

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NFJ091533

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Sentencia de 14 de diciembre de 2023

Sala 4.<sup>a</sup>

Asuntos núms. C-693/21P y C-698/21P (acumulados)

**SUMARIO:**

**Ayudas de Estado.** *Incentivo medioambiental para centrales de carbón adoptado por el Reino de España. Falta de motivación de la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal.* De 1998 a 2007, todas las centrales españolas de producción de energía eléctrica, cualquiera que fuera la tecnología empleada, podían beneficiarse de una ayuda denominada «garantía de potencia», destinada a asegurar la permanencia e instalación de capacidad de generación en el sistema eléctrico, con el objeto de conseguir un nivel de garantía de suministro adecuado, a excepción, no obstante, de las centrales de producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, que eran objeto de un incentivo financiero diferenciado. En 2007, el legislador español habilitó al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a sustituir la garantía de potencia por un incentivo financiero denominado «retribución por capacidad» que entró en vigor a partir del 1 de julio de 2007 que incluye dos incentivos, que benefician a las instalaciones de generación en régimen ordinario del sistema peninsular con potencia instalada superior o igual a 50 MW. El primer incentivo se refiere a las instalaciones puestas en marcha después del 1 de enero de 1998 y que no hayan completado aún diez años de explotación y el segundo, que es la medida controvertida en estos autos se refiere a las ampliaciones u otras modificaciones relevantes de las instalaciones existentes y a la inversión en nuevas instalaciones en tecnologías prioritarias para el cumplimiento de los objetivos de política energética y de seguridad de suministro, que solo era aplicable a las centrales de carbón incluidas en el Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión Existentes. En 2011, el ámbito de aplicación de la medida controvertida se amplió a las centrales de carbón que hubieran realizado no solo inversiones destinadas a las instalaciones de desulfuración, sino también otras inversiones «medioambientales», realizadas antes de la entrada en vigor de la Orden ITC/3860/2007, destinadas a reducir las emisiones de óxido de azufre y las centrales de carbón tienen derecho a una ayuda económica de 8 750 euros por MW y año durante un periodo de diez años desde la fecha de la resolución de aprobación del acta de puesta en marcha de las instalaciones subvencionadas. La Comisión indicaba que había llegado a la conclusión preliminar de que la medida controvertida constituía una ayuda de Estado y manifestaba sus dudas acerca de su compatibilidad con el mercado interior. Considera el Tribunal que aun cuando el análisis de la Comisión tenga carácter provisional, dicha institución está obligada a mostrar de manera clara e inequívoca las razones por las que estimó que la medida de que se trate podía constituir una ayuda de Estado y por tanto la sentencia del Tribunal General impugnada incurrió en error de Derecho al declarar que la Comisión no estaba obligada a exponer, ni siquiera sucintamente, las razones por las que la medida controvertida favorecía a determinadas empresas o producciones en relación con otras empresas que se hallaban en una situación fáctica y jurídica comparable, debido, en particular, a que exigir, en cualquier circunstancia, en la fase del análisis preliminar, en una decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, una motivación relativa a la comparabilidad de las situaciones podría resultar prematuro. Para apreciar la motivación de una decisión, es preciso examinar su contenido en su totalidad y tal examen no puede subsanar la falta de cualquier indicación de la comparabilidad de las situaciones, como, en el caso de autos, entre las centrales que se benefician de la medida controvertida y las que no se benefician de ella. La Comisión no respetó la exigencia de motivación que le incumbe en virtud del artículo 296 TFUE, en tanto en cuanto no expuso las razones por las que la medida controvertida supuestamente favorecía a determinadas empresas o producciones en relación con otras empresas que se hallaban en una situación fáctica y jurídica comparable y, por consiguiente, era de carácter selectivo, por lo que procede anular la Decisión controvertida y la sentencia recurrida.

**PRECEPTOS:**

Tratado de 25 de marzo de 1957 (TFUE), arts. 107, 108 y 296.

**PONENTE:**

Don N. Wahl.

En los asuntos acumulados C-693/21 P y C-698/21 P,

que tienen por objeto sendos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los días 18 y 19 de noviembre de 2021, respectivamente,

**EDP España, S. A.**, con domicilio social en Oviedo (Asturias), representada inicialmente por los Sres. J. L. Buendía Sierra y A. Lamadrid de Pablo, abogados, y la Sra. V. Romero Algarra, abogada, y posteriormente por el Sr. Lamadrid de Pablo, abogado, y la Sra. Romero Algarra, abogada,

parte recurrente en el asunto C-693/21 P,

apoyada por:

**Endesa Generación, S. A. U.**, con domicilio social en Sevilla, representada por la Sra. B. Barrantes Díaz, abogada, y el Sr. M. Petite, avocat,

parte coadyuvante en casación,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Naturgy Energy Group, S. A.**, anteriormente Gas Natural SDG, S. A., con domicilio social en Madrid, representada por la Sra. J. Blanco Carol, abogada, y el Sr. F. E. González Díaz, abogado,

parte demandante en primera instancia,

**Comisión Europea**, representada por las Sras. C.-M. Carrega, P. Nemecková y D. Recchia, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

**Generaciones Eléctricas Andalucía, S. L. U.**, anteriormente Viesgo Producción, S. L., con domicilio social en Santander (Cantabria), representada por la Sra. L. de Pedro Martín, abogada, y el Sr. L. Ques Mena, abogado,

parte coadyuvante en primera instancia,

y

**Naturgy Energy Group, S. A.**, anteriormente Gas Natural SDG, S. A., con domicilio social en Madrid, representada por la Sra. Blanco Carol, abogada, y el Sr. González Díaz, abogado,

parte recurrente en el asunto C-698/21 P,

apoyada por:

**Endesa Generación, S. A. U.**, con domicilio social en Sevilla, representada por la Sra. Barrantes Díaz, abogada, y el Sr. Petite, avocat,

parte coadyuvante en casación,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Comisión Europea**, representada por las Sras. Carrega, Nemecková y Recchia, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

**EDP España, S. A.**, con domicilio social en Oviedo (Asturias), representada inicialmente por los Sres. Buendía Sierra y Lamadrid de Pablo, abogados, y la Sra. Romero Algarra, abogada, y posteriormente por el Sr. Lamadrid de Pablo, abogado, y la Sra. Romero Algarra, abogada,

**Generaciones Eléctricas Andalucía, S. L. U.**, anteriormente Viesgo Producción, S. L., con domicilio social en Santander (Cantabria), representada por la Sra. de Pedro Martín, abogada, y el Sr. Ques Mena, abogado,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala, y la Sra. O. Spineanu-Matei, los Sres. J.-C. Bonichot (Ponente) y S. Rodin y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de julio de 2023;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

1. Mediante sus recursos de casación, EDP España, S. A. (C-693/21), y Naturgy Energy Group, S. A. (C-698/21), solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de 8 de septiembre de 2021, Naturgy Energy Group/Comisión (T-328/18, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2021:548), por la que dicho tribunal desestimó el recurso de anulación interpuesto por Naturgy Energy Group, anteriormente Gas Natural SDG, S. A., contra la Decisión C(2017) 7733 final de la Comisión, de 27 de noviembre de 2017, en relación con la ayuda estatal SA.47912 (2017/NN) — Incentivo medioambiental para centrales de carbón adoptado por España (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

### **Marco jurídico**

2. El artículo 4, apartado 4, 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), establece lo siguiente:

«Si, tras un examen preliminar, la Comisión [Europea] comprueba que la medida notificada plantea dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior, decidirá incoar el procedimiento contemplado en el artículo 108 [TFUE], apartado 2 [...]».

3. Según el artículo 6, apartado 1, del mencionado Reglamento:

«La decisión de incoar el procedimiento de investigación formal deberá resumir las principales cuestiones de hecho y de derecho, incluir una valoración inicial de la Comisión en cuanto al carácter de ayuda de la medida propuesta y exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior. En dicha decisión se invitará al Estado miembro interesado y a las demás partes interesadas a presentar sus observaciones en un plazo determinado que por lo general no será superior a un mes. En casos debidamente justificados, la Comisión podrá prorrogar dicho plazo.»

4. El artículo 9, apartados 1 y 2, del referido Reglamento indica lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, el procedimiento de investigación formal se dará por concluido mediante una decisión de conformidad con los apartados 2 a 5 del presente artículo.

2. Si la Comisión comprueba, en su caso, previa modificación por el Estado miembro interesado, que la medida notificada no constituye una ayuda estatal, lo declarará mediante decisión.»

### **Antecedentes del litigio y Decisión controvertida**

**5.** De 1998 a 2007, todas las centrales españolas de producción de energía eléctrica, cualquiera que fuera la tecnología empleada, podían beneficiarse de una ayuda denominada «garantía de potencia», destinada a asegurar la permanencia e instalación de capacidad de generación en el sistema eléctrico, con el objeto de conseguir un nivel de garantía de suministro adecuado, a excepción, no obstante, de las centrales de producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, que eran objeto de un incentivo financiero diferenciado.

**6.** En 2007, el legislador español habilitó al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a sustituir la garantía de potencia por un incentivo financiero denominado «retribución por capacidad».

**7.** Tal medida se puso en práctica mediante el Real Decreto 871/2007, de 29 de junio, por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (BOE n.º 156, de 30 de junio de 2007, p. 28324), que preveía que el mecanismo de «retribución por capacidad» entraría en vigor el 1 de octubre de 2007.

**8.** El mecanismo de «retribución por capacidad» fue desarrollado por la Orden ITC/2794/2007, de 27 de septiembre, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (BOE n.º 234, de 29 de septiembre de 2007, p. 39690; en lo sucesivo, «Orden ITC/2794/2007»).

**9.** La mencionada Orden establece una «retribución por capacidad» destinada, en particular, a promover la inversión en la producción. A tal fin, incluye dos incentivos, que benefician a las instalaciones de generación en régimen ordinario del sistema peninsular con potencia instalada superior o igual a 50 megavatios (MW).

**10.** El primer incentivo se refiere a las instalaciones puestas en marcha después del 1 de enero de 1998 y que no hayan completado aún diez años de explotación. Su objetivo es promover la construcción y la puesta en servicio efectiva de nuevas instalaciones mediante la compensación financiera de los costes de las inversiones. Su importe asciende a 20 000 euros por MW y año.

**11.** El segundo tipo de incentivo (en lo sucesivo, «medida controvertida»), que el Ministro de Industria, Turismo y Comercio puede autorizar con arreglo al anexo III, apartado 10, de la Orden ITC/2794/2007, se refiere a las ampliaciones u otras modificaciones relevantes de las instalaciones existentes y a la inversión en nuevas instalaciones en tecnologías prioritarias para el cumplimiento de los objetivos de política energética y de seguridad de suministro.

**12.** Su régimen fue desarrollado por la Orden ITC/3860/2007, de 28 de diciembre, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (BOE n.º 312, de 29 de diciembre de 2007, p. 53781; en lo sucesivo, «Orden ITC/3860/2007»).

**13.** De la Orden ITC/3860/2007 resulta que solo las centrales de carbón incluidas en el Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión Existentes (en lo sucesivo, «PNRE-GIC»), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2007, pueden disfrutar de la referida medida.

**14.** Las mencionadas centrales no deben estar excluidas de la denominada «burbuja» de emisiones establecida en el PNRE-GIC —que determinaba las cantidades de emisiones autorizadas por empresa— por ninguna de las causas previstas al efecto por dicho Plan.

**15.** Además, las inversiones deben haberse aprobado antes de la fecha de entrada en vigor de la Orden ITC/2794/2007, es decir, el 1 de octubre de 2007, o la solicitud de aprobación debe haberse presentado al menos tres meses antes de esa fecha.

**16.** En 2011, el ámbito de aplicación de la medida controvertida se amplió a las centrales de carbón que hubieran realizado no solo inversiones destinadas a las instalaciones de desulfuración, sino también otras inversiones «medioambientales», realizadas antes de la entrada en vigor de la Orden ITC/3860/2007, destinadas a reducir las emisiones de óxido de azufre.

**17.** Si se cumplen esos requisitos, las centrales de carbón tienen derecho a una ayuda económica de 8 750 euros por MW y año durante un período de diez años desde la fecha de la resolución de aprobación del acta de puesta en marcha de las instalaciones subvencionadas.

**18.** El 29 de abril de 2015, la Comisión emprendió una investigación sobre ayudas de Estado en el mercado de los mecanismos de capacidad en once Estados miembros, entre los que se encontraba el Reino de España.

**19.** Tras finalizarla, el 4 de abril de 2017 la Comisión notificó a las autoridades españolas la apertura de una investigación sobre la medida controvertida.

**20.** El 27 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, por la que incoó el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

**21.** En la mencionada Decisión, la Comisión indicaba que había llegado a la conclusión preliminar de que la medida controvertida constituía una ayuda de Estado y manifestaba sus dudas acerca de su compatibilidad con el mercado interior.

#### **Recurso ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

**22.** El 28 de mayo de 2018, mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General, Naturgy Energy Group, empresa española que desarrolla, en particular, actividades de producción de electricidad mediante centrales de carbón, solicitó la anulación de la Decisión controvertida.

**23.** Se admitió la intervención de EDP España y Viesgo Producción, S. L., que son dos sociedades españolas beneficiarias de la medida controvertida, en apoyo de las pretensiones de Naturgy Energy Group.

**24.** Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó la pretensión de anulación.

**25.** En primer lugar, el Tribunal General desestimó por infundado el primer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación en lo que respecta al carácter selectivo de la medida controvertida.

**26.** En el apartado 60 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó que, con arreglo al Reglamento 2015/1589, una decisión de incoación del procedimiento de investigación formal puede limitarse a resumir las principales cuestiones de hecho y de Derecho, a incluir una valoración inicial de la medida estatal de que se trate en cuanto al carácter de ayuda y a exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior.

**27.** En el apartado 61 de la sentencia recurrida, el Tribunal General añadió que la Comisión estaba obligada a incoar ese procedimiento si un primer examen no le había permitido resolver todas las dificultades planteadas por la cuestión de si la medida examinada constituía una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, al menos cuando, al realizar ese primer examen, no hubiera podido convencerse de que dicha medida, suponiendo que constituyera una ayuda de Estado, era, en cualquier caso, compatible con el mercado interior.

**28.** En el apartado 62 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó que la decisión de incoación debía permitir a las partes interesadas participar de manera eficaz en el procedimiento de investigación formal. Precisó asimismo que ese tipo de decisión contenía apreciaciones provisionales y que la Comisión no estaba obligada a aclarar todas las cuestiones eventualmente pendientes en esa fase.

**29.** En el apartado 63 de la sentencia recurrida, el Tribunal General añadió que el carácter necesariamente provisional de la calificación de una medida estatal como ayuda de Estado en tal decisión resultaba confirmado por el artículo 9, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, que establece que, al concluir el procedimiento de investigación formal, la Comisión podrá declarar que la medida no constituye una ayuda.

**30.** En los apartados 64 y 65 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó, por inoperantes, las alegaciones que la entonces demandante fundamentó en los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), y de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), basándose en que la primera sentencia se refería a una decisión de conclusión del procedimiento de investigación formal y en que la segunda no versaba sobre el control del cumplimiento de la obligación de motivación.

**31.** En el apartado 73 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó que, habida cuenta de la naturaleza de la Decisión controvertida, de su tenor, de su contenido, del contexto de su adopción y de todas las normas jurídicas pertinentes, Naturgy Energy Group había podido comprender, a pesar de lo sucinto de la motivación relativa al carácter selectivo de la medida controvertida, por qué la Comisión había considerado, con carácter preliminar, que esta resultaba selectiva en tanto en cuanto favorecía a determinadas centrales de carbón con respecto a las demás o a las centrales que generasen electricidad a partir de otras tecnologías. Precisó que esta constatación se desprendía también del apartado 30 de la Decisión controvertida, que, aunque no formara parte de

la motivación del carácter selectivo de la medida controvertida, indicaba que los beneficiarios de dicha medida competían con otros productores de electricidad.

**32.** En el apartado 74 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó la alegación de Naturgy Energy Group según la cual la Comisión había incumplido la obligación de motivación al no explicar si la medida controvertida favorecía a determinadas empresas o producciones en relación con otras empresas que se hallaban en una situación fáctica y jurídica comparable a la luz del objetivo perseguido por dicha medida. En el mismo apartado, subrayó que exigir, en cualquier circunstancia, en la fase del análisis preliminar, en una decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, una motivación relativa a la comparabilidad de las situaciones podría resultar prematuro y anticiparía las conclusiones que debían extraerse al concluir dicho procedimiento.

**33.** En consecuencia, en el apartado 81 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el primer motivo por infundado.

**34.** En segundo lugar, el Tribunal General también desestimó por infundado el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, por lo que se refiere a la selectividad de la medida controvertida, y, por ello, el recurso en su totalidad.

**35.** Por último, el Tribunal General condenó a Naturgy Energy Group a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión, y condenó también a Viesgo Producción y a EDP España a cargar con sus costas respectivas.

### **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes en el recurso de casación**

**36.** Mediante sus respectivos recursos de casación, en los asuntos C-693/21 P y C-698/21 P, EDP España y Naturgy Energy Group, respectivamente coadyuvante y demandante en primera instancia, solicitan al Tribunal de Justicia que anule tanto la sentencia recurrida como la Decisión controvertida. EDP España solicita, además, que se condene a la Comisión al pago de las costas del procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia, y Naturgy Energy Group que se la condene a cargar con las costas de ambas instancias.

**37.** En los asuntos C-693/21 P y C-698/21 P, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación y condene en costas a las recurrentes, mientras que Generaciones Eléctricas Andalucía, S. L. U., anteriormente Viesgo Producción, parte coadyuvante en primera instancia, solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, anule la Decisión controvertida y condene a la Comisión a cargar con las costas de ambas instancias.

**38.** Mediante sendos autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 31 de mayo de 2022, EDP España/Naturgy Energy Group y Comisión (C-693/21 P, EU:C:2022:415), y de 31 de mayo de 2022, Naturgy Energy Group/Comisión (C-698/21 P, EU:C:2022:417), se admitió la intervención de Endesa Generación, S. A. U., en apoyo de las pretensiones de las recurrentes. Mediante su escrito de formalización de la intervención en el asunto C-698/21 P, Endesa Generación solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, anule la Decisión controvertida y condene en costas a la Comisión.

**39.** Mediante decisión de 31 de enero de 2023, se acumularon los asuntos C-693/21 P y C-698/21 P a efectos de la fase oral del procedimiento y de la sentencia.

### **Sobre los recursos de casación**

***Primer motivo respectivo de ambos recursos de casación, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación en lo que respecta al carácter selectivo de la medida controvertida***

#### *Alegaciones de las partes*

**40.** Mediante su primer motivo respectivo, que consta de tres partes, EDP España y Naturgy Energy Group sostienen que el Tribunal General incurrió en error al desestimar por infundado el motivo de Naturgy Energy Group basado en el incumplimiento de la obligación de motivación en lo que respecta al carácter selectivo de la medida controvertida.

**41.** En las primeras partes respectivas de ese primer motivo, alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho, en los apartados 64 y 65 de la sentencia recurrida, al interpretar los principios derivados de las

sentencias de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), y de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

**42.** Estiman que las exigencias en materia de motivación de las decisiones de la Comisión son las mismas tanto si se trata de una decisión de incoación como de una decisión de conclusión del procedimiento de investigación formal. Así pues, afirman que los principios derivados de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), no son pertinentes únicamente para las decisiones de conclusión.

**43.** Aducen que, en contra de lo indicado por el Tribunal General en el apartado 65 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Justicia se pronunció, además, en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), sobre la obligación de motivación relativa al carácter selectivo de una medida.

**44.** Mediante las segundas partes respectivas de su primer motivo, las recurrentes sostienen que, en el apartado 66 de la sentencia recurrida, el Tribunal General interpretó erróneamente los principios derivados de las sentencias de 10 de marzo de 2016, HeidelbergCement/Comisión (C-247/14 P, EU:C:2016:149), y de 16 de octubre de 2014, Alcoa Trasformazioni/Comisión (T-177/10, EU:T:2014:897), cuando estimó que el contexto de adopción de un acto permitía «subsana el carácter sucinto, vago y genérico» de su motivación.

**45.** Arguyen que el objetivo de la obligación de motivación es permitir que el destinatario conozca la justificación de una decisión y que el órgano jurisdiccional competente ejerza su control, de modo que, contrariamente a lo que afirman que se desprende del apartado 72 de la sentencia recurrida, la motivación del apartado 28 de la Decisión controvertida es manifiestamente insuficiente.

**46.** Pues bien, a juicio de las recurrentes, aun reconociendo, en el apartado 73 de la sentencia recurrida, «lo sucinto» del razonamiento de la Comisión en relación con la naturaleza selectiva de la medida controvertida, el Tribunal General intentó subsanarlo, en el apartado 66 de la sentencia recurrida, mediante la remisión al contexto en el que Naturgy Energy Group ejerce sus actividades y a los elementos contenidos en la demanda de primera instancia de esta.

**47.** Afirman que, por otra parte, contrariamente a lo que sostuvo el Tribunal General en el apartado 74 de la sentencia recurrida, el hecho de que la Decisión controvertida sea la decisión de incoar un procedimiento de investigación formal no dispensa a la Comisión de proceder al análisis de la comparabilidad al objeto de apreciar el criterio de la selectividad.

**48.** Según aducen, es preciso tener además en cuenta las consecuencias jurídicas de la incoación de un procedimiento de investigación formal, que se recordaron en el apartado 28 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), en relación con las personas beneficiarias de la medida objeto de dicho procedimiento.

**49.** Mediante las terceras partes respectivas de su primer motivo, las recurrentes sostienen, por último, que, en los apartados 68 a 73 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incumplió asimismo su obligación de motivación al reconocer «lo sucinto» de la motivación de la Decisión controvertida y, a la vez, intentar «reconstruirla». Afirman que, además y en todo caso, el apartado 30 de la Decisión controvertida, al que el Tribunal General se refirió en el apartado 73 de la sentencia recurrida, no es pertinente para explicar el carácter selectivo de la medida.

**50.** Generaciones Eléctricas Andalucía ha intervenido en apoyo de las pretensiones de las recurrentes en los asuntos C-693/21 P y C-698/21 P, con argumentos similares.

**51.** La Comisión estima que el primer motivo de casación respectivo invocado en los asuntos C-693/21 P y C-698/21 P debe desestimarse por infundado.

**52.** Alega que, en los apartados 59 a 63 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó, sin incurrir en error de Derecho, las exigencias inherentes a la obligación de motivación y que, a continuación, desestimó acertadamente, en particular en los apartados 64 y 66 a 77 de la sentencia recurrida, las alegaciones realizadas por la entonces demandante y las coadyuvantes en primera instancia en apoyo de la insuficiencia de la motivación en lo que respecta al carácter selectivo de la medida controvertida.

**53.** Añade que, para declarar, en la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), que se había incumplido la obligación de motivación, el Tribunal

de Justicia se basó en que, por una parte, la decisión que era controvertida en aquel asunto no contenía ninguna indicación que permitiera comprender el carácter selectivo de la medida objeto de examen y, por otra, la selectividad no podía resultar de la mera precisión de que la medida examinada solo se aplicara a un sector de actividad. Según la Comisión, la situación es diferente en el presente asunto en tanto en cuanto, para motivar la selectividad de la medida controvertida, ella se basó en que dicha medida solo beneficia a determinadas centrales térmicas que utilizan carbón como combustible principal. La Comisión afirma que, además y en todo caso, en aquella sentencia, el Tribunal de Justicia no estaba obligado a tener en cuenta el contexto específico de la incoación de un procedimiento de investigación formal.

**54.** La Comisión sostiene asimismo que el Tribunal General no interpretó ni aplicó erróneamente, en el apartado 66 de la sentencia recurrida, las sentencias de 10 de marzo de 2016, HeidelbergCement/Comisión (C-247/14 P, EU:C:2016:149), y de 16 de octubre de 2014, Alcoa Trasformazioni/Comisión (T-177/10, EU:T:2014:897), puesto que se limitó a constatar que la Decisión controvertida había sido adoptada en un contexto perfectamente conocido por la entonces demandante.

**55.** En cuanto a la alegación de que el Tribunal General intentó subsanar lo sucinto de la motivación basándose para ello en el contexto y en el conocimiento por la entonces demandante del marco normativo aplicable, la Comisión indica que, a diferencia de la motivación del acto que era controvertido en la sentencia de 10 de marzo de 2016, HeidelbergCement/Comisión (C-247/14 P, EU:C:2016:149), la motivación de la Decisión controvertida no es vaga, genérica ni extremadamente sucinta.

**56.** La Comisión añade que la motivación de la Decisión controvertida puede ser sucinta si las partes interesadas están en condiciones de comprender las razones por las que ella consideró, con carácter preliminar, que la medida controvertida es selectiva y si el Tribunal General puede ejercer su control de legalidad. La Comisión se basa, en particular, en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2015/1589.

**57.** La Comisión afirma que, por lo que respecta a la supuesta falta de cualquier razonamiento sobre la selectividad de la medida controvertida, el Tribunal General señaló acertadamente, en el apartado 75 de la sentencia recurrida, que la entonces demandante había comprendido que la Comisión había acreditado que la medida se concedía en exclusiva a las centrales de carbón, excluyéndose a las centrales que utilizan otras tecnologías. Por lo que se refiere a las consecuencias jurídicas desfavorables que para los beneficiarios de una medida en curso de ejecución supuestamente se derivan de la incoación de un procedimiento de investigación formal, la Comisión entiende que en el presente asunto son hipotéticas.

**58.** En cuanto a la alegación de las recurrentes según la cual el Tribunal General incurrió en error de Derecho al basarse, en el apartado 73 de la sentencia recurrida, en pasajes de la Decisión controvertida que no siempre figuraban en la parte de dicha Decisión dedicada al análisis de la selectividad, la Comisión alega que lo constatado en dicho apartado solo sirvió para corroborar su análisis.

**59.** Para la Comisión, además y en todo caso, el respeto de la obligación de motivación no supone que sus decisiones sigan una estructura particular, y basta con que las partes estén en condiciones de conocer las razones que justificaron la decisión de que se trate.

**60.** Según la Comisión, por añadidura, es preciso tener en cuenta diferentes elementos de la decisión y examinar su contenido «en su totalidad» (sentencia de 25 de julio de 2018, Comisión/España y otros, C-128/16 P, EU:C:2018:591, apartado 93).

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

**61.** Es jurisprudencia asentada que la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el juez de la Unión Europea pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de todas las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia de 10 de marzo de 2016, HeidelbergCement/Comisión, C-247/14 P, EU:C:2016:149, apartado 16 y jurisprudencia citada).



**62.** Por lo que respecta a una decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal, es preciso recordar que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2015/1589 establece que tal decisión deberá resumir las principales cuestiones de hecho y de Derecho, incluir una «valoración inicial» de la Comisión en cuanto al carácter de ayuda de la medida estatal en cuestión y exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior.

**63.** Además, como señaló acertadamente el Tribunal General en el apartado 63 de la sentencia recurrida, el carácter provisional de la calificación de una medida estatal como ayuda de Estado en tal tipo de decisión resultaba confirmado por el artículo 9, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, que establece que, al concluir el procedimiento de investigación formal, la Comisión podrá declarar que la medida no constituye una ayuda.

**64.** No obstante, como resulta del artículo 4, apartado 4, del mencionado Reglamento, también es cierto que, en una decisión de incoación de un procedimiento de investigación formal, la Comisión constata, aunque solo sea con carácter preliminar, tanto la condición de ayuda de Estado de la medida examinada como la existencia de dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior.

**65.** Esa decisión produce, además, efectos jurídicos autónomos, en particular por lo que se refiere a la suspensión de la medida examinada (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2013, Deutsche Post/Comisión, C-77/12 P, EU:C:2013:695, apartado 53 y jurisprudencia citada). Los tribunales nacionales deben abstenerse de adoptar decisiones en contra de tal decisión de la Comisión, aunque esta tenga carácter provisional. Por consiguiente, dichos tribunales están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para extraer las consecuencias de un posible incumplimiento de la obligación de suspensión de la ejecución de la medida de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, apartados 41 y 42).

**66.** Por último, también debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, el procedimiento de investigación formal permite al Estado miembro interesado y a las demás partes interesadas presentar sus observaciones sobre el análisis de la Comisión.

**67.** De ello resulta que, aun cuando el análisis de la Comisión tenga carácter provisional, dicha institución está obligada a mostrar de manera clara e inequívoca las razones por las que estimó que la medida de que se trate podía constituir una ayuda de Estado.

**68.** En consecuencia, adolece de error de Derecho el análisis del Tribunal General, en el apartado 64 de la sentencia recurrida, según el cual las alegaciones de Naturgy Energy Group y de las partes coadyuvantes en primera instancia, basadas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), y referidas al incumplimiento de la obligación de motivación de la Decisión controvertida, eran inoperantes por el mero motivo de que dicho asunto hubiera versado sobre una decisión de la Comisión de conclusión del procedimiento de investigación formal.

**69.** A ese respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de obligación de motivación de las decisiones de conclusión del procedimiento de investigación formal no puede considerarse, por principio, carente de pertinencia por lo que respecta a las decisiones de incoar dicho procedimiento.

**70.** Por añadidura, el Tribunal General incurrió en error de Derecho, en el apartado 74 de la sentencia recurrida, al declarar que la Comisión no estaba obligada a exponer, ni siquiera sucintamente, las razones por las que la medida controvertida favorecía a determinadas empresas o producciones en relación con otras empresas que se hallaban en una situación fáctica y jurídica comparable, debido, en particular, a que exigir, en cualquier circunstancia, en la fase del análisis preliminar, en una decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, una motivación relativa a la comparabilidad de las situaciones podría resultar prematuro.

**71.** En efecto, es preciso recordar que resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que una medida de la que solo se beneficia un sector de actividad o una parte de las empresas de ese sector no es necesariamente selectiva y que solo lo será si, en el marco de un determinado régimen jurídico, tiene como efecto beneficiar a determinadas empresas en comparación con otras que pertenecen a otros sectores o al mismo sector y se encuentran, a la vista del objetivo perseguido por dicho régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, apartado 58, y de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, apartado 61).

**72.** De lo anterior resulta que, si la Comisión estima, para decidir incoar un procedimiento de investigación formal, que una medida es selectiva, le incumbe precisar, de manera sucinta siquiera, las razones por las que considera que, en el marco de un determinado régimen jurídico, dicha medida tiene como efecto beneficiar a determinadas empresas en comparación con otras que se encuentran, a la vista del objetivo perseguido por dicho régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable.

**73.** Sin embargo, de los apartados 72 y 73 de la sentencia recurrida, a los que remite su apartado 74, no se desprende en modo alguno que la Comisión hubiera expuesto las razones por las que las centrales de carbón que estaban incluidas en el PNRE-GIC y eran beneficiarias de la medida controvertida se encontraban, a la vista del objetivo perseguido por esta, en una situación fáctica y jurídica comparable con la de otras centrales que no se beneficiaban de ella.

**74.** En efecto, en el apartado 72 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limitó a observar que la Decisión controvertida indicaba que las centrales de carbón incluidas en el PNRE-GIC se beneficiaban en exclusiva de la medida controvertida, para considerar que el término «en exclusiva», que figura en el apartado 28 de dicha Decisión, permitía distinguir las centrales de carbón recogidas en el PNRE-GIC de las centrales que utilizan otra tecnología o de cualquier central que no estuviera incluida en dicho Plan.

**75.** Por otra parte, en el apartado 73 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se remitió, de manera general, a la naturaleza de la Decisión controvertida, a su tenor, a su contenido, al contexto de su adopción y a todas las normas jurídicas pertinentes para considerar que, a pesar de «lo sucinto», según él mismo reconocía, de la motivación relativa al carácter selectivo de la medida controvertida, la entonces demandante había podido comprender por qué la Comisión había considerado, con carácter preliminar, que la medida controvertida resultaba selectiva.

**76.** Es preciso indicar que, si bien, en el mismo apartado, para fundamentar su análisis, el Tribunal General se refirió asimismo al apartado 30 de la Decisión controvertida, que menciona la existencia de una relación de competencia entre los beneficiarios de la medida y otros productores de electricidad, tal elemento tampoco basta para explicar suficientemente con arreglo a Derecho la comparabilidad de situaciones entre las centrales que se benefician de la medida controvertida y las que no (véase, por analogía, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, apartado 59).

**77.** Ha de añadirse que, si bien es cierto que, para apreciar la motivación de una decisión, es preciso examinar su contenido en su totalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Comisión/España y otros, C-128/16 P, EU:C:2018:591, apartado 93), tal examen no puede subsanar la falta de cualquier indicación de la comparabilidad de las situaciones, como, en el caso de autos, entre las centrales que se benefician de la medida controvertida y las que no se benefician de ella.

**78.** Habida cuenta de lo anterior, ha de estimarse el primer motivo respectivo de las recurrentes en los asuntos C-693/21 P y C-698/21 P.

**79.** Por tanto, ha de anularse la sentencia recurrida, sin que proceda analizar los segundos motivos respectivos invocados con carácter subsidiario por las recurrentes en apoyo de sus respectivos recursos de casación, que se basan en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, por lo que respecta al criterio de la selectividad.

### **Sobre el recurso ante el Tribunal General**

**80.** De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este, en caso de anulación de la sentencia del Tribunal General, podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.

**81.** Así sucede en el caso de autos, puesto que los motivos del recurso de primera instancia por los que se solicitaba la anulación de la Decisión controvertida fueron objeto de debate contradictorio ante el Tribunal General y su examen no requiere la adopción de ninguna diligencia adicional de ordenación del procedimiento o instrucción de los autos (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de marzo de 2023, Comisión y otros/Pharmaceutical Works Polpharma, C-438/21 P a C-440/21 P, EU:C:2023:213, apartado 98).

**82.** A ese respecto, ha de señalarse que, por las razones expresadas en los apartados 61 a 67 de la presente sentencia, en una decisión de incoación de un procedimiento de investigación formal, la Comisión está obligada, en virtud del artículo 296 TFUE, a mostrar de manera clara e inequívoca las razones por las que estimó que la medida de que se trate podía constituir una ayuda de Estado. Tal como se ha expuesto en el apartado 72 de la presente sentencia, si dicha institución estima que una medida es selectiva, le incumbe precisar, de manera sucinta siquiera, las razones por las que considera que, en el marco de un determinado régimen jurídico, dicha medida tiene como efecto beneficiar a determinadas empresas en comparación con otras que se encuentran, a la vista del objetivo perseguido por dicho régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable.

**83.** Pues bien, basta con señalar que, en el caso de autos, por las razones expresadas en los apartados 73 a 77 de la presente sentencia, la Comisión no respetó la exigencia de motivación que le incumbe en virtud del artículo 296 TFUE, en tanto en cuanto no expuso las razones por las que la medida controvertida supuestamente favorecía a determinadas empresas o producciones en relación con otras empresas que se hallaban en una situación fáctica y jurídica comparable y, por consiguiente, era de carácter selectivo.

**84.** En consecuencia, procede estimar el primer motivo del recurso presentado por Naturgy Energy Group en primera instancia y anular la Decisión controvertida, sin que sea necesario examinar el segundo motivo de dicho recurso.

### **Costas**

**85.** A tenor del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y él resuelva definitivamente el litigio.

**86.** Según el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En los presentes asuntos, al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión y al haber solicitado Naturgy Energy Group y EDP España su condena en costas, procede condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas, así como con las causadas por Naturgy Energy Group en primera instancia y ante el Tribunal de Justicia y por EDP España ante el Tribunal de Justicia.

**87.** El artículo 184, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento establece que, cuando no sea ella misma la parte recurrente en casación, una parte coadyuvante en primera instancia solo podrá ser condenada en costas en casación si hubiera participado en la fase escrita o en la fase oral del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Cuando dicha parte participe en el procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá decidir que cargue con sus propias costas. De conformidad con dichas disposiciones, Generaciones Eléctricas Andalucía, parte coadyuvante en primera instancia que ha participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, cargará con sus propias costas.

**88.** Por último, según el artículo 140, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en los apartados 1 y 2 del propio artículo 140 cargue con sus propias costas. De conformidad con dichas disposiciones, Endesa Generación, parte coadyuvante en los asuntos C-693/21 P y C-698/21 P, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

**1) Anular la sentencia del Tribunal General de 8 de septiembre de 2021, Naturgy Energy Group/Comisión (T-328/18, EU:T:2021:548).**

**2) Anular la Decisión C(2017) 7733 final de la Comisión, de 27 de noviembre de 2017, en relación con la ayuda estatal SA.47912 (2017/NN) — Incentivo medioambiental para centrales de carbón adoptado por España.**

**3) Condenar a la Comisión Europea a cargar, además de con sus propias costas, con aquellas en que haya incurrido Naturgy Energy Group, S. A., tanto en el procedimiento de primera instancia en el asunto T-328/18 como en el de casación en los asuntos C-693/21 P y C-698/21 P, y con aquellas en que haya incurrido EDP España, S. A., en el recurso de casación que ha interpuesto en el asunto C-693/21 P.**

**4) Generaciones Eléctricas Andalucía, S. L. U., cargará con sus propias costas.**

**5) Endesa Generación, S. A. U., cargará con sus propias costas.**

Lycourgos  
Rodin

Spineanu-Matei  
Rossi

Bonichot

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de diciembre de 2023.

El Secretario  
A. Calot Escobar

El Presidente de Sala  
C. Lycourgos

\* Lengua de procedimiento: español.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.