



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. GERARD HOGAN  
presentadas el 7 de mayo de 2020<sup>1</sup>

**Asunto C-594/18 P**

**República de Austria  
contra**

**Comisión Europea**

«Recurso de casación — Ayuda de Estado — Ayuda prevista por el Reino Unido en favor de la unidad C de la central nuclear de Hinkley Point — Contrato por diferencias, acuerdo del secretario de Estado y garantía de crédito — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior — Interés general objetivo — Ayudas de inversión — Ayudas de explotación — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Artículo 194 TFUE, apartado 2 — Artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom — Fomento de la Energía Nuclear — Comunicación sobre las garantías»

## I. Introducción

1. El presente asunto se puede describir como la dimensión jurídica de un conflicto entre los Estados miembros que están a favor de la energía nuclear y los que están en contra. Ambas partes afirman actuar con la intención de proteger el medio ambiente.<sup>2</sup> En el fondo del asunto subyace la cuestión fundamental de si la construcción de una central nuclear puede ser objeto de una aprobación de ayuda de Estado por parte de la Comisión Europea a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Esta es, quizá, la cuestión crucial que suscita el presente recurso de casación contra la sentencia del Tribunal General dictada el 12 de julio de 2018 en el asunto Austria/Comisión<sup>3</sup> (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

2. En dicha resolución, el Tribunal General desestimó el recurso de anulación interpuesto por la República de Austria contra la validez de la Decisión (UE) 2015/658 de la Comisión, de 8 de octubre de 2014<sup>4</sup> (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Esta Decisión trata de las normas de apoyo financiero por parte del Reino Unido a la construcción de la unidad C de la central nuclear de Hinkley Point, en la costa sudoccidental de Inglaterra. Como cabría esperar, los detalles tanto de la Decisión impugnada como de la sentencia recurrida son complejos: el solo hecho de que la sentencia del Tribunal General alcance los 736 apartados habla por sí solo.

1 Lengua original: inglés.

2 Véase también el auto de 10 de octubre de 2017, Greenpeace Energy/Comisión (C-640/16 P, no publicado, EU:C:2017:752), así como la comunicación ACCC/C/2015/128 al Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el acceso a los procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del Derecho medioambiental nacional [artículo 9, apartado 3, del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, celebrado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998]. Ambos procedimientos tratan de la ayuda de Estado para el proyecto de la unidad C de Hinkley Point, y cada uno a su manera da fe de la acendrada oposición con que se encuentra el proyecto.

3 Sentencia de 12 de julio de 2018 (T-356/15, EU:C:2018:439).

4 Decisión (UE) 2015/658 de la Comisión relativa a la medida de ayuda SA.3497 (2013/C) (ex 2013/N) que el Reino Unido tiene previsto ejecutar en favor de la central nuclear de Hinkley Point C (DO 2015, L 109, p. 44).

3. No obstante, como ya he señalado, en el fondo del recurso de casación interpuesto por la República de Austria subyace su idea de que, al oponerse este Estado miembro (y otros muchos, a este respecto) frontalmente a la construcción de centrales nucleares, la concesión de ayudas a tales proyectos por otros Estados miembros que sí son partidarios de la energía nuclear está expresa o implícitamente prohibida por los diversos Tratados que rigen la Unión Europea (incluido el Tratado Euratom). Por su parte, el Reino Unido (que ha intervenido como coadyuvante en apoyo de la Decisión impugnada) sostiene que tiene derecho a elegir su propia política energética, lo que implica el derecho a elegir «entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético», tal como reconoce el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo.

4. Rara vez ha tenido ocasión el propio Tribunal de Justicia de pronunciarse sobre la correcta aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), disposición sobre la cual el Tribunal General ha desarrollado su jurisprudencia a lo largo de los años. Entre las cuestiones que plantea este recurso de casación, se solicita al Tribunal de Justicia que aclare si las ayudas estatales deben cumplir objetivos concretos para ser compatibles con el mercado común, con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y, si es así, qué objetivos son estos. Asimismo, el Tribunal de Justicia va a tener ocasión de considerar si, al valorar una ayuda de Estado para una actividad sujeta al Tratado Euratom, deben tenerse en cuenta, o no, otros objetivos de la Unión de los mencionados en el TUE y en el TFUE (en el presente asunto, la protección del medio ambiente).

## II. Marco jurídico

5. Los artículos 107 TFUE, apartado 3, letra c); 192 TFUE, apartado 2, letra c), y 194 TFUE, apartado 2; y los artículos 1, 2, 106 *bis*, apartado 3, y 192, apartado 1, del Tratado Euratom son las disposiciones de Derecho primario que constituyen la fundamentación jurídica del presente recurso de casación.

6. El artículo 1, letra c), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión codificada),<sup>5</sup> contiene la siguiente definición:

«“nueva ayuda”: toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes.»

7. El artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 659/1999<sup>6</sup> presenta el siguiente tenor:

«1. A efectos de la letra c) del artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 659/1999, se entenderá por modificación de una ayuda existente cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común. No obstante, un aumento con respecto al presupuesto inicial de un régimen de ayudas de hasta el 20 % no se considerará modificación de ayudas existentes.

2. Las modificaciones de ayudas existentes que se enumeran a continuación se notificarán en el impreso de notificación simplificada establecido en el Anexo II:

a) Un aumento de más del 20 % del presupuesto de una medida de ayuda autorizada.

5 DO 2015, L 248. Inicialmente, Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO 1999, L 83, p. 1).

6 DO 2004, L 140, p. 1.

- b) La prolongación de una medida de ayuda existente por un plazo de hasta seis años, independientemente de que aumente o no el presupuesto.
- c) La imposición de criterios más estrictos para la aplicación de un régimen de ayudas autorizado y la reducción de la intensidad de la ayuda o de los gastos subvencionables.

[...]

3. El procedimiento de notificación simplificada no se empleará para notificar modificaciones de regímenes de ayudas sobre los cuales los Estados miembros no hayan presentado informes anuales [...]»

8. El punto 3.2 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía<sup>7</sup> (en lo sucesivo, «Comunicación sobre las garantías») tiene el siguiente tenor:

«En relación con las garantías estatales individuales, la Comisión considera que el cumplimiento de todas las condiciones será suficiente para descartar la presencia de ayuda estatal:

- a) el prestatario no se encuentra en una situación financiera difícil. [...]
- b) el alcance de la garantía puede evaluarse adecuadamente en el momento de su concesión. Esto significa que la garantía debe estar vinculada a una transacción financiera específica, por un importe máximo fijado y una duración limitada.
- c) la garantía no cubre más del 80 % del préstamo u otra obligación financiera pendiente; esta limitación no se aplica a las garantías que cubren obligaciones. [...]
- d) se paga por la garantía un precio basado en el mercado.

[...]»

9. Los puntos 5.1 y 5.2 de la Comunicación sobre las garantías son del siguiente tenor:

#### «5.1 Generalidades

La Comisión debe examinar las garantías de Estado que entran en el ámbito de aplicación del artículo 87 [CE], apartado 1, del Tratado [actualmente, artículo 107 TFUE, apartado 1] con el fin de determinar si son compatibles con el mercado común. Para poder realizar esta evaluación, es preciso identificar al beneficiario de la ayuda.

#### 5.2. Evaluación

La Comisión determinará si esta ayuda es compatible con el mercado común con arreglo a las mismas normas que se aplican a otros tipos de ayuda. [...]»

<sup>7</sup> DO 2008, C 155, p. 10.

### III. Antecedentes del litigio

10. El 22 de octubre de 2013, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte notificó determinadas medidas de apoyo a una nueva central nuclear que había de constituir la unidad C de la central de Hinkley Point, cerca de dos centrales nucleares existentes conocidas como Hinkley Point A y Hinkley Point B (en lo sucesivo, «Hinkley Point C»). El beneficiario de las medidas notificadas es una sociedad denominada NNB Generation Company Limited (en lo sucesivo, «NNBG»), filial, a su vez, de EDF Energy plc (en lo sucesivo, «EDF»).

11. Las medidas notificadas, que aparecen descritas de forma detallada en la sección 2 de la Decisión impugnada, son las siguientes:

- Un contrato dirigido a proporcionar estabilidad a los precios para la venta de la electricidad que se produjera en Hinkley Point C. Este contrato se basa en la siguiente idea fundamental: NNBG o bien recibirá o bien tendrá que pagar la diferencia entre un precio de ejercicio predeterminado, calculado basándose en las estimaciones de costes de construcción y explotación de NNBG, incluido un beneficio razonable,<sup>8</sup> y un precio de referencia establecido por el Reino Unido para todos los operadores que suministren energía en el mismo segmento<sup>9</sup> y que sean beneficiarios de una medida de este tipo (en lo sucesivo, «contrato por diferencias»). Asimismo, el contrato contiene un mecanismo de «reparto de beneficios». Las partes del contrato son NNBG y Low Carbon Contracts Company Ltd, una entidad que se financiará mediante la imposición de una obligación jurídica que vincula a todos los proveedores de electricidad autorizados.
- Asimismo, NNBG estará protegida frente a determinadas modificaciones legislativas y podrá recuperar los costes que le ocasionen, y tanto NNBG como sus inversores recibirán una indemnización en caso de cierre anticipado por razones políticas<sup>10</sup> o de imposibilidad de suscribir un seguro de responsabilidad civil nuclear. En tales casos, NNBG podrá ser transmitida al Gobierno británico.
- El mencionado derecho de indemnización que asiste a los inversores de NNBG en caso de cierre por razones políticas va acompañado de un acuerdo de garantía que se ha de celebrar entre el Secretario de Estado de Energía y Cambio Climático del Reino Unido y los inversores de NNBG, en virtud del cual el Secretario de Estado pagará la indemnización acordada en caso de que no pueda hacerlo Low Carbon Contracts Company Ltd (en lo sucesivo, «acuerdo del Secretario de Estado»).
- El Reino Unido garantizará las obligaciones que emita NNBG para financiar la inversión. La garantía cubre el pago puntual del principal y de los intereses de la deuda admisible y puede elevarse a 17 000 millones de libras esterlinas (GBP) (en lo sucesivo, «garantía de crédito»).

12. Mediante su Decisión de 18 de diciembre de 2013,<sup>11</sup> la Comisión decidió incoar un procedimiento de investigación formal de las medidas notificadas.

8 Este se determinará por referencia al índice de precios al consumo y será objeto de renegociación 15 años después de la entrada en funcionamiento del primer reactor y 25 años después de la misma fecha, basándose en los costes de explotación reales conocidos y en las previsiones revisadas de los costes futuros.

9 En este caso, el segmento básico.

10 Es decir, razones no relacionadas con la salud, la seguridad nuclear y general, el medio ambiente, el transporte nuclear o las salvaguardas nucleares.

11 Ayuda estatal SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) Contrato de inversión (antes *Contract for Difference*) para la nueva central nuclear Hinkley Point C — Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO 2014, C 69, p. 60) («decisión de iniciar el procedimiento de investigación»).

13. Ese procedimiento derivó en la adopción por la Comisión, el 8 de octubre de 2014, de la Decisión impugnada. En ella, la Comisión declaró que las medidas notificadas constituían una ayuda de Estado, pero que eran compatibles con el mercado interior de conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

14. La parte dispositiva de la Decisión impugnada establece lo siguiente:

«Artículo 1

La ayuda en favor de la central nuclear Hinkley Point C consistente en un contrato por diferencias, un acuerdo del secretario de Estado y una garantía de crédito, así como todos los demás elementos conexos, que el Reino Unido tiene previsto ejecutar, es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107 [TFUE], apartado 3, letra c).

Por consiguiente, se autoriza la ejecución de esta ayuda. [...]»

#### **IV. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

15. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 6 de julio de 2015, la República de Austria interpuso un recurso de anulación contra la Decisión impugnada. Mediante decisión del Presidente de la Sala de 18 de diciembre de 2015, se admitió la intervención del Gran Ducado de Luxemburgo en apoyo de las pretensiones de la República de Austria. Mediante decisiones del Presidente de la Sala de 9 de diciembre de 2015, 6 de enero de 2016 y 11 de enero de 2016, se admitió la intervención de la República Checa, la República Francesa, de Hungría, de la República de Polonia, de Rumanía, de la República Eslovaca, y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las tesis de la Comisión.

16. La República de Austria fundamentó su recurso ante el Tribunal General en diez motivos.

17. Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso en su totalidad. Además, condenó a la República de Austria a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea. Asimismo, condenó a los coadyuvantes a cargar con sus propias costas.

#### **V. El recurso de casación**

##### **A. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

18. La República de Austria solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule en su totalidad la sentencia recurrida;
- Estime íntegramente el recurso de anulación interpuesto en primera instancia contra la Decisión impugnada;
- Condene en costas a la Comisión Europea.

19. El Gran Ducado de Luxemburgo apoya las pretensiones de la República de Austria.

20. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación;

– Condene en costas a la República de Austria.

21. La República Checa y la República Eslovaca apoyan plenamente las pretensiones de la Comisión. La República Francesa, Hungría, la República de Polonia y el Reino Unido apoyan la solicitud de desestimación del recurso de casación formulada por la Comisión.

22. Han presentado observaciones escritas sobre el recurso de casación todas las partes que intervinieron en primera instancia, excepto Rumanía. La República Checa, la República Francesa, Hungría, la República de Austria, la Comisión y el Reino Unido, así como la Comisión, formularon observaciones en la vista oral celebrada ante el Tribunal de Justicia el 28 de enero de 2020.

## **B. Efectos de la salida del Reino Unido de la UE y de Euratom**

23. El Reino Unido abandonó la Unión Europea a media noche (CET) del 31 de enero de 2020. Dado que el presente procedimiento no se dirige contra el Reino Unido, en principio, ello no afecta directamente al procedimiento en modo alguno. Sin embargo, cabe señalar que, conforme al artículo 89 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,<sup>12</sup> la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia seguirá teniendo efecto vinculante en todos sus elementos para y en el Reino Unido, siempre que se pronuncie dentro del período transitorio.

24. En cualquier caso, la República de Austria está claramente legitimada para solicitar la anulación de la sentencia recurrida.

## **C. Análisis del recurso de casación**

25. El presente procedimiento de casación ante el Tribunal de Justicia, el recurso se ha condensado en cinco motivos independientes, si bien en gran medida reproducen los diversos motivos invocados ante el Tribunal General. Sin embargo, he observado que algunos de los motivos esgrimidos contra la Decisión impugnada y que fueron formulados por la República de Austria ante el Tribunal General no se siguen alegando.

26. Mediante su primer motivo, la República de Austria argumenta que la construcción de una nueva central nuclear no constituye un objetivo legítimo de interés de la Unión que pueda perseguirse con ayudas estatales. En este sentido, impugna los apartados 79 y siguientes, 97 y 517 de la sentencia recurrida. En su segundo motivo, la República de Austria alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en los apartados 105, 139, 140, 144, 151 y 240 de la sentencia recurrida que las medidas controvertidas eran compatibles con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), pues entiende que la actividad económica de que se trata no ha sido definida correctamente y no ha reconocido que, para que una ayuda sea compatible con el mercado interior, es necesaria una deficiencia en el mercado. Mediante su tercer motivo, la República de Austria rebate la valoración del Tribunal General contenida en los apartados 405, 413, 470, 499, 506, 507, 515 y siguientes de la sentencia recurrida, donde se consideró que las medidas de ayuda eran proporcionadas. En su cuarto motivo, la República de Austria alega que la medida constituye una ayuda de explotación, lo cual es contrario a la normativa de la Unión sobre ayudas de Estado, y a este respecto impugna los apartados 612 y 613 de la sentencia recurrida. En su quinto motivo, la República de Austria considera,

12 Decisión (UE) 2019/274 del Consejo, de 11 de enero de 2019, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 471 de 19.2.2019, p. 1), y Decisión (UE) 2020/48 del Consejo, de 21 de enero de 2020, por la que se modifica la Decisión (UE) 2019/274 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 16, p. 1).

por un lado, que la Decisión impugnada no determinó de forma satisfactoria los elementos de ayuda que permitían aplicar el examen de proporcionalidad y, por otro, que la Decisión controvertida es contraria a la Comunicación sobre las garantías. En este sentido, se dirige contra los apartados 251 y siguientes, 279 y 361 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General rechazó la aplicación de directrices y normas que no sean directamente aplicables en relación con los principios de igualdad de trato y de no discriminación, y contra los apartados 309 y 338 de la sentencia recurrida, respecto a la aplicación de la Comunicación sobre las garantías.

27. A continuación, propongo tratar uno por uno los distintos motivos de casación.

**1. Primer motivo: la construcción de una central nuclear no es un objetivo legítimo de interés de la Unión**

**a) Resumen de los argumentos de la República de Austria**

28. El primer motivo se divide en tres partes. En primer lugar, la República de Austria alega que, en los apartados 79 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró erróneamente que, respecto a la cuestión de si el apoyo a la energía nuclear es un interés que pueda fomentarse con ayudas estatales, el criterio aplicable es si el interés perseguido es un «interés público», y no un «interés común». Partiendo de esta valoración, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al calificar la ayuda como compatible con el mercado interior, únicamente porque sirve a un interés público.

29. La República de Austria aduce al respecto que, en esta valoración, el Tribunal General se apartó de la práctica de la Comisión y de la jurisprudencia reiterada según la cual toda ayuda de Estado debe perseguir un «interés común» de la Unión. Asimismo, la República de Austria alega que un interés común de la Unión es un interés común a todos los Estados miembros.

30. En la segunda parte del primer motivo, la República de Austria argumenta que el Tribunal General incurrió en error al declarar, en el apartado 97 de la sentencia recurrida, que el artículo 2, letra c), del Tratado Euratom puede ser invocado a efectos de justificar una ayuda estatal para la inversión en el ámbito de la energía nuclear. Afirma que los términos de dicha disposición no comprenden la creación de nueva capacidad de generación de energía nuclear, sino que se dirige tan solo a «facilitar las inversiones y garantizar [...] el establecimiento de las instalaciones básicas necesarias para el desarrollo de la energía nuclear en la Comunidad». Asimismo, niega que el capítulo 4 del Tratado Euratom («Inversiones») mencione la ayuda de Estado como medida destinada a lograr este objetivo.

31. En la tercera parte de su primer motivo de casación, la República de Austria critica que el Tribunal General atendiese al artículo 106 *bis* del Tratado Euratom para aplicar el artículo 107 TFUE, al considerar que el Tratado Euratom no contiene norma alguna sobre ayudas estatales. Dado que el Tribunal General aplicó el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), a una situación regulada por el Tratado Euratom, también debió haber tenido en cuenta otras disposiciones del Derecho de la Unión al margen del Tratado Euratom. Estas disposiciones son las de protección del medio ambiente (que incluye la protección de la salud); en concreto, el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y el artículo 11 TFUE y, de forma específica, «en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, [...] fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables», como objetivos de la política energética de la Unión expresamente declarados por el artículo 194 TFUE, apartado 1, letra c). Asimismo, señala que el Tribunal General no tuvo en cuenta esos objetivos, lo cual, en su opinión, es contrario al principio de precaución, al principio de «quien contamina paga» y al principio de sostenibilidad. Al respecto, la República de Austria impugna el apartado 516 de la sentencia recurrida.

## ***b) Apreciación***

32. Puede ser procedente ocuparse en primer lugar del aspecto preliminar relativo a la relación entre el Tratado Euratom y el TFUE, que contiene las disposiciones sobre las ayudas de Estado aquí relevantes, pues dicho aspecto es importante para varias de las alegaciones formuladas por la República de Austria. Además, al tratar este tema analizaré parcialmente la tercera parte del primer motivo.

### *1) Relación entre el Tratado Euratom y las disposiciones del TUE y el TFUE*

33. Tal como propongo ilustrar en las presentes conclusiones, aunque la República de Austria alega que la construcción de nuevas centrales nucleares no está amparada por el artículo 2, letra c), del Tratado Euratom, no parece dar a entender que, de por sí, dicho Tratado carezca de relevancia en el presente asunto. Por el contrario, afirma que, al no ocuparse el Tratado Euratom de las ayudas estatales para el sector de la energía nuclear, este no debe verse beneficiado por ellas (y quizá sería más preciso decir que no puede verse beneficiado). Esto invita a observar con mayor detenimiento la relación entre el Tratado Euratom y el TUE o el TFUE y, en particular, el alcance y significado del artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom y el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo.

34. El tenor del artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom evidencia que este Tratado se halla al mismo nivel que el TUE y el TFUE en cuanto Derecho primario.<sup>13</sup> Declara que las disposiciones del TUE y del TFUE no se aplicarán en el ámbito del Tratado Euratom en la medida en que sean contrarias a lo dispuesto en este.<sup>14</sup> Tal como señaló el Tribunal General: «En consecuencia, las disposiciones del Tratado Euratom constituyen normas especiales en relación con las disposiciones del Tratado FUE y, por lo tanto, prevalecen sobre estas últimas en caso de conflicto».<sup>15</sup>

35. Esto significa que, si un asunto concreto ha sido objeto de una disposición específica del Tratado Euratom, no ha lugar a la aplicación del TUE o del TFUE en caso de que dispongan lo contrario a aquel.

36. La cuestión de qué sucede si un aspecto no está contemplado en el Tratado Euratom quizá no sea tan fácil de responder. Tal como señaló el Abogado General Szpunar en sus conclusiones presentadas en el asunto *Kernkraftwerke Lippe-Ems*,<sup>16</sup> hay dos maneras de enfocar la relación entre estos Tratados. Una de ellas parte de la premisa de que el Tratado Euratom aborda de forma exhaustiva todas las cuestiones relativas a la energía nuclear, sin dejar margen alguno para la aplicación del TUE ni del TFUE. La otra considera que el TUE y el TFUE se aplican en todas las áreas reguladas por el Derecho de la Unión de las que no se ocupa el Tratado Euratom.

37. Dado que el Tratado Euratom es tan solo un tratado sectorial dirigido a fomentar la investigación, el desarrollo y la inversión en la industria nuclear,<sup>17</sup> mientras que el TUE y el TFUE persiguen objetivos mucho más amplios, y dadas las numerosas competencias de la Unión en un gran espectro de áreas y sectores, parece adecuado aplicar las normas del TFUE siempre que el Tratado Euratom no

13 Así lo confirmó el Tratado de Lisboa, que dejó prácticamente inalterado el Tratado Euratom: véanse los considerandos del Protocolo n.º 2 por el que se modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2007, C 306, p. 199). Se confirmó también en la Declaración n.º 54 de diversos Estados miembros, aneja al acta final de la conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa (DO 2010, C 83, p. 356).

14 El artículo 106 *bis*, apartado 1, del Tratado Euratom declara directamente aplicables a este determinadas disposiciones institucionales del TFUE, mientras que el apartado 3 aclara que las disposiciones del TUE y del TFUE no obstarán a lo dispuesto en el Tratado Euratom. Antes del Tratado de Lisboa existían disposiciones similares. El equivalente al artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom se recogía en el Tratado CE, concretamente en su artículo 305, apartado 2.

15 Apartado 72 de la sentencia recurrida.

16 C-5/14, EU:C:2015:51, puntos 31 a 34.

17 Véanse el preámbulo y el artículo 2 del Tratado Euratom.

contenga normas más específicas. Sería anómalo, por ejemplo, que las disposiciones del artículo 157 TFUE, apartado 1, sobre la igualdad salarial no se aplicasen a los trabajadores del sector de la energía nuclear. En cualquier caso, esta es la postura que se mantiene también en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.<sup>18</sup>

38. De aquí se desprende, a mi entender, que las disposiciones del Tratado Euratom deben considerarse *leges speciales* respecto de las disposiciones del TFUE, que no se oponen a la aplicación de este último mientras aquel no contenga ninguna norma especial o específica en el área en cuestión. Cualquier otra conclusión significaría, en efecto, que la producción de energía nuclear no está regulada por ninguna de las normas generales que rigen el mercado interior. En el presente asunto, es evidente que el Tratado Euratom no contiene normas especiales sobre las ayudas de Estado. Por lo tanto, la conclusión es que las disposiciones de los artículos 107 TFUE, 108 TFUE y 109 TFUE se aplican a las ayudas concedidas por los Estados miembros en el ámbito de la energía nuclear.

39. La República de Austria parece estar conforme con esto. No obstante, sostiene que, si se admite que las normas sobre ayudas estatales (que persiguen el objetivo del TFUE de lograr o mantener una competencia sin distorsiones) son aplicables en el ámbito de la energía nuclear, también deben tenerse en cuenta los demás objetivos del Tratado, como la protección del medio ambiente, el principio de «quien contamina paga» y el artículo 37 de la Carta (relativo a la protección del medio ambiente).

40. Por mi parte, sin embargo, no comparto esta tesis. En lo esencial, es como decir que la energía nuclear, de por sí, no está en consonancia con los objetivos de medio ambiente del TFUE y que, por lo tanto, no debería permitirse ninguna forma de ayuda de Estado dirigida a facilitar la construcción o la explotación de tales centrales.

41. Obviamente, es cierto que, desde el punto de vista político, las ventajas (o, según proceda, los inconvenientes) de la energía nuclear son objeto de un encendido debate en muchos Estados miembros y se trata de un tema respecto al cual actualmente no existe un verdadero consenso. Hay quien considera que la sombra de Three Mile Island, de Fukushima y, sobre todo, de Chernobyl, se cierne sobre la construcción y el desarrollo de toda central nuclear, y que esta experiencia basta para demostrar la existencia de un grave riesgo medioambiental cuya eliminación es absolutamente imposible. Otros entienden que, al proporcionar una fuente de energía sostenible y baja en carbono, la energía nuclear debe formar parte de la cesta energética, si es que queremos poner fin a la dependencia de los combustibles fósiles y se quieren alcanzar los objetivos en el ámbito del cambio climático.

42. Es evidente que el Tribunal de Justicia carece de las atribuciones y, lo que no es menos importante, de la legitimidad democrática para decidir sobre estas cuestiones. A mi parecer, basta con señalar que, si el desarrollo de la energía nuclear, tal como queda de relieve en el Tratado Euratom, es un objetivo claramente definido del Derecho primario de la Unión, no puede quedar jurídicamente supeditado a otros objetivos (incluso contradictorios) del TFUE. Además, el claro tenor del artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, reconoce abiertamente el derecho de los Estados miembros a elegir «entre distintas fuentes de energía y [determinar] la estructura general de su abastecimiento energético», derecho que, si un Estado miembro lo cree conveniente, debe ampliarse al desarrollo de la energía nuclear y a las centrales nucleares, como parte de sus fuentes de energía.

43. Cualquier otra conclusión significaría, a fin de cuentas, privar de efecto útil y de todo contenido al artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom y al artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo.

18 Véase, implícitamente, la sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622). Véanse también las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2018:972), punto 42, así como las sentencias citadas por el Tribunal General en el apartado 73 de la sentencia recurrida, concretamente las sentencias de 29 de marzo de 1990, *Grecia/Consejo* (C-62/88, EU:C:1990:153), apartado 17 y de 12 de abril de 2005, *Comisión/Reino Unido* (C-61/03, EU:C:2005:210), apartado 44, además del Dictamen 1/94 (Acuerdos anexos al Acuerdo de la OMC), de 15 de noviembre de 1994 (EU:C:1994:384), apartado 24.

## 2) Operatividad del primer motivo invocado ante el Tribunal de Justicia

44. A continuación, es preciso analizar la alegación de la Comisión según la cual el primer motivo es inoperante. A este respecto, la Comisión alude al apartado 85 de la sentencia recurrida y alega que esta parte de la sentencia no ha sido rebatida por la República de Austria.<sup>19</sup> En opinión de la Comisión, la cuestión de si toda medida de ayuda debe perseguir un «interés común» o un «interés público» es irrelevante, pues el Tribunal General afirmó en dicho apartado que, a la hora de aplicar el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), ha de distinguirse entre el objetivo perseguido por un Estado miembro y el requisito de que la ayuda estatal no altere las condiciones de los intercambios de una forma contraria al interés común. Basándose en este apartado, la Comisión alega que el Tribunal General no tuvo en cuenta que la ayuda, para ser lícita con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), debía perseguir un interés público. Por lo tanto, si la República de Austria entiende que el criterio correcto debió haber sido un examen del «interés común», y no del «interés público», la Comisión considera que el Tribunal General no aplicó ni uno ni otro en su sentencia.

45. Por mi parte, no estoy de acuerdo con esta valoración. En el apartado 87 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaraba que «no puede deducirse que *los objetivos de interés público que pueda perseguir un Estado miembro* se limiten a aquellos objetivos comunes al conjunto o a la mayoría de los Estados miembros». <sup>20</sup> Esto significa que el Tribunal General tuvo en cuenta el objetivo de la ayuda, el cual, a su parecer, debe consistir en un interés público. Y el Tribunal General tampoco tenía por qué «reinterpretar» el concepto de «interés común» utilizado en la sentencia del Tribunal General en el asunto T-177/07, Mediaset/Comisión,<sup>21</sup> de manera que significase «interés público» en oposición a «interés privado»,<sup>22</sup> si no consideraba relevante este criterio.<sup>23</sup>

46. Tampoco puedo estar de acuerdo con el argumento de la Comisión en el sentido de que el Tribunal General no aplicó un criterio específico que exigiese que la ayuda en cuestión persiga un «interés público», pues facilitar el desarrollo de «determinadas actividades económicas» [este requisito se menciona expresamente en el tenor del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)] constituye, de por sí, ese «interés público», o porque, en realidad, las expresiones «interés común» e «interés público» son equivalentes. Por poner solo tres ejemplos: primero, en el apartado 48 de la sentencia recurrida, el Tribunal General afirmaba que, «para que pueda declararse que una ayuda es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), debe tener por objeto el desarrollo de una actividad *que constituya un objetivo de interés público [...]*». <sup>24</sup> Segundo, en el siguiente apartado, el Tribunal General considera que procede examinar, en primer lugar, el *objetivo de interés público* invocado por el Reino Unido.

47. Y tercero, al remitirse a su sentencia en el asunto Mediaset/Comisión,<sup>25</sup> el Tribunal General aclaró que sí atiende a esta exigencia, aunque solo sea para excluir los «intereses privados». <sup>26</sup> En los apartados 79 a 128 de la sentencia recurrida, bajo el epígrafe «Sobre las alegaciones dirigidas a cuestionar la conclusión a la que llega la Comisión en cuanto a que el fomento de la energía nuclear constituye un objetivo de interés “común”», se utiliza dieciséis veces el concepto de «objetivo de interés público» (incluso al referirse a la Decisión impugnada, cuando la Comisión habla de «un objetivo de interés común»). <sup>27</sup> En esas referencias, el Tribunal General se ocupa de la cuestión de si la promoción

19 Dado que la República de Austria se refiere a los apartados 79 y siguientes al mencionar la motivación del Tribunal General a la que se opone, no queda del todo claro si esta parte de la sentencia ha sido impugnada o no.

20 El subrayado es mío.

21 Sentencia de 15 de junio de 2010 (EU:T:2010:233), apartado 125.

22 Apartado 86 de la sentencia recurrida.

23 Ante el Tribunal General, la República de Austria había invocado esta sentencia en apoyo de su tesis según la cual la ayuda debe perseguir un objetivo de interés común claramente definido.

24 El subrayado es mío.

25 Sentencia de 15 de junio de 2010 (T-177/07, EU:T:2010:233), apartado 125

26 Apartado 86 de la sentencia recurrida.

27 Apartado 108 de la sentencia recurrida, en referencia al considerando 374 de la Decisión impugnada.

de la energía nuclear persigue un objetivo de interés público en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y no de si este puede ser un interés privado más que un interés público. Aunque la Comisión puede estar en lo cierto cuando afirma que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), no exige que las ayudas deban perseguir un interés público para ser compatibles con el mercado interior, ese argumento no fue expresamente corroborado por el Tribunal General en la sentencia recurrida.

48. Por lo tanto, no considero que el primer motivo de casación sea inoperante por esta razón. Antes bien, se trata de un motivo que debe ser examinado debidamente por el Tribunal de Justicia.

3) «Interés público» o «interés común» como exigencias del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)

49. En lo esencial, la República de Austria alega que, para que sea aplicable el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), la ayuda debe perseguir un «interés común», lo cual solo puede suceder si *todos* los Estados miembros están de acuerdo con ese interés. El Tribunal General acogió la postura contraria en los apartados 79 y siguientes de la sentencia recurrida. Esta cuestión presenta una doble faceta. Primero, si el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), contiene un requisito adicional que no se expresa en su tenor literal, concretamente, que la ayuda deba perseguir un «interés común» y, si es así, en qué consiste este «interés común». Segundo, si se confirma la existencia de tal requisito adicional, se plantea la cuestión añadida de si este «interés común» debe considerarse desde el punto de vista de todos los Estados miembros.

50. Al valorar estas cuestiones debe tenerse en cuenta que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación para examinar si, a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), una ayuda de Estado es compatible con el mercado interior. Cualquier ejercicio de este tipo implica consideraciones de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario.<sup>28</sup> En consecuencia, el control jurisdiccional que se aplica al ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como a controlar la exactitud de los hechos alegados y la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto al apreciar los hechos o de desviación de poder.<sup>29</sup>

51. En relación con esta amplia facultad de apreciación, en primer lugar quisiera ocuparme de la alegación de la República de Austria según la cual, al exigir solamente que la medida favorecida con la ayuda de Estado persiga un «interés público» y no un «interés común», el Tribunal General se apartó de la práctica de la Comisión y de la jurisprudencia predominante. En apoyo de la primera afirmación, la República de Austria cita una serie de instrumentos de Derecho no vinculantes, ninguno de los cuales es aplicable siquiera al presente asunto.<sup>30</sup> Asimismo, se remite a la Decisión impugnada, que ciertamente, en su apartado 9.2, trata la cuestión de si la ayuda persigue un «interés común».<sup>31</sup> En apoyo de la segunda afirmación, cita las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Philip Morris Holland/Comisión,<sup>32</sup> Deufil/Comisión<sup>33</sup> y España/Comisión.<sup>34</sup>

28 Sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris Holland/Comisión (C-730/79, EU:C:1980:209), apartado 24, y de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión (C-310/85, EU:C:1987:96), apartado 18.

29 Sentencias de 26 de septiembre de 2002, España/Comisión (C-351/98, EU:C:2002:530), apartado 74, y de 11 de septiembre de 2008, Alemania y otros/Kronofrance (C-75/05 P y C-80/05 P, EU:C:2008:482), apartado 59.

30 La República de Austria se refiere a los principios de la evaluación de las ayudas de Estado que contiene el capítulo 3 de la Comunicación de la Comisión — Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (DO 2014, C 198, p. 1), apartado 35; a los mencionados en el capítulo 3.1 de la Comunicación de la Comisión — Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (DO 2014, C 200, p. 1), apartados 26 y siguientes, y a los mencionados en el apartado 33 de Comunicación de la Comisión — Directrices para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (DO 2013, C 25, p. 1), y en el apartado 26 de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (DO 2013, C 209, p. 1), todas las cuales aluden, como criterio de valoración, a la contribución a un «objetivo de interés común».

31 Véanse los considerandos 366 a 374 de la Decisión impugnada. La decisión de iniciar el procedimiento de investigación formal (DO 2014, C 69, p. 60), apartados 237 a 267, fue incluso más detallada a este respecto.

32 Sentencia de 17 de septiembre de 1980 (730/79, EU:C:1980:209), apartado 26.

33 Sentencia de 24 de febrero de 1987 (310/85, EU:C:1987:96), apartado 18.

34 Sentencia de 19 de septiembre de 2002 (C-113/10, EU:C:2002:507), apartado 67.

52. Dado que la Comisión carece de competencias legislativas en el ámbito de las ayudas estatales, lógicamente ninguna comunicación, directriz o marco que apruebe pueden ser vinculantes por sí mismos. Si las comunicaciones y directrices a que se refiere la República de Austria fuesen aplicables a las circunstancias del presente asunto, ciertamente podrían imponer un límite al ejercicio de la discrecionalidad de la Comisión.<sup>35</sup> Sin embargo, aun en tal supuesto, la Comisión solo estaría vinculada en la medida en que dichos textos no se apartasen de la correcta aplicación de las disposiciones del TFUE, toda vez que, como es lógico, las directrices y comunicaciones que emanan de la Comisión no pueden contradecir dichas disposiciones.<sup>36</sup>

53. Todo esto significa que ni siquiera una postura coherente de la Comisión en cuanto a la cuestión de lo que constituye un objetivo de «interés común» impediría al Tribunal General (o, en este caso, al Tribunal de Justicia) considerar que no se trata de un requisito indispensable para la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). En cuanto a la jurisprudencia citada por la República de Austria, propongo examinar la cuestión de si cualquier exigencia de que la ayuda persiga un objetivo de «interés común» constituye una desviación respecto de la jurisprudencia anterior, junto con la cuestión de si, para que un interés se considere «común», todos los Estados miembros deben estar de acuerdo con él en un momento dado.<sup>37</sup>

54. Respecto a la correcta aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), dicha disposición dice que una ayuda de Estado *puede* ser compatible con el mercado común si: i) facilita el desarrollo de determinadas actividades económicas y ii) no altera las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común. En los términos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), no se encuentra indicio alguno de otros requisitos que deban cumplir estas «actividades económicas». Existe en ese precepto un claro contraste con la letra b) del mismo precepto, donde claramente se definen las ayudas como destinadas a «fomentar la realización de un proyecto importante de *interés común europeo*».<sup>38</sup>

55. No obstante, el Tribunal General ha declarado en diversas ocasiones, en asuntos invocados por la República de Austria, que, «para ser compatible con el mercado común en el sentido del [artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)], una ayuda *debe perseguir un objetivo de interés común* y ser necesaria y proporcionada a tal finalidad».<sup>39</sup> En cuanto a la Comisión, en su decisión de iniciar el procedimiento de investigación dedicó treinta y un apartados a estudiar la cuestión de si la ayuda perseguía un objetivo de interés común y, en la Decisión impugnada, la sección 9.2 se ocupó de la misma cuestión para concluir que «las medidas de ayuda destinadas a fomentar la energía nuclear persiguen un objetivo de interés común [...]».<sup>40</sup>

35 Sentencia de 11 de septiembre de 2008, Alemania y otros/Kronofrance (C-75/05 P y C-80/05 P, EU:C:2008:482), apartado 60 y jurisprudencia citada. Véanse también las sentencias de 30 de septiembre de 2003, Freistaat Sachsen y otros/Comisión (C-57/00 P y C-61/00 P, EU:C:2003:510), apartado 53, y de 21 de julio de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión (C-459/10 P, no publicada, EU:C:2011:515), apartado 38.

36 Sentencias de 11 de septiembre de 2008, Alemania y otros/Kronofrance (C-75/05 P y C-80/05 P, EU:C:2008:482), apartado 65, y de 21 de julio de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión (C-459/10 P, no publicada, EU:C:2011:515), apartado 38, donde el Tribunal de Justicia declaró de forma inequívoca que solo en el ámbito de la excepción que contiene el Tratado [en este caso, el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)] se debe examinar la validez de la Decisión impugnada, y no en referencia a una supuesta práctica anterior.

37 En los puntos 65 y siguientes de las presentes conclusiones.

38 El subrayado es mío.

39 Sentencia de 15 de junio de 2010, Mediaset/Comisión (T-177/07, EU:T:2010:233), apartado 125; el subrayado es mío. En las sentencias de 14 de enero de 2009, Kronoply/Comisión (T-162/06, EU:T:2009:2), apartado 74, y de 11 de diciembre de 2014, Austria/Comisión (T-251/11, EU:T:2014:1060), apartado 208, invocadas por la República de Austria, el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal General, respectivamente, respaldaron las decisiones de la Comisión donde se valoró si la ayuda presentaba un objetivo de interés común o contribuía a un objetivo de interés común, sin entrar a valorar la cuestión de si la ayuda concreta realmente era favorable a un interés común.

40 Apartados 237 a 267.

56. El artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), está integrado en el título VII, capítulo 1 del citado Tratado, que lleva por título «Normas sobre competencia». Como parte del capítulo sobre competencia, el objetivo de la disposición consiste en evitar las distorsiones de la competencia y los efectos negativos sobre el comercio. Su ubicación en el Tratado no pretende otorgar a la Comisión nuevas competencias, por ejemplo, en forma de facultad de intervención, para velar por que los Estados miembros empleen los fondos públicos de manera eficaz y eficiente.

57. Por lo tanto, no hay exigencia alguna de que la ayuda cumpla más objetivos que los expresamente mencionados en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Conforme a su tenor literal y a la situación de la disposición en el TFUE, una ayuda de ese tipo, para ser compatible con el Tratado, no necesita perseguir un «objetivo de interés común» ni un «objetivo de interés público». Le basta con «facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas» y no «alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común». De por sí, no puede prosperar la alegación de la República de Austria según la cual el Tribunal General incurrió en error de Derecho cuando consideró que la ayuda solo debe atender a un interés «público» y no a un interés «común», pues, en mi opinión y en contra de lo que afirmó el Tribunal General en la sentencia recurrida, no es necesario que las ayudas estatales cumplan ninguno de estos dos criterios.

58. A este respecto, quizá solo sea necesario añadir que las declaraciones del Tribunal General en una línea jurisprudencial iniciada con asuntos como Mediaset/Comisión<sup>41</sup> en adelante, en el sentido de que toda ayuda aprobada con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), debe perseguir un objetivo de «interés común», no son correctas desde el punto de vista jurídico. Como acabo de señalar, el actual texto del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), no contiene tal exigencia, aunque sí esté recogida en la letra b) del mismo apartado («ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo»).

59. En cambio, todo lo que exige el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), es que la ayuda «facilite el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas». Es cierto que la expresión «interés común» también aparece en esta disposición, pero también contiene una condición negativa, concretamente, que las ayudas «no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común». Aquí, el término «interés común» se utiliza en un contexto claramente distinto. Mediante esta condición negativa se pretende incorporar principios como el de proporcionalidad y el de necesidad al régimen de aprobación de ayudas; del tenor y de la estructura de todo el apartado se deduce que esto *no* significa que, a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), el objetivo *mismo* de la ayuda deba perseguir un interés común. Si se hubiese querido que fuera así, los redactores de esta disposición simplemente podrían haberlo dicho, tal como hicieron en la letra b).

60. Si el Tribunal de Justicia no estuviese de acuerdo con la conclusión de que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), no contiene ninguna exigencia adicional en este sentido, creo que es evidente, en cualquier caso, que toda posible exigencia de que la ayuda concedida al proyecto de Hinkley Point C persiga efectivamente un objetivo de «interés común» ya se ha cumplido. Y ello es así con independencia de si se entiende este criterio en el sentido de que debe haber un objetivo compartido por todos los Estados miembros o no.

41 Sentencia de 15 de junio de 2010, Mediaset/Comisión (T-177/07, EU:T:2010:233).

61. A este respecto procede recordar, ante todo, que todos los Estados miembros de la Unión Europea han aceptado también las disposiciones del Tratado Euratom y están sujetos a ellas. Aun cuando probablemente los Estados miembros hoy en día no estén de acuerdo sobre la cuestión de la energía nuclear y, precisamente por esta razón, no haya sido posible integrar la Euratom en la UE,<sup>42</sup> no deja de ser cierto que el Tratado Euratom permanece prácticamente inalterado desde su entrada en vigor, mientras que los Tratados que rigen la Comunidad Europea y la Unión Europea, obviamente, han sufrido cambios sustanciales.

62. Como ya he indicado en otra parte de las presentes conclusiones,<sup>43</sup> el desarrollo de centrales nucleares (tanto ahora como en la época en que se celebró el Tratado Euratom) es, sin duda, un objetivo fundamental del Tratado Euratom que, obviamente, sigue siendo parte del Derecho primario de la Unión. Por lo tanto, cualquier objetivo de un Tratado inequívocamente declarado, en cualesquiera de los Tratados fundacionales, casi por definición, ha de ser necesariamente un objetivo de interés común a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

63. Al decir esto, no paso por alto la objeción formulada por la República de Austria según la cual, si esta hubiese entendido que era posible favorecer con fondos públicos el desarrollo actual de centrales nucleares, nunca habría suscrito el Tratado Euratom. Sin embargo, con todo respeto he de decir que esta alegación es poco realista, pues, en cualquier caso, resulta difícil interpretar en otro sentido los artículos 1 o 2, letra c), del Tratado Euratom (disposiciones de las que me voy a ocupar con mayor detenimiento en estas conclusiones), en relación con el artículo 106 *bis*, apartado 3, del mismo Tratado.

64. Por descontado, es cierto que no se obliga a ningún Estado miembro a permitir el funcionamiento de centrales nucleares ni a prestar apoyo financiero a dichas centrales en caso de que ya las hubiera en su territorio. Pero este no es el problema. Si un Estado miembro avanza hacia «la creación y crecimiento [...] de industrias nucleares»<sup>44</sup> construyendo centrales nucleares, lo hace de conformidad con una disposición expresa (el artículo 1 en relación con el artículo 192 del Tratado Euratom) del Derecho primario de la Unión, que, de nuevo casi por definición, necesariamente constituye un asunto de «interés común» a efectos de las ayudas estatales. Sin embargo, la República de Austria objeta que la jurisprudencia relativa al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), se basa en la existencia de un interés común y colectivo de los Estados miembros o de la Unión, respectivamente, que en su opinión no existe, precisamente, por su propia oposición al desarrollo actual de la energía nuclear. A tal fin, se remite a tres resoluciones del Tribunal de Justicia que, a su parecer, corroboran esta postura. Dado que la República de Austria invoca los mismos pasajes de las mismas sentencias para fundamentar su argumento de que sería desviarse de la anterior jurisprudencia si el Tribunal de Justicia no aplicase el criterio de que la ayuda debe perseguir un interés común, voy a tratar este tema al mismo tiempo.

65. Por lo que respecta a la primera de las resoluciones citadas, Philip Morris Holland/Comisión (C-730/79),<sup>45</sup> la República de Austria invoca el siguiente pasaje (en los apartados 24 a 26 de dicha sentencia):

«Procede recordar que la Comisión disfruta de facultades discrecionales cuyo ejercicio implica apreciaciones de carácter económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario. [...]

42 Véase Kahl, W. «Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon», *Europarecht*, n.º 5, 2009, 601 a 621. Kahl observa que el Consejo Europeo de Laeken de 2001 ya decidió en contra de la integración de la Euratom en la UE, debido a las diferencias políticas que se esperaba que hubiese. Esto llevó a la inclusión de un solo apartado en la sección «Otras decisiones», en que se mencionaba la importancia de la seguridad en el sector nuclear, en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, CONV 621/03, página 1. Véase también la sección III, apartado 11, de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007, 7224/1/07 REV 1, que da testimonio de las discrepancias existentes.

43 Punto 42.

44 Véase el artículo 1 del Tratado Euratom.

45 Sentencia de 17 de septiembre de 1980 (730/79, EU:C:1980:209).

[...] La valoración de la Comisión se basa, en su mayor parte, en la idea de que el previsto incremento en la producción de cigarrillos se exportaría a otros Estados miembros [...] lo cual se opone a la opinión de que las condiciones de los intercambios comerciales no se verían afectadas por esta ayuda de forma contraria al interés común.»

66. Este pasaje trata de la aplicación de la condición negativa del artículo 92 CEE, apartado 3, letra c) [actualmente, artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)]. La cuestión que allí se planteaba era si la ayuda controvertida alteraba los intercambios en un grado inaceptable y, a este respecto, obviamente debían tenerse en cuenta las repercusiones sobre el mercado único en su conjunto. Sin embargo, la cuestión que el Tribunal de Justicia debe examinar en el presente asunto (si la ayuda debe servir a un objetivo de interés común) es lógicamente anterior a la recién formulada. Aun cuando se adoptase una postura diferente en cuanto al aspecto del interés común, en la citada sentencia no hay dato alguno que señale la necesidad de considerar los objetivos políticos concretos de cada Estado miembro.

67. Lo mismo se puede decir de la segunda resolución invocada en este sentido, la sentencia dictada en el asunto Deufile/Comisión.<sup>46</sup> En él la Comisión había denegado una propuesta de ayuda regional para desarrollar un determinado sector económico en Alemania. Inicialmente, el Tribunal de Justicia reiteró (en el apartado 18 de dicha sentencia) la declaración formulada en el apartado 24 de la sentencia dictada en el asunto Philip Morris Holland/Comisión,<sup>47</sup> y señaló a continuación lo siguiente:

«La Comisión no ha sobrepasado en absoluto los límites de su facultad discrecional al estimar que la concesión de una ayuda a una inversión que aumenta la capacidad de producción de un sector que es ya ampliamente excedentario, es contraria al interés común [...]»<sup>48</sup>

68. Sin embargo, estos pasajes son absolutamente intachables en cuanto a que la reiteración de la fórmula utilizada en la sentencia Philip Morris Holland/Comisión<sup>49</sup> vuelve a tratar de la aplicación de la segunda parte del artículo 92 CEE, apartado 3, letra c) [actualmente, artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)], como cuestión diferente de la del «interés común», que es una condición positiva relativa a si las ayudas sirven a un objetivo de interés común. Si bien es cierto que el Tribunal de Justicia declaró que la ayuda era «contraria al interés común», ello debe verse en el contexto específico de otro criterio expresamente recogido en la primera parte del artículo 92 CEE, apartado 3, letra c) [actualmente, artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)]. Dicho de otra manera, la ayuda de Estado allí propuesta no superaba el examen pertinente porque no podía afirmarse que la ayuda para un sector que ya era excedentario fuera a «facilitar el desarrollo de una determinada actividad económica». En cualquier caso, nada en dicho pasaje sugiere que un interés común deba ser compartido por todos los demás Estados miembros.

46 Sentencia de 24 de febrero de 1987 (EU:C:1987:96).

47 Sentencia de 17 de septiembre de 1980 (730/79, EU:C:1980:209).

48 Sentencia de 24 de febrero de 1987, Deufile/Comisión (C-310/85, EU:C:1987:96), apartado 18.

49 Sentencia de 17 de septiembre de 1980 (730/79, EU:C:1980:209), apartado 24.

69. En la tercera resolución, Reino de España/Comisión (C-113/00),<sup>50</sup> trataba de un régimen de ayuda español para los agricultores de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La República de Austria invoca, en particular, el apartado 67 de dicha sentencia, donde se vuelve a reproducir el apartado 24 de la sentencia en el asunto Philip Morris Holland/Comisión.<sup>51</sup> El pasaje correspondiente de la sentencia en el asunto Reino de España/Comisión<sup>52</sup> presenta el siguiente tenor:

«No obstante, la diferencia de redacción entre las letras a) y c) del artículo 87 CE, apartado 3, no puede llevar a considerar que la Comisión no deba tener en absoluto en cuenta el interés comunitario cuando aplica la primera de estas dos disposiciones, y que deba limitarse a comprobar el carácter específicamente regional de las medidas de que se trate, sin evaluar su incidencia sobre el mercado o mercados correspondientes en el conjunto de la Comunidad. En efecto, en tal supuesto, la Comisión debe no solo comprobar que estas medidas pueden contribuir efectivamente al desarrollo económico de las regiones de que se trata, sino también evaluar el impacto de tales ayudas en los intercambios entre los Estados miembros y, en particular, apreciar las repercusiones sectoriales que pueden provocar a escala comunitaria. Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, el artículo 87 CE, apartado 3, confiere a la Comisión una facultad discrecional cuyo ejercicio requiere apreciaciones de carácter económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario [...]».

70. Pero es evidente que este pasaje, una vez más, se refiere al muy distinto aspecto que suscita la condición negativa contenida en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) [antiguamente, artículo 87 CE, apartado 3, letra c)], es decir, que de la ayuda no tenga repercusiones en el mercado o mercados de que se trate en el conjunto de la Comunidad (actualmente, de la Unión) en forma contraria al interés común. Sin embargo, esto carece de toda relevancia tanto para la diferente cuestión de si la ayuda debe perseguir un objetivo de interés común, como para la cuestión de si un interés debe ser compartido por todos los Estados miembros para ser considerado común.

71. Por lo tanto, ninguna de esas tres sentencias sirve para fundamentar la alegación de la República de Austria según la cual, a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), es un requisito indispensable que la ayuda persiga un objetivo de interés común. Y tampoco se dice en ellas que un interés común sea un interés compartido por todos los Estados miembros.

72. También se ha de tener en cuenta que todos los Estados miembros han firmado y ratificado el Tratado Euratom y se han adherido a él. Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, debe entenderse que todos ellos han dado su consentimiento general al desarrollo de nuevas centrales nucleares. Es cierto que algunos Estados miembros (como la República de Austria) han decidido no facilitar, o incluso no permitir, el desarrollo de nuevas centrales nucleares en sus territorios. Sin embargo, al aceptar los objetivos del Tratado han dado fe de su aceptación incondicional (al menos, en principio) del derecho de los demás Estados miembros a desarrollar centrales nucleares *en sus propios territorios* si lo desean.

73. En consecuencia, desde cualquier consideración jurídica, el desarrollo de centrales nucleares es un objetivo de interés común a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), al cual precisamente han prestado su consentimiento todos los Estados miembros, aunque solo sea con motivo de su aceptación del Tratado Euratom. Por lo tanto, aun admitiendo (en contra de mi propia opinión) que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), solo es de aplicación si la ayuda de Estado persigue un objetivo de interés común, el Tribunal General no ha incurrido en error jurídico alguno. Quisiera añadir también (en aras de la integridad) que el desarrollo de centrales nucleares también constituye un objetivo de interés público, en contraposición con los de interés privado.

50 Sentencia de 19 de septiembre de 2002 (C-113/00, EU:C:2002:507).

51 Sentencia de 17 de septiembre de 1980 (730/79, EU:C:1980:209).

52 Sentencia de 19 de septiembre de 2002, (C-113/00, EU:C:2002:507), apartado 67.

***c) Construir centrales nucleares no es fomentar la energía nuclear conforme al Tratado Euratom***

74. Por otro lado, la República de Austria rebate la conclusión a la que llega el Tribunal General en el apartado 97 de la sentencia recurrida en el sentido de que, a la luz de los artículos 1, apartado 2, y 2, letra c), del Tratado Euratom, el Reino Unido tenía derecho a crear incentivos para la generación de nuevas capacidades de producción de energía nuclear. En cambio, la República de Austria considera que, atendiendo al tenor del artículo 2, letra c), del Tratado Euratom, este no ampara el fomento de la construcción de nuevas centrales nucleares ni la sustitución de las existentes por tecnologías más modernas ya desarrolladas. A este respecto procede señalar, en primer lugar, que el artículo 1 del Tratado Euratom declara que el objetivo fundamental del Tratado es establecer las «condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares». A continuación, el artículo 2, letra c), dispone que, «para el cumplimiento de su misión», Euratom deberá «facilitar las inversiones y garantizar, fomentando especialmente las iniciativas de las empresas, el establecimiento de las instalaciones básicas necesarias para el desarrollo de la energía nuclear en la Comunidad». Aparte de esto, los artículos 40 y 41 del Tratado Euratom en relación con su anexo II, punto 11, también ponen de relieve que el Tratado contempla la inversión en reactores nucleares. Por último, de conformidad con el artículo 192 del Tratado Euratom, los Estados miembros deberán facilitar el cumplimiento de la misión de la Comunidad.

75. Quizá, lo primero que haya que decir acerca de estas disposiciones generales es que presuponen necesariamente la existencia de centrales nucleares, al menos, en algunos Estados miembros, pues sin ellas no puede haber energía nuclear. Además, sin energía nuclear no habría tenido mucho sentido constituir Euratom ni, por lo demás, celebrar el Tratado Euratom.

76. En segundo lugar, es evidente que la intención de los Estados miembros era que el Tratado Euratom fuese un instrumento vivo, capaz de evolucionar orgánicamente y adaptarse a las circunstancias del momento, obviamente, dentro sus propios límites. Esto basta, por sí mismo, para desechar el argumento formulado por la República de Austria según el cual las citadas disposiciones del Tratado Euratom no amparan ni la construcción de nuevas centrales nucleares ni la sustitución y modernización de las centrales obsoletas por otras tecnologías más modernas, ya desarrolladas.

77. Si este argumento fuese correcto, significaría, por ejemplo, que el Tratado Euratom solo habría sido aplicable durante la primera fase de la construcción de centrales nucleares en los años sesenta y setenta. También significaría que el Tratado Euratom no sería aplicable a las circunstancias actuales, a medida que aquella primera hornada de centrales nucleares hubieran sido progresivamente desmanteladas, modernizadas o sustituidas. Sin embargo, es evidente que los redactores del Tratado Euratom tenían intención de que este fuese aplicable indefinidamente. No hay motivo alguno para pensar que su ámbito de aplicación hubiese de estar limitado, básicamente, a la primera hornada de construcción de centrales nucleares.

78. En tercer lugar, en cualquier caso, este argumento de la República de Austria no se ve respaldado por el tenor literal del propio Tratado Euratom. No en vano, el artículo 1 declara que uno de los objetivos del Tratado es establecer las condiciones necesarias «para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares». De igual manera, el artículo 2, letra c), de dicho Tratado declara que una de las tareas de Euratom es, en particular, fomentar «las iniciativas de las empresas, el establecimiento de las instalaciones básicas necesarias para el desarrollo de la energía nuclear en la Comunidad». Es evidente que estas disposiciones contemplan el crecimiento y desarrollo de la industria nuclear, entre otras vías, mediante la participación de las empresas privadas en dicho objetivo, tal como deja patente el artículo 2, letra c). Con el debido respeto, el argumento contrario propuesto por la República de Austria en la vista de 28 de enero de 2020, en el sentido de que el artículo 2, letra c), del Tratado Euratom no tenía este significado en absoluto, sino que versaba sobre el posible desarrollo de nuevas tecnologías, es poco realista.

79. Por último, de nuevo es necesario hacer referencia al artículo 194 TFUE, apartado 2, en este contexto. Por supuesto, la mencionada disposición debe ser considerada en relación con el Tratado Euratom. Como ya he señalado, su párrafo segundo dispone que la competencia general de la Unión en el ámbito de la energía no afectará al derecho de los Estados miembros «a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético».

80. De esta disposición se desprende con toda claridad que el derecho que, en principio, asiste a cada Estado miembro a elegir su propia cesta energética (ya sean combustibles fósiles, renovables como la energía solar y la eólica o, como en este caso, la energía nuclear) es, a todos los efectos posibles, inviolable. Tal como ha alegado el Reino Unido en sus observaciones, este Estado miembro ha decidido apoyar la energía nuclear como «elemento estable y bajo en carbono, dentro de su amplia cesta energética».

81. Todo esto refuerza la conclusión de que los objetivos y competencias del Tratado Euratom pueden interpretarse lícitamente en el sentido de que se extienden a la construcción de modernas centrales nucleares por los Estados miembros, y no solo a las que ya estuviesen previstas o proyectadas en la época en que se promulgó el Tratado Euratom. El tenor y el enfoque de conjunto del Tribunal General en la sentencia recurrida es perfectamente coherente con esta interpretación de las mencionadas disposiciones.

***d) Al determinar si las ayudas promueven un objetivo de interés común, el Tribunal General debería haber tenido en cuenta otros objetivos del TFUE***

82. En el apartado 517 de la sentencia recurrida por la República de Austria, el Tribunal General declaró que, al margen de si la Comisión debió haber tenido en cuenta estos principios, sería incoherente con el artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom interpretar los principios de protección del medio ambiente, de precaución, de «quien contamina paga» y de sostenibilidad en el sentido de que se oponen a la concesión de ayudas estatales para la construcción o explotación de una central nuclear.

83. Por otro lado, la República de Austria alega que si, a pesar del artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom, se aplica el artículo 107 TFUE a una central nuclear, también se han de aplicar otros principios del Derecho de la Unión, como el de protección del medio ambiente, que incluye la protección de la salud, a los que se refieren el artículo 37 de la Carta y el artículo 11 TFUE. Además, la República de Austria alega que el artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom no debe ser invocado para justificar ayudas estatales, pues esa disposición versa, ante todo, sobre los conflictos relativos al fundamento jurídico de la actuación legislativa, conflictos que no se plantean en el presente asunto. Dichos argumentos merecen la siguiente respuesta.

84. En primer lugar, en contra de lo que sucede en el ámbito de las ayudas estatales, el Tratado Euratom se ocupa de los aspectos medioambientales en el capítulo 3 del título II, que lleva el epígrafe de «Protección sanitaria».<sup>53</sup> Estas disposiciones son de aplicación preferente, con arreglo al artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom, y no dejan margen para la aplicación de otros principios del Derecho de la Unión en este ámbito.<sup>54</sup>

85. En segundo lugar, el hecho de que una disposición hubiera podido concebirse inicialmente para resolver conflictos relativos al fundamento jurídico de las medidas no impide aplicarla a otras cuestiones. Esto es así, en particular, porque ni el tenor del artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom ni su contexto (fue extraída de la sexta parte del Tratado CE, que contenía las disposiciones generales y finales, para incluirla en el capítulo del Tratado Euratom titulado «Aplicación de determinadas disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea») corroboran tal limitación a su aplicación.

86. En tercer lugar, el artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom no es la única disposición que se debe tener en cuenta con respecto al abastecimiento energético de los Estados miembros. Si se hubiesen otorgado a la Comisión competencias más amplias para valorar las decisiones sobre ayudas estatales de los Estados miembros atendiendo a principios distintos de los establecidos en el artículo 107 TFUE, con ello se habría limitado claramente la autonomía de los Estados miembros en este ámbito. La cuestión es si los Tratados permiten realmente esta limitación. Del ámbito de la «Energía» se ocupa el título XXI del TFUE. Con arreglo al artículo 4 TFUE, apartado 2, letra i), esta es un área de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. El artículo 194 TFUE, apartados 1 y 2, párrafo primero, obliga al Parlamento Europeo y al Consejo a establecer las medidas necesarias para alcanzar determinados objetivos relacionados con el sector energético, «en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente». Como ya he señalado, el artículo 194 TFUE, apartado 2, también es inequívoco al declarar que dichas medidas «no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar [...] sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía».<sup>55</sup>

87. Lo que se deduce de aquí es que se ha de respetar y reconocer el margen de discrecionalidad de los Estados miembros en relación con su abastecimiento energético. A este respecto, el artículo 194 TFUE, apartado 2, constituye una importante corrección del equilibrio entre las funciones que corresponden a los Estados miembros y a la Unión en el ámbito de la política energética. Por lo tanto, tan solo por estas razones, no parece oportuno permitir que la Comisión considere objetivos de la Unión distintos de la protección del mercado común, expresamente mencionado en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), al valorar una ayuda de Estado en el sector energético.<sup>56</sup>

88. Asimismo, ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ni la del Tribunal General, ni siquiera en ámbitos al margen del sector energético, lo exigen a la Comisión o la facultan para hacerlo.

53 Véanse también el preámbulo, «PREOCUPADOS por establecer condiciones de seguridad que eviten todo riesgo para la vida y la salud de las poblaciones», así como el artículo 2, letra b), del Tratado Euratom.

54 Los hechos del presente asunto son muy diferentes de los que dieron lugar a la sentencia de 12 de abril de 2005, Comisión/Reino Unido (C-61/03, EU:C:2005:210), donde la Comisión quiso invocar una disposición del Tratado Euratom en materia de energía nuclear para fines militares, los cuales están fuera del ámbito de aplicación del Tratado Euratom. A este respecto, en el apartado 44 de la sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, «mientras [el Tratado Euratom] no proporcione a la Comunidad un instrumento específico para alcanzar [el objetivo de protección de la salud de la población y del medio ambiente contra los peligros que entraña la utilización de la energía nuclear, incluida la que tiene fines militares], no se puede excluir la posibilidad de adoptar medidas adecuadas sobre la base de las disposiciones pertinentes del Tratado CE [...]». Los hechos de este asunto son también muy diferentes de los que dieron lugar a la sentencia de 27 de octubre de 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660), que versaba sobre la aplicación del principio de igualdad, respecto al cual el Tratado Euratom no contiene ninguna norma concreta (véanse los apartados 87 a 91 de la sentencia) y cuya aplicación, como señala la República Eslovaca en el presente asunto, no llega a conclusiones contrarias a los objetivos del Tratado Euratom.

55 Véase también la norma de procedimiento que contiene el artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c), en caso de que la Unión Europea actúe en este ámbito, así como la declaración n.º 35 adjunta al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, firmada el 13 de diciembre de 2017.

56 Por todo ello, Austria tampoco puede invocar los asuntos ajenos al ámbito de las ayudas estatales.

89. Los principios específicos aludidos por la República de Austria, que, en su opinión, ya debieron haber sido tenidos en cuenta al valorar si la ayuda perseguía un objetivo de interés común, son la protección del medio ambiente, el principio de precaución, el principio de «quien contamina paga» y el principio de sostenibilidad. Sin embargo, tal como acertadamente observó el Tribunal General en el apartado 515 de la sentencia recurrida, la Comisión solo hubiera debido tener en cuenta estos principios si realmente los hubiese perseguido el Reino Unido con su medida de ayuda.<sup>57</sup> En tal caso, podrían haber sido examinados por la Comisión para comprobar si las medidas eran adecuadas a dicho objetivo.<sup>58</sup> En el presente asunto, sin embargo, el objetivo perseguido era facilitar la producción de energía nuclear, y la Comisión, con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), solo debía valorar si la medida alteraba las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.<sup>59</sup>

90. Tampoco la jurisprudencia posterior se opone a esta conclusión: el Tribunal de Justicia ha declarado que, 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, *en relación con las modalidades de una ayuda tan indisolublemente vinculadas al objeto de la ayuda que sea imposible evaluarlas por separado*.<sup>60</sup> En el presente asunto, tal como señala la Comisión, la República de Austria no ha alegado la existencia de tal vínculo indisoluble; y tampoco existe dicho vínculo. Los principios aludidos por la República de Austria, es decir, la protección del medio ambiente, el principio de precaución, el principio de «quien contamina paga» y el principio de sostenibilidad, pueden ser valorados por separado y, si es preciso, en procedimientos independientes.<sup>61</sup> Cabe señalar que, según el apartado 150 del escrito de contestación de la Comisión, la República de Austria no ha recurrido la posterior decisión sobre el método de tarificación en relación con los contratos de transferencia de residuos nucleares, que también se consideró ayuda de Estado y se declaró compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).<sup>62</sup>

91. El Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno cuando declaró que no debía considerar otros objetivos de los Tratados al determinar si las medidas de ayuda promueven un objetivo de interés común.

57 Véase la sentencia de 3 de diciembre de 2014, *Castelnou Energía/Comisión* (T-57/11, EU:T:2014:1021), apartado 189.

58 Aun cuando la República de Austria alega que estos principios debieron haber sido tenidos en cuenta ya al decidir si las ayudas perseguían un objetivo de interés común, impugna el apartado 517 de la sentencia, que se ocupa de la cuestión de la proporcionalidad de la medida a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), *in fine*. En consecuencia, las consideraciones del Tribunal General en dicha parte de la sentencia recurrida tratan sobre cuestiones de proporcionalidad.

59 Respecto a esta valoración, véanse los puntos 115 y siguientes de las presentes conclusiones.

60 Sentencia de 15 de junio de 1993, *Matra/Comisión* (C-225/91, EU:C:1993:239), apartado 41. Véase también la valoración del Tribunal General a este respecto en las sentencias de 13 de enero de 2004, *Thermenhotel Stoiser Franz y otros/Comisión* (T-158/99, EU:T:2004:2), apartado 159; de 12 de febrero de 2008, *BUPA y otros/Comisión* (T-289/03, EU:T:2008:29), apartado 315, y de 3 de diciembre de 2014, *Castelnou Energía/Comisión* (T-57/11, EU:T:2014:1021), apartados 185 y 190.

61 Por ejemplo, la construcción y explotación de centrales nucleares en el Reino Unido requiere una serie de permisos, licencias y autorizaciones en los que se pueden abordar las cuestiones medioambientales pertinentes. La concesión de tales permisos, licencias y autorizaciones también puede ser impugnada ante los órganos jurisdiccionales. La Comisión también está informada, por ejemplo, de cualquier plan de evacuación de residuos radiactivos de conformidad con el artículo 37 del Tratado Euratom, y se pronuncia sobre dichos planes. Véase, por ejemplo, el Dictamen de la Comisión de 3 de febrero de 2012, relativo al plan de evacuación de los residuos radiactivos procedentes de los dos reactores EPR de la central nuclear Hinkley Point C, situada en Somerset (Reino Unido) (DO 2012, C 33, p. 1).

62 Apartado 359 de la sentencia recurrida, en relación con la Decisión de 9 de octubre de 2015 en el asunto SA.34962, Contrato de residuos para nuevas centrales nucleares (DO 2016, C 161, p. 1).

**2. Segundo motivo: aplicación incorrecta del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), por no haberse definido correctamente el sector económico afectado y por no haberse aplicado el requisito de deficiencia en el mercado**

**a) Resumen de las alegaciones de la República de Austria**

92. En los apartados 105, 139, 140 y 144 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que la promoción de la energía nuclear es la actividad económica afectada en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y que el desarrollo de Hinkley Point C constituye un ejemplo de fomento de la energía nuclear en este sentido. En los apartados 151 y 240 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que la existencia de una deficiencia en el mercado puede ser un dato pertinente a efectos de declarar una ayuda estatal compatible con el mercado interior, pero que su ausencia no supone necesariamente que no se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y que, aun sin una deficiencia en el mercado, la intervención del Reino Unido fue realmente necesaria para conseguir el desarrollo de Hinkley Point C.

93. Mediante su segundo motivo, la República de Austria alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho desde un triple punto de vista.

Primero, al no reconocer que la Decisión impugnada no identificaba la actividad económica pertinente, a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). A este respecto, la República de Austria también alega que el Tribunal General no cumplió con su deber con arreglo al artículo 296 TFUE, apartado 2, de declarar adecuadamente sus motivos de hecho y de Derecho en cuanto a la actividad económica que promueve la ayuda a Hinkley Point C.

En segundo lugar, afirma que el Tribunal General erró al identificar la actividad económica pertinente, pues la actividad económica afectada es la producción de energía, y no la de energía nuclear.

En tercer lugar, alega que el Tribunal General no reconoció que la deficiencia en el mercado es un requisito legal previo para cualquier estimación de necesidades con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

**b) Apreciación**

94. Por lo que respecta a la cuestión de la identificación de la actividad económica que ha de favorecer la ayuda, el Tribunal General no solo desestimó la alegación de que la motivación era incorrecta,<sup>63</sup> sino que recordó que toda la Decisión controvertida parte de la base de que se trata de la generación de electricidad mediante el uso de energía nuclear, y está repleta de referencias en este sentido. Podrían citarse muchos ejemplos al respecto, pero puede bastar con remitirse al considerando 358 de la Decisión impugnada, según el cual:

«La Comisión concluye, por tanto, que el [contrato por diferencias] para [Hinkley Point C] establece las condiciones para el ejercicio de la actividad de producción de electricidad mediante el uso de tecnología nuclear [...]».

<sup>63</sup> Véanse los apartados 155 a 157 y 405 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General se ocupó de las particularidades de la energía nuclear (en especial, respecto a la financiación de las centrales nucleares).

95. Por lo tanto, a mi entender, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno cuando señaló, en el apartado 139 de la sentencia recurrida, que «la alegación de la República de Austria basada en que la Comisión no ha determinado cuál era la actividad económica que supuestamente iban a fomentar las medidas controvertidas debe desestimarse». En dicho apartado, el Tribunal General se remite al considerando 392 de la Decisión impugnada, que es otro ejemplo de clara identificación de la actividad económica. Obviamente, no es admisible que la República de Austria formule esta alegación con la pretensión de que se revise la decisión de la Comisión.<sup>64</sup>

96. Tampoco fue insuficiente la motivación del propio Tribunal General. En primer lugar, procede señalar que es errónea la invocación del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, que hace la recurrente. Conforme a reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación que incumbe al Tribunal General en virtud del artículo 53 en relación con el artículo 36 del Estatuto del Tribunal de Justicia y del artículo 117, letra m), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General no le exige que elabore una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos formulados por las partes en el litigio. La motivación del Tribunal General puede ser, pues, implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control judicial.<sup>65</sup>

97. En los apartados 155 y 156 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó los motivos esgrimidos por la Comisión para fundamentar su valoración y que demuestran la naturaleza específica de la producción de energía nuclear como una actividad económica. Con ello, el Tribunal General claramente satisfizo la mencionada exigencia.

98. En la segunda parte de este motivo, la República de Austria alega que el Tribunal General debió haber declarado que la actividad económica pertinente era la producción de electricidad, y no la producción de energía nuclear. Dicha parte argumenta que lo que cuenta respecto a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales es el producto último, es decir, la electricidad.

99. No puedo estar de acuerdo con esto. Todo el ejercicio que supone la aplicación de las normas sobre ayudas estatales consiste en definir la actividad económica pertinente, a fin de poder valorar si la ayuda de que se trata es necesaria para favorecer el desarrollo económico. Por lo tanto, hay que preguntarse si la ayuda favorecerá el desarrollo de la energía nuclear, como algo distinto de la producción eléctrica en general. La Comisión dispuso de abundantes pruebas (tal como concluyó el Tribunal General<sup>66</sup>) de que el mercado era reacio a afrontar o incluso incapaz de financiar el proyecto de Hinkley Point C si no contaba con las garantías y demás formas de ayuda prestadas por el Reino Unido. A efectos del presente procedimiento, es irrelevante que quizá no hubiese una deficiencia en el mercado para *otras* formas de producción de electricidad. En este punto vuelve a ser preciso tener en cuenta el Derecho de cada Estado miembro a elegir su propia cesta energética en virtud del artículo 194 TFUE, apartado 2.

100. Respecto a la referencia que la República de Austria hace a los apartados 54 y siguientes del auto del Tribunal General en el asunto Greenpeace Energy y otros/Comisión,<sup>67</sup> procede señalar que en aquel asunto el Tribunal General analizó el derecho de las partes a recurrir con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, derecho que se ha de valorar atendiendo a los criterios

64 Con arreglo al artículo 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y al artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el recurso de casación debe limitarse a los errores de Derecho de la Unión en que haya incurrido el Tribunal General.

65 Véase, en este sentido, la sentencia de 5 de julio de 2011, Edwin/OAMI (C-263/09 P, EU:C:2011:452), apartado 64 y jurisprudencia citada.

66 Véanse, por ejemplo, los apartados 165, 168, 171 y 174 de la sentencia recurrida.

67 Auto de 26 de septiembre de 2016 (T-362/15, no publicado, EU:C:2016:589). En dicho procedimiento, Greenpeace Energy eG y otras empresas que operaban en el sector de la producción y suministro de energía a partir de fuentes renovables trataron de impugnar la decisión controvertida. Véase la nota 2. En los apartados 55 y siguientes del auto, el Tribunal General declaró que la naturaleza de la electricidad es tal que, una vez que se ha admitido en el sistema de transporte o distribución, es difícil determinar su origen y, en particular, la fuente de energía a partir de la cual se ha producido, y que por este motivo no se pueden definir diferentes mercados dependiendo de la fuente de la energía.

establecidos en la sentencia Plaumann/Comisión.<sup>68</sup> A tal fin, el Tribunal General examinó si existía una situación competitiva en el mercado entre los beneficiarios de la ayuda y los recurrentes. Dicha valoración tiene por objeto determinar si los recurrentes se habían visto afectados por la ayuda. Sin embargo, hay una ligera diferencia entre esto y determinar lo que constituye una «actividad económica» a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). La actividad económica se determina a fin de establecer un punto de referencia para el examen de la proporcionalidad, una vez apreciada la necesidad de la ayuda para facilitar la actividad económica y, si dicha ayuda es necesaria, comprobado el efecto de incentivar tal fin. Por otro lado, la situación competitiva en el mercado solo resulta relevante si se atiende al otro criterio del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), es decir, si la ayuda altera las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés general.<sup>69</sup> A este respecto, el Tribunal General efectivamente se centra en todo el mercado de la electricidad, y no en la mera «actividad económica», que es la generación de electricidad mediante el uso de energía nuclear.<sup>70</sup>

101. En consecuencia, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que la producción de energía nuclear era la actividad económica pertinente a efectos del criterio positivo del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), en concreto, si las ayudas facilitan el desarrollo de determinadas actividades económicas.

102. La tercera alegación de este epígrafe es que el Tribunal General debió haber considerado la deficiencia en el mercado como un criterio pertinente para aplicar el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). En contra de la conclusión a la que llega el Tribunal General, la República de Austria alega que la Comisión identificó una deficiencia en el mercado, aunque, según dicha República, debido a la errónea definición de este, dicha apreciación era incorrecta.

103. De nuevo, me resulta imposible compartir esta alegación. Para empezar, la Comisión consideró que se había producido una deficiencia en el mercado porque había partido de la premisa de que un mercado de capital que funcione normalmente no va a financiar la construcción de nuevas centrales nucleares, debido a los plazos extremadamente largos que implican y el potencial riesgo político que se asocia a estos proyectos.<sup>71</sup>

104. Por otro lado, se ha de tener en cuenta que, hasta la fecha, el Tribunal General (de forma acertada, en mi opinión) ha rechazado la idea de que la apreciación de una deficiencia en el mercado sea un elemento esencial en la valoración del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).<sup>72</sup> No quisiera que se me malinterpretase a este respecto: la existencia de una deficiencia en el mercado, sin duda, suele constituir la prueba más evidente de la necesidad de una ayuda a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Sin embargo, lo determinante para este análisis no es la existencia de una deficiencia en el mercado en sí misma,<sup>73</sup> sino antes bien si la ayuda de Estado de que se trata puede facilitar determinadas actividades económicas.<sup>74</sup>

68 Sentencia de 15 de julio de 1963 (25/62, EU:C:1963:17).

69 Señalado como la «condición negativa» del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Véase el punto 59 de las presentes conclusiones.

70 Apartados 231 y 232 de la sentencia recurrida.

71 Véanse los considerandos 382 a 385 de la Decisión impugnada.

72 Apartados 150 y 151 de la sentencia recurrida y la jurisprudencia citada.

73 Una deficiencia de mercado corresponde a una situación en la que el mercado no puede atender la demanda. Sin embargo, los Estados miembros están facultados para promover los objetivos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, aun cuando para ellos no haya suficiente demanda en el mercado.

74 En cuanto a la remisión que la República de Austria hace a la sentencia de 9 de junio de 2016, *Magic Mountain Kletterhallen y otros/Comisión* (T-162/13, no publicada, EU:T:2016:341), apartado 81, para fundamentar su alegación de que el Tribunal General, pese a todo, basó su apreciación en una deficiencia en el mercado, es evidente que el Tribunal General solo aludió a esa sentencia como argumento adicional en dicho asunto concreto, pero sin que ello limitase en absoluto su conclusión de que la deficiencia en el mercado no era un criterio determinante.

### **3. Tercer motivo: incorrecta valoración por el Tribunal General de la aplicación del examen de proporcionalidad**

#### **a) Exposición sucinta de las alegaciones de la República de Austria**

105. En los apartados 405 y 413 de la sentencia recurrida, el Tribunal General analizó los efectos de la ayuda, a saber, la posibilidad de construir Hinkley Point C, junto con las consecuencias que esto tendría en el suministro básico de electricidad en el Reino Unido. Asimismo, declaró que no era realista pensar que la capacidad necesaria pudiera obtenerse con energía eólica. En el apartado 507 de la misma sentencia, consideró que el Reino Unido tenía derecho a mantener la energía nuclear en su cesta energética. En el apartado 506, el Tribunal General no encontró razón alguna para cuestionar la conclusión de la Comisión según la cual los riesgos de distorsión de la competencia eran limitados. En los apartados 470 y 499, ese Tribunal declaró que las medidas de ayuda no suponían una discriminación excesiva contra otras tecnologías. Por último, en los apartados 515 y siguientes, el Tribunal General consideró que la Comisión no estaba obligada a tener en cuenta los principios mencionados en el punto 82 de las presentes conclusiones. La República de Austria rebate todas estas apreciaciones.

106. Asimismo, la República de Austria alega que el Tribunal General erró en la forma de valorar la proporcionalidad de la medida. En concreto, afirma lo siguiente:

En primer lugar, el Tribunal General debió haber valorado la proporcionalidad de la medida atendiendo al mercado de la electricidad en su conjunto.

En segundo lugar, el Tribunal General debió haber reconocido que el presente procedimiento trataba, en esencia, de un caso de examen de la proporcionalidad de los nuevos proyectos nucleares en general. Por este motivo, cualquier posible distorsión de la competencia debería haberse valorado basándose en esta consideración.

En tercer lugar, una consecuencia de la sentencia del Tribunal General será la concesión de una ventaja permanente a los productores de energía nuclear a costa de los demás productores de energía.

En cuarto lugar, alega que el Tribunal General no ponderó los efectos negativos de la energía nuclear (incluidos los costes a largo plazo de la evacuación de los residuos) frente a sus posibles beneficios.

#### **b) Apreciación**

107. Este motivo se refiere al examen de proporcionalidad que constituye la condición negativa establecida en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), según el cual las medidas de ayuda no solo deben ser necesarias para facilitar el desarrollo de una actividad económica, sino que también deben hacerlo sin alterar las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común.

108. Por lo que respecta al argumento de la proporcionalidad en relación con el mercado de la electricidad en su conjunto, en realidad parece tratarse de una variante de la segunda parte del segundo motivo, es decir, que el mercado afectado es el mercado más amplio de la electricidad en general, y no el mercado de la producción de energía nuclear. Sin embargo, a este respecto es irrelevante que la electricidad hubiera podido producirse por otros medios.

109. Lo anterior reconduce al dato fundamental de que, conforme al artículo 194 TFUE, apartado 2, el Reino Unido tenía derecho a elegir sus diversas fuentes de energía y había optado por incluir la energía nuclear dentro de esa cesta energética. Por lo tanto, en virtud de dicha disposición, la Comisión estaba obligada a considerar la proporcionalidad de la medida destinada a dar curso a esta elección política, a saber, la producción de energía nuclear en Hinkley Point C, de modo que no se puede afirmar que el examen de proporcionalidad de la Comisión fuese indebidamente limitado, o que el Tribunal General incurriese en error de Derecho a este respecto.

110. Por lo que se refiere al argumento del caso de referencia, la República de Austria invoca la sección 6 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.<sup>75</sup> Confieso que esta referencia me deja un tanto perplejo, pues no hay nada en la sección 6 (ni, por lo demás, en ninguna otra parte) de la Comunicación de la Comisión que trate del concepto de «casos de referencia». La Comunicación de la Comisión trata únicamente de si una medida es ayuda estatal a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1. De acuerdo con su considerando 2, «no se refiere a la compatibilidad de la ayuda estatal con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartados 2 y 3, y al artículo 106, apartado 2, del Tratado, que debe evaluar la Comisión». Como tal, la Comunicación de la Comisión es totalmente irrelevante respecto a cualquier valoración de la proporcionalidad de una medida a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Por consiguiente, no puede decirse que la Comunicación citada ofrezca ninguna orientación auténtica sobre los principios aplicables a dicha valoración.

111. Tampoco me convence la República de Austria cuando invoca la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Eventech.<sup>76</sup> Allí se trataba de la cuestión de si constituía una ayuda de Estado una decisión normativa que permitía a ciertos vehículos de transporte público de pasajeros utilizar los carriles destinados a los autobuses en las calles de Londres, mientras que excluía a otros. En un pasaje de su sentencia, el Tribunal de Justicia observó que a tal efecto «no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda de que se trate en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia».<sup>77</sup>

112. No puedo evitar pensar que se están dando demasiadas vueltas a esa, sin duda, importante resolución, en relación con las posibles repercusiones de la ayuda de Estado controvertida. En efecto, en la sentencia no hay absolutamente nada que sugiera que la valoración de si una ayuda es compatible con el mercado interior debe hacerse de *otra* manera que atendiendo a la ayuda *individual* que implica la medida impugnada. En consecuencia, de la sentencia Eventech<sup>78</sup> no se deduce nada que apoye el enfoque más amplio de que la Comisión debería haber considerado si la concesión de ayudas de este tipo puede causar distorsiones de la competencia en general.

113. Tampoco puede admitirse la alegación de que con esta decisión se favorecería a los operadores de energía nuclear en detrimento de otras formas de producción de electricidad.<sup>79</sup> Es preciso recordar que cada notificación sobre otorgamiento o modificación de ayudas estatales debe valorarse por sí misma de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107 TFUE.

<sup>75</sup> DO 2016, C 262, p. 1.

<sup>76</sup> Sentencia de 14 de enero de 2015 (C-518/13, EU:C:2015:9).

<sup>77</sup> Sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), apartado 65.

<sup>78</sup> Sentencia de 14 de enero de 2015 (C-518/13, EU:C:2015:9).

<sup>79</sup> Asimismo, procede señalar que los contratos por diferencias también se están ofreciendo para fuentes de energía renovables, con disposiciones específicamente orientadas a estos sectores.

114. En cualquier caso, es evidente que los obstáculos para acceder al mercado de la energía nuclear son muy diferentes de los que afectan a otras formas de producción eléctrica: entre sus problemas específicos figuran el riesgo político asociado al rechazo que genera la energía nuclear, los enormes costes de capital que implica la construcción de esas centrales y los costes particulares derivados del almacenamiento seguro del combustible nuclear utilizado. Como ya he observado, con la ayuda controvertida en el presente asunto se pretende hacer frente a estas dificultades particulares, por ejemplo, mediante disposiciones concebidas específicamente para afrontar los riesgos políticos particulares asociados al proyecto. Precisamente porque esas disposiciones se dirigen a contrarrestar los mencionados riesgos particulares, el argumento de que la Decisión impugnada entraña una cierta discriminación frente a otras formas de producción de electricidad resulta, con el debido respeto, tan forzado como poco realista.

115. La República de Austria alega que el Tribunal General erró al considerar que no necesitaba tener en cuenta hasta qué punto las medidas controvertidas podían afectar a principios fundamentales del medio ambiente, como el principio de precaución, el principio de «quien contamina paga» y el principio de sostenibilidad.<sup>80</sup> Aparte del hecho de que la República de Austria no ha ido más allá de la mera afirmación por lo que respecta a los perjuicios para el medio ambiente, es preciso observar también que el artículo 107 TFUE está integrado en el título VII, donde se recogen las normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones. Por lo tanto, tal como evidencia el artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, la labor de la Comisión consiste simplemente en valorar si la ayuda estatal controvertida «puede considerarse compatible con el mercado interior».

116. El propio mercado interior está definido en el artículo 26 TFUE, apartado 2, como un espacio «sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados». Si bien es cierto que, en el asunto *Castelnou Energía/Comisión*,<sup>81</sup> el Tribunal General declaró que las políticas medioambientales deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas de la Unión, no es menos cierto que en ese mismo asunto el Tribunal General observó que «la protección del medio ambiente no constituye, en sí, [...] uno de los componentes de ese mercado interior».<sup>82</sup>

117. Por lo tanto, queda claro que la tarea que el artículo 107 TFUE encomienda a la Comisión es más limitada que la reclamada por la República de Austria. Consiste esencialmente en comprobar la compatibilidad de la ayuda con las normas de la competencia y del mercado interior. No obstante, no se atribuye a la Comisión la tarea de valorar, a este respecto, si la medida de ayuda controvertida es conforme con el Derecho de la Unión en general, con independencia de las exigencias específicas del mercado interior y de las normas de la competencia.

118. Esto quizá sea especialmente cierto en relación con aspectos como el del respeto de las normas medioambientales, pues su control, al menos en primera instancia, corresponde a las autoridades competentes de los Estados miembros, sobre quienes pesa la responsabilidad de decidir si el proyecto en cuestión debe recibir la aprobación pertinente desde el punto de vista urbanístico y medioambiental. A este respecto, estoy de acuerdo con el Tribunal General cuando declaró, en el asunto *BUPA y otros/Comisión*,<sup>83</sup> que la Comisión «solo 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 común».

80 Véase el apartado 516 de la sentencia recurrida.

81 Sentencia de 3 de diciembre de 2014 (T-57/11, EU:T:2014:1021), apartado 189.

82 Sentencia de 3 de diciembre de 2014, *Castelnou Energía/Comisión* (EU:T:2014:1021), apartado 189.

83 Sentencia de 12 de febrero de 2008 (T-289/03, EU:T:2008:29), apartado 314.

119. Por lo tanto, el Tribunal General no incurrió en error al considerar que la Comisión no estaba obligada a tener en cuenta el posible impacto ambiental de Hinkley Point C en su valoración de la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

#### ***4. Cuarto motivo: consideración de la ayuda como ayuda de explotación, y si tal ayuda de explotación es inadmisibile***

##### ***a) Resumen de las alegaciones de la República de Austria***

120. En los apartados 612 y 613 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, en un caso en que eran aplicables las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente,<sup>84</sup> la ayuda controvertida debía calificarse según se tratara de una ayuda a la inversión o de una ayuda de explotación. Sin embargo, consideró que esto no era necesario en las circunstancias presentes.

121. La República de Austria impugna esta conclusión y alega que parte de las medidas de ayuda constituyen ayudas de explotación no dirigidas a incentivar la inversión en la central, sino concebidas, en esencia, para subvencionar el funcionamiento de esta. Asimismo, alega que la ayuda de explotación es compatible con el mercado común, a lo sumo, en casos excepcionales. En su opinión, en un mercado de productos funcional que proporcione el producto «electricidad» en las cantidades necesarias, no son admisibles las ayudas de explotación, pues con ellas se distorsiona la competencia en forma contraria al interés común.

122. Sin embargo, el Tribunal General se mostró de acuerdo con la Comisión en que la ayuda controvertida debía considerarse equivalente a una ayuda a la inversión, puesto que su objetivo era permitir a NNBG comprometerse a invertir en la construcción de Hinkley Point C. En particular, consideró que, desde el punto de vista de la modelización financiera, el valor actual neto de los pagos del precio de ejercicio podía considerarse equivalente a un importe a tanto alzado que permitiría a NNBG sufragar los costes de construcción.

##### ***b) Apreciación***

123. Las alegaciones de la República de Austria fueron desestimadas por el Tribunal General, que observó lo siguiente en el apartado 583 de la sentencia recurrida:

«[...] nada se opone a que una medida de ayuda que persiga un objetivo de interés público, que sea adecuada y necesaria para alcanzar ese objetivo, que no altere las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común y que, por lo tanto, cumpla los requisitos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), sea declarada compatible con el mercado interior con arreglo a dicha disposición, independientemente de si debe calificarse de ayuda a la inversión o ayuda de funcionamiento. Por lo demás, ha de recordarse que incluso una ayuda de funcionamiento puede ser declarada compatible con el mercado interior si se reúnen dichas condiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de junio de 2016, Magic Mountain Kletterhallen y otros/Comisión, T-162/13, no publicada, EU:T:2016:341, apartados 116 y 117).»

124. Con independencia de que esta declaración no ha sido rebatida por la República de Austria, lo que podría llevar a considerar inoperante este motivo, también el cuarto motivo es infundado. Además, la Comisión había considerado que las medidas perseguían un objetivo de interés público, a saber, la creación de nueva capacidad de generación de energía nuclear, algo que no podría

84 DO 1994, C 72, p. 3.

conseguirse dentro de un plazo razonable sin la intervención del Estado. En esas circunstancias, el Tribunal General señaló que las medidas «no podían considerarse ayudas que se limitaban a mantener el *statu quo*», sino que, por el contrario, «según las apreciaciones de la Comisión, de no existir tales ayudas, no se haría ninguna inversión a tiempo en nuevas centrales nucleares en el Reino Unido». <sup>85</sup> Asimismo, el Tribunal General declaró (correctamente, a mi entender) que los contratos por diferencias constituían, en esencia, un mecanismo de estabilización de precios diseñado para «garantizar unos ingresos estables a lo largo de un período suficientemente largo con el fin de incitar a la empresa en cuestión a invertir los fondos necesarios para la construcción de tales nuevas capacidades». Además, no era comparable a la forma tradicional de ayuda como subvención a fondo perdido. Por el contrario, pretendía incentivar las inversiones garantizando un precio fiable y estable. <sup>86</sup>

125. Cabría añadir que el método del contrato por diferencias es intrínsecamente proporcionado, pues incluye lo que podría llamarse un «mecanismo de reembolso», al permitir la recuperación de los fondos en caso de que el precio de referencia exceda el precio de ejercicio. Todo ello refuerza el argumento según el cual el contrato por diferencias está concebido para garantizar unos precios de venta estables para los inversores. Estos precios se fijan en un nivel que garantiza a los inversores una mayor confianza de poder obtener, con el tiempo, el beneficio deseado para su inversión. Mientras que el precio de ejercicio está concebido para asegurar a estos inversores un margen justo, el mecanismo de reembolso también garantiza que los inversores no reciban un beneficio imprevisto en caso de que el precio de referencia supere el de ejercicio.

126. Asimismo, el Tribunal General consideró (de nuevo correctamente, en mi opinión) que, en las actuales circunstancias, la Comisión estaba facultada para tomar en consideración que el precio de ejercicio no solo tenía en cuenta los costes de construcción de la unidad Hinkley Point C, sino también los costes de explotación. El Tribunal General llegó a la conclusión (también con acierto, según entiendo) de que estos costes afectaban a la rentabilidad del proyecto y, en consecuencia, [incidían] «en el importe que el precio de ejercicio debe alcanzar para activar la decisión de inversión en nuevas capacidades de producción de energía nuclear». <sup>87</sup>

127. Como acabo de señalar, no puedo estar más de acuerdo con este análisis. Aun a riesgo de incurrir en reiteración, el aspecto clave para la compatibilidad de cualquier ayuda con el mercado interior a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), es, en esencia, si dicha ayuda contribuye al desarrollo de determinadas actividades económicas que, sin ella, no se produciría. En mi opinión, por lo tanto, no puede efectuarse una diferenciación *ex ante* entre ayudas a la inversión, por un lado, y ayudas de explotación, por otro. Esta diferenciación no solo carece de respaldo en la propia redacción actual del artículo 107 TFUE, sino que, en cualquier caso, sería demasiado simplista y se prestaría fácilmente a la elusión aplicando artificios contables.

128. No veo inconveniente alguno en admitir que el hecho de que una medida impugnada constituya una ayuda de explotación, en determinados casos, puede ser indicio de que la ayuda está simplemente concebida para reforzar el *statu quo*. Tal como ha enfatizado el propio Tribunal General, una ayuda de este tipo obviamente no puede «cumplir los requisitos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)», pues no sirve para «facilitar el desarrollo, en el sentido de dicha disposición». <sup>88</sup>

<sup>85</sup> Apartado 584 de la sentencia recurrida.

<sup>86</sup> Apartado 589 de la sentencia recurrida.

<sup>87</sup> Apartado 593 de la sentencia recurrida.

<sup>88</sup> Apartado 580 de la sentencia recurrida.

129. Sin embargo, la situación en el presente asunto es totalmente distinta y (sería incluso más preciso decirlo así), en algunos aspectos, excepcional. Es cierto que, como ha observado la República de Austria, algunos elementos del precio de ejercicio no se limitan a los costes de construcción propiamente dichos, sino que incluyen también costes específicos vinculados a la producción de energía nuclear, como el coste de gestión del combustible gastado. Sin embargo, esos costes son *costes de inversión* que NNBG debe necesariamente asumir si se quiere que la central funcione.

130. Tampoco cambia la situación por el hecho de que el mecanismo del precio de ejercicio prevea la revisión de los cálculos pertinentes al cabo de 15 y 25 años, respectivamente. Es preciso recordar que (tal como ha observado el Tribunal General), los costes de explotación sobre los cuales se calculó inicialmente el precio de ejercicio deben estimarse con carácter previo y, por definición, la duración de la explotación de la unidad Hinkley Point C será muy larga, quizá de hasta 60 años.<sup>89</sup> Por lo tanto, el mecanismo de revisión está dirigido a mitigar los riesgos inherentes a un contrato de tan largo plazo para ambas partes, en caso de que existan diferencias sustanciales (en uno u otro sentido) entre el precio de ejercicio y el de referencia. Nada de esto obsta para que este método de tarificación esté necesariamente vinculado a la propia decisión de inversión relativa a Hinkley Point C.

131. Por otro lado, de las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Italia/Comisión,<sup>90</sup> y, a este respecto, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión,<sup>91</sup> no se deduce ningún dato que respalde el argumento de la República de Austria. El primero de estos asuntos versaba sobre una ayuda para determinados productores con el fin de asistirles en la fortificación del grado alcohólico de ciertos vinos. El Tribunal de Justicia se limitó a confirmar la decisión de la Comisión, que había considerado que no existía un objetivo de interés público para conceder la ayuda a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3.

132. Lo mismo sucede con la sentencia en el asunto Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Comisión, relativa a una ayuda concebida para promover la formación de los trabajadores en un nuevo centro de entrega de mensajería en el aeropuerto de Leipzig-Halle. En ese asunto, la Comisión había considerado que la formación se llevaría a cabo en cualquier caso, de modo que la ayuda no era en absoluto esencial para favorecer el área económica afectada. No resulta sorprendente que esta decisión fuese finalmente confirmada por el Tribunal de Justicia.

133. En consecuencia, en el presente asunto el Tribunal General consideró en la sentencia recurrida que la decisión de la Comisión de aprobar la ayuda en cuestión porque con ella se favorecía la inversión en un proyecto de energía nuclear, inversión que de otro modo no se habría producido, estaba dentro del margen de apreciación de dicha institución con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3. Llegó a dicha conclusión a pesar de que parte de la ayuda tenía que ver con los costes de explotación; no en vano, la seguridad de los precios en relación con estos costes de explotación también había sido calificada por la Comisión como uno de los principales incentivos para invertir en el proyecto. Por mi parte, baste decir que el razonamiento del Tribunal General en relación con este motivo no presenta error jurídico alguno.

89 Apartados 424 y 594 de la sentencia recurrida.

90 Sentencia de 6 de noviembre de 1990 (C-86/89, EU:C:1990:373).

91 Sentencia de 21 de julio de 2011 (C-459/10, no publicada, EU:C:2011:515).

## **5. Quinto motivo: determinación insuficiente de los elementos de ayuda e infracción de la Comunicación sobre las garantías**

### **a) Resumen de las alegaciones de la República de Austria**

134. En los apartados 251 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que de los considerandos 23 y 25 y de los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 651/2014 no se deduce que solo puedan declararse compatibles con el mercado interior las ayudas cuyo equivalente de subvención haya sido cuantificado. Tampoco se puede deducir de otros actos de Derecho derivado que las medidas de ayuda deban cuantificar exactamente el equivalente de subvención que se deriva de ellas. Además, en el apartado 309 de dicha sentencia el Tribunal General declaró que, con independencia de si se aplicó la Comunicación sobre las garantías, las alegaciones de la República de Austria sobre la duración de las garantías habían de ser desestimadas. En el apartado 338 de la misma sentencia expuso que los datos probatorios presentados no podían demostrar que EDF experimentara dificultades financieras.

135. Bajo este epígrafe, la República de Austria formula dos alegaciones. En primer lugar, afirma que los elementos de ayuda «no quedaron suficientemente determinados» en la Decisión controvertida. A este respecto, aduce que dicha deficiencia vulnera las directrices y reglamentos de la Comisión sobre normas en materia de ayudas estatales que debían aplicarse en el presente asunto, conforme a los principios de igualdad de trato y de no discriminación. En su opinión, la insuficiente determinación de los elementos de ayuda, en cualquier caso, impide llevar a cabo correctamente el examen de proporcionalidad, y, en caso de cierre, las ayudas inevitablemente darán lugar a un exceso de indemnización, una vez que excedan un cierto importe pagadero por expropiación.

136. A este respecto, formula otro argumento general relativo a la aplicabilidad del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 2015/1589 en relación con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004. La República de Austria alega al respecto que la aplicación de estas disposiciones presupone que el presupuesto inicial de la ayuda pueda ser determinado, ya que la notificación prevista en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004 depende de si dicho presupuesto se incrementa en más de un 20 %, cálculo que no es posible si no está determinado el presupuesto inicial.

137. En segundo lugar, la República de Austria considera que la Comisión debió haber aplicado la Comunicación sobre las garantías. Esa omisión, a su parecer, no es admisible, pues la Comisión está vinculada por su propias directrices y comunicaciones y debió haber efectuado todas las apreciaciones que se establecen en dicha Comunicación. La República de Austria hace referencia a lo que considera que es una determinación insuficiente de la duración de la garantía. En este sentido, afirma que el Tribunal General vulneró el punto 4.2 de la Comunicación sobre las garantías al no calcular el «equivalente subvención en efectivo» de las garantías.

138. Además, conforme a los puntos 3.2, letra a), y 4.1, letra a), de dicha Comunicación, la Comisión debió haber comprobado (por iniciativa propia) si el prestatario se encontraba en una situación financiera difícil. Esto es importante, pues en general no se admiten ayudas estatales a empresas en dificultades. Según la República de Austria, el hecho de que el Tribunal General no apreciase este error constituye un nuevo error de Derecho.

### **b) Apreciación**

139. Por lo que respecta a la alegación de la República de Austria según la cual los elementos de ayuda no fueron debidamente determinados, lo que constituye una infracción de diversas directrices y reglamentos de la Comisión sobre normas en materia de ayudas estatales que deberían haber sido aplicados en el presente asunto conforme a los principios de igualdad de trato y de no discriminación, el Tribunal General expuso en los apartados 248 y 249 de la sentencia recurrida los requisitos de

aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Si la Comisión pudo valorar la ayuda conforme a estos requisitos sin determinar otros elementos de ayuda, no cometió con ello ningún error, ni tampoco el Tribunal General cuando lo aceptó.<sup>92</sup> Tal como evidencia el detallado análisis que efectúa el Tribunal General en los apartados 251 a 255 de la sentencia recurrida, las mencionadas directrices y reglamentos contienen las razones concretas por las que procede cuantificar los importes de las ayudas. En muchas ocasiones se debe a un planteamiento normalizado que no es adecuado ni necesario cuando se aplica directamente el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

140. Cuando la República de Austria alega que, debido a la indeterminación de los elementos de ayuda, no podía realizarse debidamente el examen de proporcionalidad, con ello básicamente trata de reproducir los argumentos ya formulados en la cuarta parte del tercer motivo de casación. Como ya he señalado, el examen de proporcionalidad en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), solamente sirve para determinar si la ayuda altera las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. La República de Austria ni siquiera alega que los elementos de ayuda que considera indeterminados, como el coste de la evacuación de residuos y su almacenamiento final, o los términos exactos del acuerdo del secretario de Estado, tengan tal efecto. Por lo tanto, no puede prosperar la argumentación de la República de Austria a este respecto.

141. Por lo que respecta a la alegación de la República de Austria sobre los posibles problemas en la aplicación del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 2015/1589 en relación con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004, no está claro qué parte de la sentencia recurrida está impugnando.<sup>93</sup> Pese a todo, al margen de esta omisión, la alegación no ayuda en absoluto a las pretensiones de la República de Austria. Esta alega que no entiende cómo pueden acomodarse con las disposiciones antes citadas las medidas de ayuda controvertidas. En realidad, no tienen por qué hacerlo. El artículo 4 del Reglamento n.º 794/2004 solo se ocupa de excepciones o simplificaciones del procedimiento de notificación. Si no se puede acreditar el cumplimiento de estos requisitos, como — por ejemplo — que el aumento en el presupuesto de una medida de ayuda ya autorizada no exceda del 20 %, simplemente la medida se considera «nueva ayuda» y habrá de ser notificada en el impreso de notificación normalizado, y no en el simplificado, con arreglo al artículo 2 y al anexo I del Reglamento n.º 2015/1589.<sup>94</sup> En contra de la postura de la República de Austria, aunque la indeterminación del presupuesto inicial pueda impedir al Reino Unido notificar un aumento en el impreso simplificado, en modo alguno le exime ni le impide notificar como «nueva ayuda» un «aumento del presupuesto».

142. El hecho de que cualquier modificación posterior de las medidas deba ser notificada también queda reflejado en el apartado 266 de la sentencia recurrida. Allí, el Tribunal General pone de relieve que la autorización de la Comisión se refiere únicamente al proyecto tal como le ha sido notificado. La República de Austria no rebate esta afirmación. Por lo tanto, no pueden prosperar las alegaciones de la República de Austria.

143. En consecuencia, procede desestimar la primera parte del quinto motivo de la República de Austria.

144. En cuanto a la Comunicación sobre las garantías, procede señalar que, tal como acertadamente observó la República Francesa, dicha Comunicación trata de la cuestión de si una garantía constituye una ayuda de Estado, y no de la valoración de su compatibilidad con el mercado común. El punto 5 de la Comunicación sobre las garantías lo deja bien claro. Esto significa que su aplicación no tiene efecto alguno en la compatibilidad de la garantía de crédito con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Conforme al punto 3.2, letra d), de la Comunicación sobre las garantías, el hecho de que «se

92 En los apartados 72 a 74 del recurso de casación queda claro que, aunque la República de Austria niega que sea así en el apartado 70 de dicho recurso, al hacer referencia a la insuficiente determinación de los elementos de ayuda, en realidad quiere decir que la ayuda no estaba cuantificada.

93 No sorprende que sea así, pues el Tribunal General no se ocupó de este aspecto, al no haber sido invocado por la República de Austria.

94 La propia República de Austria así lo confirma en el apartado 73 del recurso de casación.

pag[ue] por la garantía un precio basado en el mercado» es solamente uno de los cuatro criterios acumulativos que se han de cumplir para poder *descartar* la presencia de una ayuda de Estado en el caso de las garantías estatales individuales. A este respecto, es justo observar que ninguna de las partes ha rebatido que la garantía de crédito constituya una ayuda de Estado, precisamente porque el precio pagado por NNBG a cambio de dicha garantía no puede considerarse un precio de mercado. No puede considerarse como tal por la simple razón de que en el mercado de capitales pertinente no se disponía de un instrumento como este.<sup>95</sup> Por lo tanto, es innegable que la garantía de crédito no cumplía los criterios para ser descartada como ayuda de Estado conforme a la Comunicación sobre las garantías. Por esta misma razón, el Tribunal General no hubo de seguir indagando en la cuestión de si «el prestatario no se encuentra en una situación financiera difícil». Este es otro de los cuatro criterios establecidos al efecto.<sup>96</sup>

145. Tampoco es correcta la alegación de la República de Austria según la cual, en cualquier caso, con arreglo al punto 4.2 de la Comunicación sobre las garantías, debió haberse calculado un equivalente en efectivo de la garantía. Dado que no se discute que la garantía de crédito, junto con las demás medidas de ayuda, constituía una ayuda de Estado, no había motivo para continuar investigando.

146. Por todo ello, la alegación de la República de Austria basada en la Comunicación sobre las garantías es, en todo caso, inoperante, por lo que procede desestimar en su integridad el quinto motivo de casación.

147. Se da el caso de que la Comisión había expresado su inquietud por el hecho de que la comisión inicial que había propuesto el Reino Unido por la garantía de crédito hubiese subestimado el riesgo asumido. A raíz de ello, el Reino Unido había ajustado el tipo de comisión de la garantía a 295 puntos básicos (lo que equivalía aproximadamente a un riesgo crediticio BB), y la Comisión concluyó que el tipo de comisión ajustada se aproximaba a un hipotético tipo de mercado para un instrumento que, en realidad, no estaba disponible en el mercado.<sup>97</sup> Este cambio en la estructura del tipo ajustada también respondía a las preocupaciones expresadas por la Comisión en cuanto al vencimiento excepcionalmente largo de los bonos que se habían de emitir.<sup>98</sup>

148. Por lo tanto, la cuestión se reduce a lo siguiente: ¿puede hablarse de inseguridad real, ya sea acerca de la duración de la garantía, ya sea acerca del importe del préstamo o de la forma de cálculo del tipo de comisión? Por mi parte, no puedo estar más de acuerdo con la postura del Tribunal General al rechazar estas alegaciones.<sup>99</sup>

149. Quizá baste decir que la Comisión disponía de pruebas que le permitían llegar legítimamente a la conclusión de que la garantía no era de duración ilimitada, sino que incluía el pago puntual del principal y de los intereses, para un vencimiento ponderado de los bonos de 27,4 años.<sup>100</sup> De igual manera, se puede decir que la Comisión disponía de una base motivada en que fundamentar su conclusión de que el tipo de comisión ajustado para la garantía de crédito debía ser de 295 puntos básicos, lo que correspondía a una calificación crediticia BB y al extraordinariamente largo vencimiento de los bonos.<sup>101</sup>

150. En estas circunstancias, me veo obligado a calificar de infundados los argumentos de la República de Austria sobre la supuesta incertidumbre del alcance de la ayuda.

95 Véanse los considerandos 336 a 339 de la Decisión impugnada.

96 Punto 3.2, letra a), de la Comunicación sobre las garantías.

97 Considerandos 463 a 477 de la Decisión impugnada; apartados 304 y 305 de la sentencia recurrida.

98 Considerando 472 de la Decisión impugnada.

99 Véanse, con carácter general, los apartados 302 a 322 de la sentencia recurrida.

100 Considerando 432 de la Decisión impugnada.

101 Considerando 472 de la Decisión impugnada.

## VI. Resumen

151. En resumen, por lo tanto, mis principales conclusiones son las siguientes:

- 1) Del artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom se deduce claramente que este se halla al mismo nivel que el TUE y el TFUE como Derecho primario de la Unión.
- 2) Asimismo, el artículo 106 *bis*, apartado 3, del Tratado Euratom dispone que ni el TUE ni el TFUE se aplicarán en el ámbito del Tratado Euratom cuando sus disposiciones sean contrarias a lo dispuesto en el propio Tratado Euratom. Por lo tanto, si un asunto concreto ha sido objeto de una disposición específica del Tratado Euratom, no ha lugar a la aplicación del TUE o del TFUE. En cambio, el TUE y el TFUE se aplican en todas las áreas del Derecho de la Unión no reguladas por el Tratado Euratom.
- 3) El Tratado Euratom no trata la cuestión de las ayudas estatales. Dado que el Tratado Euratom, por un lado, es tan solo un tratado específico que se ocupa de un determinado sector, y dado que, por otro lado, el TUE y el TFUE persiguen objetivos mucho más amplios (en particular, el funcionamiento del mercado interior), parece adecuado aplicar al sector de la energía nuclear las normas sobre competencia y ayudas estatales que contiene el TFUE, siempre que el Tratado Euratom no contenga normas específicas. Por dichas razones, el artículo 107 TFUE es aplicable a la ayuda de Estado controvertida.
- 4) Las disposiciones de los artículos 1 y 2, letra c), del Tratado Euratom contemplan necesariamente el desarrollo de centrales nucleares. Los Estados miembros procuraron claramente que el Tratado Euratom fuese un instrumento vivo, capaz de evolucionar orgánicamente y adaptarse a las circunstancias del momento. Por lo tanto, se debe desestimar la alegación formulada por la República de Austria según la cual las citadas disposiciones del Tratado Euratom no amparan ni la construcción de nuevas centrales nucleares ni la sustitución y modernización de las centrales obsoletas por otras tecnologías modernas, ya desarrolladas.
- 5) Si bien es cierto que en muchos Estados miembros los beneficios de la energía nuclear son objeto de un encendido debate, el Tribunal de Justicia no tiene ni la competencia ni la legitimidad democrática para decidir sobre estas cuestiones. No obstante, dado que, tal como queda de relieve en el Tratado Euratom, el desarrollo de la energía nuclear es un objetivo claramente definido del Derecho de la Unión, este objetivo no puede quedar jurídicamente supeditado a otros objetivos (quizá incluso contradictorios) del Derecho de la Unión, como la protección del medio ambiente sobre la que trata el título XX del TFUE. Asimismo, el claro tenor del artículo 194 TFUE, apartado 2, reconoce abiertamente el derecho de los Estados miembros a elegir entre distintas fuentes de energía y «la estructura general de su abastecimiento energético», derecho que necesariamente se amplía al derecho de cada Estado miembro a desarrollar la energía nuclear como parte de sus fuentes de energía.
- 6) En contra de la postura adoptada por el Tribunal General en una serie de asuntos desde el asunto *Mediaset/Comisión*,<sup>102</sup> en el sentido de que toda ayuda de Estado aprobada con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), debe perseguir un objetivo de «interés común», este requisito no está especificado en el actual tenor del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), aunque sí lo esté en la letra b) del mismo apartado («proyecto importante de interés común europeo»).

<sup>102</sup> Sentencia de 15 de junio de 2010 (T-177/07, EU:T:2010:233).

- 7) Por lo tanto, no hay exigencia alguna de que la ayuda deba cumplir más objetivos que los expresamente mencionados en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Conforme a su tenor literal y a la situación de la disposición en el TFUE, para ser compatibles con el Tratado, las ayudas no necesitan perseguir un «objetivo de interés común» ni un «objetivo de interés público». Les basta con «facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas» y no «alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común». De por sí, no puede prosperar la alegación de la República de Austria según la cual el Tribunal General incurrió en error de Derecho cuando consideró que la ayuda solo debe atender a un interés «público» y no a un interés «común», pues, en mi opinión y en contra de lo que afirmó el Tribunal General en la sentencia recurrida, no es necesario que las ayudas estatales cumplan efectivamente ninguno de estos dos criterios.
- 8) En todo caso, aunque fuese incorrecta esta interpretación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), la construcción de Hinkley Point C persigue un objetivo de «interés común» (o, si se quiere, también de «interés público») en este sentido, ya que el desarrollo de centrales nucleares sigue siendo un objetivo fundamental del Tratado Euratom, aunque el concepto de la energía nuclear sea rechazado por ciertos Estados miembros, como es el caso de la República de Austria. Al aceptar los objetivos del Tratado Euratom, todos los Estados miembros han declarado inequívocamente su aceptación incondicional, en principio, del derecho de los demás Estados miembros a desarrollar centrales nucleares en sus propios territorios si así lo desean. Como objetivo expresamente declarado del Tratado, al menos por definición, ha de ser un objetivo de interés común a efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales.
- 9) El Tribunal General estaba plenamente facultado para considerar que la Comisión dispuso de abundantes pruebas de que el mercado era reacio o incluso incapaz de asumir la financiación del proyecto de Hinkley Point C si no contaba con las garantías y demás formas de ayuda prestadas por el Reino Unido. A efectos del presente procedimiento, es irrelevante que quizá no hubiese una deficiencia en el mercado para otras formas de producción de electricidad. El Tribunal General no incurrió en error alguno cuando concluyó que la producción de energía nuclear era la actividad económica pertinente a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).
- 10) Tal como evidencia el artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, la labor de la Comisión en materia de ayudas estatales consiste simplemente en valorar si la ayuda estatal controvertida «puede considerarse compatible con el mercado interior». Consiste esencialmente en examinar la compatibilidad de la ayuda con las normas de la competencia y del mercado interior, y no con las normas relativas al medio ambiente. En cambio, toda decisión acerca de si un determinado proyecto debe obtener la autorización pertinente desde el punto de vista urbanístico y medioambiental corresponde, en principio, a las autoridades competentes de los Estados miembros, y no a la Comisión cuando aplica las normas sobre ayudas estatales.
- 11) El aspecto clave al examinar la compatibilidad de cualquier ayuda con el mercado interior a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 3, es si dicha ayuda incentiva la inversión para el desarrollo de determinadas actividades económicas que, sin ella, no se produciría. No puede efectuarse una diferenciación *ex ante* entre ayudas a la inversión y ayudas de explotación. Esta diferenciación no solo carece de respaldo en la propia redacción actual del artículo 107 TFUE, sino que sería demasiado simplista y se prestaría a la elusión aplicando artificios contables.
- 12) Las medidas de ayuda aquí controvertidas no se limitan a los costes de construcción en sentido estricto, sino que incluyen también costes específicos vinculados al suministro de energía nuclear, como el coste de gestión del combustible gastado. Sin embargo, tales costes son costes de inversión que se deben necesariamente asumir si se quiere que la central funcione.

- 13) En estas circunstancias, el Tribunal General estaba perfectamente facultado para desestimar el recurso interpuesto contra la decisión de la Comisión por la que autorizaba las medidas de ayuda controvertidas, concedidas por el Reino Unido para la construcción de Hinkley Point C.

## **VII. Conclusiones**

152. Por cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación de la República de Austria contra la sentencia del Tribunal General.