



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 16 de enero de 2020 *

«Ayudas de Estado — Sector minero — Medida consistente, por una parte, en la reducción de las garantías financieras para la restauración de los emplazamientos mineros y, por otra parte, en la inversión estatal para la restauración de los emplazamientos mineros que garantice un nivel más elevado de protección medioambiental — Decisión por la que se declara la ayuda parcialmente incompatible con el mercado interior y se ordena su recuperación — Concepto de ayuda — Ventaja — Transferencia de recursos estatales — Carácter selectivo — Confianza legítima — Seguridad jurídica — Cálculo del importe de la ayuda»

En el asunto T-257/18,

Iberpotash, S. A., con domicilio social en Súria (Barcelona), representada por la Sra. N. Niejahr y el Sr. B. Hoorelbeke, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. G. Luengo y la Sra. D. Recchia, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión (UE) 2018/118 de la Comisión, de 31 de agosto de 2017, relativa a la ayuda estatal SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) ejecutada por España en favor de Iberpotash (DO 2018, L 28, p. 25),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por el Sr. E. Buttigieg, en funciones de Presidente, y el Sr. B. Berke (Ponente) y la Sra. M. J. Costeira, Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de julio de 2019;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 La demandante, Iberpotash, S. A., es una sociedad anónima española que posee y explota dos minas de potasa que operan en Cataluña, una en el municipio de Súría y otra en los municipios de Sallent y Balsareny (en lo sucesivo, conjuntamente, «minas de la demandante»). Además, la demandante es propietaria de la escombrera de sal de Vilafruns (en lo sucesivo, «escombrera de Vilafruns»), en la que las actividades mineras finalizaron en 1973.
- 2 La demandante es una filial de la multinacional israelí ICL Fertilizers, el mayor productor mundial de fertilizantes. Compró las minas al Estado español mediante un contrato de compraventa celebrado el 21 de octubre de 1998 con la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), un grupo de empresas propiedad del Estado español.
- 3 El 9 de noviembre de 2006, la demandante obtuvo una autorización medioambiental para extraer potasa en el emplazamiento minero de Súría; el importe de la garantía financiera para dicho emplazamiento se fijó en 773 682,28 euros (aumentado a 828 013,24 euros en 2008). El 28 de abril de 2008, la demandante obtuvo una autorización medioambiental para extraer potasa en el emplazamiento minero de Sallent/Balsareny; el importe de la garantía financiera se fijó en 1 130 128 euros. Esas autorizaciones son decisiones administrativas individuales y específicas adoptadas por la Generalidad de Cataluña.
- 4 Mediante sentencia de 11 de octubre de 2011, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declaró que el plan de restauración del emplazamiento de Sallent/Balsareny era incompleto y que, por tanto, el importe de la garantía financiera relativa a dicho plan era demasiado bajo. Esa sentencia fue confirmada en casación por el Tribunal Supremo.
- 5 Los importes de las garantías financieras, mencionados en el apartado 3 anterior, no se revisaron hasta 2015, cuando las autoridades españolas propusieron importes significativamente más altos, de 6 979 471,83 euros para el emplazamiento de Sallent/Balsareny (efectivo únicamente después de la aprobación del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en diciembre de 2016) y de 6 160 872,35 euros para el emplazamiento de Súría.
- 6 El 17 de diciembre de 2007, el Ministerio de Medio Ambiente y la Agencia Catalana del Agua firmaron un acuerdo por el que decidieron cubrir la antigua escombrera de Vilafruns. Sobre la base de este acuerdo, las obras de cubrimiento de la escombrera de Vilafruns se iniciaron en agosto de 2008 y se prolongaron durante dieciocho meses. Esas obras fueron financiadas íntegramente por el Ministerio de Hacienda y la Agencia Catalana del Agua.

Normativa nacional pertinente

- 7 Las obligaciones medioambientales de los operadores mineros en relación con las minas activas en la comunidad autónoma de Cataluña se definen en la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 1982, p. 2874; en lo sucesivo, «Ley 12/1981») y en el Decreto 202/1994, de 14 de junio, por el que se establecen los criterios para la determinación de las fianzas relativas a los programas de restauración de actividades extractivas (en lo sucesivo, «Decreto 202/1994»).

- 8 El Decreto 202/1994 fue sustituido por el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras (BOE n.º 143, de 13 de junio de 2009, p. 49948; en lo sucesivo, «Real Decreto 975/2009»), que transpuso la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE (DO 2006, L 102, p. 15), y que se aplica desde el 1 de mayo de 2014 a las minas que se explotaban antes del 1 de mayo de 2008, como sucede con las minas de la demandante.
- 9 El artículo 4 de la Ley 12/1981 establece que las solicitudes de autorización de actividades extractivas deben incluir un programa de restauración. De conformidad con el artículo 5 de la Ley 12/1981, el programa de restauración debe definir las medidas que han de tomarse para prevenir y compensar las consecuencias perjudiciales sobre el medio ambiente de las actuaciones extractivas proyectadas e incluir el conjunto de medidas de restauración que deben ejecutarse al final de las diferentes fases de la explotación, así como las que deberán desarrollarse al finalizar la actividad extractiva.
- 10 El artículo 8, apartados 1, 1 *bis* y 2, de la Ley 12/1981 establece que, para garantizar la aplicabilidad del programa de restauración, el operador minero debe constituir una garantía financiera. La cuantía de la garantía financiera se fija en función de la superficie afectada por la restauración o del coste global de la restauración.
- 11 El artículo 9 de la Ley 12/1981 establece que las autoridades competentes pueden proceder a la ejecución forzosa del programa de restauración si el titular de la explotación no puede llevarlo a cabo o se niega a hacerlo. Los costes de la ejecución forzosa corren a cargo del operador minero y las autoridades competentes pueden imponerle una multa coercitiva.
- 12 El artículo 2 del Decreto 202/1994 establece criterios adicionales para la determinación de la cuantía de la garantía financiera. Todos estos criterios se refieren a los costes de las medidas y obras especiales incluidas en el programa de restauración. En el caso de las minas que no están situadas en espacios de especial interés natural, como las minas de la demandante, el artículo 3 del Decreto establece que la cuantía de la garantía financiera determinada sobre la base del artículo 2 del mismo Decreto se reduce a la mitad.
- 13 Por lo que se refiere a las minas que ya no están activas, el artículo 121 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (BOE n.º 176, de 24 de julio de 1973, p. 15056; en lo sucesivo, «Ley de Minas») establece que el propietario de una mina que ya no esté activa deberá ajustarse a los planes de restauración aprobados por las autoridades que supervisan la actividad minera.

Procedimiento administrativo

- 14 El 30 de noviembre de 2012, la Comisión Europea recibió una denuncia anónima según la cual el Reino de España había ejecutado varias presuntas medidas de ayuda en favor de la demandante.
- 15 El 10 de enero de 2013, la Comisión remitió una primera solicitud de información. El Reino de España respondió el 8 de marzo de 2013. Se enviaron nuevas solicitudes de información el 14 de mayo de 2013 y el 16 de enero y el 26 de marzo de 2014 se enviaron nuevas solicitudes de información, a las que el Reino de España respondió mediante cartas de 13 de junio de 2013 y de 14 de febrero y 15 de abril de 2014.
- 16 El 30 de enero de 2015, la Comisión remitió una carta de evaluación preliminar al denunciante, el cual presentó información adicional el 5 de marzo y el 21 de abril de 2015. Asimismo, el 9 de marzo de 2015 se celebró una reunión con el denunciante, que presentó más información adicional.

- 17 El 9 de junio de 2015, la Comisión remitió al Reino de España la respuesta definitiva del denunciante a la carta de evaluación preliminar, junto con una solicitud de información adicional. El Reino España envió su respuesta el 8 de julio de 2015. A petición del Reino de España, el 31 de julio de 2015 se le transmitió una versión no confidencial de la carta de evaluación preliminar.
- 18 El 26 de enero de 2016, la Comisión incoó un procedimiento de investigación formal por dos supuestas medidas de ayuda, a saber, la concesión por el Reino de España a la demandante, por una parte, de una ventaja en forma de comisiones de garantía reducidas y, por otra parte, de una ayuda a la inversión para el cubrimiento de la escombrera de Vilafruns. Esta decisión se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2016, C 142, p. 18). La Comisión pidió a las autoridades españolas que le remitieran sus observaciones e información adicional, que presentaron el 28 de noviembre de 2016.
- 19 La Comisión recibió las observaciones de las partes interesadas y de la demandante y las transmitió al Reino de España, que presentó sus observaciones el 27 de julio de 2016 y el 6 de abril de 2017.

Decisión impugnada

- 20 El 31 de agosto de 2017, la Comisión adoptó la Decisión (UE) 2018/118 relativa a la ayuda estatal SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) ejecutada por España en favor de Iberpotash (DO 2018, L 28, p. 25; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), por la que se declaran incompatibles con el mercado interior las dos medidas de ayuda (artículo 1, apartados 1 y 3) y se ordena su recuperación (artículos 2 y 3).
- 21 La parte dispositiva de la Decisión impugnada tiene el siguiente tenor:

«Artículo 1

1. La ayuda estatal en favor de Iberpotash en forma de comisiones de garantía indebidamente bajas resultantes del bajo nivel indebido de las garantías para el período 2006-2016, por un importe de 1 864 622 [euros], otorgada ilegalmente por España infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3, es incompatible con el mercado interior.

2. La ayuda estatal para el cubrimiento de la escombrera de Vilafruns otorgada ilegalmente por España infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3, en favor de Iberpotash es, por un importe de 3 902 461,30 [euros], compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 [TFUE], apartado 3, letra c).

3. La parte restante de la ayuda estatal destinada al cubrimiento de la escombrera de Vilafruns, por un importe de 3 985 109,70 [euros], otorgada ilegalmente por España infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3, en favor de Iberpotash, es incompatible con el mercado interior.

Artículo 2

1. España recuperará la ayuda mencionada en el artículo 1, apartados 1 y 3, del beneficiario.
2. Los importes a recuperar devengarán intereses desde la fecha en [los] que estuvieron a disposición del beneficiario hasta la fecha de su recuperación.
3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión y con el Reglamento (CE) n.º 271/2008 de la Comisión que modifica el Reglamento (CE) n.º 794/2004.

4. España cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda mencionada en el artículo 1, apartados 1 y 3, con efecto a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

Artículo 3

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 1, apartados 1 y 3, será inmediata y efectiva.

2. España garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

[...]»

22 La Decisión impugnada identifica dos medidas de ayuda.

23 Por una parte, una ayuda de Estado en forma de menores comisiones bancarias por la reducción de las garantías en el período 2006-2016, cuyo importe asciende a 1 864 622 euros (en lo sucesivo, «medida 1»).

24 Por otra parte, una medida relativa a la inversión para el cubrimiento de la escombrera de Vilafruns (en lo sucesivo, «medida 4»), que es, por un lado, en la parte equivalente a un importe de 3 902 461,30 euros, una medida compatible con el mercado interior en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), ya que se ajusta a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (2008/C 82/01) (DO 2008, C 82, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices de 2008») y, por otro lado, una ayuda incompatible con el mercado interior, en particular, en la parte que excede de la intensidad máxima de la ayuda a la inversión que permite mejorar el nivel de protección del medio ambiente, que asciende a 3 985 109,70 euros.

25 En su apreciación de la existencia de una ayuda de Estado en relación con la «medida 1», la Comisión señala, en particular, por lo que se refiere a la existencia de una ventaja, en el considerando 54 de la Decisión impugnada que, en primer lugar, debe evaluarse si los niveles de las garantías financieras establecidas por las autoridades españolas fueron inferiores a lo exigido por la normativa aplicable, cuestión que analiza en los considerandos 56 a 59 de la Decisión impugnada.

26 En el considerando 60 de la Decisión impugnada, la Comisión recuerda que los importes de las garantías financieras fueron establecidos por la Generalidad de Cataluña en dos decisiones individuales y específicas adoptadas con respecto a la demandante: la primera licencia, concedida el 9 de noviembre de 2006, que permitía a la demandante ejercer actividades de explotación en el emplazamiento minero de Súrria, fijó el importe de la garantía financiera en 773 682,28 euros (aumentado a 828 013,24 euros en 2008); la segunda, concedida el 28 de abril de 2008, para el emplazamiento minero de Sallent/Balsareny, fijó el importe de la garantía financiera en 1 130 128 euros. Estos importes se revisaron en 2015, cuando las autoridades españolas propusieron niveles significativamente más altos, de 6 979 471,83 euros para el emplazamiento de Sallent/Balsareny (efectivo únicamente después de la aprobación por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en diciembre de 2016) y de 6 160 872,35 euros para el emplazamiento de Súrria (efectivo a partir de mayo de 2015).

27 Por lo que se refiere al nivel de las garantías financieras aportadas por la demandante, la Comisión señala lo siguiente:

«(61) [...] Corresponde en primer lugar a las autoridades competentes en materia de medio ambiente determinar y aprobar los importes de las garantías financieras en el marco de las normas nacionales o regionales aplicables al caso que nos ocupa. Aunque la Comisión es responsable de garantizar la correcta transposición y aplicación de la Directiva [2006/21] sobre residuos de la minería, que es aplicable a las garantías financieras de [la demandante] a partir del 1 de mayo de

2014, dicha Directiva deja un amplio margen de apreciación a los Estados miembros para determinar el importe exacto de las garantías. Por ello, la Comisión no ha procedido a su propia evaluación de los niveles correctos de las garantías financieras en virtud de la Directiva sobre residuos de la minería, sino que limita su evaluación a examinar las pruebas existentes de insuficiencia de las garantías financieras, ya que existe un conjunto de indicios que sugieren que el importe de las garantías financieras establecidas por las autoridades públicas en 2006 y 2008 fue efectivamente inferior al exigido en virtud de la legislación aplicable.

- (62) Reviste suma importancia que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña estableciese el 11 de octubre de 2011 que el importe de la garantía financiera para la escombrera de Cogulló de [la demandante] en sus instalaciones de Balsareny/Sallent por importe de [585 153 euros] era inferior al requerido. La sentencia estima que el importe de la garantía no respeta los parámetros jurídicos y reglamentarios establecidos por la normativa nacional, haciendo referencia, en particular, al artículo 8.2 de la Ley 12/1981 y al Decreto 202/1994 [...]. Esta sentencia fue plenamente confirmada en apelación por la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2014. Por último, como señalaron las autoridades españolas, mediante su sentencia de 14 de diciembre de 2016 el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña confirmó que era adecuado el nuevo importe propuesto de 6 979 471,83 [euros] para la totalidad de la explotación de Balsareny/Sallent.
- (63) A la luz de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de octubre de 2011 que interpreta con autoridad las normas nacionales pertinentes, la Comisión considera demostrado que el importe inicial de la garantía financiera para [la demandante] en Balsareny/Sallent establecida en 2006 en 1 130 128 [euros] [...] era claramente insuficiente [...]
- (64) Aunque no existe ninguna otra sentencia judicial con respecto a la garantía para el yacimiento de Súría, hay pruebas convincentes de que la constatación de la clara insuficiencia del nivel de la garantía habría sido igualmente probable en caso de haberse promovido cualquier acción judicial. El importe de la garantía original de 773 682,28 [euros] (incrementado hasta 828 013,24 [euros] en 2008) refleja proporcionalmente el hecho de que el yacimiento de Súría es menor que el de Balsareny/Sallent en lo que se refiere a la masa de residuos acumulados y a la superficie total de la escombrera [...]. Además, la garantía para Súría se incrementó significativamente, hasta 6 160 872,35 [euros], al mismo tiempo que para Balsareny/Sallent (es decir, solo después de la sentencia del Tribunal y su confirmación en apelación) e incluso en una proporción mayor (más de siete veces superior). Por ello, a falta de cualquier otro factor que explique la diferencia entre los importes de las garantías para Súría y para Balsareny/Sallent, el importe de la garantía para Súría también puede considerarse insuficiente.

[...]

- (66) Además del pronunciamiento con autoridad de un órgano jurisdiccional nacional, la investigación puso de manifiesto la existencia de varios otros elementos de prueba que [corroboraban] la constatación de que el nivel original de las garantías financieras era demasiado bajo.
- (67) [Se] presentaron actas literales oficiales de la audiencia celebrada en la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento de Cataluña, el 2 de octubre de 2013, con la declaración explícita de la directora general de Medio Ambiente de la [Generalidad] de Cataluña, de acuerdo con la cual las garantías eran claramente insuficientes. [...] Aunque las transcripciones del debate político en el Parlamento no contienen ninguna justificación relevante de dicho importe y, por tanto, deben tratarse con cautela, los órdenes de magnitud y la diferencia con el importe real confirman las conclusiones de los expertos del sector, que ya consideraron los importes efectivos de las garantías establecidas en 2006 y 2008 como claramente insuficientes.

(68) En segundo lugar, el denunciante presentó un estudio de agosto de 2012, encargado a expertos en medio ambiente (en lo sucesivo denominado “estudio FER”), que era un análisis efectuado por expertos que recopilaba y analizaba una gran cantidad de información existente (jurídica, académica o procedente de investigaciones de mercado) sobre este asunto. El estudio FER analizaba la situación existente por lo que se refiere al impacto medioambiental de los yacimientos de [la demandante] y preveía la evolución futura en lo que se refiere a la cantidad total de material acumulado en las escombreras, concluyendo que el impacto medioambiental de las escombreras era significativo y que se [esperaba] que creciera en el futuro.

[...]

(72) Sobre esta base, el estudio FER considera que el importe de la garantía financiera, con arreglo a las nuevas normas del Real Decreto 975/2009, no debería sin lugar a dudas ser inferior a los costes de restauración en 2012 por un importe de 71 millones [de euros] para ambas explotaciones y que su importe apropiado, teniendo en cuenta la totalidad de los costes futuros, debería girar más bien en torno a los 100 millones [de euros].

[...]

(75) [Por lo que se refiere a la crítica de la demandante de que el estudio FER no puede servir de base para calcular el importe de las garantías, la] Comisión reconoce que el estudio no sigue las disposiciones pertinentes del Decreto 202/1994 y se centra más bien en las condiciones establecidas en el Real Decreto 975/2009, que transpone la Directiva [2006/21] sobre los residuos de la minería, centrándose en los costes esperados de la restauración. Sin embargo, sus resultados que indican los costes estimados de restauración de cada uno de los yacimientos de [la demandante] se basan en un método coherente y en hipótesis razonables tal como se describe en los considerandos 68 a 73, y, por tanto, son pertinentes para el cálculo de las garantías, también en virtud del Decreto 202/1994, tal como lo demuestra, en particular, su artículo 2.4[letra] h), que hace referencia a los costes de cualesquiera otras medidas de restauración que puedan ser necesarias y que no limita, pues, el cálculo a las medidas enumeradas en los puntos anteriores del artículo 2.»

28 Sobre la base de estos elementos, la Comisión llegó a la conclusión, en los considerandos 82 y 83 de la Decisión impugnada, de que las pruebas recopiladas y los informes presentados elaborados por expertos corroboraban la afirmación del órgano jurisdiccional nacional de que los importes iniciales de la garantía financiera eran claramente insuficientes para asegurar una adecuada restauración y que, por lo tanto, dichos importes eran efectivamente inferiores al nivel normalmente exigido de conformidad con la legislación nacional aplicable. Por ello, se ha otorgado a la demandante una ventaja económica consistente en la reducción de las comisiones bancarias pagadas anualmente por la garantía financiera. Según la Comisión, la demandante gozó de una ventaja selectiva en forma de menores comisiones bancarias debido a las menores garantías con respecto a los demás operadores que se encontraban en una posición similar.

29 Por lo que se refiere al criterio relativo a la utilización de recursos estatales, la Comisión señala lo siguiente:

«(88) La Comisión observa que las garantías en liza en el presente asunto no se examinan con arreglo a las normas sobre ayudas estatales con respecto al importe de las comisiones no percibidas en función del riesgo o de la exposición del garante (es decir, un banco privado, no el Estado), sino en función del riesgo para el Estado en caso de que el importe garantizado sea inferior al coste real de los daños medioambientales y en caso de que la entidad garantizada no pague o no pueda pagar la totalidad de los costes de restauración.

[...]

- (90) La garantía financiera de [la demandante] se aporta en forma de garantía bancaria que no es gratuita para el Estado. Solo puede ser utilizada para medidas estrictamente definidas por la ley, en particular para la financiación de la retirada de residuos, la restauración de los yacimientos y otras medidas medioambientales en caso de que [la demandante] no cumpla sus obligaciones al respecto. El Estado no recibe ningún interés sobre los fondos de garantía ni ninguna otra ventaja financiera, que se reduciría en caso de una reducción del importe de la garantía. Además, hasta ahora el Estado no ha tenido que recurrir en ningún caso a la garantía para cualquiera de los fines mencionados más arriba. Sin embargo, incluso si hasta el momento la reducción del importe de la garantía no ha producido ningún efecto real sobre los recursos estatales, este hecho por sí solo no excluye la existencia de un potencial efecto sobre los recursos estatales debido al mayor riesgo de que el Estado se vea obligado a gastar sus recursos en el futuro.
- (91) En realidad, la creación de un riesgo concreto que imponga una carga adicional para el Estado en el futuro es suficiente a efectos del cumplimiento de la noción de ayuda estatal establecida en el artículo 107 [TFUE], apartado 1 [...]. El Tribunal de Justicia [de la Unión Europea] también ha establecido que la estrecha relación y el efecto sobre los recursos estatales de una medida de ayuda estatal no [tenía] que ser directa para que este criterio se cumpla.
- (92) La finalidad última de tales garantías financieras es garantizar que las empresas mineras tengan recursos suficientes para cubrir los futuros costes de restauración independientemente de su situación financiera en el (a menudo bastante lejano) futuro. Por tanto, es evidente que, en caso de que el importe de la garantía sea significativamente inferior a los costes de restauración previstos, existe al menos un riesgo mayor de que los recursos estatales puedan verse afectados en el futuro. Este riesgo de costes potenciales para el presupuesto público es claramente superior que en el caso de que el importe garantizado se haya fijado correctamente de conformidad con la legislación aplicable, teniendo debidamente en cuenta los costes de restauración previstos. Si estos recursos son significativamente inferiores a los necesarios, en última instancia los recursos del Estado deberán cubrir una mayor parte de estos costes en caso de que [la demandante], por el motivo que sea, no esté dispuesta o en condiciones de hacerlo. Además, en el caso de que [la demandante] sea incapaz de pagar los costes de restauración en el futuro, la posibilidad de que las autoridades españolas embarguen activos de [la demandante] es improbable que aporte recursos adicionales importantes, ya que los únicos activos españoles de [la demandante] (y de todo el grupo ICL) son sus instalaciones para la explotación de potasa. Sin embargo, una vez que las minas de potasa están cerradas, el valor de dichos activos resulta dudoso.
- (93) El hecho de que el Estado estaría obligado a actuar por su propia cuenta en caso de que [la demandante] no quisiese o no pudiese adoptar las necesarias medidas de restauración con respecto a sus escombreras está bien establecido en la legislación aplicable.
- (94) En primer lugar, con arreglo al artículo 102 de la Ley 39/2015, el Estado puede proceder a la ejecución subsidiaria en lugar del sujeto legalmente obligado a adoptar dichas medidas [...]. España tendría que: i) instar a [la demandante] a adoptar medidas específicamente definidas; ii) informar a [la demandante] de que en caso contrario la Administración adoptará por sí misma tales medidas, así como del correspondiente coste; iii) ejecutar dichas medidas; y iv) intentar recuperar el coste de [la demandante], lo que, por definición, no será posible si España debe ejecutar una garantía financiera insuficiente. Si bien esta decisión es formalmente facultativa, en el caso de que [la demandante] no cumpliera su obligación de restaurar sus yacimientos, España no tendría más opción que pagar por adelantado dicha restauración, puesto que de otro modo no podría cumplir sus obligaciones.
- (95) En segundo lugar, como se indica en el considerando 13, España podría estar incumpliendo sus obligaciones en el marco de la Directiva sobre residuos de las industrias extractivas y la Directiva sobre las aguas. Por lo tanto, en caso de que [la demandante] abandonase sus

instalaciones después de agotar los recursos minerales y no restaurase las instalaciones, y dada la garantía insuficiente, la única forma de que España cumpliera las obligaciones que le incumben en virtud de dichas Directivas y, en última instancia, de evitar el pago de multas coercitivas diarias impuestas por el Tribunal [de Justicia de la Unión Europea], sería correr con los gastos de eliminación de las escombreras o proceder a una restauración igualmente efectiva.

- (96) En tercer lugar, en virtud de las disposiciones de la Ley 27/2006 española, de 18 de julio de 2006 [...], las autoridades españolas pueden verse obligadas a cumplir con sus obligaciones en virtud de la legislación de medio ambiente. Cualquier organización no gubernamental que cumpla los criterios enunciados en la Ley 27/2006 podrá, en caso de una infracción medioambiental de las enumeradas en el artículo 18, apartado 1, de la Ley 27/2006 (incluidas, por ejemplo, las infracciones relativas a las obligaciones en el ámbito de la protección de las aguas), recurrir a los tribunales para obligar a la Administración a cumplir sus obligaciones medioambientales.

[...]

- (98) Por último, las propias autoridades españolas indican que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 12/1981, en caso de que el operador no cumpla sus obligaciones, la [Generalidad de Cataluña] puede ejecutar forzosamente estas medidas, corriendo los costes a cargo del operador. Señalan que, en la práctica, la Administración aplica las medidas correspondientes que, posteriormente, son financiadas con cargo a la garantía financiera o, en caso de que la garantía no sea suficiente, a la venta de los activos del operador. Por ello, en caso de que la garantía financiera sea significativamente inferior a la requerida, la Administración corre el riesgo de que los activos del operador no sean suficientes para financiar las medidas pertinentes ejecutadas. Esto confirma que una garantía financiera demasiado baja aumenta el riesgo de que las medidas de restauración adoptadas por la Administración no queden suficientemente cubiertas por los activos del operador (especialmente en caso de que no tenga otras actividades en España, como ocurre en el caso de [la demandante]) y tenga que ser pagada con cargo a recursos públicos.

- (99) Por lo tanto, un nivel de garantías significativamente inferior al necesario, tal como exige la legislación, expone al Estado a un riesgo concreto de cargas adicionales sobre sus recursos. El mayor riesgo de cargas adicionales para el Estado es así suficientemente concreto para tener, al menos, un efecto potencial sobre los recursos estatales debido a un nivel excesivamente bajo de la garantía financiera.»

- 30 Por lo que atañe a la existencia de un falseamiento de la competencia y de un impacto en los intercambios comerciales entre Estados miembros, la Comisión considera que:

«(102) [...] La reducción de los costes de [la demandante] debido a un nivel de garantías financieras inferior al exigido por la legislación aplicable puede falsear la competencia en los mercados en los que [aquella] opera (principalmente los de potasa y sal). Como se explica más adelante (véase el considerando 110 y siguientes), esta reducción de costes sumó durante el período pertinente alrededor de 1,8 millones [de euros] y, por lo tanto, contrariamente a las alegaciones de las autoridades españolas, no fue insignificante.

- (103) Además, el hecho de que [la demandante] sea el único productor español de potasa no excluye un posible falseamiento de la competencia, puesto que el mercado geográfico de referencia es claramente más amplio que el mercado nacional español.

[...]

(106) Como ya se ha indicado anteriormente, los mercados de potasa y sal son claramente transfronterizos, exportándose el 50 % de la producción de [la demandante] a otros países europeos. Por lo tanto, el reducido nivel de las garantías financieras puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros de la UE.»

31 Por lo que se refiere a la cuantificación de la ayuda, la Comisión estima lo siguiente:

«(109) Establecer el importe efectivo de la ayuda requiere en primer lugar establecer al menos un importe “correcto” de las garantías financieras en el marco de las disposiciones legislativas aplicables en el período de referencia. A continuación, el importe de la ayuda correspondería a la diferencia entre el importe previsto de las comisiones bancarias que [la demandante] habría tenido que pagar para constituir el importe de garantía fijado correctamente y el importe real de las comisiones bancarias que la empresa pagó.

[...]

(111) Puesto que, según las autoridades españolas, en diciembre de 2016 el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña constató que el importe incrementado de 6 979 471,83 [euros] para Balsareny/Sallent se atenía a la legislación vigente, la Comisión considera que, en la actualidad, el importe “correcto” de las garantías para Balsareny/Sallent corresponde a este importe aplicable actualmente aprobado por el Tribunal.

(112) Por analogía, la Comisión estima además (véase también el considerando 64) que el importe aumentado de 6 160 872,35 [euros] para la garantía de Súría aplicable desde 2015 también puede considerarse conforme a la legislación aplicable. A pesar de que no existe una conclusión judicial con autoridad con respecto a este yacimiento, el aumento del importe de la garantía para una pequeña explotación como Súría es, de hecho, casi comparable al importe autorizado para Balsareny/Sallent. Esto confirma que el importe puede considerarse adecuado y conforme a la legislación aplicable.

[...]

(123) [...] El importe total de la ayuda otorgada a [la demandante] en forma de menores comisiones bancarias por la reducción de las garantías para todo el período 2006-2016 asciende a 1 864 622 [euros].»

32 En su apreciación de la existencia de una ayuda de Estado en relación con la medida 4, la Comisión precisa, en particular, por lo que se refiere a la existencia de una ventaja, lo siguiente:

«(125) El 17 de diciembre de 2007, el Ministerio de Medio Ambiente de España y la [Generalidad] de Cataluña firmaron un convenio por el que acordaron cooperar y compartir los costes del proyecto dirigido a cubrir la escombrera de Vilafruns y así reducir su impacto negativo en el medio ambiente [...] Los costes de inversión totales ascendieron a 7 887 571 [euros] y fueron sufragados enteramente por las autoridades públicas, tal como se acordó en el convenio de 2007.

[...]

(131) [La responsabilidad de la demandante de gestionar los residuos mineros generados por la escombrera de Vilafruns] se basa en la Ley 6/1993 española, de 15 de julio de 1993, reguladora de los residuos, así como en el Real Decreto Ley 1/2001, de 20 de julio de 2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas española. La tercera parte alega que el hecho de que Vilafruns ya no funcionase en el momento de su adquisición por [la demandante] es

irrelevante puesto que cualquier titular de una concesión minera debe gestionar los residuos mineros en su conjunto, es decir, incluidos todos los residuos generados antes de la adquisición de la concesión por el titular.

[...]

(138) La Comisión considera que, con independencia de cuál sea la magnitud de las obligaciones de [la demandante] con respecto a Vilafruns, no es aceptable que la inversión pública de 7,9 millones [de euros] en una protección medioambiental significativamente mejor equivalente en principio a la restauración de la explotación sin ningún coste de inversión para [la demandante], de hecho no aportaba ninguna ventaja económica a [la demandante]. La instalación del cubrimiento de la escombrera tenía por objeto reducir significativamente la contaminación causada por las fugas procedentes de la escombrera de Vilafruns. Las medidas alternativas en ausencia de la ayuda no habrían proporcionado una protección tan buena y duradera y habrían expuesto a [la demandante] a los riesgos de tener que soportar las consecuencias de la contaminación (como demuestran las sentencias penales de 18 de diciembre de 2014 y 25 de febrero de 2015 relacionadas con sus otros yacimientos; véanse los considerandos 27 y 94 de la Decisión de incoación). Por consiguiente, la construcción de la instalación pagada con recursos públicos permitió a [la demandante] una mejor prevención de la contaminación, redujo sus riesgos medioambientales para el futuro y facilitó una restauración duradera de la escombrera (en consonancia con restauraciones de escombreras de residuos de sal similares en Francia o Alemania, tal como se ha explicado anteriormente en los considerandos 26 y 32). [La demandante] habría sido obligada, en última instancia, a velar por la adecuada restauración de la escombrera de Vilafruns.

(139) Por último, la Comisión considera que la medida es selectiva dado que se destinaba específicamente a la financiación pública del cubrimiento de la escombrera de Vilafruns, propiedad de [la demandante].

[...]

(148) A la luz de lo anterior, la Comisión considera que la Medida 4 constituye ayuda estatal por un importe de 7 887 571 [euros] y evaluará, por tanto, su legalidad y su compatibilidad con el mercado interior.»

33 Por lo que se refiere al análisis de la compatibilidad de la ayuda, la Comisión señaló en el considerando 152 de la Decisión impugnada que la medida 1 constituía una ayuda de funcionamiento a la demandante, ya que había permitido que los costes de las comisiones de garantía fueran inferiores a los normalmente aplicables durante el período comprendido entre 2006 y 2016, lo que, a su juicio, era incompatible con el mercado interior, ya que no encontró ninguna prueba que apoyara la posible compatibilidad de la ayuda, que se concedió sin perseguir ningún objetivo de interés común aparente.

34 Sin embargo, por lo que atañe a la medida 4, en los considerandos 156 a 164 de la Decisión impugnada, la Comisión señaló que el cubrimiento de la escombrera de Vilafruns constituía una ayuda compatible, con arreglo a la sección 3.1.1 de las Directrices de 2008, relativa a las ayudas para empresas que superan el nivel de protección del medio ambiente impuesto por las normas de la Unión Europea o que incrementan dicho nivel en ausencia de normas de la Unión.

35 En efecto, la Comisión consideró que el cubrimiento de la escombrera de Vilafruns había permitido a la demandante aumentar el nivel de protección del medio ambiente resultante de sus actividades en ausencia de normas de la Unión. Asimismo, la Comisión calculó, en primer lugar, el importe total de los costes elegibles, que ascendía a 7 804 922,60 euros; en segundo lugar, determinó la intensidad

máxima de ayuda permitida a la demandante, en su calidad de gran empresa, correspondiente al 50 % de los costes elegibles; y, en tercer lugar, fijó el saldo del importe total de la ayuda incompatible en 3 985 109,70 euros.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 36 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 24 de abril de 2018, la demandante interpuso el presente recurso.
- 37 La Comisión presentó su escrito de contestación a la demanda el 23 de julio de 2018.
- 38 La demandante presentó su escrito de réplica el 27 de septiembre de 2018. La Comisión presentó el escrito de dúplica el 12 de noviembre de 2018.
- 39 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Con carácter subsidiario, anule la Decisión impugnada en la medida en que declara que la medida 1 constituye una ayuda de Estado y ordena su recuperación.
 - Con carácter subsidiario, anule la Decisión impugnada en la medida en que fija el importe de la ayuda ilegal pero compatible y el importe de la ayuda ilegal que debe recuperarse en el marco de la medida 4.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 40 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

- 41 En apoyo de su recurso, la parte demandante invoca cinco motivos. El primero se basa en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en tanto en cuanto la Comisión concluyó erróneamente que la medida 1 implicaba una transferencia de recursos estatales. El segundo se basa en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en tanto en cuanto la Comisión concluyó erróneamente que la medida 1 confería una ventaja o, con carácter subsidiario, en tanto en cuanto no demostró que los importes iniciales de las garantías financieras fueran demasiado bajos. El tercero se basa en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica. El cuarto se basa en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en tanto en cuanto la Comisión consideró que la medida 4 confería una ventaja selectiva. El quinto motivo, presentado con carácter subsidiario, se basa en la infracción del artículo 16, apartado 1, 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 TFUE (DO 2015, L 248, p. 9), en tanto en cuanto la Comisión no determinó correctamente el importe de la eventual ayuda resultante de la medida 4.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en tanto en cuanto la Comisión concluyó erróneamente que la medida 1 implicaba una transferencia de recursos estatales

- 42 La demandante alega que la medida 1 no cumple el criterio de la transferencia de recursos estatales, puesto que no ha dado lugar a ninguna reducción del presupuesto del Estado.
- 43 En primer lugar, la demandante señala que las garantías financieras que debía constituir para la restauración de los emplazamientos mineros no fueron concedidas por el Estado, sino por bancos privados, a los que la demandante debería haber pagado las primas en caso de necesidad de movilización. A su juicio, de ello se desprende que el Estado no ha perdido ingresos como consecuencia de la fijación de garantías supuestamente inferiores a las exigidas y que, en el caso de autos, no existe una relación suficientemente directa entre la ventaja concedida y la reducción del presupuesto del Estado.
- 44 En segundo lugar, según la demandante, no existía un riesgo económico suficientemente concreto para el presupuesto del Estado. La demandante afirma que tal riesgo habría existido únicamente si se hubiera comprobado que no era posible acudir a ella para recuperar los costes de restauración. A su juicio, la obligación potencial de que el Estado deba soportar una parte de los costes y la carga potencial que ello supondría para el presupuesto estatal son efectos demasiado lejanos e hipotéticos. Según la demandante, los principios en materia de garantías estatales no pueden aplicarse al caso de autos. A su entender, por una parte, las alegaciones de la Comisión referidas a ellos son inadmisibles, ya que esta última no los mencionó en la Decisión impugnada y, por otra parte, la analogía con dichos principios es incorrecta. En primer término, a juicio de la demandante, en el caso de las garantías estatales, se produce una transferencia de recursos porque el Estado renuncia a una parte de los ingresos al aceptar una prima inferior a la que solicitaría un garante privado. En cambio, en el caso de autos, ella pagó una prima conforme al mercado. En segundo término, la demandante señala que, en el marco de una garantía estatal, la ventaja para el beneficiario es clara porque paga una prima inferior por la garantía estatal que por una garantía similar concedida por un banco y su solvencia se ve aumentada, lo cual hace que tenga que pagar menos intereses. Según la demandante, en el presente asunto no se cumple ninguno de esos dos requisitos. En tercer término, la demandante afirma que en las garantías estatales el Estado se compromete a pagar a un tercero el importe garantizado cuando el beneficiario de la garantía incumple su obligación de reembolsar el préstamo garantizado, mientras que en el presente asunto el Estado no se ha comprometido a pagar ningún importe en caso de que la garantía sea insuficiente. A su juicio, de ello se desprende que la jurisprudencia sobre garantías estatales no es aplicable al caso de autos.
- 45 En opinión de la demandante, según la jurisprudencia aplicable, este riesgo hipotético de carga para el presupuesto del Estado solo puede probarse cuando el Estado es uno de los principales acreedores de la empresa en dificultades y esta es insolvente. En el caso de autos, la demandante señala que ella puede garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, ya que forma parte de un grupo multinacional de empresas (no solo del grupo en España), que dispone de activos considerables que no se depreciarían tras el cierre de las minas de potasa y que ya ha demostrado en el pasado que tenía de la capacidad financiera necesaria para cubrir todas las medidas de restauración necesarias, con independencia del nivel de garantías establecido. Afirma, que dado que la responsabilidad medioambiental de una empresa se extiende a las sociedades del grupo de control, el riesgo de que el Estado tenga que cargar con una eventual insolvencia de la demandante no es suficientemente concreto. A juicio de la demandante, según la jurisprudencia (sentencia de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579), es necesario que existan circunstancias específicas que hagan más que probable una disminución de los recursos estatales, sin que pueda bastar la existencia de un riesgo claramente mínimo o hipotético para concluir que existe una transferencia de recursos estatales.

- 46 En tercer lugar, la demandante explica que, dado que las garantías financieras solo pueden ejecutarse tras el cese de las actividades mineras tanto en virtud del Derecho nacional como en el de la Unión, y que, durante la explotación, el importe de la garantía debe ajustarse periódicamente en función de las obras de restauración necesarias, el importe de dichas garantías no es fijo, sino que evoluciona con el tiempo. Por tanto, a su entender, solo existe algún riesgo para el presupuesto del Estado una vez que la explotación minera haya terminado. Afirma que, en el caso de autos, el hecho de que se haya vuelto a fijar en un nivel adecuado, en 2015 para el emplazamiento de Súría y en 2016 para el emplazamiento de Sallent/Balsareny, antes de cualquier cese de la actividad minera significa que, con anterioridad a la Decisión impugnada, el Estado español no sufrió en ningún momento riesgo económico alguno. La demandante precisa, en particular, en respuesta a la Comisión, por una parte, que dispone de otros activos importantes en España, además de las minas de potasa, a los que podría recurrir el Estado para ejecutar la obligación de pagar las medidas de restauración obligatorias y, por otra parte, que la normativa española permite imponer a los gestores y administradores de la empresa la ejecución de medidas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones medioambientales.
- 47 En cuarto lugar, la demandante invoca una decisión anterior de la Comisión [comunicación presentada por la Comisión, SNIACE: Ayudas de Estado C 68/97 (NN 118/97) España (DO 1998, C 49, p. 2; en lo sucesivo, «Decisión SNIACE»)], en un asunto, a su juicio, similar al presente asunto. Según la demandante, en ese asunto no se consideró que la omisión de garantizar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales implicase una transferencia de recursos estatales y, por tanto, fuese una ayuda de Estado.
- 48 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.
- 49 A tenor del artículo 107 TFUE, apartado 1, «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- 50 También debe recordarse que, para que unas ventajas puedan ser calificadas de «ayudas» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, es necesario, por una parte, que sean otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales y, por otra, que sean imputables al Estado (véase la sentencia de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartado 47 y jurisprudencia citada). Esos dos requisitos son distintos y acumulativos (véase la sentencia de 30 de junio de 2015, Países Bajos y otros/Comisión, T-186/13, T-190/13 y T-193/13, no publicada, EU:T:2015:447, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 51 Por lo que atañe al requisito del uso de fondos estatales, de la jurisprudencia se desprende que para poder inferir que la ventaja concedida a una o varias empresas constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, no siempre es necesario acreditar la existencia de una transferencia de fondos estatales. Por consiguiente, se consideran ayudas, entre otras, las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (véase la sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartados 100 y 101 y jurisprudencia citada).
- 52 En efecto, según reiterada jurisprudencia, el artículo 107 TFUE, apartado 1, define las intervenciones estatales en función de sus efectos (véanse las sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 77 y jurisprudencia citada, y de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 102).

- 53 Por tanto, una intervención estatal que puede colocar a las empresas a las que se aplica en una situación más favorable que otras y, a la vez, crear un riesgo suficientemente concreto de la realización, en el futuro, de una carga adicional para el Estado, puede gravar los recursos estatales (véase la sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 106 y jurisprudencia citada).
- 54 Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que las ventajas concedidas en forma de una garantía estatal podían implicar una carga adicional para el Estado (sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 107; véanse también, en este sentido, las sentencias de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, apartado 43, y de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, apartados 39 a 42).
- 55 Por otra parte, de la jurisprudencia se desprende que, en la medida en que, económicamente, la modificación de las condiciones de mercado que genera una ventaja indirectamente concedida a determinadas empresas es consecuencia de la pérdida de recursos por parte de los poderes públicos, ni siquiera el hecho de que los inversores tomen una decisión autónoma produce el efecto de suprimir la relación existente entre dicha pérdida de recursos y la ventaja de que gozan las empresas interesadas (sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 108).
- 56 Por consiguiente, para la constatación de la existencia de una ayuda de Estado la Comisión debe demostrar un vínculo suficientemente directo entre, por una parte, la ventaja concedida al beneficiario y, por otra, una mengua del presupuesto estatal, incluso un riesgo económico suficientemente concreto de cargas que lo gravan (sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 109).
- 57 En el presente asunto, por lo que respecta, por una parte, a la imputabilidad al Estado de la medida 1, del considerando 60 de la Decisión impugnada se desprende, y esto es pacífico para las partes, que los importes de las garantías financieras debidas por la demandante fueron establecidos por la Generalidad de Cataluña mediante dos decisiones administrativas individuales, a saber, las licencias concedidas a la demandante el 9 de noviembre de 2006 y el 28 de abril de 2008 para la explotación de las minas de Súrria y de Sallent/Balsareny, respectivamente.
- 58 Por lo que atañe, por otra parte, al criterio de los fondos estatales, la Comisión observó, en el considerando 88 de la Decisión impugnada, respecto a la medida 1, que las garantías financieras de que se trata no se examinaban con arreglo a las normas sobre ayudas de Estado con respecto al importe de las comisiones no percibidas en función del riesgo o de la exposición del garante (es decir, un banco privado, no el Estado), sino en función del riesgo para el Estado en caso de que el importe garantizado fuera inferior al coste real de los daños medioambientales y en caso de que la entidad garantizada no pagase o no pudiese pagar la totalidad de los costes de restauración. En el considerando 90 de la Decisión impugnada, la Comisión reitera que existe un riesgo concreto de efectos potenciales sobre los recursos estatales debido al mayor riesgo de que el Estado se vea obligado a movilizar sus recursos en el futuro. Asimismo, en el considerando 91 de dicha Decisión, considera que la creación de un riesgo concreto que imponga una carga adicional para el Estado en el futuro es suficiente a efectos del cumplimiento de la noción de ayuda estatal y que la estrecha relación y el efecto sobre los recursos estatales de una medida de ayuda estatal no tiene que ser directo para que este criterio se cumpla.
- 59 En los considerandos 92 a 99 de la Decisión impugnada, la Comisión precisa que el mayor riesgo de que en el futuro puedan asignarse recursos estatales se debe a que el importe de las garantías es significativamente inferior a los costes de restauración previstos, ya que, en caso de que la demandante no quisiera o no pudiera pagar por dicha restauración, los recursos del Estado deberían

cubrir una parte mayor de esos costes, puesto que la obligación del Estado de intervenir por su propia cuenta, en caso de que la demandante no quisiese o no pudiese adoptar las medidas de restauración necesarias, está establecida en la normativa nacional y de la Unión aplicable. Basándose en ello la Comisión ha llegado a la conclusión de que un nivel de garantías significativamente inferior al necesario, tal como exige la legislación, expone al Estado a un riesgo de cargas adicionales sobre sus recursos. El mayor riesgo sería, por tanto, suficientemente concreto para tener, al menos, un efecto potencial sobre los recursos estatales. La Comisión subraya, asimismo, que los bienes de la demandante que el Estado podría embargar en caso de ejecución forzosa podrían no ser suficientes.

- 60 Ahora bien, en primer lugar, la demandante no niega que el importe de las garantías financieras, fijado por las decisiones administrativas de la Generalidad de Cataluña, fuera demasiado bajo. Es cierto que, en el marco de su segundo motivo, la demandante cuestiona el método de análisis y las pruebas en las que la Comisión se basó para concluir que el importe de esas garantías era efectivamente demasiado bajo y que le confería una ventaja económica. Sin embargo, la demandante no afirma que el nivel de las garantías inicialmente fijado en las decisiones administrativas de la Generalidad de Cataluña fuese correcto o suficiente.
- 61 En segundo lugar, debe señalarse que el Estado español tenía una obligación subsidiaria de intervenir en caso de incumplimiento de las obligaciones de protección del medio ambiente impuestas a las empresas que ejercían la actividad minera, como se pone claramente de manifiesto en los considerandos 93 a 98 de la Decisión impugnada. En efecto, por una parte, en virtud del Derecho nacional y, en particular, de las disposiciones de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) (BOE n.º 171, de 19 de julio de 2006, p. 27109), las autoridades pueden ser obligadas a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de la legislación medioambiental. Asimismo, en virtud del artículo 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89343), el Estado puede proceder a la ejecución subsidiaria en lugar del sujeto legalmente obligado a adoptar medidas. Por otra parte, en virtud del Derecho de la Unión y, en particular, del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO 2004, L 143, p. 56), si un operador encargado de adoptar medidas reparadoras a raíz de daños medioambientales incumple sus obligaciones, la propia autoridad competente podrá adoptar dichas medidas como último recurso. Asimismo, si el Estado no actúa en lugar de las empresas, en caso de que estas no respeten sus obligaciones medioambientales, podría incumplir sus obligaciones en virtud de la Directiva 2006/21 y correr el riesgo de ser objeto de un procedimiento de infracción y de ser condenado a pagar multas coercitivas hasta que cumpla dichas obligaciones.
- 62 En tercer lugar, el objetivo de la obligación legal prevista en el artículo 14 de la Directiva 2006/21 de exigir a las empresas que explotan emplazamientos mineros que constituyan una garantía para la restauración de los emplazamientos y para que se cubran los costes de cualquier daño medioambiental causado por la explotación minera, que debe calcularse sobre la base de los elementos indicados en el apartado 2 de la misma disposición, es asegurar que las empresas mineras dispongan de recursos suficientes para cubrir los costes futuros de restauración de los emplazamientos mineros, independientemente de su futura situación financiera, y, en particular, evitar la necesidad de que el Estado intervenga para hacerse cargo de ellos en su lugar.
- 63 Pues bien, debido a la obligación del Estado de proceder a la ejecución subsidiaria en lugar de la empresa legalmente obligada a adoptar las medidas de restauración necesarias derivadas de la explotación minera, el nivel de las garantías establecidas para dicha empresa puede afectar a los recursos del Estado en la medida en que el riesgo económico de su intervención subsidiaria, cuando se fija un nivel de garantías demasiado bajo, aumenta cuantitativamente en caso, en particular, de insolvencia de la referida empresa.

- 64 En cuarto lugar, de la jurisprudencia recordada en el apartado 53 anterior se desprende que también puede considerarse que se gravan los recursos estatales si se prueba que existe un «riesgo suficientemente concreto» de la realización, en el futuro, de una carga adicional para el Estado.
- 65 A este respecto, en primer término, la demandante alega que el riesgo de que se puedan gravar recursos estatales no es suficientemente concreto en el caso de autos debido a la capacidad financiera que tiene para cubrir los eventuales daños medioambientales que se deriven de su explotación minera. Preguntada sobre este particular por el Tribunal en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, la demandante proporcionó una lista de los activos (bienes corporales inmobiliarios) de los que disponía entre los años 2012 a 2016, también a nivel del grupo de sociedades al que pertenece, así como la parte de sus balances anuales relativa a esos activos. En la vista, la Comisión puso de relieve que los documentos facilitados por la demandante no hacían mención a los pasivos y las deudas de la sociedad e incluían activos que esta y su grupo poseían únicamente con respecto al período comprendido entre 2012 y 2015-2017 y que no había proporcionado datos relativos al resto del período pertinente, comprendido entre 2006 y 2012.
- 66 Debe señalarse que la información facilitada por la demandante para determinar su capacidad financiera para sufragar los costes de eventuales daños medioambientales relacionados con la explotación de sus minas es parcial y no permite concluir con certeza que en el momento de la posible realización de los riesgos medioambientales habría tenido la capacidad financiera necesaria para cubrirlos.
- 67 En cualquier caso, aun suponiendo que la demandante tenga la capacidad financiera suficiente para reducir el riesgo de que el Estado tenga que intervenir, es preciso considerar que, habida cuenta del hecho de que la situación financiera de una empresa puede cambiar en cualquier momento debido a contingencias económicas diferentes y en la medida en que, en general, la obligación de constituir una garantía financiera tiene justamente por objeto que haya fondos disponibles en todo momento con independencia de la capacidad financiera de la entidad obligada a constituir la referida garantía, la capacidad financiera de esta última no influye en la determinación del importe apropiado de esas garantías y, en última instancia, en la apreciación de la existencia de un riesgo suficientemente concreto de carga para el presupuesto estatal.
- 68 Además, por una parte, el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2006/21 especifica que el cálculo de la garantía a que se refiere el apartado 1 se realizará con base, por un lado, en la repercusión medioambiental probable de la instalación de residuos, teniendo en cuenta en particular la categoría de la instalación de residuos, las características del residuo y el uso futuro de los terrenos rehabilitados, y, por otro lado, en el supuesto de que terceros independientes y debidamente cualificados evaluarán y efectuarán cualquier trabajo de rehabilitación necesario. Por tanto, la capacidad financiera de la empresa gestora de la instalación no es un criterio pertinente para la determinación del importe de las garantías.
- 69 Por otra parte, de la jurisprudencia recordada en el apartado 55 anterior se desprende que lo que importa son las modificaciones de las condiciones normales del mercado que pueden afectar al presupuesto del Estado, con independencia de la conducta probable de los operadores privados, y, en el caso de autos, de la posibilidad de que la propia demandante cubra de manera concreta los costes de eventuales daños medioambientales relacionados con sus explotaciones mineras.
- 70 En segundo término, la demandante cuestiona la admisibilidad y el fundamento de las alegaciones de la Comisión relativas a la aplicabilidad por analogía al caso de autos de la jurisprudencia referente a las garantías estatales. Por lo que atañe a la admisibilidad de las antedichas alegaciones, debe señalarse que la Comisión invocó ante el Tribunal, en particular, las sentencias de 1 de diciembre de 1998, *Écotrade* (C-200/97, EU:C:1998:579), y de 19 de marzo de 2013, *Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros* (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), para sostener la tesis de que la inexistencia de una movilización inmediata y cierta de recursos

estatales no excluye una carga adicional para el presupuesto del Estado. Pues bien, esta tesis de la Comisión está recogida, sin ambigüedad alguna, en el considerando 91 de la Decisión impugnada. Por consiguiente, contrariamente a lo que alega la demandante, la Comisión no ha desarrollado ante el Tribunal una motivación sustitutiva o adicional a la recogida en la Decisión impugnada. Por tanto, las alegaciones de la Comisión son admisibles. Por lo que se refiere a la fundamentación de esas alegaciones, debe subrayarse que, si bien, en el caso de las garantías estatales, el presupuesto del Estado se ve gravado, en particular, como consecuencia de la reducción de las primas que él mismo percibe y, por tanto, de una reducción inmediata de sus ingresos, en una situación como la del caso de autos, por una parte, también existe una ventaja para la demandante en virtud de la reducción de las primas que debe abonar por un importe de garantías inferior al que debería haberse establecido, alterándose así las condiciones de mercado normales. El hecho de que la pérdida de ingresos ataña al presupuesto de la entidad bancaria privada no impide identificar la existencia de una ventaja para la demandante resultante de la fijación de las garantías financieras, que debía constituir, en un nivel inferior al necesario.

- 71 Por otra parte, de las consideraciones expuestas en los apartados 61 a 63 anteriores se desprende que el riesgo de una carga adicional para el presupuesto del Estado se presenta también en una situación como la del caso de autos, en la que las disposiciones aplicables exigen la constitución de garantías que permitan cubrir los riesgos medioambientales, garantías ciertamente establecidas con una entidad bancaria privada, y en la que existe la obligación de una intervención subsidiaria del Estado para cubrir dichos riesgos, puesto que la constitución por parte de una empresa minera de una garantía a un nivel demasiado bajo aumenta el riesgo de que el Estado tenga que intervenir. Este mayor riesgo supone una carga para el presupuesto del Estado y el aumento de dicho riesgo es consecuencia directa de la fijación del importe de las garantías que han de constituirse a un nivel demasiado bajo.
- 72 En efecto, la fijación de un importe demasiado bajo de las garantías destinadas a cubrir los riesgos medioambientales que recaen, principalmente, sobre la demandante y, con carácter subsidiario, sobre el Estado, aumenta el riesgo de una carga adicional para los dos titulares de las obligaciones de protección del medio ambiente. Este aumento del riesgo supone una carga adicional concreta para los presupuestos de los dos titulares, a saber, la demandante y, con carácter subsidiario, el Estado.
- 73 En tercer término, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la incertidumbre o el grado de probabilidad de que se materialice el riesgo para el Estado no es un elemento que pueda conferir un carácter puramente hipotético a la relación entre la ventaja conferida a la demandante y la carga adicional para el presupuesto del Estado, sino que solo representa una característica intrínseca del concepto de «riesgo».
- 74 En cuarto término, la demandante afirma, en esencia, que el presupuesto del Estado no había estado expuesto a ningún riesgo económico antes de la adopción de la Decisión impugnada, ya que las garantías financieras solo pueden movilizarse tras el cese de las actividades mineras y que, durante la explotación de las minas, en 2015 y 2016, se habían modificado y habían alcanzado un nivel adecuado.
- 75 Sin embargo, debe observarse que, como señala acertadamente la Comisión, el hecho de que el riesgo no se materializara no elimina el riesgo adicional creado por la medida 1, que se aprecia en el momento en que se constituyó la garantía y que continuó durante el período en que el nivel de dicha garantía era demasiado bajo.
- 76 En quinto lugar, en la medida en que la demandante invoca la Decisión SNIACE, mencionada en el apartado 47 anterior, debe recordarse que, en ese asunto, entre las supuestas medidas de ayuda analizadas por la Comisión figuraba la supuesta ventaja para SNIACE derivada del hecho de que las autoridades españolas no la habían obligado a que cumpliera la normativa de protección del medio ambiente, en particular, mediante la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales y la reparación de los daños medioambientales causados por ella. Según el denunciante, en ese asunto

se vieron implicados recursos estatales debido a la tolerancia por parte del Estado de la infracción de la legislación medioambiental cometida por esa empresa, ya que dicho Estado debería haber soportado los costes de esos daños.

- 77 Según la Comisión, los dos casos difieren en la medida en que, en el caso que dio lugar a la Decisión SNIACE, el Estado se limitó a no exigir a la empresa el cumplimiento de sus obligaciones medioambientales, sin estar él mismo obligado a construir la planta en su lugar, mientras que, en el caso de autos, el Estado estaba obligado, en virtud de la normativa nacional y de la Unión, a intervenir en lugar de la demandante si esta no cumplía con su obligación de restaurar sus emplazamientos mineros.
- 78 Pues bien, aun suponiendo que, como sostiene la demandante, el asunto que dio lugar a la Decisión SNIACE sea similar al presente asunto, en la medida en que aquel atañía también a un riesgo futuro e hipotético de que el Estado tuviera que cargar con los daños medioambientales derivados del incumplimiento por parte de la empresa de sus obligaciones, basta señalar que, según reiterada jurisprudencia, la Comisión no está vinculada por su práctica anterior.
- 79 En efecto, es únicamente en el marco del artículo 107 TFUE en el que debe apreciarse la legalidad de una decisión de la Comisión por la que se declare que una medida constituye una ayuda, y no según una supuesta práctica anterior (véase, en este sentido, por lo que atañe a la apreciación de la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior, la sentencia 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 y jurisprudencia citada).
- 80 De todo lo anterior se deduce que la Comisión no incurrió en ningún error de apreciación al concluir, en el considerando 90 de la Decisión impugnada, que existía un potencial efecto de la medida 1 sobre los recursos estatales debido al mayor riesgo de que el Estado se viera obligado a movilizar sus recursos en el futuro y, en el considerando 91 de la misma Decisión, que la creación de un riesgo concreto que impusiese una carga adicional para el Estado en el futuro era suficiente a efectos del cumplimiento del concepto de ayuda estatal establecido en el artículo 107 TFUE, apartado 1, en virtud de la jurisprudencia recordada en el apartado 56 anterior.
- 81 Por consiguiente, debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en tanto en cuanto la Comisión concluyó erróneamente que la medida 1 confería una ventaja o, con carácter subsidiario, en tanto en cuanto no demostró que los importes iniciales de las garantías financieras fueran demasiado bajos

- 82 La demandante alega, en primer lugar, que la Comisión no demostró positivamente que la medida 1 le hubiese conferido una ventaja selectiva, en tanto en cuanto se basó simplemente en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, confirmada por el Tribunal Supremo, y no determinó de forma independiente el importe supuestamente correcto de las garantías que había aportado. A juicio de la demandante, sin embargo, una decisión de un órgano jurisdiccional nacional no puede vincular a la Comisión y esta no puede liberarse de su obligación de demostrar la existencia de una ventaja haciendo referencia a tal decisión.
- 83 En opinión de la demandante, la Comisión cumplió aún menos sus obligaciones de examen en relación con el emplazamiento de Súrria, respecto del cual no se había adoptado ninguna decisión judicial a nivel nacional, y aplicó simplemente la conclusión de los órganos jurisdiccionales nacionales mencionados en el apartado 82 anterior en cuanto al importe de las garantías excesivamente bajas del yacimiento de Sallent/Balsareny al yacimiento de Súrria al limitarse a afirmar, en el considerando 64 de la Decisión impugnada, que el importe de la garantía relativa a este yacimiento también debía

considerarse demasiado bajo, ya que también se había incrementado y ningún otro factor explicaba la diferencia entre el importe inicialmente fijado y el importe modificado en 2015. A juicio de la demandante, la Comisión incurrió en un error de apreciación, ya que la actualización de ese importe se debió a la actualización periódica de los planes de restauración.

- 84 En segundo lugar, la demandante sostiene que la Comisión incurrió en un error en el considerando 75 de la Decisión impugnada, por una parte, al basarse, para corroborar su conclusión, en estudios de expertos, en particular, en uno de agosto de 2012 encargado a expertos en medio ambiente (en lo sucesivo, «estudio FER»), que no cumplían las disposiciones pertinentes aplicables y que se fundaban en hipótesis poco realistas, en información no oficial y en una metodología dudosa, carente de rigor científico y técnico y, por otra parte, al no tener en cuenta el informe pericial presentado por la demandante (en lo sucesivo, «informe pericial Amphos»), que demostraba la falta de fiabilidad del estudio FER. Según la demandante, el hecho de que la Comisión no dispusiese de ese informe durante el procedimiento administrativo carece de pertinencia, puesto que ella ya había cuestionado la fiabilidad del estudio FER durante dicho procedimiento y la Comisión disponía de indicios que demostraban que no podía apoyarse en él.
- 85 En tercer lugar, la demandante afirma que la Comisión se apoyó erróneamente, en el considerando 67 de la Decisión impugnada, en los debates parlamentarios, a pesar de que ella misma había considerado que había que tratarlos con prudencia.
- 86 En cuarto lugar, según la demandante, en el considerando 84 de la Decisión impugnada la Comisión no demostró que la interpretación de las disposiciones legislativas por lo que atañe a los importes de la garantía relativa a las minas hubiese sido selectiva con respecto a la demandante.
- 87 Con carácter subsidiario, la demandante afirma que, en el supuesto de que el Tribunal considerara que la medida 1 confiere una ventaja selectiva, la Comisión estableció, en los considerandos 109 a 122 de la Decisión impugnada, el importe de la ayuda, infringiendo el artículo 16, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, al referirse al estudio FER, cuando el informe pericial Amphos mostraba que el primer estudio carecía de fiabilidad, y sobre la base de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al considerar «correcto» el importe al que dicha sentencia se refería y hacer una estimación especulativa. Además, a juicio de la demandante, la Comisión no estableció el método que el Reino de España debía utilizar para calcular el importe de la ayuda que había que recuperar.
- 88 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.
- 89 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2006/21 establece que «la autoridad competente exigirá, antes del comienzo de cualquier actividad de acumulación o depósito de residuos en una instalación de residuos, la constitución de una garantía financiera (por ejemplo en forma de depósito financiero, incluidos los fondos mutuos de garantía respaldados por la industria), o equivalente, de acuerdo con los procedimientos que decidan los Estados miembros».
- 90 El artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2006/21 dispone:
- «El cálculo de la garantía a que se refiere el apartado 1 se realizará en base a:
- la repercusión medioambiental probable de la instalación de residuos, teniendo en cuenta en particular la categoría de la instalación de residuos, las características del residuo y el uso futuro de los terrenos rehabilitados;
 - el supuesto de que terceros independientes y debidamente cualificados evaluarán y efectuarán cualquier trabajo de rehabilitación necesario.»

- 91 El artículo 16, apartado 1, del Reglamento 2015/1589 establece:
- «Cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda [...]. La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho de la Unión.»
- 92 De reiterada jurisprudencia se desprende que la cuestión de si una ayuda es una ayuda estatal en el sentido del Tratado FUE debe resolverse sobre la base de elementos objetivos que se aprecian en la fecha en que la Comisión adopta su decisión. Por lo tanto, para efectuar su control, el órgano jurisdiccional de la Unión ha de tener en cuenta las apreciaciones realizadas por la Comisión a tal fecha (véase la sentencia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 93 Asimismo, de la jurisprudencia se desprende que la legalidad de una decisión en materia de ayudas de Estado debe apreciarse en función de los elementos de que disponía la Comisión en el momento en que la adoptó (véase la sentencia de 20 de marzo de 2013, Rousse Industry/Comisión, T-489/11, no publicada, EU:T:2013:144, apartado 33 y jurisprudencia citada). Tampoco puede reprocharse a la Comisión no haber tenido en cuenta eventuales elementos de hecho o de Derecho que se le habrían podido presentar durante el procedimiento administrativo pero que no se le presentaron, puesto que la Comisión no está obligada a examinar de oficio y por conjeturas qué elementos podrían habersele presentado (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 2012, Wam Industriale/Comisión, T-303/10, no publicada, EU:T:2012:505, apartado 119 y jurisprudencia citada).
- 94 En el caso de autos, para considerar que la fijación del importe de las garantías financieras constituía una medida de ayuda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, la Comisión tenía que demostrar que el nivel de dichas garantías era efectivamente inadecuado y claramente inferior al que habría sido necesario para cubrir los costes de la restauración de las minas explotadas por la demandante.
- 95 De reiterada jurisprudencia se desprende que el concepto de ayuda de Estado, tal como se define en el Tratado FUE, tiene carácter jurídico y debe interpretarse sobre la base de elementos objetivos. Por este motivo, en principio y teniendo en cuenta tanto los elementos concretos del litigio que se presentan ante él como el carácter técnico o complejo de las apreciaciones realizadas por la Comisión, el juez de la Unión debe realizar un control íntegro en lo que atañe a la cuestión de si una medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase la sentencia de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 111 y jurisprudencia citada).
- 96 No obstante, en el marco de este control, no corresponde al juez de la Unión sustituir la apreciación económica de la Comisión por la suya propia. El control que los órganos jurisdiccionales de la Unión ejercen sobre las apreciaciones económicas complejas realizadas por la Comisión es un control limitado que se circunscribe a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos y la falta de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder (véase la sentencia de 12 de octubre de 2016, Land Hessen/Pollmeier Massivholz, C-242/15 P, no publicada, EU:C:2016:765, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 97 En primer lugar, debe subrayarse que la Comisión precisó, a modo de premisa de su examen, en el considerando 61 de la Decisión impugnada, que no había procedido a su propia evaluación de los niveles correctos de las garantías financieras en virtud de la Directiva 2006/21, sino que había limitado su evaluación a examinar las pruebas existentes de insuficiencia de las garantías financieras, ya que existía un conjunto de indicios que sugerían que el importe de las garantías financieras establecidas por las autoridades públicas en 2006 y 2008 fue efectivamente inferior al exigido en virtud de la legislación aplicable.

- 98 Este enfoque se justifica por el margen de discrecionalidad concedido a los Estados miembros para fijar los importes de las garantías, con respecto a lo cual el artículo 14 de la Directiva 2006/21 solo establece directrices o criterios que los Estados miembros deben tener en cuenta al calcular las garantías. Así pues, la Comisión no podría haber fijado de forma autónoma el importe de la garantía adecuada en el caso de autos sin sobrepasar los límites de su competencia. Por consiguiente, la alegación de la demandante en la que invoca que la Comisión incumplió su deber de diligencia, en la medida en que no llevó a cabo una determinación autónoma del importe de la garantía, no puede prosperar.
- 99 En segundo lugar, en la medida en que se le habían presentado indicios de la fijación de un importe excesivamente bajo de la garantía, la Comisión estaba facultada para examinar la medida nacional en cuestión a la luz de las normas sobre ayudas estatales sobre la base de la información que se le había facilitado durante el procedimiento administrativo, de conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 92 y 93 anteriores.
- 100 En primer término, la Comisión tuvo en cuenta la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de octubre de 2011, en la que se declaró que el plan de restauración del emplazamiento de Sallent/Balsareny estaba incompleto y que el nivel de la garantía fijado para él era demasiado bajo.
- 101 A este respecto, la demandante no logra demostrar mediante sus alegaciones que la Comisión hubiese incurrido en un error al tener en cuenta en su apreciación la antedicha sentencia. En efecto, como acertadamente subraya la Comisión, el órgano jurisdiccional nacional, encargado de la interpretación y de la aplicación del Derecho nacional, era el mejor situado para apreciar si el plan de restauración previsto para el emplazamiento minero en cuestión era suficiente a la luz de la normativa nacional aplicable. En la Decisión impugnada, la Comisión analiza detalladamente la referida sentencia. En el considerando 62 de la antedicha Decisión, la Comisión subraya que el órgano jurisdiccional nacional había considerado que el importe de la garantía no respetaba los parámetros jurídicos y reglamentarios establecidos en el artículo 8, apartado 2, de la Ley 12/1981 y en el Decreto 202/1994 y que incluso aunque no existiera una prueba concluyente que permitiese determinar el importe correcto, podía concluirse que el importe fijado era claramente insuficiente y contrario a dichas disposiciones y que había ordenado a las autoridades nacionales que establecieran un nuevo nivel de garantía financiera.
- 102 Por tanto, el órgano jurisdiccional nacional tampoco determinó el importe de las garantías que habría sido correcto. Fueron las autoridades nacionales competentes las que modificaron y volvieron a fijar el importe de las garantías, basándose en las observaciones de dicho órgano jurisdiccional. En efecto, en el considerando 62 de la Decisión impugnada se precisa que las autoridades nacionales, competentes para fijar el importe de las garantías, se basaron en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de octubre de 2011 para revisar dichos importes, lo que confirma la pertinencia de dicha sentencia en el marco de la apreciación que la Comisión estaba obligada a realizar. Además, esa sentencia también fue confirmada en apelación por la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2014.
- 103 Además, si bien la Comisión no queda vinculada por las resoluciones de los órganos jurisdiccionales nacionales (conclusiones del Abogado General Geelhoed presentadas en el asunto Lucchini, C-119/05, EU:C:2006:576, punto 24), es ciertamente libre de tenerlas en cuenta si las considera pertinentes para su apreciación.
- 104 En cualquier caso, debe señalarse que la Comisión no se limitó a seguir la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de octubre de 2011, sino que la tuvo en cuenta en el marco de un conjunto de indicios que obraban en su poder y que iban encaminados a demostrar la insuficiencia de los importes de las garantías financieras constituidas por la demandante.

- 105 Por lo que atañe a la alegación de la demandante relativa al supuesto error cometido por la Comisión en el considerando 64 de la Decisión impugnada, al aplicar por analogía las conclusiones de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al cálculo del importe de la garantía financiera relativa al emplazamiento de Súría, cuando la sentencia se refería únicamente al emplazamiento de Sallent/Balsareny, como señala la Comisión sin que la demandante la haya contradicho en este punto, esta última no ha aportado ningún indicio, ni siquiera en el marco del presente recurso, que permita demostrar que la fijación del importe para este segundo emplazamiento debiera seguir criterios de cálculo diferentes de los identificados en la sentencia antes citada. A falta de otros elementos que pudieran haber hecho dudar a la Comisión de la posibilidad de aplicar esos criterios también al emplazamiento de Súría, o que pusiesen de manifiesto diferencias entre los planes de restauración necesarios para los dos yacimientos, la demandante no puede cuestionar la aplicación por analogía de los criterios de cálculo establecidos en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al emplazamiento de Súría.
- 106 En particular, la crítica de la demandante en el sentido de que la conclusión de la Comisión de que la revisión por parte de las autoridades competentes del importe de la garantía relativa al emplazamiento de Súría en 2015 no era un indicio de que su importe también se hubiera fijado en un nivel demasiado bajo, como ha mantenido la Comisión, sino que constituía una revisión periódica normal de dicho importe, no puede prosperar. En efecto, la demandante no apoya esta alegación mediante ninguna explicación del método de revisión periódica de las garantías, de los intervalos en que se llevaron a cabo tales revisiones ni del hecho de que la revisión de 2015 formara parte efectivamente de una de esas revisiones periódicas, ni tampoco con prueba alguna que pudiera demostrar tal afirmación.
- 107 Conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 93 anterior, no puede reprocharse a la Comisión no haber tenido en cuenta eventuales elementos de hecho o de Derecho que se le habrían podido presentar durante el procedimiento administrativo pero que no se le presentaron, puesto que la Comisión no está obligada a examinar de oficio y por conjeturas qué elementos podrían habersele presentado.
- 108 En segundo término, como se indica en el considerando 66 de la Decisión impugnada, la Comisión tuvo en cuenta otros elementos de prueba que corroboraban la conclusión a la que habían llegado los órganos jurisdiccionales nacionales, según la cual el nivel de las garantías financieras controvertidas era demasiado bajo. En particular, la Comisión examinó las actas literales oficiales de la audiencia de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento de Cataluña de 2 de octubre de 2013, que contenían una declaración de la directora general de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña en la que afirmaba que las antedichas garantías eran claramente insuficientes.
- 109 La demandante cuestiona la toma en consideración de esos debates, en la medida en que la propia Comisión había considerado que debían ser tratados con prudencia. Sin embargo, es preciso señalar que si bien la Comisión no creyó oportuno tener en cuenta los referidos debates por lo que respecta a la fijación del importe correcto de las garantías, podía tomar en consideración la declaración mencionada en el apartado 108 anterior como indicio que corroboraba la conclusión de que los importes de las garantías eran demasiado bajos.
- 110 En tercer término, la Comisión tuvo en cuenta un estudio de expertos en medio ambiente de agosto de 2012, a saber, el estudio FER, presentado por el denunciante, que tenía por objeto analizar la situación existente por lo que se refiere al impacto medioambiental de los yacimientos de la zona del Bages (Cataluña), en la que se encuentran los yacimientos de la demandante, y las medidas adoptadas por las autoridades públicas para reducir ese impacto. Asimismo, ese estudio formulaba previsiones acerca de la evolución futura de la cantidad total de material acumulado en las escombreras y concluía que el impacto medioambiental de dichas escombreras era significativo y que se esperaba que creciera en el futuro. El estudio analizaba también las posibles opciones para la restauración de las otras explotaciones de potasa y sus costes y llegaba a la conclusión de que el método más adecuado para los emplazamientos de la demandante era el del cubrimiento de las escombreras.

- 111 La demandante impugna la toma en consideración de dicho estudio, cuestiona su fiabilidad, exhaustividad, rigor científico y método de análisis y presenta por primera vez ante el Tribunal otro estudio, encargado por ella misma, a saber, el informe pericial Amphos, que, según la demandante, pone de relieve las deficiencias del estudio FER.
- 112 A este respecto, por una parte, debe recordarse que, para empezar, en virtud de la jurisprudencia mencionada en el apartado 92 anterior, la demandante no puede reprochar a la Comisión que no haya tenido en cuenta las deficiencias del estudio FER, supuestamente identificadas en el informe pericial Amphos, ya que no era uno de los elementos que obraban en su poder en el momento de la adopción de la Decisión impugnada. Asimismo, hay que señalar, como ha hecho la Comisión, que el único objetivo de ese informe era el análisis técnico del estudio FER, como se indica en su título, y que no tenía ningún otro contenido autónomo. Por último, el informe pericial Amphos no sugería un importe de las garantías diferente del que finalmente adoptó la Comisión teniendo en cuenta el estudio FER. Por tanto, la demandante no ha demostrado de qué manera los supuestos errores contenidos en el estudio FER afectaban a la determinación del importe correcto de las garantías controvertidas.
- 113 Por otra parte, en la medida en que la demandante afirma que la Comisión ya disponía de sus observaciones que ponían de manifiesto las supuestas deficiencias del estudio FER durante el procedimiento administrativo previo, debe señalarse, como hace la Comisión, en aplicación de la jurisprudencia recordada en los apartados 95 y 96 anteriores, que la apreciación de la Comisión relativa al método en el que se basó el estudio FER, consistente en identificar las diferentes opciones de restauración y, entre ellas, la más adecuada para los emplazamientos en cuestión, y calcular a continuación los costes probables que un método de este tipo habría supuesto, no es manifiestamente errónea. En efecto, como ha señalado acertadamente la Comisión, tanto el Real Decreto 975/2009, en el que se basaba el estudio FER, como el Decreto 202/1994, en el que debió fundarse ese estudio según la demandante, establecen una relación entre el cálculo del importe de las garantías y los costes previstos por lo que respecta a la restauración de los yacimientos. Además, el cálculo de los costes previstos efectuado por el estudio FER se basa en el análisis de los costes unitarios de los distintos componentes necesarios para el cubrimiento de la escombrera, tras un estudio de mercado realizado por los expertos con los empresarios y proveedores afectados. Los resultados de ese cálculo también se compararon con los costes totales de las diferentes opciones de restauración, según lo estimado en otro estudio realizado para la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión. En estas circunstancias, la demandante no puede reprochar a la Comisión que, en el considerando 75 de la Decisión impugnada, estimase que el estudio FER era fiable y se basaba en un método coherente y en hipótesis razonables, y que proporcionaba una base adecuada para formular una estimación de los costes de restauración previstos, sobre todo porque la Comisión también comparó los resultados de dicho estudio con los obtenidos con respecto a instalaciones similares en otras partes del mundo.
- 114 Por consiguiente, no puede afirmarse que el considerando 75 de la Decisión impugnada adolezca de un error manifiesto de apreciación.
- 115 En cuarto término, la demandante alega que la Comisión no ha demostrado que la medida fuera selectiva, es decir, que las disposiciones nacionales mediante las que se fija el importe de las garantías controvertidas se hubieran interpretado de forma selectiva por lo que a ella se refiere.
- 116 A este respecto, basta señalar que la medida 1 en cuestión se otorgó, como se indica en el considerando 60 de la Decisión impugnada, mediante decisiones individuales de licencia de explotación dirigidas a la demandante. Por tanto, la demandante no puede negar el hecho de que ella fuese la única empresa destinataria de esa medida.
- 117 Pues bien, de la jurisprudencia se desprende que la exigencia de selectividad diverge según que la medida en cuestión se prevea como un régimen general de ayuda o como una ayuda individual. En este último caso, la identificación de la ventaja económica permite, en principio, presumir su

selectividad (sentencia de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, apartado 60; véase también, en este sentido, la sentencia de 26 de octubre de 2016, Orange/Comisión, C-211/15 P, EU:C:2016:798, apartados 53 y 54).

- 118 De lo anterior se deduce que la Comisión concluyó, en los considerandos 82 a 85 de la Decisión impugnada, que la medida 1 confería una ventaja selectiva a la demandante sin incurrir en ningún error de apreciación.
- 119 En quinto término, por lo que respecta a la alegación formulada con carácter subsidiario por la demandante en relación con un supuesto error en el cálculo del importe de la ayuda, que infringe el artículo 16, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, debe señalarse que la demandante reitera en este contexto la mayor parte de las críticas ya formuladas en el marco del presente motivo y desestimadas en los apartados 100 a 113 anteriores.
- 120 En particular, es preciso subrayar que la Comisión estimó que el importe de las garantías, revisado por las autoridades nacionales en 2015 y 2016, sobre la base de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, podía considerarse adecuado, sobre la base de los resultados del estudio FER.
- 121 Pues bien, como se ha expuesto en los apartados 99 a 113 anteriores, la Comisión no incurrió en ningún error manifiesto de apreciación al tener en cuenta el estudio FER ni en un error de apreciación al basarse en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.
- 122 Asimismo, la Comisión observa, sin que la demandante discuta este aspecto, que el importe de los costes de restauración tomado en consideración era el más bajo de todas las estimaciones disponibles y que dicho importe se había reducido aún más en aplicación del artículo 3 del Decreto 202/1994, que preveía una reducción del 50 % para las actividades mineras que no se llevaban a cabo en zonas de especial interés natural.
- 123 Habida cuenta de lo anterior, no puede acogerse la alegación formulada con carácter subsidiario por la demandante y, por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo en su totalidad.

Sobre el tercer motivo, basado en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica

- 124 La demandante sostiene que, en el supuesto de que el Tribunal considerase que la medida 1 constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior, debería anular la Decisión impugnada en la medida en que exige la recuperación de dicha ayuda.
- 125 En efecto, en primer lugar, según la demandante, la decisión de recuperación vulnera su confianza legítima por lo que respecta a la legalidad de los importes de las garantías financieras fijados inicialmente. A su entender, aunque la jurisprudencia ha aclarado que una empresa no puede invocar la confianza legítima para impugnar la recuperación de una ayuda ilegal, el presente asunto plantea circunstancias excepcionales que podrían haber dado lugar a tal confianza. En primer término, la demandante afirma que se había generado en ella una confianza legítima en el hecho de que no recibía una ayuda ilegal como consecuencia de la decisión anterior de la Comisión en el asunto que dio lugar a la Decisión SNIACE, mencionada en el apartado 47 anterior, y de un procedimiento de infracción iniciado contra el Estado español por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2006/21. Según la demandante, ese procedimiento de infracción no tenía por objeto el importe de las garantías financieras previstas en el artículo 14 de la antedicha Directiva. En el caso de que el Tribunal considerase que esos elementos no bastan para fundamentar tal confianza, la demandante alega que, no obstante, es lógico que se haya generado en ella dicha confianza, ya que las

condiciones que permiten determinar si una medida puede considerarse una ayuda que debe notificarse eran complejas y de difícil aplicación en el caso de autos, lo que la colocó en una situación de incertidumbre.

- 126 En segundo término, la demandante alega que, como operador económico razonable y diligente, no podía haber previsto que la Comisión considerara que la fijación de los importes de las garantías financieras destinadas a cubrir los costes relacionados con las obligaciones medioambientales constituiría una ayuda ilegal, habida cuenta las circunstancias excepcionales mencionadas en el apartado 125 anterior. En particular, la demandante considera que el carácter inédito del presente asunto no está vinculado a la cuestión de si se ha concedido una ventaja, sino que reside en la conclusión de la Comisión de que se había producido una transferencia de recursos estatales. Además, según la demandante, de la práctica decisoria anterior de la Comisión y, en particular, de la Decisión 2006/621/CE de la Comisión, de 2 de agosto de 2004, relativa a la ayuda estatal ejecutada por Francia en favor de France Télécom (DO 2006, L 257, p. 11), se desprende que la recuperación de una ayuda de Estado ilegal no es adecuada, ya que sería contraria a la confianza legítima del beneficiario.
- 127 En tercer término, la demandante señala que, en el presente asunto, la confianza legítima prevalece sobre cualquier otro interés de orden público al que pudiera contribuir la recuperación de la ayuda. En efecto, a su entender, el importe demasiado bajo de las garantías habría tenido a lo sumo efectos insignificantes sobre el mercado, de modo que la recuperación de la ayuda en este caso no estaría justificada para corregir el falseamiento de la competencia.
- 128 En segundo lugar, la demandante alega que la Decisión impugnada vulnera también el principio de seguridad jurídica en la medida en que la conclusión de que la fijación de un importe de garantías financieras insuficiente para asegurar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales constituye una ayuda de Estado ilegal no se fundamenta de manera suficientemente clara y precisa en las normas sobre ayudas de Estado e infringe, asimismo, el artículo 16 del Reglamento 2015/1589. La demandante invoca, además, la Decisión 2009/174/CE de la Comisión, de 21 de octubre de 2008, relativa a la medida C-35/04 ejecutada por Hungría en beneficio de Postabank y Takarékpénztár Rt./Erste Bank Hungary Nyrt (DO 2009, L 62, p. 14), en la que la Comisión prefirió no proceder a la recuperación de la ayuda ilegal porque tal recuperación violaría el principio de seguridad jurídica.
- 129 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.
- 130 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la consecuencia lógica de la declaración de ilegalidad de una ayuda es su supresión mediante su recuperación a fin de restablecer la situación anterior. En efecto, el objetivo principal perseguido por la recuperación de una ayuda estatal abonada ilegalmente es eliminar el falseamiento de la competencia causado por la ventaja competitiva que confiere esa ayuda. Pues bien, mediante la devolución de la ayuda, el beneficiario pierde la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores y queda restablecida la situación anterior al abono de la ayuda (sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 131).
- 131 De esa función de la devolución se deduce asimismo que, como norma general, salvo circunstancias excepcionales, la Comisión no puede rebasar los límites de su facultad discrecional cuando pide al Estado miembro que recupere las sumas concedidas en concepto de ayudas ilegales, ya que lo único que hace es restablecer la situación anterior (sentencia de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 y T-270/01, EU:T:2009:315, apartado 373).
- 132 Por lo que atañe a la alegación basada en la violación del principio de protección de la confianza legítima, en virtud de reiterada jurisprudencia, el derecho a invocar dicho principio se extiende a todo justiciable al que una institución de la Unión le hizo concebir esperanzas fundadas basadas en las garantías concretas que le dio (véase la sentencia de 21 de julio de 2011, Alcoa

- Trasformazioni/Comisión, C-194/09 P, EU:C:2011:497, apartado 71 y jurisprudencia citada). Constituyen garantías de esa índole, cualquiera que sea la forma en que le hayan sido comunicadas, los datos precisos, incondicionales y concordantes que emanan de fuentes autorizadas y fiables. Por el contrario, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la administración no le ha dado unas garantías concretas (véase la sentencia de 14 de febrero de 2006, TEA-CEGOS y otros/Comisión, T-376/05 y T-383/05, EU:T:2006:47, apartado 88 y jurisprudencia citada).
- 133 De este principio, especialmente aplicable al control de las ayudas de Estado en virtud del artículo 16 del Reglamento n.º 2015/1589, resulta que puede invocarse la protección de la confianza legítima del beneficiario de la ayuda siempre que este disponga de garantías suficientemente precisas, resultantes de una acción positiva de la Comisión, que le permitan considerar que una medida no constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase, por analogía, la sentencia de 30 de noviembre de 2009, Francia y France Télécom/Comisión, T-427/04 y T-17/05, EU:T:2009:474, apartado 261).
- 134 Asimismo, procede recordar que la obligación de notificación constituye uno de los elementos fundamentales del sistema de control establecido por el Tratado FUE en materia de ayudas de Estado. En ese sistema, los Estados miembros están obligados, por una parte, a notificar a la Comisión toda medida que pretenda establecer o modificar una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por otra parte, a no aplicar dicha medida mientras esta institución no haya adoptado una decisión definitiva sobre la misma, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 135 Por consiguiente, habida cuenta del carácter imperativo del control de las ayudas estatales que efectúa la Comisión, las empresas beneficiarias de una ayuda solo pueden, en principio, depositar una confianza legítima en la validez de la ayuda cuando esta se conceda con observancia del procedimiento que prevé el artículo 108 TFUE y, en circunstancias normales, todo agente económico diligente debe poder comprobar si ha sido observado dicho procedimiento. En particular, cuando se ejecuta una ayuda sin notificación previa a la Comisión, de modo que es ilegal en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 3, el beneficiario de la ayuda no puede, en ese momento, depositar una confianza legítima en la legalidad de la concesión de dicha ayuda (sentencias de 11 de noviembre de 2004, Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión, C-183/02 P y C-187/02 P, EU:C:2004:701, apartados 44 y 45, y de 8 de diciembre de 2011, France Télécom/Comisión, C-81/10 P, EU:C:2011:811, apartado 59).
- 136 No obstante, la jurisprudencia no excluye la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda ilegal invoque circunstancias excepcionales que puedan justificar su confianza legítima en la regularidad de dicha ayuda y de que, por consiguiente, se oponga a la devolución de la misma (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, apartado 282 y jurisprudencia citada).
- 137 Se ha declarado también que todo agente económico diligente estaría normalmente en condiciones de comprobar si el procedimiento de notificación había sido observado (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, C-5/89, EU:C:1990:320, apartado 14, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, EU:C:1997:10, apartado 51).
- 138 Asimismo, según reiterada jurisprudencia, el principio de seguridad jurídica implica que la legislación sea precisa y su aplicación previsible para los justiciables (véase la sentencia de 21 de julio de 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisión, C-194/09 P, EU:C:2011:497, apartado 71 y jurisprudencia citada).
- 139 En primer lugar, por lo que respecta a la supuesta violación del principio de confianza legítima, de la jurisprudencia recordada en los apartados 132 a 136 anteriores se desprende que, para invocar útilmente dicho principio, la demandante debe demostrar que ha recibido garantías suficientemente precisas, incondicionales y concordantes resultantes de una acción positiva de la Comisión, que le

permitan considerar que una medida no constituye una ayuda de Estado o la existencia de circunstancias excepcionales y que puedan justificar su confianza legítima en la regularidad de dicha ayuda.

- 140 En el caso de autos, la demandante invoca, en esencia, por una parte, la Decisión SNIACE mencionada en el apartado 47 anterior, dado que la Comisión había supuestamente llegado a la conclusión en ese asunto de que la omisión de garantizar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales por parte del Estado español no constituía una ayuda de Estado, ya que no implicaba ninguna transferencia de recursos estatales, y, por otra parte, el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión contra el Estado español por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2006/21 y de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO 2000, L 327, p. 1), en la medida en que este procedimiento no tenía por objeto la fijación de los importes de las garantías financieras en niveles demasiado bajos en virtud del artículo 14 de la Directiva 2006/21. Según la demandante, nada hacía, por tanto, presumir que la Comisión hubiese considerado que la aplicación de esa Directiva por las autoridades españolas confiriese una ventaja en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 141 Sin embargo, en primer término, ha de señalarse que un precedente no puede constituir una garantía precisa, incondicional y concordante, ya que no tenía por objeto analizar la situación particular de la demandante.
- 142 En cualquier caso, por lo que se refiere a la práctica anterior, ya se ha recordado, en el apartado 79 anterior, que esta no era vinculante para la Comisión, que se supone que debe basar su apreciación únicamente en las disposiciones legales aplicables del Tratado FUE y del Derecho derivado.
- 143 Habida cuenta de lo anterior, la demandante no puede invocar la decisión anterior en el asunto SNIACE ni como una garantía precisa, incondicional y concordante ni como una circunstancia excepcional.
- 144 En segundo término, por lo que atañe al procedimiento de infracción iniciado contra el Estado español por infracción de las Directivas 2006/21 y 2000/60, debe subrayarse, como hace la Comisión, que el hecho de que esta última no haya invocado una infracción del artículo 107 TFUE en el marco de dicho procedimiento, que tenía otro objeto (a saber, la infracción de la normativa medioambiental de la Unión), no podía generar en la demandante una confianza legítima en que la Comisión ya no examinaría otros aspectos que pudieran dar lugar a la infracción del artículo 107 TFUE.
- 145 Por tanto, el hecho de que la Comisión no haya invocado una infracción de las normas sobre ayudas de Estado debido al nivel demasiado bajo de las garantías financieras aportadas por el beneficiario de la medida en el marco del procedimiento de infracción mencionado en el apartado 144 anterior no puede constituir una garantía precisa, incondicional o concordante ni una circunstancia excepcional que pueda generar algún tipo de confianza legítima en la demandante en que la medida 1 fuese legal.
- 146 En tercer término, por lo que respecta a la alegación de la demandante de que, en el caso de autos, la confianza legítima prevalece sobre cualquier otro interés de orden público en la recuperación, habida cuenta del escaso importe de la ayuda, basta recordar que, por una parte, con arreglo al artículo 16, apartado 1 del Reglamento 2015/1589, la Comisión debe decidir, en principio, que el Estado recupere la ayuda si la considera ilegal y que esta disposición no establece un umbral por debajo del cual la Comisión tenga un margen de apreciación en cuanto a la decisión de recuperación.
- 147 Por otra parte, como se ha señalado en el apartado 130 anterior, la ayuda debe recuperarse para restablecer las condiciones de competencia en el mercado interior. Dado que el importe modesto de la ayuda no excluye la existencia de un falseamiento de la competencia (véase, en este sentido, la

sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 81 y jurisprudencia citada), tal importe tampoco puede justificar una decisión de no recuperar la referida ayuda.

148 Por tanto, la alegación de la demandante no puede prosperar.

149 En segundo lugar, por lo que respecta a la supuesta violación del principio de seguridad jurídica, por las mismas razones que las indicadas en los apartados 141 a 145 y 147 anteriores, la calificación como ayuda de la reducción de las cargas que gravan el presupuesto de la demandante, derivada de la fijación de un nivel de garantías financieras demasiado bajo, no puede considerarse imprevisible para esta última, de conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 138 anterior y, por tanto, contraria al principio de seguridad jurídica.

150 En la medida en que la demandante precisa que el carácter supuestamente inédito e imprevisible de la calificación realizada por la Comisión reside en la constatación de que la medida 1 suponía una transferencia de recursos estatales, debe considerarse que la conclusión de que dicha medida había dado lugar a un aumento del riesgo para el presupuesto del Estado, habida cuenta de la obligación de intervención subsidiaria que recaía sobre el Estado español por lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones medioambientales de la demandante, y a pesar de la ausencia de precedentes idénticos en la práctica decisoria de la Comisión, tampoco era imprevisible para un agente económico atento y perspicaz. En efecto, la medida 1 aumentaba necesariamente el riesgo que recaía sobre el Estado, sobre la base de la normativa aplicable conocida por la demandante, de tener que intervenir en caso de insolvencia de esta última.

151 Por otra parte, en la medida en que la demandante invoca la decisión anterior de la Comisión en el asunto Postabank, mencionada en el apartado 128 anterior, en la que la Comisión decidió no recuperar la ayuda de que se trataba basándose en que la recuperación sería contraria al principio de seguridad jurídica, la alegación debe desestimarse, por una parte, por analogía con la jurisprudencia recordada en el apartado 79 anterior y, por otra parte, en consideración de las importantes diferencias de hecho entre el presente asunto y el asunto Postabank. En efecto, basta señalar, como hace la Comisión, que este último asunto se enmarca en el contexto muy específico de la adhesión de Hungría a la Unión y de la incertidumbre de los agentes económicos en cuanto a las obligaciones que la adhesión entrañaba. En cambio, en el caso de autos, la demandante sabía, desde que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó su sentencia de 11 de octubre de 2011, que el nivel de las garantías financieras aportadas era demasiado bajo para la adecuada restauración de sus yacimientos.

152 De cuanto antecede se desprende que el tercer motivo debe ser desestimado en su totalidad.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en tanto en cuanto la Comisión consideró que la medida 4 confería una ventaja selectiva

153 La demandante alega que la Comisión no ha demostrado que el cubrimiento de la escombrera de Vilafruns formara parte de las obligaciones medioambientales a las que estaba sujeta ni que los costes soportados por las autoridades públicas españolas fueran costes que ellas debería haber soportado en caso de que estas no hubiesen cubierto la escombrera e impugna, en esencia, el considerando 138 de la Decisión impugnada. Según la demandante, la Comisión debería haber demostrado que su situación financiera habría sido mejor con la medida 4 que sin ella. A su entender, dicho análisis debería haberse realizado sobre la base de una evaluación del alcance y extensión precisos de las obligaciones jurídicas de la demandante y de los costes necesarios para cumplirlas. A juicio de la demandante, la única obligación que le incumbía en virtud del artículo 121 de la Ley de Minas era adoptar las medidas de restauración. La demandante afirma que habría adoptado tales medidas. Según ella, dado que la decisión de las autoridades españolas de cubrir la escombrera de Vilafruns supuso unos costes muy

superiores a los estimados en el plan de restauración, se encuentra en una situación menos favorable (y no más favorable) de lo que lo estaría de no haberse procedido al cubrimiento de la escombrera de Vilafruns. Por tanto, a su entender, no se le confirió ninguna ventaja.

- 154 La demandante precisa que la Comisión no ha demostrado que la financiación del cubrimiento de la escombrera de Vilafruns hubiese mejorado realmente su situación financiera o reducido una carga que normalmente recaería sobre su presupuesto. Recuerda, además, que las minas de la escombrera de Vilafruns ya no estaban en funcionamiento y, por tanto, esta última no generaba residuos ni riesgos adicionales de contaminación. Asimismo, señala que la Comisión no fundamentó su afirmación de que la demandante corría el riesgo de incurrir en responsabilidad civil y penal en relación con una mina que, a diferencia de las demás que poseía, ya no estaba en funcionamiento. Por consiguiente, a juicio de la demandante, las decisiones judiciales a las que se refiere el considerando 138 de la Decisión impugnada no son pertinentes a la hora de fundamentar la existencia de un riesgo de responsabilidad en relación con las minas de Vilafruns, riesgo que, por lo demás, sigue siendo puramente hipotético. Por otra parte, la demandante afirma que el hecho de que el cubrimiento de las escombreras fuese una práctica común en otros Estados miembros no es pertinente a efectos de fundamentar la conclusión de que la demandante debería haber adoptado medidas adicionales a las previstas en su plan de restauración de 2008.
- 155 Según la demandante, la Comisión tampoco ha fundamentado la afirmación de que, en cualquier caso, el aumento de la protección le había beneficiado al reducir el riesgo de contaminación y de tener que pagar una indemnización por eventuales daños medioambientales. Además, a su entender, la Comisión en modo alguno ha fundamentado la conclusión a la que llegó en el considerando 159 de la Decisión impugnada de que las medidas previstas por la demandante en su plan de restauración no garantizaban un nivel adecuado de protección del medio ambiente. Asimismo, según la demandante, el cubrimiento de la escombrera de Vilafruns redujo su valor económico, ya que ningún agente económico potencialmente interesado en adquirirla podría explotar la sal existente en ella. A juicio de la demandante, de todo lo anterior se desprende que la Comisión no ha demostrado de manera suficiente conforme a Derecho que la medida 4 le hubiese conferido una ventaja económica.
- 156 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.
- 157 Según reiterada jurisprudencia, el concepto de «ayuda» comprende no solo prestaciones positivas como las subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (sentencia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartado 20 y jurisprudencia citada). De este modo, se consideran ayudas todas las intervenciones estatales que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que puedan considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (sentencias de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 84, y de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos, C-279/08 P, EU:C:2011:551, apartado 87).
- 158 En este examen de lo que constituye una ventaja, la Comisión debe por lo tanto evaluar si la demandante fue favorecida directa o indirectamente o si obtuvo una ventaja que no podría haber obtenido en condiciones normales de mercado.
- 159 En el caso de autos, en el considerando 138 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó que, con independencia de cuál fuera la magnitud de las obligaciones de la demandante con respecto a Vilafruns, no era aceptable que la inversión pública de 7,9 millones de euros en una protección medioambiental significativamente mejor, equivalente en principio a la restauración de la explotación sin ningún coste de inversión para la demandante, no aportara ninguna ventaja económica a esta.

- 160 Asimismo, la Comisión precisó que las medidas alternativas en ausencia de la ayuda no habrían proporcionado una protección tan buena y duradera y habrían expuesto a la demandante a los riesgos de tener que soportar las consecuencias de la contaminación y que, por consiguiente, la construcción de la instalación pagada con recursos públicos permitió a la demandante prevenir mejor la contaminación, redujo los futuros riesgos medioambientales y facilitó una restauración duradera de la escombrera.
- 161 La demandante impugna esa apreciación al considerar, en esencia, que la medida de cubrimiento de la escombrera de Vilafruns era una decisión independiente de las autoridades públicas, que iba más allá de sus obligaciones medioambientales y que no estaba obligada a adoptar, y que, por tanto, no podía estimarse que hubiera obtenido una ventaja de dicha medida.
- 162 Pues bien, en primer lugar, no se discute que el cubrimiento de la escombrera de Vilafruns fuese una medida eficaz y duradera de protección contra la contaminación. La demandante confirmó en la vista que no cuestionaba esa conclusión y se limitó a afirmar que las medidas de restauración previstas en su plan de 2008 habrían garantizado una protección igual de buena. Por tanto, tampoco alegó que la medida de cubrimiento de la escombrera fuera desproporcionada.
- 163 En segundo lugar, el hecho de que cubrimiento de la escombrera fuera una medida eficaz, duradera y no desproporcionada para luchar contra la contaminación implica, en sí mismo, que dicha medida contribuyó a resolver el problema de la contaminación, cuyas consecuencias habrían recaído sobre la demandante. Con independencia de las obligaciones específicas y, en particular, de las medidas técnicamente suficientes o más adecuadas para garantizar la restauración del emplazamiento de Vilafruns, procede señalar que, en virtud de la normativa nacional y de la Unión aplicable y del contrato de venta de la instalación a la demandante, mencionados en los considerandos 131 a 136 de la Decisión impugnada, esta tenía la responsabilidad general de reparar de forma continuada las eventuales consecuencias negativas de la contaminación y de la gestión de la referida instalación.
- 164 De lo anterior se desprende que las alegaciones de la demandante, relativas a que ella no estaba obligada a cubrir la escombrera o a adoptar medidas de restauración más onerosas que las meras medidas de confinamiento previstas en su plan de restauración de 2008, que, en su opinión, habrían sido suficientes para cumplir sus obligaciones legales en materia de medio ambiente, al no estar ya en funcionamiento el emplazamiento de Vilafruns, carecen de pertinencia a la hora de apreciar la existencia de una ventaja en su favor derivada de la medida 4, habida cuenta de que el cubrimiento de la escombrera fue una medida eficaz y duradera que permitía a la demandante no tener que adoptar nuevas medidas de protección del medio ambiente durante un período de tiempo muy largo.
- 165 En tercer lugar, la intervención del Estado, representada por la inversión de 7,9 millones de euros, destinada a cubrir la escombrera de Vilafruns, decidida y financiada en su totalidad por las autoridades públicas, constituye una prestación positiva, del mismo tipo que una subvención, que implica necesariamente una ventaja para la demandante, la cual, gracias al cubrimiento de la escombrera, no tendrá que adoptar ninguna otra medida de restauración durante un período de tiempo muy largo. Asimismo, aun suponiendo que, como sostiene la demandante, las medidas de confinamiento previstas en el plan de restauración de 2008 hubieran podido garantizar a corto plazo el control de las fugas de la escombrera, lo cierto es que, si la demandante hubiera tenido que llevar a cabo a medio o largo plazo otras acciones más importantes, debería haber cargado con los costes de estas en el futuro. Por consiguiente, la medida 4 favoreció indudablemente a la demandante al reducir los futuros riesgos medioambientales relacionados con el emplazamiento de Vilafruns.
- 166 En la medida en que la demandante alega que la Comisión no demostró esos riesgos futuros, debe señalarse, por una parte, que la importancia de tales riesgos no era previsible ni cuantificable para la Comisión. En el considerando 158 de la Decisión impugnada, esta última reconoció que no existía ninguna norma específica de la Unión que estableciera el nivel de protección que debía alcanzar la escombrera de Vilafruns en términos medioambientales. Por otra parte, por este motivo, la Comisión

se basó en dos resoluciones judiciales nacionales en las que la demandante había sido considerada responsable, tanto a nivel civil como penal, de los daños medioambientales ocurridos en otros emplazamientos mineros como consecuencia de las fugas de emplazamientos mineros en los que solo se habían adoptado medidas «ligeras» para deducir que, de hecho, tales riesgos futuros también podían existir por lo que atañía al emplazamiento de Vilafruns. Además, la Comisión consideró que en otros países se había adoptado también la medida de cubrimiento de la escombrera para resolver los problemas persistentes de fugas de las minas de potasa. Contrariamente a lo que alega la demandante, la Comisión estaba facultada para tener en cuenta esa afirmación al objeto de determinar si era probable que existiesen también riesgos futuros por lo que se refería a la escombrera de Vilafruns, aun cuando no pudiese cuantificarlos con precisión.

- 167 En cuarto lugar, procede subrayar que, en cualquier caso, aun suponiendo que los riesgos futuros no hubieran sido demostrados por la Comisión en la Decisión impugnada, de los considerandos 159 y 162 de dicha Decisión se desprende que la Comisión reconoció que la demandante se encontraba en una situación perfectamente legal por lo que atañe al cumplimiento de sus obligaciones medioambientales y que, mediante la medida 4, el Estado había decidido adoptar un nivel de protección del medio ambiente más elevado que el que era necesario en el momento de la adopción de la Decisión impugnada. En efecto, la referida medida formaba parte de un proyecto piloto destinado a verificar la pertinencia del método del cubrimiento de las escombreras para hacer frente a los problemas medioambientales de la región del Llobregat (Cataluña) y, por tanto, era de interés público general.
- 168 Pues bien, en primer término, el Estado puede decidir aplicar un nivel de protección del medio ambiente superior al mínimo exigido y, *a fortiori*, puede decidir adoptar medidas que todavía no son necesarias en un momento dado, pero que pueden llegar a serlo en el futuro, por razones de interés público general. Sin embargo, esto no significa que la demandante, como empresa propietaria de uno de los emplazamientos afectados por la medida estatal, no deba sufragar los costes de tal medida.
- 169 En efecto, como se recuerda en el apartado 9 de las Directrices de 2008, los Estados miembros pueden imponer requisitos de protección medioambiental que superen las exigencias de la Unión con el fin de reducir en la mayor medida posible las externalidades negativas provocadas por las actividades económicas que pueden ser perjudiciales para el medio ambiente debido a la contaminación que generan.
- 170 En virtud del «principio de que quien contamina paga», al que se hace referencia en los apartados 7 y 8 de las Directrices de 2008, es posible hacer frente a esas externalidades negativas y asegurar que quien causa la contaminación paga por ella, mediante la plena internalización de los costes medioambientales por el contaminador, con el objetivo de garantizar que los costes privados (soportados por la empresa) reflejen los costes sociales reales de la actividad económica. El principio de que quien contamina paga se puede aplicar mediante normas medioambientales obligatorias o a través de instrumentos basados en el mercado, algunos de los cuales conllevan la concesión de ayudas estatales a todas o algunas de las empresas sujetas a ellos. Según el apartado 10 de las Directrices de 2008, los Estados miembros pueden desear utilizar ayudas estatales precisamente para crear incentivos individuales destinados a lograr un nivel de protección del medio ambiente superior al requerido por las normas de la Unión o a reforzar la protección medioambiental en ausencia de tales normas.
- 171 En segundo término, en virtud de la normativa nacional aplicable y, en particular, del artículo 121 de la Ley de Minas, el propietario de una mina que ya no esté activa debe ajustarse a los planes de restauración aprobados por las autoridades encargadas de supervisar la actividad minera. Debe considerarse que, en el caso de autos, las autoridades competentes aprobaron la medida de cubrimiento de la escombrera de Vilafruns.

- 172 A este respecto, procede observar que la Comisión tuvo en cuenta el hecho de que el Estado español había optado por un nivel más elevado de protección del medio ambiente y extrajo de ello las consecuencias necesarias al examinar la compatibilidad de la ayuda, precisamente al concluir que únicamente debía recuperarse de la empresa el importe de 3 985 109,70 euros y no la totalidad de la inversión estatal, que ascendía a 7 887 571 euros, de conformidad con las Directrices de 2008.
- 173 En quinto lugar, en tanto en cuanto la demandante alega que el cubrimiento de la escombrera de Vilaforns empeoró más bien su situación económica, ya que, como consecuencia de esa medida, a su entender, la escombrera perdió su valor económico al dejar de ser explotable para la extracción y la venta de sal, basta señalar que la demandante no ha demostrado ni fundamentado la importancia de los ingresos que supuestamente perdió ni si esos eventuales ingresos deberían haberse ponderado junto con los costes de la restauración que debería haber sufragado durante la explotación.
- 174 En cualquier caso, la supuesta reducción del valor de la escombrera de Vilaforns no puede tener incidencia en la constatación de la existencia de una ventaja, a menos que se considere que esa reducción de valor es más importante desde el punto de vista económico que la ventaja resultante de la restauración duradera de la escombrera, lo cual en modo alguno ha sido demostrado por la demandante.
- 175 De todo lo anterior se desprende que el cuarto motivo debe desestimarse.

Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del artículo 16, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, en tanto en cuanto la Comisión no determinó correctamente el importe de la eventual ayuda resultante de la medida 4

- 176 La demandante alega que, si el Tribunal llegara a la conclusión de que la medida 4 constituía una ayuda, la Decisión impugnada habría infringido el artículo 16 del Reglamento 2015/1589 en la medida en que no determinó correctamente el importe de esa supuesta ayuda de Estado. En efecto, según la demandante, la Comisión erró al tener en cuenta los costes de inversión pagados por las autoridades públicas para el cubrimiento de la escombrera más los beneficios de explotación resultantes de dicha inversión menos los costes de mantenimiento y explotación en que incurrió el beneficiario como consecuencia de la inversión. Sin embargo, a juicio de la demandante, la Comisión debería haber tenido en cuenta, como máximo, el importe resultante de la ventaja económica correspondiente a los importes que la demandante debería haber gastado en las medidas de restauración que estaba obligada a adoptar en el marco de su plan de 2008, en tanto en cuanto tales medidas superasen los costes de mantenimiento y explotación relacionados con la medida 4. Según la demandante, ese importe era igual a cero y, por tanto, la Comisión debería haber concluido que no existía ninguna ventaja. La demandante reitera que el cubrimiento de la escombrera de Vilaforns le causó, por el contrario, la pérdida de ingresos y costes de oportunidad debido a la imposibilidad de explotar el yacimiento de sal contenido en dicha escombrera.
- 177 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.
- 178 El presente motivo está estrechamente relacionado con el cuarto motivo y ha sido invocado con carácter subsidiario con respecto a él.
- 179 Con carácter preliminar, procede subrayar, como se ha mencionado en el apartado 172 anterior, que la Comisión tuvo en cuenta el hecho de que la medida 4 era una medida de mejora de la protección del medio ambiente, decidida por las autoridades públicas para garantizar un nivel de protección superior al exigido por las normas de la Unión y que, por tanto, iba más allá de las necesidades existentes en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, circunstancia que ella misma reconoce, en esencia, en el considerando 162 de la Decisión impugnada.

- 180 Habida cuenta de lo anterior, para empezar, la Comisión estimó, en el considerando 157 de la Decisión impugnada, que podía aplicar el punto 3.1.1 de las Directrices de 2008, según el cual las ayudas a la inversión que permitan a las empresas superar el nivel de protección medioambiental que establecen las normas de la Unión o incrementar dicho nivel en ausencia de tales normas podían considerarse compatibles con el mercado interior.
- 181 A continuación, con arreglo al apartado 80 de las Directrices de 2008, para determinar el importe de los costes elegibles, la Comisión, en los considerandos 161 y 162 de la Decisión impugnada, tuvo en cuenta los costes de inversión adicionales que fueron necesarios para lograr un nivel de protección medioambiental superior al que la empresa habría logrado si no hubiera habido ninguna ayuda (a saber, la diferencia entre el importe de la inversión estatal y los costes previstos para las medidas de confinamiento establecidas en el plan de restauración de 2008). En el considerando 165 de la Decisión impugnada, la Comisión dedujo de ese importe los beneficios de explotación, que para un emplazamiento inactivo como el de Vilafruns ascendían a cero, y añadió los costes de explotación de los cinco primeros años. De este modo, la Comisión concluyó que el importe total de los costes elegibles ascendía a 7 804 922,60 euros.
- 182 Por último, en aplicación del umbral máximo permitido para las grandes empresas, la Comisión estimó, en los considerandos 171 y 172 de la Decisión impugnada, que el 50 % de los costes elegibles, es decir, 3 902 461,30 euros, podía considerarse compatible con el mercado interior, reduciendo así el importe de la ayuda que debía recuperarse a 3 985 109,70 euros.
- 183 Así pues, la Comisión ordenó que se recuperase de la demandante la ayuda constituida por la medida 4 únicamente por un importe de 3 985 109,70 euros.
- 184 En primer lugar, la demandante invoca un error en el cálculo del importe de la ayuda constituida por la medida 4, en tanto en cuanto la Comisión no tuvo en cuenta, como punto de referencia para dicho cálculo, su plan de restauración de 2008, sino la inversión de 7,9 millones de euros realizada por el Estado español.
- 185 Pues bien, en la medida en que, en los apartados 162 a 171 anteriores, se ha llegado a la conclusión de que, por una parte, la medida de cubrimiento de la escombrera de Vilafruns constituía una prestación positiva y una medida eficaz, duradera y no desproporcionada para hacer frente a las fugas y a los riesgos de contaminación asociados a dicha escombrera, de los que, en cualquier caso, debería haberse hecho cargo, en virtud de la obligación general de restaurar la escombrera que recaía en la demandante, esta última, y, por tanto, suponía una ventaja a medio o largo plazo para ella y de que, por otra parte, el Estado podía imponer un nivel más elevado de protección medioambiental a las empresas encargadas de la gestión de las explotaciones mineras, debe concluirse que la Comisión acertó al tener en cuenta, en el considerando 165 de la Decisión impugnada, el importe de la inversión realizada por el Estado como punto de partida para el cálculo del importe de la ayuda.
- 186 En segundo lugar, en la medida en que la demandante reprocha a la Comisión no haber tenido en cuenta las pérdidas y los costes en que incurrió como consecuencia de la imposibilidad de explotar el yacimiento de sal, debe señalarse que no puede aceptarse esta mera alegación, que no está apoyada por pruebas. Del considerando 137 de la Decisión impugnada se desprende que, durante el procedimiento administrativo, el Reino de España había hecho referencia a los costes de oportunidad en los que la demandante incurrió por no poder continuar explotando el yacimiento para la extracción de sal. Sin embargo, de esas observaciones no se desprende que tales pérdidas se hubiesen cuantificado ni probado durante el procedimiento administrativo. A falta de esos elementos, los supuestos costes y pérdidas deben, por tanto, considerarse hipotéticos.
- 187 Por consiguiente, la Comisión no debía tener en cuenta esas pérdidas hipotéticas a la hora de calcular el importe de la ayuda, tal como se desprende de la jurisprudencia según la cual la recuperación de la ayuda implica la restitución de la ventaja conferida por esta al beneficiario y no la restitución del

eventual beneficio económico que este pueda haber obtenido de la utilización de dicha ventaja (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Aer Lingus y Ryanair Designated Activity, C-164/15 P y C-165/15 P, EU:C:2016:990, apartado 100).

¹⁸⁸ De lo anterior se desprende que debe desestimarse también el quinto motivo y, por consiguiente, el recurso en su totalidad.

Costas

¹⁸⁹ A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a Iberpotash, S. A.**

Buttigieg

Berke

Costeira

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de enero de 2020.

Firmas