

Asunto T-101/18

(Publicación por extractos)

República de Austria

contra

Comisión Europea

**Sentencia del Tribunal General (Sala Tercera) de 30 de noviembre
de 2022**

«Ayudas de Estado — Industria nuclear — Ayuda prevista por Hungría para el desarrollo de dos nuevos reactores nucleares en el emplazamiento de Paks — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior a condición de que se respeten determinados compromisos — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Conformidad de la ayuda con el Derecho de la Unión distinto del Derecho en materia de ayudas de Estado — Vínculo indisociable — Promoción de la energía nuclear — Artículo 192, párrafo primero, del Tratado Euratom — Principios de protección del medio ambiente, de quien contamina paga, de cautela y de sostenibilidad — Determinación de la actividad económica de que se trata — Deficiencia del mercado — Falseamiento de la competencia — Proporcionalidad de la ayuda — Necesidad de intervención estatal — Determinación del elemento de ayuda — Procedimiento de contratación pública — Obligación de motivación»

1. *Ayudas otorgadas por los Estados — Examen por la Comisión — Compatibilidad de una ayuda con el mercado interior — Facultad de apreciación — Respeto de la coherencia entre las disposiciones que regulan las ayudas estatales y otras disposiciones del Tratado — Obligación que únicamente se impone respecto de las modalidades de la ayuda indisolublemente vinculadas con su objeto — Ayuda consiste en la puesta a disposición a título gratuito de dos nuevos reactores nucleares para su explotación — Adjudicación del contrato de construcción de dichos reactores que no constituye una modalidad indisolublemente vinculada con el objeto de la ayuda*
(Arts. 107 TFUE, ap. 1, y 108 TFUE; Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo)

(véanse los apartados 27 a 39)

2. *Ayudas otorgadas por los Estados — Examen por la Comisión — Compatibilidad de una ayuda con el mercado interior — Facultad de apreciación — Respeto de la coherencia entre las disposiciones que regulan las ayudas estatales y otras disposiciones del Tratado — Obligación de la Comisión de revisar sus conclusiones relativas a otras disposiciones del Tratado en un procedimiento por incumplimiento anterior en ausencia de nueva información — Inexistencia (Arts. 107 TFUE, ap. 1, y 108 TFUE)*

(véanse los apartados 40 a 49)

3. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Evaluación en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Criterios — Inexistencia de alteración en las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común — Apreciación — Ponderación de las ventajas de las medidas de ayuda y de sus repercusiones negativas en el mercado interior — Control jurisdiccional — Límites — Error manifiesto de apreciación — Inexistencia [Art. 107 TFUE, ap. 3, letra c)]*

(véanse los apartados 55, 56, 98 a 102, 135 a 148, 150, 151, 153 a 155, 157 a 161 y 167 a 175)

4. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Evaluación en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Criterios — Persecución de un objetivo de interés público — Carácter apropiado, necesario y no desproporcionado de la ayuda — Obligación de someter la medida de ayuda a un procedimiento de licitación con el fin de garantizar su proporcionalidad — Inexistencia [Art. 107 TFUE, ap. 3, letra c)]*

(véanse los apartados 58 a 65)

5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Evaluación en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Criterios — Inexistencia de alteración en las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común — Ponderación de las ventajas de las medidas de ayuda y de sus repercusiones negativas en el mercado interior — Componentes del mercado interior [Art. 107 TFUE, ap. 3, letra c)]*

(véanse los apartados 71 a 78 y 131)

6. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Evaluación en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Medidas que persiguen un objetivo incluido en el Tratado Euratom — Derecho de los Estados miembros a determinar la estructura de su abastecimiento energético — Elección de la energía nuclear [Arts. 2 EA, letra c), y 192 EA; arts. 107 TFUE, ap. 3, letra c), y 194 TFUE, ap. 2]*

(véanse los apartados 82 a 86 y 97)

7. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Ayudas de salvamento de una empresa en crisis — Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis — Empresa en crisis — Concepto [Comunicación 2014/C 249/01 de la Comisión, puntos 20, letra a) y 21]*

(véanse los apartados 111 a 122)

8. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Evaluación en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Criterios — Carácter apropiado, necesario y no desproporcionado de la ayuda — Examen por la Comisión — Obligación de cuantificar el equivalente subvención de la medida de ayuda — Inexistencia [Art. 107 TFUE, ap. 3, letra c)]*

(véase el apartado 184)

Resumen

Construcción de nuevos reactores nucleares: el Tribunal General desestima el recurso interpuesto por Austria contra la ayuda a la inversión húngara aprobada por la Comisión

Mediante Decisión de 6 de marzo de 2017 ([1](#)) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión Europea aprobó la ayuda a la inversión notificada por Hungría en favor de la empresa estatal MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (en lo sucesivo, «sociedad Paks II»), relativa a la explotación de dos reactores nucleares en construcción

en el emplazamiento de la central nuclear de Paks, que deben sustituir gradualmente a los cuatro reactores nucleares ya explotados en ese emplazamiento.

Esta ayuda a la inversión (en lo sucesivo, «ayuda controvertida»), consistente, en esencia, en la puesta a disposición de la sociedad Paks II, a título gratuito, de los nuevos reactores nucleares para su explotación, se financia en gran parte mediante un préstamo en forma de línea de crédito renovable de 10 000 millones de euros concedida por la Federación de Rusia a Hungría en el marco de un acuerdo intergubernamental relativo a la cooperación en materia de utilización pacífica de la energía nuclear. Según ese acuerdo, la construcción de los nuevos reactores se encomendó, mediante adjudicación directa, a la sociedad Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (en lo sucesivo, «JSC NIAEP»).

En la Decisión impugnada, la Comisión declaró la ayuda controvertida compatible con el mercado interior con sujeción a determinados requisitos, de conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). En virtud de esta disposición, las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas pueden considerarse compatibles con el mercado interior, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

La República de Austria interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la Decisión impugnada.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General desestima el motivo basado en la ilegalidad de la Decisión impugnada, en la medida en que la Comisión declaró la ayuda controvertida compatible con el mercado interior pese a que la adjudicación directa a la sociedad JSC NIAEP del contrato de construcción de los nuevos reactores nucleares constituye presuntamente una infracción de las normas de la Unión que regulan la adjudicación de contratos públicos.

En particular, la República de Austria alegaba a este respecto que, dado que la adjudicación del contrato de construcción de los nuevos reactores constituía una modalidad indisociable de la ayuda controvertida, la Comisión estaba obligada a examinar esta última también en relación con las normas de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos. Además, según ella, de la sentencia Austria/Comisión (2) se desprende que la Comisión debió haber apreciado la ayuda controvertida a la luz de las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos, con

independencia de si la adjudicación del contrato de construcción constituía una modalidad indisociable de dicha ayuda.

Primeramente, el Tribunal General rechaza la alegación de la República de Austria basada en la sentencia Austria/Comisión. Mientras que de esta última se desprende que la actividad económica promovida por la ayuda debe ser compatible con el Derecho de la Unión, la República de Austria no ha invocado en el caso de autos ninguna infracción del Derecho de la Unión provocada por la actividad promovida, a saber, la producción de energía nuclear. Tampoco resulta de dicha sentencia que el Tribunal de Justicia pretendiera ampliar el alcance del control que incumbe a la Comisión en el marco de un procedimiento destinado a comprobar la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado interior, apartándose de su jurisprudencia según la cual procede distinguir entre las modalidades que presentan un vínculo indisociable con el objeto de la ayuda y las que no.

Además, el reconocimiento, en un procedimiento destinado a comprobar la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado interior, de una obligación a cargo de la Comisión de definir su posición de manera definitiva sobre la existencia o inexistencia de una infracción de disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado, cualquiera que sea el vínculo entre la modalidad de ayuda y el objeto de dicha ayuda, chocaría, por un lado, con las normas y garantías procedimentales propias de los procedimientos especialmente previstos para el control de la aplicación de esas disposiciones administrativas, y, por otro lado, con el principio de autonomía de los procedimientos administrativos y de las vías de recurso.

A la luz de estas precisiones, el Tribunal General declara, a continuación, que la decisión de adjudicación del contrato de construcción de los dos nuevos reactores, que se situaba en una fase anterior a la medida de ayuda controvertida, no constituye una modalidad indisociable del objeto de la referida ayuda. La celebración de una licitación y el eventual recurso a otra empresa para la construcción de los reactores no alterarían ni el objeto de la ayuda, a saber, la puesta a disposición a título gratuito de dos nuevos reactores para su explotación, ni el beneficiario de la ayuda, que es la sociedad Paks II. Además, aun suponiendo que un procedimiento de licitación hubiera influido en el importe de la ayuda, extremo que la República de Austria no ha demostrado, tal circunstancia no habría tenido, en sí misma, ninguna consecuencia sobre la ventaja que dicha ayuda constituía para su beneficiario, a saber, la puesta a disposición gratuita de dos nuevos reactores para su explotación.

Por último, el Tribunal General subraya que, contrariamente a lo que sostiene la República de Austria, la Comisión podía legítimamente remitirse, en la Decisión impugnada, a su apreciación efectuada en el marco de un procedimiento por incumplimiento anterior, en el que había concluido que la adjudicación directa de la construcción de los dos nuevos reactores a la sociedad JSC NIAEP no infringía el Derecho de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos. En efecto, el principio de seguridad jurídica excluye que, en el marco del procedimiento de ayuda de Estado, la Comisión pueda revisar la adjudicación del contrato de construcción, en ausencia de nueva información en relación con el momento en que decidió archivar el procedimiento por incumplimiento.

En segundo lugar, el Tribunal General desestima los motivos basados en la existencia de distorsiones desproporcionadas de la competencia y de desigualdades de trato que llevan a la exclusión de los productores de energía renovable del mercado interior liberalizado de la electricidad. A este respecto, recuerda que los Estados miembros tienen libertad para determinar la composición de sus paquetes energéticos y que la Comisión no puede exigir que la financiación estatal se destine a las fuentes de energía alternativas.

En tercer lugar, tras desestimar el motivo basado en el reforzamiento o en la creación de una posición dominante en el mercado, el Tribunal General también desestima el motivo basado en el riesgo para la liquidez del mercado al por mayor de electricidad húngaro.

[1](#) Decisión (UE) 2017/2112 de la Comisión, de 6 de marzo de 2017, sobre la ayuda estatal SA.38454 — 2015/C(ex 2015/N) que Hungría tiene previsto ejecutar en apoyo de la construcción de dos nuevos reactores en la central nuclear Paks II (DO 2017, L 317, p. 45).

[2](#) Sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión (C-594/18 P, EU:C:2020:742).