en particular que no incurría en error manifiesto de apreciación la alegación de las autoridades españolas de que existía, como consecuencia de una rentabilidad insuficiente, un riesgo de cierre entre 2010 y 2014 de las centrales que pueden garantizar tal seguridad

del suministro, esto es, las que funcionan con carbón autóctono, sin que estas centrales puedan ser sustituidas por otras centrales eléctricas a causa de los bajos precios y de las incertidumbres que caracterizan al mercado mayorista de la electricidad (apartado 93 de la Decisión impugnada).

- 138 En primer lugar y en relación con las alegaciones mediante las que la demandante cuestiona la amenaza que para la viabilidad de las centrales que utilizan carbón autóctono se deriva de la recesión económica mundial, es preciso señalar en primer término que la Comisión no basó únicamente en las consecuencias de la recesión económica su conclusión de que las autoridades españolas no habían incurrido en un error manifiesto de apreciación al alegar que existía el riesgo de que cerraran las centrales que funcionan con carbón autóctono. En efecto, la Comisión tomó en consideración los efectos combinados de la recesión económica y otros aspectos estructurales del mercado de la electricidad en España, como el incremento de la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables (apartado 93 de la Decisión impugnada) y el aislamiento del mercado eléctrico español en comparación con los demás mercados europeos (apartado 96 de la Decisión impugnada). De este modo, la Comisión indicó, en el apartado 96 de la Decisión impugnada, que el aislamiento del mercado español de la electricidad, provocado por las limitadas interconexiones con los demás países europeos, impediría que los propietarios de centrales de carbón autóctono atenuaran los efectos de la disminución de la demanda y de los precios mayoristas de la electricidad en España derivados de la crisis económica por medio de exportaciones hacia mercados con precios más elevados.
- 139 Debe señalarse seguidamente, en línea con lo sostenido por la Comisión, que el único elemento aportado por la demandante para sostener su alegación, esto es, los extractos del informe IPN 33/09 de la CNC, no excluye todo riesgo de cierre de las centrales de carbón autóctono, ya que resulta del mismo que «no puede deducirse necesariamente que la crisis económica y el consiguiente descenso de la demanda supongan el cierre de las centrales térmicas de carbón». Por otra parte, como también señala acertadamente la Comisión, la CNC se basó para apreciar los efectos de la crisis económica sobre la viabilidad de las centrales de carbón autóctono no en datos objetivos, sino en la ausencia de una declaración del sector en cuestión de la intención de desmantelar sus activos. De este modo, estos análisis de la CNC no bastan para no considerar aceptable la apreciación de la Comisión relativa a la pretendida existencia de un riesgo de cierre de las centrales de carbón autóctono.
- 140 Es preciso añadir por último que la demandante no cuestionó en absoluto las cifras relativas a la demanda de electricidad y sus consecuencias sobre la producción eléctrica invocadas por las autoridades españolas y en las que se basó la Comisión para llegar a la conclusión de que no se había producido un error manifiesto de apreciación en la alegación de la existencia de un riesgo de cierre de las centrales de carbón autóctono en España. Pues bien, se desprende de esos datos que la demanda de electricidad experimentó un marcado descenso en España, un 5 % menos en 2009, y que al mismo tiempo las centrales que utilizan carbón autóctono redujeron en gran medida su producción (apartado 19 de la Decisión impugnada).
- 141 En segundo lugar y en respuesta a las objeciones de la demandante referidas al hecho de que se tuviera en cuenta la hipótesis supuestamente irrealista del cierre de todas las centrales de carbón autóctono para calcular la cobertura energética, es preciso señalar que ni este cálculo, realizado por las autoridades españolas y recordado en el apartado 24 de la Decisión impugnada, ni esta hipótesis del cierre de todas las centrales de carbón autóctono fueron retomados por la Comisión cuando procedió a examinar la existencia en el presente caso de un verdadero SIEG. En efecto, con arreglo al control limitado que le corresponde ejercer sobre la justificación de la institución de un SIEG, la Comisión se limitó a comprobar si era posible la propia existencia de un riesgo de cierre de las carbón autóctono, y no si era probable que se materializara ese riesgo ni, con mayor motivo, el alcance de esa materialización (véase, en este sentido, la sentencia BUPA y otros/Comisión, citada en el apartado 132 *supra*, EU:T:2008:29, apartado 268). En consecuencia, la hipótesis del cierre de todas las centrales beneficiarias no sirvió de fundamento a la conclusión de la Comisión relativa a la existencia de un SIEG y, por lo tanto, debe rechazarse por inoperante la alegación de la demandante.

- ¹⁴² En tercer lugar y en respuesta a la alegación mediante la que la demandante critica que no se tomara en consideración en la Decisión impugnada la situación general de sobrecapacidad del mercado eléctrico español y, en particular, la capacidad de producción de los parques nuclear, eólico e hidráulico que también funcionan a partir de fuentes de energía autóctona, es preciso comenzar señalando que los informes y declaraciones citados por la demandante, en particular, el informe 29/2009 de la CNE, de 16 de noviembre de 2009, y el informe marco de la CNE du 22 de diciembre de 2009, ciertamente hacen referencia a la suficiente capacidad del parque de producción español para cubrir la demanda de electricidad, incluso en las situaciones más extremas. No obstante, ninguno de esos informes y declaraciones toma en cuenta de manera específica el riesgo de cierre de las centrales de carbón autóctono, que constituye el principal fundamento, no viciado por un error manifiesto de apreciación, de la alegación de las autoridades españolas de la existencia de un riesgo para la seguridad del suministro de electricidad.
- ¹⁴³ Debe seguidamente señalarse que la Comisión tuvo expresamente en cuenta la producción eléctrica a partir de fuentes de energía renovable al mencionar, en el apartado 93 de la Decisión impugnada, el aumento de la proporción de electricidad producida en España a través de esta fuente de energía. Además, como resulta de ese apartado de la Decisión impugnada y como destaca acertadamente la Comisión en sus escritos, los riesgos a los que está sometida la seguridad del suministro de electricidad en España se derivan en particular del importante porcentaje que representan en relación con este suministro las fuentes de energía renovables, como la energía eólica, la energía hidroeléctrica y la energía solar. En efecto, estas fuentes de energía, que representaban según los datos facilitados por la Comisión y también mencionados en parte en la Decisión impugnada (apartado 97 y nota a pie de página n° 40), no rebatidos e incluso completados por la demandante, una parte no desdeñable de la electricidad producida y consumida en España (44 % del parque de producción de electricidad en España en términos de potencia instalada en 2009, 23 % de la producción eléctrica española en 2008 y 35 % de la electricidad consumida en España en 2010), dependen, por definición, de las condiciones meteorológicas y no pueden considerarse, por lo tanto y con independencia de su capacidad de producción, aptas para garantizar en cualquier circunstancia la seguridad del suministro eléctrico en España. Confirma ulteriormente este extremo el hecho de que, como se desprende de la Decisión impugnada (apartado 98), sin que la demandante lo niegue específicamente, las centrales que utilizan fuentes de energía renovable no pueden garantizar los servicios de equilibrio esenciales para evitar apagones ajustando al alza o a la baja el output de salida de las centrales en función de la demanda del operador del sistema (véase asimismo el apartado 21 de la Decisión impugnada).
- ¹⁴⁴ La demandante tampoco rebate la apreciación de la Comisión contenida en la Decisión impugnada (apartados 21 y 98) de que las centrales nucleares no son aptas para prestar los servicios de equilibrio mencionados. Además, la energía de origen nuclear, aun sin ser dependiente de las condiciones climáticas en igual medida que la producción a través de las fuentes de energía renovables, no puede considerarse una fuente de energía autóctona en iguales condiciones que el carbón autóctono y, de este modo, ser tomada en cuenta en calidad de tal por la Comisión a la hora de evaluar el riesgo alegado para la seguridad del suministro. En efecto, si bien, como destaca la demandante, el combustible nuclear —es decir, el uranio enriquecido— se fabrica en España, la fuente de este combustible —esto es, el uranio— proviene de yacimientos no situados en España, tal como las partes reconocieron en la vista. Por consiguiente, la capacidad de producción de energía de origen nuclear no fue tomada en cuenta y no puede determinar que no sea aceptable la apreciación de la Comisión acerca de la existencia de un riesgo para el suministro de electricidad en España.
- ¹⁴⁵ En relación con la afirmación realizada por la demandante en el marco de su argumentación relativa a los parques nuclear, eólico e hidráulico, según la cual la Comisión infringió el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54, procede declarar la inadmisibilidad de esta alegación, ya que se formuló por primera vez en la réplica y no puede considerarse la ampliación de un motivo o una alegación planteados en la demanda. En efecto, en la demanda, la demandante alegó la infracción del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54, destacando que no estaba justificada la amenaza a la seguridad del suministro eléctrico que exige esta disposición, mientras que en la réplica la

demandante alegó la inobservancia de la citada disposición como consecuencia de que el hecho de tomar en consideración la energía de origen nuclear beneficiaria de un régimen de atribución preferente implicaría superar el límite máximo del 15 % previsto en este artículo.

146 De las anteriores consideraciones resulta que la Comisión no incurrió en un error manifiesto al realizar su apreciación de la justificación del SIEG instituido en el presente asunto por las autoridades españolas.

Sobre el carácter proporcionado de la medida controvertida habida cuenta del objetivo perseguido por el SIEG

147 Debe señalarse con carácter preliminar que el control de la proporcionalidad constituye uno de los controles que debe realizar la Comisión cuando verifica que una medida de ayuda de Estado es compatible con lo dispuesto en el artículo 106 TFUE, apartado 2.

148 De este modo, según el apartado 23 de la Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa (véase igualmente, en este sentido, la sentencia TF1 y otros/Comisión, citada en el apartado 58 *supra*, EU:T:2012:352, apartados 101 a 104):

«La proporcionalidad, que se deriva del artículo 106 [TFUE], apartado 2, implica que los medios utilizados para cumplir la misión de interés general no puedan crear inútiles falseamientos de la competencia. Más concretamente, conviene garantizar que todas las restricciones impuestas a las normas del Tratado [...] no excedan de lo estrictamente necesario para garantizar la buena ejecución de la misión. [...]»

149 En particular, según la jurisprudencia relativa a la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE (DO L 176, p. 57), que presenta numerosas semejanzas con la Directiva 2003/54 adoptada ese mismo día y que instituye el mercado interior de electricidad, de los propios términos del artículo 106 TFUE resulta que las obligaciones de servicio público que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2003/55 (similar al artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2003/54) permite imponer a las empresas deben respetar el principio de proporcionalidad y que, por tanto, esas obligaciones sólo pueden limitar la libre fijación del precio del suministro del gas natural en la medida necesaria para alcanzar el objetivo de interés económico general que persiguen (sentencia Federutility y otros, citada en el apartado 132 *supra*, EU:C:2010:205, apartado 33).

150 También se desprende de una jurisprudencia reiterada que el control del carácter proporcionado de una medida destinada a la ejecución de una misión de SIEG se limita a comprobar si la medida prevista es necesaria para que la misión SIEG de que se trate pueda llevarse a cabo en condiciones económicamente aceptables o, por el contrario, si la medida en cuestión es manifiestamente inapropiada en relación con el objetivo perseguido (véase la sentencia BUPA y otros/Comisión, citada en el apartado 132 *supra*, EU:T:2008:29, apartados 222, 266 y 287 y jurisprudencia citada).

151 Contrariamente a lo sostenido por la demandante, la Comisión realizó en el presente asunto ese control de proporcionalidad. En efecto, la Comisión no se limitó a comprobar que la medida controvertida no establecía una compensación excesiva (apartados 135 a 146 de la Decisión impugnada), sino que también verificó, fundamentalmente, que la medida controvertida era apropiada en relación con el objetivo de garantizar la seguridad del suministro eléctrico, por una parte, y que no era excesiva, por otra parte.

152 Antes de analizar las alegaciones dirigidas contra estas apreciaciones de la Comisión, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, dado que el control de la Comisión sobre el carácter proporcionado del SIEG es limitado (véase el anterior apartado 150), debe tenerse en cuenta esta

circunstancia también en el marco del control de legalidad ejercido por el juez de la Unión con respecto a la apreciación de la Comisión. Este control del Tribunal debe ser, aún con mayor razón, restringido, en la medida en que la apreciación de la Comisión se refiere a hechos económicos complejos (véase la sentencia BUPA y otros/Comisión citada en el apartado 132 *supra*, EU:T:2008:29, apartado 269 y jurisprudencia citada).

- 153 En primer lugar y por lo que se refiere al carácter apropiado de la medida controvertida, la Comisión consideró que las centrales de carbón, y en particular las centrales de carbón autóctono, desempeñaban un papel importante en el apoyo prestado a la producción de electricidad a partir de energías renovables y eran capaces, a pesar de su flexibilidad menor respecto de las centrales que funcionan con gas, de prestar servicios de equilibrio al operador del sistema, los cuales son esenciales para evitar apagones (apartado 98 de la Decisión impugnada). La Comisión añadió que un cambio completo de combustible en las centrales de carbón, sustituyendo el carbón autóctono por carbón importado, no podría llevarse a cabo rápidamente y requeriría inversiones considerables. De ello dedujo que, sin la medida controvertida, la producción de carbón en España podría cesar por completo y las centrales de carbón autóctono dejarían de estar disponibles para garantizar el suministro de electricidad como consecuencia de las dificultades que conlleva el cambio de combustible (apartado 99 de la Decisión impugnada). Por último, la Comisión constató que, con excepción del carbón autóctono, todos los demás combustibles fósiles utilizados para la producción de electricidad procedían de países no miembros de la Unión no exentos de riesgos geoestratégicos, lo cual representa riesgos adicionales para la seguridad del suministro en España (apartado 100 de la Decisión impugnada). A partir de los mencionados elementos, la Comisión llegó a la conclusión de que la medida controvertida perseguía el objetivo de atenuar los riesgos concretos que pesan sobre la seguridad del suministro en España en un período de cuatro años y afirmó que no había detectado ningún error manifiesto de apreciación en las justificaciones dadas por las autoridades españolas para fundamentar dicha medida por lo que se refiere a la seguridad del suministro (apartado 101 de la Decisión impugnada).
- 154 La demandante estima que la Comisión erró al considerar que las centrales de carbón autóctono son capaces de garantizar la seguridad del suministro eléctrico en España, cuando son más aptas para ello las centrales de ciclo combinado, que utilizan gas.
- 155 Debe recordarse a este respecto que el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54 permite, fundamentalmente, que los Estados miembros concedan ventajas para que accedan al mercado, por motivos de seguridad del suministro, las instalaciones generadoras que utilicen fuentes de combustión autóctonas. Además, el Reglamento n° 1407/2002, en vigor en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, reconoce la importancia de la producción de carbón para la generación de electricidad a efectos de seguridad energética. En efecto, tras señalar que la Unión depende cada vez más del abastecimiento externo en lo que se refiere a fuentes de energía primarias, el Consejo concluyó que la diversificación de las fuentes de energía tanto por zonas geográficas como por productos permitirá la creación de condiciones de abastecimiento más seguras, añadiendo que tal estrategia incluye el desarrollo de fuentes autóctonas de energía primaria (tercer considerando del Reglamento n° 1407/2002). Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que un Estado miembro puede, sin vulnerar el principio de libre circulación de mercancías, reservar la concesión de certificados de energía considerada «verde», con el fin de fomentar las energías renovables, a los productores de electricidad establecidos en su territorio (véase, por analogía, la sentencia de 1 de julio de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, Rec, EU:C:2014:2037, apartados 98 a 104).
- 156 De este modo, para demostrar que la Comisión no podía razonablemente reconocer en el presente asunto que era apropiada la medida controvertida, que concede un trato favorable a las centrales de carbón autóctono con el fin de garantizar la seguridad del suministro eléctrico en España, los argumentos y las pruebas de la demandante deben ser particularmente detallados y basarse en potenciales particularidades del presente asunto.

157 Pues bien, éste no es el caso.

158 En efecto, la demandante no ha invocado datos concretos para fundamentar su alegación por la que niega la estabilidad de la producción de las centrales de carbón autóctono y su rentabilidad y la inexistencia de problemas planteados por su suministro de materias primas, ya que se limita a sostener, fundamentalmente, que esta estabilidad, esta rentabilidad y esta inexistencia de problemas para obtener materias primas son también características de las centrales que utilizan carbón importado o gas natural.

159 Además, los datos concretos aportados por la demandante para sostener su alegación de que las centrales de carbón autóctono presentan una capacidad de producción insuficiente no permiten demostrar que no sea razonable que las medidas adoptadas a favor de dichas centrales sean apropiadas en relación con el objetivo perseguido. En efecto, el objetivo que se persigue no es garantizar un suministro eléctrico que cubra todas las necesidades de electricidad, sino garantizar la seguridad del suministro, es decir, disponer de centrales capaces de producir electricidad con independencia de cuáles sean las circunstancias climáticas y políticas. La Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura (DO L 33, p. 22), cuya finalidad consiste en armonizar las medidas dirigidas a garantizar la seguridad del suministro, precisa de este modo en su primer considerando que dichas medidas no deben traducirse en la creación de una capacidad de generación que exceda de lo necesario para prevenir interrupciones indebidas de la distribución de electricidad a los clientes finales. En consecuencia, la cantidad de electricidad producida no es un criterio determinante para evaluar en el presente asunto si la medida controvertida es apropiada en relación con el objetivo perseguido.

160 Asimismo, los datos concretos aportados por la demandante para fundamentar su alegación relativa a la menor flexibilidad de las centrales de carbón autóctono respecto de las centrales que utilizan gas tampoco permiten dudar del carácter apropiado de las medidas adoptadas a favor de las primeras a la vista del objetivo perseguido. En efecto, para alcanzar ese objetivo basta con disponer de una cierta flexibilidad, es decir, con tener la capacidad de prestar los servicios de equilibrio (véase el anterior apartado 143). Pues bien, la demandante no niega esta flexibilidad de la que disponen las centrales beneficiarias y únicamente sostiene, como por otra parte admitió la propia Comisión en el apartado 98 de la Decisión impugnada, que dichas centrales son menos flexibles que las centrales de ciclo combinado, las cuales utilizan gas. Cabe añadir a este respecto que la demandante matizó además su afirmación acerca de la flexibilidad de las centrales de ciclo combinado al reconocer, en la réplica, que una parada de más de dos semanas incrementaba notablemente su tiempo de respuesta.

161 En segundo lugar y por lo que se refiere al carácter excesivo de la medida controvertida y a las distorsiones que puede provocar, la Comisión consideró que esta medida podía afectar a los mercados del gas natural y del carbón importado, entre otros, y precisó que estas distorsiones eran inherentes a toda obligación de servicio público instituida por los Estados miembros con arreglo al artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54 (apartado 125 de la Decisión impugnada).

162 La demandante cuestiona esta apreciación, por una parte, describiendo las múltiples distorsiones que la medida controvertida provoca en el mercado de la electricidad y, por otra parte, alegando que existen medidas menos restrictivas que permiten alcanzar el objetivo de la seguridad del suministro.

163 Por lo que respecta en primer término a las múltiples distorsiones supuestamente provocadas por la medida controvertida, es decir, sus efectos negativos sobre la libertad de empresa, la eficacia energética y la formación de los precios en el mercado eléctrico, y los perjuicios causados a las centrales que utilizan carbón importado y al sector del gas natural en su conjunto, debe señalarse que son consustanciales a la calificación de la medida controvertida como ayuda de Estado, la cual, por definición, es una medida que falsea o amenaza con falsear la competencia favoreciendo a

determinadas empresas o producciones y, en particular, a la aplicación del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54, que permite a los Estados miembros favorecer a las instalaciones que producen electricidad a partir de fuentes autóctonas en detrimento de las que utilizan otras fuentes de energía.

- ¹⁶⁴ De este modo, sólo cabría considerar excesiva la medida controvertida si la alteración de la competencia que produjera fuera sustancial y manifiestamente desproporcionada en relación con el objetivo perseguido. Para que pueda llegarse a la conclusión de que se ha producido una alteración de ese tipo, debería acreditarse que la medida controvertida pone en peligro la viabilidad de otros productores de electricidad, hasta el punto de representar una amenaza para la seguridad del suministro eléctrico de España (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 11 de julio de 2014, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comisión, T-533/10, Rec, recurrida en casación, EU:T:2014:629, apartados 155 y 160).
- ¹⁶⁵ En consecuencia, procede descartar de entrada, por no permitir demostrar que la medida controvertida es desproporcionada, las distorsiones alegadas por la demandante relativas a la libertad de empresa, la eficacia energética y la formación de los precios, tanto más cuanto que, en relación con algunas de ellas, la demandante ni siquiera ha hecho referencia a alguna indicación que sugiera su carácter excesivo.
- ¹⁶⁶ Por lo que se refiere a los supuestos perjuicios causados a las centrales que funcionan con gas y a las que utilizan carbón importado, debe señalarse que la medida controvertida establece límites estrictos a las ventajas concedidas a las centrales beneficiarias. En efecto, según lo dispuesto en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54, la cantidad de carbón autóctono utilizado anualmente por las centrales beneficiarias no debe exceder del 15 % de la cantidad total de la energía primaria necesaria para producir la electricidad consumida en España. Tal como resulta de la Decisión impugnada (apartado 83) y tal como confirmó la Comisión en sus escritos sin que ello haya sido rebatido por la demandante, está previsto que la medida controvertida se sitúe muy por debajo de ese límite máximo, ya que la cantidad de energía primaria en cuestión no excede el 9 % de la cantidad total de la energía primaria necesaria para producir la electricidad consumida anualmente, lo cual se corresponde con una producción de electricidad de 23,35 TWh anuales (véase el anterior apartado 2). Asimismo, según los datos que se desprenden de la Decisión impugnada, completados por la demandante, la potencia instalada de las centrales beneficiarias sólo representa un 5 %, aproximadamente, del total de la potencia instalada en España en 2008, es decir, en torno a los 5 000 MW mencionados en la demanda, en relación con los 91 000 MW mencionados en el apartado 18 de la Decisión impugnada. Por último, está previsto que la medida controvertida, que entró en vigor en febrero de 2011, expire el 31 de diciembre de 2014 (véase el anterior apartado 5).
- ¹⁶⁷ Pues bien, la demandante no ha demostrado que, a pesar de estos límites establecidos en relación con la medida controvertida, ésta suponga una amenaza para la viabilidad de las centrales afectadas.
- ¹⁶⁸ En efecto, por lo que respecta a las centrales de carbón importado, la demandante se limita a citar un extracto del informe 5/2010 de la CNE, el cual ciertamente hace referencia a una «parada absoluta» de estas centrales, si bien también resulta del mismo que no se produciría la parada absoluta de dichas centrales como consecuencia de la medida controvertida, habida cuenta de la función que cumplen en la prestación de determinados servicios de equilibrio. Por otra parte, al limitarse a mencionar la demandante la posibilidad de que se «[ponga] en peligro la viabilidad de [las centrales que emplean carbón importado]», ésta únicamente menciona para fundamentar su alegación el «desplazamiento de dichas centrales» como consecuencia de la medida controvertida, es decir, de manera general y sin ulteriores precisiones, las consecuencias del mecanismo de entrada en funcionamiento preferente. La demandante hace incluso mención, en sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención, de un incremento sustancial de la producción de electricidad de las centrales de carbón importado en 2011.

- 169 Asimismo y por lo que respecta a las centrales de ciclo combinado, que utilizan gas, salvo en lo que respecta a ciertos datos concretos aportados para sostener que su propia posición competitiva ha quedado afectada sustancialmente, la demandante se limita fundamentalmente a remitirse a sus observaciones formuladas en el procedimiento previo de examen, en las que la demandante no hace sino aludir, en términos generales, a las consecuencias de la medida controvertida sobre el suministro de gas y sobre el mantenimiento de las turbinas de las centrales de ciclo combinado, sin mencionar o siquiera sugerir que afecte negativamente a su viabilidad. Asimismo y en cualquier caso, incluso suponiendo que deban tomarse en consideración los datos posteriores a la adopción de la Decisión impugnada invocados por la demandante, debe considerarse, en línea con lo defendido por la Comisión, que de esos datos no puede extraerse la conclusión de que se produciría una parada casi permanente de la mayoría de las centrales de ciclo combinado. El porcentaje medio alegado de la producción de electricidad de las centrales de ciclo combinado retirada del mercado como consecuencia de la medida controvertida, equivalente al 27 %, es efectivamente limitado y se explica por el hecho, obviado por la demandante, de que la medida controvertida contempla una retirada prioritaria de la electricidad generada por las centrales más contaminantes, que son las que utilizan fuel oil y carbón, produciéndose la retirada de la electricidad generada por las centrales de ciclo combinado en un segundo momento (véase igualmente el apartado 219 de la presente sentencia). Cabe por último señalar que la producción anual máxima de las centrales beneficiarias prevista por la medida controvertida únicamente representaba el 30 %, aproximadamente, de la electricidad producida anualmente por las centrales de ciclo combinado en 2009, según el dato facilitado por el Reino de España y no cuestionado por la demandante, y, en consecuencia, no puede producir el impacto alegado sobre su viabilidad, aunque únicamente se retirara del mercado en aplicación de la medida controvertida la electricidad producida por dichas centrales.
- 170 Por lo que se refiere, en segundo término, a la existencia de medidas menos restrictivas que permitan alcanzar el objetivo de seguridad del suministro eléctrico, debe recordarse que, según la jurisprudencia, el Estado miembro debe exponer de manera detallada las razones por las cuales considera que, en caso de suprimirse la medida de ayuda en cuestión, se pondría en peligro el cumplimiento en condiciones económicamente aceptables de la correspondiente misión de interés económico general, si bien no está obligado a demostrar de forma positiva que ninguna otra medida imaginable, por definición hipotética, permitiría garantizar el cumplimiento de dicha misión en las mismas condiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia, C-159/94, Rec, EU:C:1997:501, apartado 101). En consecuencia y con mayor motivo, no se impone esta obligación al Estado que tiene la intención de instituir un SIEG en aplicación del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54.
- 171 De lo anterior se deduce que no incumbía a la Comisión efectuar, en el marco de su control limitado, un análisis comparativo del conjunto de las medidas que podían adoptarse para alcanzar el objetivo de interés general perseguido (véase, en este sentido, el auto Gas Natural Fenosa SDG/Comisión, citado en el apartado 87 *supra*, EU:T:2011:53, apartado 109).
- 172 Por consiguiente, en el presente asunto debe desestimarse el conjunto de las alegaciones relativas a la existencia de otras medidas apropiadas menos restrictivas que las previstas por las autoridades españolas.
- 173 De las anteriores consideraciones se desprende que la demandante no ha demostrado que la Comisión incurriera en un error manifiesto de apreciación al reconocer que estaba justificado el SIEG instituido en el asunto de autos y que la medida controvertida era proporcionada en relación con el objetivo perseguido por ese SIEG. Por consiguiente, la Comisión tampoco infringió lo dispuesto en el artículo 106 TFUE, apartado 2, en el Marco sobre los SIEG o en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54, al realizar tales apreciaciones.

Sobre la existencia de desviación de poder

- 174 La demandante reprocha a la Comisión haber incurrido en desviación de poder, dado que el verdadero objetivo perseguido mediante la adopción de la Decisión impugnada era, a juicio de la demandante, permitir que España protegiera a sus productores de carbón. La demandante se basa en la falta de justificación y en el carácter inapropiado de la medida controvertida, en la mención del objetivo mencionado en la Decisión impugnada y en la existencia de medidas específicas de la Unión dirigidas a proteger el sector del carbón.
- 175 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el concepto de desviación de poder se refiere al hecho de que una autoridad administrativa haga uso de sus facultades con una finalidad distinta de aquella para la que le fueron conferidas. Una decisión solamente adolece de desviación de poder cuando resulte de indicios objetivos, pertinentes y concordantes que fue adoptada con dicha finalidad (sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, Rec, EU:C:1990:391, apartado 24, y de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-400/99, Rec, EU:C:2001:528, apartado 38).
- 176 Ahora bien, no cabe considerar que la demandante aportó tales indicios en el presente asunto, dado que han sido desestimadas sus alegaciones relativas a la falta de justificación y al carácter inapropiado del SIEG objeto del presente asunto (véase el anterior apartado 173), que la existencia de un régimen de ayudas al sector del carbón no implica que la Comisión persiga ese objetivo en todas las decisiones que adopta en relación con ese sector y que la mención de la preocupación relativa a la industria minera española contenida en la Decisión impugnada no basta para elevarla a la finalidad de dicha Decisión. Puede añadirse a este último respecto que, incluso suponiendo que el apoyo de la industria minera española pueda también considerarse uno de los objetivos de la medida controvertida admitidos por la Comisión, la Decisión impugnada no estaría por ello viciada de desviación de poder si ese apoyo a la industria minera únicamente fuera un medio que contribuya a la seguridad del suministro y eléctrico, y, de este modo, no sacrifique esa finalidad esencial (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2005, EDP/Comisión, T-87/05, Rec, EU:T:2005:333, apartado 87 y jurisprudencia citada).
- 177 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo basado en desviación de poder.
- 178 Por tanto, procede desestimar el tercer motivo en su totalidad.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción de disposiciones del Tratado y del Derecho derivado diferentes de las relativas a las ayudas de Estado

Sobre el carácter operante del motivo

- 179 La Comisión estima que el conjunto de alegaciones formuladas para fundamentar este motivo son inadmisibles o, cuando menos, inoperantes, ya que está obligada a realizar una apreciación a la luz de las disposiciones pertinentes que no pertenecen al Derecho en materia de ayudas estatales únicamente cuando ciertas modalidades de la ayuda en cuestión se encuentran tan estrechamente vinculadas a su objeto que su eventual falta de conformidad con tales disposiciones haya de afectar necesariamente a la compatibilidad de esta ayuda con el mercado interior. Ahora bien, según la Comisión la demanda no contiene ningún análisis relativo a tal vínculo.
- 180 En la Decisión impugnada, la Comisión llegó a la conclusión de que la medida controvertida era compatible con el mercado interior en virtud del artículo 106 TFUE, apartado 2, dejando a salvo, acertadamente, la hipótesis de que algunas modalidades de la ayuda en cuestión contravengan disposiciones particulares del Tratado diferentes de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, y estén hasta tal punto vinculadas con el objeto de la ayuda que no resulte posible apreciarlos aisladamente

(apartado 148). De este modo, la Comisión analizó si la medida controvertida era conforme con las normas relativas a la libre circulación de mercancías y a la libertad de establecimiento, con determinadas disposiciones en materia de medio ambiente y con el Reglamento n° 1407/2002.

- 181 En efecto, según reiterada jurisprudencia, cuando la Comisión sigue el procedimiento en materia de ayudas de Estado, está obligada, en virtud del sistema general del Tratado, a respetar la coherencia entre las disposiciones que regulan las ayudas de Estado y las disposiciones específicas diferentes de las relativas a las ayudas de Estado y, de este modo, a apreciar la compatibilidad de la ayuda en cuestión con esas disposiciones específicas (sentencias *Matra/Comisión*, citada en el apartado 25 *supra*, EU:C:1993:239, apartados 41 a 43, y de 31 de enero de 2001, *Weyl Beef Products y otros/Comisión*, T-197/97 y T-198/97, Rec, EU:T:2001:28, apartados 75 y 77).
- 182 No obstante, tal obligación sólo se impone a la Comisión en relación con las modalidades de una ayuda tan indisolublemente vinculadas con al objeto de la ayuda que sea imposible evaluarlas por separado (sentencias *Matra/Comisión*, citada en el apartado 25 *supra*, EU:C:1993:239, apartado 41, y *Weyl Beef Products y otros/Comisión*, citada en el apartado 181 *supra*, EU:T:2001:28, apartado 76). Por el contrario, no se impone respecto de condiciones o elementos de una ayuda que, pese a formar parte de la misma, pueden considerarse no necesarios para la realización de su objeto o para su funcionamiento (sentencias de 22 de marzo de 1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, Rec, EU:C:1977:51, apartado 14, y *Weyl Beef Products y otros/Comisión*, antes citada, EU:T:2001:28, apartado 77).
- 183 En efecto, la obligación por parte de la Comisión de pronunciarse, de forma definitiva, con independencia de cuál sea el vínculo entre la modalidad de la ayuda y el objeto de la ayuda en cuestión, en el marco de un procedimiento en materia de ayudas, sobre la existencia o la inexistencia de una infracción de otras disposiciones de Derecho de la Unión distintas de las contempladas en los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, en relación, en su caso, con el artículo 106 TFUE, sería contraria, por una parte, a las normas y garantías de procedimiento —en parte muy divergentes y que pueden tener diferentes consecuencias jurídicas— que son propias de los procedimientos especialmente previstos para el control de la aplicación de estas disposiciones y, por otra parte, al principio de autonomía de los procedimientos administrativos y de las distintas vías de recurso (sentencia *BUPA y otros/Comisión*, citada en el apartado 132 *supra*, EU:T:2008:29, apartados 313 y 314; véanse igualmente, en este sentido, las sentencias *Iannelli & Volpi*, citada en el apartado 182 *supra*, EU:C:1977:51, apartado 12, y *Matra/Comisión*, citada en el apartado 25 *supra*, EU:C:1993:239, apartado 44). Tal obligación también sería contraria a la excepción a las normas del Tratado autorizada por el artículo 106 TFUE, apartado 2, la cual nunca podría producir efectos si su aplicación tuviese que garantizar al mismo tiempo el pleno cumplimiento de las normas que son el objeto de dicha excepción (sentencia *BUPA y otros/Comisión*, citada en el apartado 132 *supra*, EU:T:2008:29, apartado 318).
- 184 De este modo, si la modalidad de la ayuda en cuestión está indisolublemente vinculada al objeto de la ayuda, su compatibilidad con las disposiciones distintas de las relativas a las ayudas de Estado será apreciada por la Comisión a través del procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE y esta apreciación podrá dar lugar a una declaración de incompatibilidad de la ayuda en cuestión con el mercado interior. Por el contrario, si la modalidad en cuestión puede desvincularse del objeto de la ayuda, la Comisión no está obligada a apreciar su conformidad con las disposiciones distintas de las relativas a las ayudas de Estado en el marco del procedimiento previsto por el artículo 108 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias *Weyl Beef Products y otros/Comisión*, citada en el apartado 181 *supra*, EU:T:2001:28, apartado 77, y *BUPA y otros/Comisión*, citada en el apartado 132 *supra*, EU:T:2008:29, apartado 314).
- 185 En el presente asunto, resulta de las consideraciones expresadas en los anteriores apartados 91 a 96 que la obligación de compra de carbón autóctono, el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente y la compensación económica constituyen aspectos indisolublemente vinculados al objeto de la ayuda en cuestión en el sentido de esta jurisprudencia, tal como por otra parte consideró

implícitamente la Comisión en la Decisión impugnada al proceder a su examen a la luz de disposiciones diferentes de las relativas a las ayudas de Estado de conformidad con la citada jurisprudencia.

- 186 Debe precisarse a este respecto que esta jurisprudencia ha sido aplicada en relación con el control de la compatibilidad de las medidas de ayuda con las normas en materia de libertad de circulación de mercancías (sentencia Iannelli & Volpi, citada en el apartado 182 *supra*, EU:C:1977:51), de libertad de establecimiento (sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, Rec, EU:C:2000:467, apartados 78 y 79), de libre competencia (sentencia Weyl Beef Products y otros/Comisión, citada en el apartado 181 *supra*, EU:T:2001:28, apartado 75) y de prohibición de tributos internos contrarios al mercado interior (sentencia de 3 de mayo de 2001, Portugal/Comisión, C-204/97, Rec, EU:C:2001:233, apartados 41 y 42).
- 187 Sin embargo y en contra de lo sostenido por Greenpeace-España, esta jurisprudencia no impone a la Comisión la obligación de analizar la compatibilidad de una ayuda o un régimen de ayudas, no dirigidas a la protección del medio ambiente, a la luz de las normas de la Unión relativas a la protección del medio ambiente.
- 188 Ciertamente, se ha declarado que incumbe a la Comisión, al apreciar una medida de ayuda a la luz de las normas de la Unión relativas a las ayudas de Estado, tomar en consideración las exigencias vinculadas con la protección del medioambiente a que se refiere el artículo 11 TFUE (sentencias British Aggregates/Comisión, citada en el apartado 30 *supra*, EU:C:2008:757, apartados 90 y 92, y de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos, C-279/08 P, Rec, EU:C:2011:551, apartado 75, y, por lo que se refiere en particular a la toma en consideración del principio de quien contamina, paga, sentencia de 16 de julio de 2014, Alemania/Comisión, T-295/12, recurrida en casación, EU:T:2014:675, apartado 61). No obstante, el juez de la Unión ha consagrado esa obligación de la Comisión respecto de la apreciación de ayudas que perseguían objetivos vinculados a la protección del medio ambiente, ya que las ayudas a favor de la protección del medio ambiente pueden ser declaradas compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letras b) o c).
- 189 Por el contrario, cuando aprecia una medida de ayuda que no persigue un objetivo medioambiental, la Comisión no está obligada a tomar en consideración la normativa medioambiental al examinar la ayuda y los aspectos indisolublemente vinculados a la misma. En efecto, si bien una ayuda a favor de la protección del medio ambiente puede ser declarada compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letras b) o c), una ayuda que produce efectos nefastos sobre el medio ambiente no es contraria, por este mero hecho, al establecimiento del mercado interior. La protección del medio ambiente no constituye, en sí, aunque deba integrarse en la definición y en la realización de las políticas de la Unión, en particular, de las destinadas a establecer el mercado interior (artículo 11 TFUE; véase igualmente la sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, C-176/03, Rec, EU:C:2005:542, apartado 42), uno de los componentes de ese mercado interior, definido como un espacio sin fronteras interiores en el que se garantiza la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales (artículo 26 TFUE, apartado 2). Pues bien, resulta de los términos empleados en la jurisprudencia citada que amplía el ámbito del control de la Comisión en el marco de un procedimiento relativo a las ayudas de Estado más allá del respeto de lo dispuesto en el artículo 107 TFUE, y en particular su apartado 3, en aras de la coherencia entre las disposiciones relativas a las ayudas de Estado y las disposiciones específicas del Derecho de la Unión, que el juez de la Unión circunscribe a las normas que pueden producir un impacto negativo sobre el mercado interior las normas diferentes de las relativas a las ayudas de Estado cuyo cumplimiento debe verificarse. En efecto, considera que «la Comisión sólo debe realizar una apreciación con respecto a las disposiciones pertinentes que no estén, *per se*, relacionadas con el Derecho de las ayudas de Estado cuando determinadas modalidades de la ayuda de que se trate estén tan estrechamente vinculadas a su objeto que su eventual falta de conformidad con dichas disposiciones afectaría necesariamente a la compatibilidad de esta ayuda con el mercado [interior]» (véase, en particular, la sentencia BUPA y otros/Comisión, citada en el apartado 132 *supra*, EU:T:2008:29, apartado 314).

- 190 Asimismo, si el examen de la compatibilidad con el mercado interior de una ayuda destinada, como sucede en el caso de autos, a garantizar la seguridad del suministro eléctrico estuviera basada, en parte, en las disposiciones del Derecho de la Unión en materia medioambiental y si se llegara a la consideración, al final de ese examen, de que las modalidades de esta ayuda, en particular, las que constituyen un apoyo a la producción de electricidad a partir de carbón autóctono, son contrarias a esas disposiciones, tal ayuda sería declarada incompatible con el mercado interior, a pesar de cumplir los requisitos de aplicación del artículo 106 TFUE, apartado 2. Ello tendría como consecuencia ignorar el margen de apreciación de que disponen las autoridades nacionales en la institución de un SIEG, con la consiguiente ampliación de las atribuciones de la Comisión en el ejercicio de las competencias que le confieren los artículos 106 TFUE, 107 TFUE y 108 TFUE. Ahora bien, las competencias que ejerce la Comisión en este contexto y el procedimiento específico de examen de la compatibilidad de las ayudas no pueden remplazar el procedimiento por incumplimiento, a través del cual la Comisión vela por el respeto del conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros.
- 191 Cabe añadir por último que, en la sentencia de 13 de enero de 2004, *Thermenhotel Stoiser Franz y otros/Comisión* (T-158/99, Rec, EU:T:2004:2), apartados 156 a 161, el Tribunal respondió en sustancia en este sentido a un argumento basado en el incumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la protección del medio ambiente previstas en el actual artículo 191 TFUE en que incurrió la Comisión al no evaluar, en virtud de una directiva adoptada en materia medioambiental, las incidencias sobre el medioambiente de la medida de ayuda en cuestión que no perseguía específicamente una finalidad medioambiental. El juez de la Unión declaró a este respecto que un eventual incumplimiento de la directiva en cuestión por las autoridades nacionales competentes podría ser objeto, en su caso, de un procedimiento de declaración de incumplimiento, pero no constituir una dificultad seria a efectos de la apreciación por la Comisión de la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior (véase igualmente, en este sentido y por analogía, la sentencia de 10 de diciembre de 2013, *Comisión/Irlanda y otros*, C-272/12 P, Rec, EU:C:2013:812, apartados 45 a 49).
- 192 De ello se desprende en el presente asunto que, contrariamente a lo que la Comisión sostiene en sus escritos, le incumbía, como por otra parte hizo en la Decisión impugnada, examinar la medida controvertida a la luz de las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías y a la libertad de establecimiento. En cambio, la Comisión no estaba obligada a realizar el examen de la conformidad de la medida controvertida con las disposiciones en materia de protección del medio ambiente que efectuó en la Decisión impugnada.
- 193 Resulta asimismo de las consideraciones anteriores que no pueden desestimarse por inoperantes las alegaciones basadas en la vulneración de la libre circulación de mercancías, de la libertad de establecimiento y de la Directiva 2005/89, que completa la Directiva que regula el mercado interior de la electricidad. En cambio, debe desestimarse por inoperante la alegación basada en la inobservancia de las disposiciones medioambientales dirigida contra las consideraciones formuladas a mayor abundamiento en la Decisión impugnada.

Sobre la fundamentación del motivo

– Sobre la infracción de los artículos 28 TFUE y 34 TFUE relativos a la libre circulación de mercancías

- 194 La demandante alega que la medida controvertida infringe los artículos 28 TFUE y 34 TFUE, en la medida en que afecta al comercio de la electricidad en la Unión y dificulta la importación de materias primas procedentes de otros Estados miembros para producir electricidad. Estima, asimismo, que esta infracción de las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías no está justificada. La demandante se remite a este respecto a sus alegaciones por las que niega que el SIEG instituido en

este caso esté justificado y sea proporcionado, y cuestiona la pertinencia de la sentencia mencionada por la Comisión en la Decisión impugnada en apoyo de su postura según la cual la medida controvertida está justificada por razones de seguridad pública.

- 195 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró, basándose en la jurisprudencia, que no cabía asimilar la medida controvertida a una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa por el mero hecho de que favorece la producción nacional de electricidad y de carbón (apartado 152). Precisó que ningún dato indicaba que los efectos restrictivos sobre los mercados de la electricidad y de los combustibles provocados por la medida controvertida excedieran de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por la medida en cuestión, esto es, el SIEG de producción de electricidad a partir de carbón autóctono, dentro de los límites fijados por la Directiva 2003/54 (apartado 153 de la Decisión impugnada). La Comisión añadió, basándose en la sentencia de 10 de julio de 1984, *Campus Oil y otros* (72/83, Rec, EU:C:1984:256), y en la Directiva 2003/54, que los potenciales obstáculos a la libre circulación del carbón y de la electricidad inducidos por el mecanismo de entrada en funcionamiento preferente estaban cubiertos por la justificación basada en la protección de la seguridad pública prevista por el artículo 36 TFUE (apartado 154 de la Decisión impugnada).
- 196 Es preciso señalar que, en virtud de la jurisprudencia citada en la Decisión impugnada, por una parte, la circunstancia de que un sistema de ayudas concedidas por un Estado o a través de recursos estatales pueda, por el mero hecho de favorecer a determinadas empresas o producciones nacionales, obstaculizar, siquiera indirectamente, la importación de productos similares o competidores procedentes de los demás Estados miembros, no es suficiente por sí sola para asimilar, como tal, una ayuda a una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, en el sentido del artículo 34 TFUE (sentencia *Iannelli & Volpi*, citada en el apartado 182 *supra*, EU:C:1977:51, apartado 10).
- 197 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en el sentido de que el objetivo de seguridad del suministro eléctrico está incluido en el concepto de seguridad pública, que constituye una de las razones que pueden justificar las restricciones a la importación previstas por el artículo 36 TFUE (sentencia *Campus Oil y otros*, citada en el apartado 195 *supra*, EU:C:1984:256, apartado 35). Además, la circunstancia de que una ayuda conlleve frecuentemente por sí misma una protección y en consecuencia una cierta división del mercado respecto a la producción de las empresas que no disfrutaban de la ayuda no puede implicar efectos restrictivos que vayan más allá de lo necesario para que la ayuda pueda alcanzar los objetivos permitidos por el Tratado (sentencia *Iannelli & Volpi*, citada en el apartado 182 *supra*, EU:C:1977:51, apartado 15).
- 198 Pues bien, las alegaciones formuladas por la demandante no permiten cuestionar la posibilidad de aplicar al presente asunto alguno de estos pronunciamientos jurisprudenciales.
- 199 En efecto, por una parte, la demandante se limita a exponer un razonamiento general acerca de los efectos restrictivos de la medida controvertida sobre los mercados de la electricidad y los combustibles, sin aportar los elementos detallados que exige la jurisprudencia antes citada para considerar que una ayuda de Estado constituye también una medida de efecto equivalente. Por otra parte, aun suponiendo que la alegación de la parada absoluta de las centrales de carbón importado como consecuencia de la medida controvertida pueda considerarse un elemento detallado, del anterior apartado 168 resulta que esa alegación carece de suficiente apoyo.
- 200 Por otra parte, las diferencias alegadas por la demandante entre el presente litigio y el asunto que dio lugar a la sentencia *Campus Oil y otros*, citada en el apartado 195 *supra* (EU:C:1984:256), no permiten, en cualquier caso, dudar de la justificación de la medida controvertida por razones de garantía de la seguridad del suministro eléctrico conforme al artículo 36 TFUE. En efecto, primeramente, ninguno de los argumentos presentados por la demandante tiene por objeto oponerse a la asimilación del objetivo de seguridad del suministro con la justificación de seguridad pública prevista por dicha disposición. Seguidamente, la demandante reitera fundamentalmente los argumentos y los elementos

que ya han sido anteriormente rechazados, en particular, en el marco de la respuesta dada a los argumentos relativos a la falta de justificación y proporcionalidad de la medida controvertida y a la existencia de desviación de poder formulados en el tercer motivo (véanse los anteriores apartados 173 y 177). Finalmente, la demandante obvia los límites que circunscriben las supuestas restricciones generadas por la medida controvertida y que se derivan, en particular, del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54 (véase el anterior apartado 166).

201 De ello se desprende que debe desestimarse la alegación basada en la infracción de los artículos 28 TFUE y 34 TFUE.

– Sobre la infracción del artículo 49 TFUE relativo a la libertad de establecimiento

202 La demandante alega que la medida controvertida infringe el artículo 49 TFUE en la medida en que puede disuadir de entrar en el mercado español a las empresas que operan centrales generadoras de electricidad a partir de fuentes de energía distintas del carbón autóctono establecidas en otros Estados miembros.

203 En la Decisión impugnada, la Comisión estimó, por las mismas razones que la llevaron a la conclusión de que no se habían infringido las normas relativas a la libre circulación de mercancías, que la medida controvertida no contravenía las normas relativas a la libertad de establecimiento (apartado 155).

204 Dado que la demandante no ha formulado ningún argumento que permita cuestionar la pertinencia de la extrapolación de la apreciación relativa a la libre circulación de mercancías al examen de una vulneración de la libertad de establecimiento y, en particular, dado que no ha presentado ningún argumento mediante el que niegue la justificación de un eventual obstáculo a la libertad de establecimiento por razones de garantía de la seguridad del suministro (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2009, Comisión/Italia, C-326/07, Rec, EU:C:2009:193, apartado 69 y jurisprudencia citada), procede igualmente desestimar la alegación basada en la infracción del artículo 49 TFUE.

– Sobre la infracción de la Directiva 2005/89

205 La demandante alega que la medida controvertida va en contra de los objetivos establecidos en la Directiva 2005/89, ya que no cumple la exigencia de basarse en el mercado y no ser discriminatoria (décimo considerando) y no es compatible con los requisitos de un mercado interior de la electricidad competitivo (artículo 1, apartado 2). La demandante se remite a estos efectos a los argumentos que expuso en el marco del tercer motivo.

206 Debe señalarse a este respecto que la Directiva 2005/89 pretende completar las disposiciones de la Directiva 2003/54 relativas a la posibilidad de que los Estados impongan obligaciones de servicio público a las empresas de electricidad para garantizar la seguridad del suministro (primer considerando de la Directiva 2005/89), en particular, armonizando las políticas sobre seguridad del abastecimiento de electricidad en la Unión (tercer considerando de la Directiva 2005/89). Asimismo, como acertadamente destaca la Comisión, la Directiva 2005/89 se limita fundamentalmente a fijar los objetivos (artículo 1) y los elementos que deberán tomarse en consideración al elaborar y aplicar las medidas destinadas a garantizar la seguridad del suministro (artículo 3).

207 Cabe deducir de lo anterior que la medida concreta de entrada en funcionamiento preferente de las instalaciones de producción que utilizan fuentes combustibles autóctonas por razones de seguridad de suministro, prevista por el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54, no puede como tal considerarse incompatible con la Directiva 2005/89. De este modo, dado que para fundamentar su alegación la demandante se limita a remitirse a los argumentos invocados en apoyo del tercer motivo, mediante el que se pone en tela de juicio que la medida controvertida esté justificada y sea

proporcionada en relación con el objetivo perseguido de garantizar la seguridad del suministro de electricidad, y puesto que ya se ha declarado que estos argumentos no servían para acreditar una infracción del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54 (véase el anterior apartado 173), debe desestimarse por infundada la alegación basada en la infracción de la Directiva 2005/89, sin que proceda pronunciarse sobre su admisibilidad, cuestionada por la Comisión.

– Sobre la infracción de los artículos 3 TUE, 11 TFUE y 191 TFUE y de la Directiva 2003/87

208 Procede considerar, a mayor abundamiento, que, incluso suponiendo que sea operante la alegación basada en la infracción de estas disposiciones en materia medioambiental, debería en cualquier caso ser declarada en parte inadmisibles y en parte infundada.

209 Por lo que se refiere en primer lugar a la admisibilidad de las alegaciones relativas a la infracción de disposiciones en materia medioambiental, algunas de ellas pueden ser declaradas inadmisibles bien por haber sido formuladas por la demandante por primera vez en la réplica, contraviniendo así lo dispuesto en el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, bien por haber sido formuladas por Greenpeace-España, parte que interviene en apoyo de la demandante, en contra de lo dispuesto en el artículo 40, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia y del artículo 116, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento (véase igualmente la jurisprudencia citada en el anterior apartado 111).

210 Tanto la demandante como Greenpeace-España alegan fundamentalmente que la medida controvertida produciría un incremento de las emisiones contaminantes, infringiendo de este modo lo dispuesto en los artículos 3 TUE, 11 TFUE y 191 TFUE, relativos a la toma en consideración del objetivo de protección del medio ambiente al aplicar las políticas de la Unión, y en la Directiva 2003/87.

211 En virtud del artículo 3 TUE, apartado 3, «[La Unión obrará] en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente [...]». El artículo 11 TFUE prescribe que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión [...]». El artículo 191 TFUE precisa:

«1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,
- la protección de la salud de las personas,
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales,
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático.

[...]»

212 Es preciso igualmente recordar que la Directiva 2003/87 establece, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por la Unión y los Estados miembros en el marco del Protocolo de Kioto (considerandos 4 y 5 de la Directiva), un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente (artículo 1 de la Directiva).

- 213 La demandante también alega en la réplica la infracción de las disposiciones de la Directiva 2003/87 que ponen fin a la gratuidad parcial de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero a partir de 2013. El principio de la subasta de los derechos, y en consecuencia del fin de la gratuidad de esos derechos, se encuentra recogido en el artículo 10 de la Directiva 2003/87, y el artículo 10 *bis* de la misma Directiva, expresamente citado por la demandante, excluye en sus apartados 1 y 3, a los generadores de electricidad de la asignación gratuita de derechos. Greenpeace-España sostiene asimismo, tal como precisó en la vista, que se ha infringido lo dispuesto en el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, y en el artículo 10 *quater* de la Directiva 2003/87.
- 214 Greenpeace-España también invoca la vulneración del principio de quien contamina, paga establecido en el artículo 191 TFUE, apartado 2.
- 215 Cabe deducir de este recordatorio de las disposiciones invocadas que la demandante no está legitimada para formular por vez primera en la réplica la alegación basada en el incumplimiento de las disposiciones de la Directiva 2003/87 relativas a la no gratuidad de los derechos de emisión a partir de 2013. Esta alegación se basa en elementos que la demandante conocía en el momento de presentar su recurso y no puede considerarse ampliación de las alegaciones generales relativas al incumplimiento de los objetivos de protección del medio ambiente como consecuencia del incremento de las emisiones contaminantes. Así, esta alegación contiene una argumentación fáctica y jurídica nueva basada en la infracción de una disposición específica de la Directiva 2003/87 que prevé, a partir de 2013, la necesidad de pagar determinados derechos de emisión de gases de efecto invernadero de entre los concedidos a cada Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2010, Umbach/Comisión, T-474/08, EU:T:2010:443, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 216 Puesto que la demandante no está legitimada para formular por primera vez en la réplica la alegación mencionada en el anterior apartado, Greenpeace-España, en su calidad de parte coadyuvante, tampoco está legitimada para invocar esa alegación. Greenpeace-España tampoco está legitimada para alegar la infracción del artículo 191 TFUE, apartado 2, la cual no hizo valer la demandante en su alegación basada en la infracción de disposiciones en materia de medio ambiente.
- 217 Por lo que se refiere a la fundamentación de las demás alegaciones relativas a la infracción de disposiciones en materia de medio ambiente, debe recordarse que, en la Decisión impugnada, la Comisión consideró, en respuesta a las alegaciones de terceros según las cuales la medida controvertida era contraria a la normativa de la Unión en materia de medio ambiente, que el hecho de que dicha medida produjera un aumento de las emisiones de CO₂ por parte de las centrales de carbón autóctono y un incremento de los precios de los derechos de emisión no se traduciría en un aumento de las emisiones globales de CO₂ en España, que permanecerían, en principio, dentro de los límites previstos en los compromisos adquiridos por las autoridades españolas, habida cuenta del régimen de comercio de derechos de emisión establecido por la Directiva 2003/87 (apartados 156 y 157 de la Decisión impugnada).
- 218 Debe señalarse que la Directiva 2003/87 prevé la adopción de planes nacionales de asignación, en particular para el período 2008-2012, que deben ser aprobados por la Comisión. Estos planes permiten a cada Estado miembro determinar cómo se reparte la cantidad total de derechos que tiene asignada. Esta cantidad total queda fijada previamente y los derechos de emisión pueden ser objeto de comercio dentro de los límites de esta cantidad total, en el marco del sistema conocido como «cap-and-trade», mencionado en el apartado 157 de la Decisión impugnada. De este modo, el aumento alegado de las emisiones de gases de efecto invernadero por las centrales de carbón autóctono derivado de la medida controvertida no impide, por sí mismo, al Reino de España respetar los límites de emisiones resultantes de la aplicación de la Directiva 2003/87 (véase, en este sentido, el auto Gas Natural Fenosa SDG/Comisión, citado en el apartado 87 *supra*, EU:T:2011:53, apartado 100) ni produce, por lo tanto, un aumento de las emisiones contaminantes en España.

219 Además, ni la demandante ni Greenpeace-España aportan ningún elemento, del que la Comisión hubiera podido tener conocimiento en el momento de adoptar la Decisión impugnada, que demuestre que ese aumento impediría que las autoridades españolas respetaran el límite máximo fijado en su plan de asignación, especialmente si se tiene en cuenta que la medida controvertida tiene como consecuencia que la producción de las centrales de carbón autóctono sustituya prioritariamente a la de las centrales que emplean fuel oil y carbón importado (apartados 41 y 161 de la Decisión impugnada), es decir, que debería tener en la práctica la consecuencia de sustituir producciones cuyo carácter contaminante no se discute por otras producciones contaminantes. Habida cuenta de esta sustitución del carbón importado por carbón autóctono, tampoco cabe considerar, como sostiene fundamentalmente Greenpeace-España, que la medida controvertida favorezca la producción de electricidad a partir de carbón en contra del objetivo y del espíritu de la Directiva 2003/87.

220 Por consiguiente, el cuarto motivo debe desestimarse en su totalidad.

Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del Reglamento nº 1407/2002

221 La demandante sostiene que la medida controvertida infringe el artículo 4, letra e), del Reglamento nº 1407/2002, que prohíbe las distorsiones de la competencia en el mercado de la electricidad, y el artículo 6 del mismo Reglamento, que consagra el principio de disminución progresiva de las ayudas a la industria del carbón.

222 Cabe señalar con carácter preliminar que el Reglamento nº 1407/2002 afirmó el principio de mantenimiento de la capacidad de producción de carbón apoyada por ayudas de Estado (séptimo considerando). La Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, relativa a las ayudas de Estado destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas (DO L 336, p. 24), que sucedió al Reglamento nº 1407/2002 en la fecha de la expiración de éste, prolongó hasta 2018 la posibilidad de que los Estados miembros concedieran ayudas que cubrieran, en particular, los costes asociados al carbón destinado a la producción de electricidad (artículos 2 y 3 de la Decisión 2010/787).

223 Además, en la Decisión impugnada, la Comisión consideró que el Reglamento nº 1407/2002 constituía un fundamento específico para la autorización de determinadas ayudas y no podía limitar o restringir el ámbito de aplicación del artículo 106 TFUE, apartado 2. La Comisión rechazó a continuación la alegación de que la medida controvertida concedía ayudas adicionales a las minas de carbón que excedían de las permitidas por el Reglamento nº 1407/2002 (apartado 150 de la Decisión impugnada).

224 Para llegar a esta conclusión, la Comisión se basó en las disposiciones de la medida controvertida que preveían que las cantidades de carbón que las centrales beneficiarias debían comprar no superarían las cantidades previstas en el «Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012», que había aprobado en aplicación del Reglamento nº 1407/2002. La Comisión también apreció que las ayudas concedidas en virtud del Reglamento nº 1407/2002 únicamente cubrían la diferencia entre los costes de producción de los productores de carbón y el importe de sus ventas (apartados 64, 65 y 102 de la Decisión impugnada). Resulta de lo anterior, como la Comisión señaló acertadamente en sus escritos, que los ingresos generados por la medida controvertida a favor de los productores de carbón reducen automáticamente el importe de las ayudas directas autorizadas por el Reglamento nº 1407/2002.

225 En estas condiciones, y al no haber argumentos o elementos concretos formulados por la demandante para cuestionar el contenido y los efectos de la medida controvertida, tal como han sido descritos más arriba, debe desestimarse el presente motivo basado en el incumplimiento de las disposiciones del Reglamento nº 1407/2002 que prohíben las distorsiones de la competencia y prevén la disminución progresiva de las ayudas a la industria del carbón.

226 Se deduce del conjunto de las consideraciones precedentes que procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

227 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla a soportar, además de sus propias costas, las de la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

228 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que hayan intervenido en el litigio soportarán sus propias costas. En consecuencia, el Reino de España cargará con sus propias costas. Los demás coadyuvantes cargarán igualmente con sus propias costas conforme al artículo 87, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Castelnuo Energía, S.L., cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**
- 3) **El Reino de España, Greenpeace-España, Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A., E.ON Generación, S.L., la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunió) cargarán con sus propias costas.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 3 de diciembre de 2014.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio	2
Procedimiento y pretensiones de las partes	4
Fundamentos de Derecho	5
1. Sobre la admisibilidad	5
2. Sobre el fondo	9
Sobre el primer motivo, basado en la vulneración de los derechos de procedimiento de la demandante reconocidos por el artículo 108 TFUE, apartado 2, y de los principios generales de respeto del derecho de defensa y de buena administración	9
Indicios relativos al procedimiento previo de examen	11
– Sobre el primer indicio, basado en la duración del procedimiento previo de examen	11
– Sobre el segundo indicio, basado en los intercambios entre la Comisión y las autoridades españolas	12
– Sobre el tercer indicio, basado en la modificación de la medida controvertida	13
– Sobre el cuarto indicio, basado en las objeciones de las autoridades y de los operadores españoles	14
Indicios relativos al contenido de la Decisión impugnada	15
– Sobre el primer indicio, basado en el análisis incompleto de la medida controvertida	15
– Sobre el segundo indicio, basado en el examen insuficiente del SIEG establecido en el presente asunto	17
– Sobre el tercer indicio, basado en la incompatibilidad de la medida controvertida con diferentes disposiciones del Tratado y del Derecho derivado	18
– Sobre el cuarto indicio, basado en el examen insuficiente e incompleto de la medida controvertida a la luz de las disposiciones en materia de medio ambiente	19
Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 106 TFUE, apartado 2, y del artículo 107 TFUE y en el incumplimiento del deber de motivación	20
Sobre la falta de examen del conjunto de los elementos que conforman la medida controvertida	20
Sobre el hecho de que no se calificara la obligación de compra de carbón autóctono como ayuda de Estado incompatible	21
Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 106 TFUE, apartado 2, del Marco sobre los SIEG, del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/54, en errores manifiestos de apreciación y en una desviación de poder	21
Sobre la justificación de la institución de un SIEG	22

Sobre el carácter proporcionado de la medida controvertida habida cuenta del objetivo perseguido por el SIEG	26
Sobre la existencia de desviación de poder	31
Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción de disposiciones del Tratado y del Derecho derivado diferentes de las relativas a las ayudas de Estado	31
Sobre el carácter operante del motivo	31
Sobre la fundamentación del motivo	34
– Sobre la infracción de los artículos 28 TFUE y 34 TFUE relativos a la libre circulación de mercancías	34
– Sobre la infracción del artículo 49 TFUE relativo a la libertad de establecimiento	36
– Sobre la infracción de la Directiva 2005/89	36
– Sobre la infracción de los artículos 3 TUE, 11 TFUE y 191 TFUE y de la Directiva 2003/87	37
Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del Reglamento nº 1407/2002	39
Costas	40