

**AYUDA ESTATAL — ESPAÑA****Ayuda estatal SA.47912 (2017/NN) — Incentivo medioambiental para centrales de carbón****Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

(2018/C 080/04)

Por carta de 27 de noviembre de 2017, reproducida en la versión lingüística auténtica en las páginas siguientes al presente resumen, la Comisión notificó a España su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con la medida antes citada.

Los interesados podrán presentar sus observaciones en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación del presente resumen y de la carta siguiente, enviándolas a:

Comisión Europea  
Dirección General de Competencia  
Registro de Ayudas Estatales  
1049 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË  
Fax + 32 22961242  
Correo electrónico: Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Dichas observaciones se comunicarán a España. Los interesados que presenten observaciones podrán solicitar por escrito, exponiendo los motivos de su solicitud, que su identidad sea tratada de forma confidencial.

**RESUMEN DE LA DECISIÓN**

En 2007, mediante la Orden ITC/3860/2007, las autoridades españolas introdujeron un régimen de ayudas («incentivo medioambiental») para apoyar las inversiones destinadas a reducir las emisiones de óxidos de azufre de centrales de carbón existentes. Los beneficiarios tienen derecho a un cobro de 8 750 EUR por MW y año durante 10 años a partir de la fecha del Acta de Puesta en Marcha de la instalación para reducir las emisiones de óxidos de azufre.

En 2001, se publicó la Directiva 2001/80/CE sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión<sup>(1)</sup>. La Directiva se aplica a las instalaciones de combustión cuya potencia térmica nominal sea igual o superior a 50 MW, cualquiera que sea el tipo de combustible que utilicen (sólido, líquido o gaseoso). La Directiva establece los valores límite de emisión para las emisiones de óxidos de azufre de este tipo de centrales.

Los límites de emisión impuestos a los beneficiarios del régimen del incentivo medioambiental español parecen cumplir los requisitos legales establecidos en la Directiva 2001/80/CE.

La Comisión ha evaluado la medida y ha llegado a la conclusión preliminar de que constituye ayuda estatal. Por consiguiente, ha evaluado la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior. En esta fase, la Comisión tiene dudas sobre si la medida es compatible con el mercado interior. Más concretamente, la Comisión tiene dudas sobre si la medida constituye una ayuda a las inversiones cuyo objeto sea simplemente la adecuación de las empresas a normas comunitarias medioambientales obligatorias.

<sup>(1)</sup> DO L 309 de 27.11.2001, p. 1.

## TEXTO DE LA CARTA

La Comisión desea comunicar a España que, tras haber examinado la información facilitada por sus autoridades sobre la medida arriba indicada, ha decidido incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## 1. PROCEDIMIENTO

- 1) A raíz de su investigación sectorial sobre los mecanismos de capacidad<sup>(1)</sup>, por carta de 4 de abril de 2017 la Comisión informó a las autoridades españolas de la apertura de una investigación de oficio sobre el denominado «incentivo medioambiental».
- 2) Los servicios de la Comisión se reunieron con las autoridades españolas el 11 de mayo de 2017, tras lo cual estas facilitaron información a la Comisión el 29 de mayo de 2017. Los servicios de la Comisión se reunieron de nuevo con las autoridades españolas los días 8 y 15 de junio de 2017 y les formularon otras preguntas por carta de 21 de junio de 2017, a la que las autoridades españolas respondieron el 28 de junio de 2017. La medida se debatió más detalladamente durante las reuniones de los días 29 de junio, 18 de julio y 14 de septiembre de 2017.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

## 2.1. Incentivo medioambiental

- 3) En 2007, las autoridades españolas consideraron que las señales de precios no eran suficientes para garantizar la seguridad de abastecimiento a largo plazo y afirmaron que la energía eléctrica en el sistema español debía considerarse un «bien público» y su suministro debía poder optar a recibir pagos que garantizaran el equilibrio entre la oferta y la demanda a medio y largo plazo<sup>(2)</sup>.
- 4) En este contexto, el 28 de diciembre de 2007 se introdujo el denominado «incentivo a la inversión medioambiental» por medio de la Orden ITC/3860/2007<sup>(3)</sup>, que entró en vigor el 1 de enero de 2008. Con arreglo a lo dispuesto en esta Orden, las inversiones en filtros de desulfuración llevadas a cabo por centrales de carbón existentes podrían subvencionarse, como forma de apoyar la disponibilidad a largo plazo de estas instalaciones en el mercado eléctrico español.
- 5) En términos de elegibilidad, las centrales eléctricas que utilizan carbón como combustible principal podrían participar si cumplen los siguientes requisitos:
  - a) estar incluidas en el Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión Existentes (PNRE-GIC), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2007<sup>(4)</sup>;
  - b) estar incluidas en la burbuja de emisiones, definida por el PNRE-GIC; la burbuja de emisiones incluía todas las grandes instalaciones de combustión que funcionaban en España en el año 2000, con las siguientes excepciones: instalaciones que ya no estaban operativas a partir del 1 de enero de 2008, instalaciones que habían adoptado medidas adecuadas para garantizar que las emisiones cumplirían los requisitos aplicables a las nuevas instalaciones e instalaciones que se habían comprometido a no funcionar durante más de 20 000 horas operativas entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2015;
  - c) haber acometido inversiones en plantas de desulfuración, siempre que el proyecto de ejecución se haya aprobado antes de la fecha de entrada en vigor de la Orden ITC/2794/2007 (1 de octubre de 2007) o su aprobación haya sido solicitada al menos tres meses antes de esa fecha.
- 6) Según la Orden ITC/3860/2007, si cumplen las condiciones expuestas anteriormente, los beneficiarios tendrán derecho a un cobro de 8 750 EUR por MW y año durante 10 años. El derecho a recibir los pagos es automático si se cumplen las condiciones. Los pagos se efectuarán a partir de la fecha de puesta en funcionamiento de las plantas de desulfuración subvencionadas. Las centrales eléctricas que hayan encargado las instalaciones de desulfuración antes de la fecha de entrada en vigor de la Orden ITC/2794/2007 tienen derecho a recibir ayuda durante diez años a partir de la fecha de entrada en servicio de la planta de desulfuración.
- 7) El régimen fue modificado el 17 de noviembre de 2011 por la Orden ITC/3127/2011<sup>(5)</sup>, que modificó los criterios de admisibilidad de la Orden ITC/3860/2007 añadiendo que las instalaciones que hubieran realizado inversiones medioambientales destinadas a reducir las emisiones de óxido de azufre en la fecha de entrada en vigor de la Orden ITC/3860/2007 (1 de enero de 2008) podían optar a la ayuda. Esta modificación amplió el alcance de la medida para incluir las inversiones destinadas a reducir las emisiones de SO<sub>2</sub> en general, y no solo las inversiones destinadas a las instalaciones de desulfuración.
- 8) El régimen está cerrado a nuevos beneficiarios; solo pueden recibir ayuda las instalaciones que hayan realizado inversiones en el pasado. Los pagos correspondientes a las inversiones subvencionables en virtud de las Órdenes correspondientes se seguirán efectuando hasta la expiración del correspondiente período de 10 años.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 752 final. Informe final de la investigación sectorial sobre los mecanismos de capacidad.

<sup>(2)</sup> Orden ITC/2794/2007, de 27 de septiembre de 2007, anexo III, véase: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-17078>.

<sup>(3)</sup> Orden ITC/3860/2007, de 28 de diciembre de 2007, véase: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-22458>.

<sup>(4)</sup> <http://www.minetad.gob.es/energia/desarrollo/Medioambiente/Contaminantes/PNRE-GIC/Paginas/planReduccion.aspx>.

<sup>(5)</sup> Orden ITC/3127/2011, de 17 de noviembre de 2011, véase: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-18064>

## 2.2. Beneficiarios

- 9) El punto 5) expone detalladamente los requisitos de elegibilidad para los beneficiarios. El Cuadro 1 establece la lista de las centrales eléctricas que han recibido ayuda en el marco del incentivo medioambiental.

Cuadro 1

### Instalaciones que han recibido ayuda en el marco del incentivo medioambiental

Código	Descripción	Potencia máxima [MW]	Potencia térmica nominal (MWth)	Pagos (2007-2016) [EUR]
ABO2	Aboño 2	535,8	1 401	41 872 184
BRR1	Barrios	570,0	1 420	37 969 609
CCO3	Compostilla 3	323,3	1 332	1 787 441
COM4	Compostilla II 4	341,1	1 675	19 977 131
COM5	Compostilla II 5	340,6		19 946 099
GUA2	Guardo 2	342,4	966	23 785 080
LAD4	Lada 4	347,7	940	21 025 718
LIT1	Litoral Almería 1	557,5	1 463	32 737 486
MEI1	Meirama	557,2	2 096	31 349 914
NRC3	Narcea 3	347,4	984	22 486 204
PGR1	Puentes García Rodríguez 1	350,9	3 800	23 016 865
PGR2	Puentes García Rodríguez 2	351,0		27 734 334
PGR3	Puentes García Rodríguez 3	350,2		28 048 983
PGR4	Puentes García Rodríguez 4	350,8		24 893 860
PNN3	Puerto Nuevo 3	299,7	976	14 986 466
ROB2	La Robla 2	355,1	1 003	24 117 242
SRI3	Soto de Ribera 3	346,2	830	25 739 095
TER1	Teruel 1	352,2	3 300	72,02/818
TER2	Teruel 2	352,1		7 200 368
TER3	Teruel 3	351,4		5 640 036
<b>Total (2007 — 2016)</b>				<b>441 516 933</b>

- 10) La identidad de los beneficiarios de la ayuda (es decir, los titulares de las instalaciones descritas en el Cuadro 1) se presenta en el Cuadro 2.

*Cuadro 2***Lista de beneficiarios**

<b>Empresa</b>	<b>Pagos (2007-2016) [EUR]</b>
Endesa Generación, S.A.	198 185 421
Gas Natural SDG, S.A.	74 145 381
Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.U.	67 611 279
Iberdrola Generación España, S. A.	15 121 406
Iberdrola Generación, S.A.U.	29 689 392
Unión Fenosa Generación S.A.	3 807 979
Viesgo Generación, S.L.	52 956 075
<b>Total (2007 — 2016)</b>	<b>441 516 933</b>

11) Los pagos anuales por central y por beneficiario desde el año 2007 hasta el año 2016 se presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 3

## Pagos anuales [EUR] por central y por beneficiario (2007-2016)

Empresa/pagos [EUR]	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
<b>Endesa Generación, S.A.</b>	<b>4 983 424</b>	<b>17 973 305</b>	<b>20 270 598</b>	<b>21 742 304</b>	<b>23 122 127</b>	<b>20 809 921</b>	<b>23 122 127</b>	<b>23 122 127</b>	<b>22 987 543</b>	<b>20 051 945</b>	<b>198 185 421</b>
CCO3	713 053	1 074 388			0	0	0	0	0	0	1 787 441
COM4	0			2 363 722	2 985 323	2 686 794	2 985 323	2 985 323	2 985 323	2 985 323	19 977 131
COM5	0			2 360 050	2 980 685	2 682 617	2 980 685	2 980 685	2 980 685	2 980 692	19 946 099
LIT1	0			3 956 030	4 878 213	4 390 393	4 878 213	4 878 213	4 878 213	4 878 211	32 737 486
PGR1	0		1 825 866	3 071 158	3 071 158	2 764 044	3 071 158	3 071 158	3 071 158	3 071 165	23 016 865
PGR2	395 543	3 071 778	3 071 773	3 071 773	3 071 773	2 764 597	3 071 773	3 071 773	3 071 773	3 071 778	27 734 334
PGR3	772 491	3 064 776	3 064 774	3 064 774	3 064 774	2 758 296	3 064 774	3 064 774	3 064 774	3 064 776	28 048 983
PGR4	773 859	3 070 199	3 070 201	3 070 201	3 070 201	2 763 180	3 070 201	3 070 201	2 935 617	0	24 893 860
TER1	776 857	3 082 098	3 082 096	261 767	0	0	0	0	0	0	7 202 818
TER2	776 593	3 081 048	3 081 049	261 678	0	0	0	0	0	0	7 200 368
TER3	775 028	1 529 018	3 074 839	261 151	0	0	0	0	0	0	5 640 036
<b>Gas Natural SDG, S.A.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2 054 778</b>	<b>8 994 671</b>	<b>9 215 793</b>	<b>9 803 509</b>	<b>11 007 655</b>	<b>11 022 995</b>	<b>11 022 995</b>	<b>11 022 985</b>	<b>74 145 381</b>
MEI1				2 847 179	4 745 298	4 270 770	4 860 163	4 875 503	4 875 503	4 875 498	31 349 914
NRC3			1 016 232	3 040 366	3 040 366	2 736 324	3 040 366	3 040 366	3 040 366	3 040 362	21 994 748
ROB2			1 038 546	3 107 126	1 430 129	2 796 415	3 107 126	3 107 126	3 107 126	3 107 125	20 800 719



### 2.3. Presupuesto y gastos

- 12) Según las autoridades españolas, no ha habido ningún presupuesto fijo para el incentivo medioambiental, ya que su coste anual ha dependido en gran medida del número de beneficiarios, que ha variado a lo largo del tiempo. España ha facilitado información sobre los pagos efectuados desde 2007 y la estimación presupuestaria para el régimen hasta 2020.

Cuadro 4

#### Pagos anuales en el marco del incentivo medioambiental

Año	Pagos anuales [EUR]
2007	5 124 732
2008	25 829 289
2009	39 288 879
2010	50 091 042
2011	52 505 870
2012	49 844 655
2013	55 494 811
2014	55 513 150
2015	55 378 566
2016	52 422 960
<b>Total 2007-2016</b>	<b>441 516 933</b>
2017 (estimación)	49 521 451
2018 (estimación)	38 441 738
2019 (estimación)	25 345 865
2020 (estimación)	6 059 756

### 2.4. Funcionamiento y financiación del incentivo medioambiental

- 13) En virtud de la Orden ITC/3860/2007:
- el gestor de la red (Red Eléctrica de España — REE) es responsable de la liquidación del incentivo a cada uno de los propietarios de las instalaciones que se benefician de la misma;
  - el incentivo medioambiental se financiará con contribuciones de la totalidad de compañías eléctricas y consumidores directos del mercado español de la electricidad.

- 14) El coste imputado a cada contribuyente está en función de su consumo de electricidad y de un «precio unitario por capacidad», expresado en EUR/kWh, que se define en la Orden Ministerial. El precio unitario por capacidad fue modificado por última vez por la Orden IET/2735/2015, de 17 de diciembre de 2015 <sup>(6)</sup>.

#### 2.5. Valores límite de emisión impuestos a las instalaciones que reciben ayuda

- 15) Los valores límite de emisión que se imponen a los beneficiarios del incentivo medioambiental aplican los requisitos jurídicos establecidos en la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001 (Directiva sobre las grandes instalaciones de combustión, de aquí en adelante, «Directiva GIC de 2001») <sup>(7)</sup>, <sup>(8)</sup>.
- 16) El artículo 1 de dicha Directiva establece que la Directiva se aplicará a las instalaciones de combustión cuya potencia térmica nominal sea igual o superior a 50 MW, cualquiera que sea el tipo de combustible que utilicen (sólido, líquido o gaseoso).
- 17) El artículo 4 y el anexo III de esa Directiva establecen los valores límite de emisión de SO<sub>2</sub> para las instalaciones cubiertas por la Directiva:
- para las instalaciones que utilicen combustibles sólidos, el valor límite de emisión de SO<sub>2</sub> expresado en mg/Nm<sup>3</sup> (contenido de O<sub>2</sub> del 6 %) que se deberá aplicar a las nuevas instalaciones y a las instalaciones existentes con una potencia térmica nominal superior a 500 MWth es de 400 mg/Nm<sup>3</sup> (contenido de O<sub>2</sub> del 6 %);
  - en el caso de las instalaciones con una potencia térmica nominal superior a 500 MWth que no puedan cumplir los valores límite de emisión debido a las características del combustible, se aplicará un porcentaje de desulfuración de como mínimo el 94 % o de como mínimo el 92 % cuando se haya celebrado un contrato para la instalación de equipo de desulfuración de gases de combustión o de inyección de cal y los trabajos hayan comenzado en esa instalación antes del 1 de enero de 2001.
- 18) Además, el artículo 4 de la Directiva sobre las grandes instalaciones de combustión, de 2001, establece que los Estados miembros deberán alcanzar reducciones significativas de las emisiones, a más tardar el 1 de enero de 2008, adoptando las medidas adecuadas para garantizar que todas las licencias de explotación de las instalaciones existentes cumplan los valores límite de emisión mencionados en el punto 17) o velando por que las instalaciones existentes se sometan al Plan Nacional de Reducción de Emisiones.
- 19) España ha optado por el establecimiento y la aplicación de un plan nacional de reducción de emisiones para las instalaciones existentes. A tal efecto, España ha elaborado el PNRE-GIC, que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2007. Como se indica en el punto 3), solo las emisiones de las instalaciones incluidas en la «burbuja de emisiones» podían optar a la ayuda con arreglo al incentivo medioambiental.
- 20) Para las instalaciones que entren en el ámbito de aplicación de la letra a) del punto 17), el PNRE-GIC define valores límite para las emisiones de SO<sub>2</sub>. Para las instalaciones que entren en el ámbito de aplicación de la letra b) del punto 17), el PNRE-GIC define los objetivos de desulfuración expresados en porcentajes. Para cada instalación que haya recibido ayuda, el límite u objetivo fijado por el PNRE-GIC se presenta en el Cuadro 5.

Cuadro 5

#### valores límite de emisión y objetivos de desulfuración del PNRE-GIC.

Código	SO <sub>2</sub> [mg/Nm <sup>3</sup> ]	Objetivo de desulfuración
ABO2	484	—
BRR1	400	—
CCO3	400	—
COM4	400	—
COM5	400	—

<sup>(6)</sup> Véase: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-13782>

<sup>(7)</sup> Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (DO L 309 de 27.11.2001, p. 1).

<sup>(8)</sup> Los requisitos establecidos en la Directiva GIC de 2001 se vieron reforzados por la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17). Los requisitos establecidos por la Directiva sobre las emisiones industriales entraron en vigor el 1 de enero de 2016.

Código	SO <sub>2</sub> [mg/Nm <sup>3</sup> ]	Objetivo de desulfuración
GUA2	400	—
LAD4	400	—
LIT1	400	—
MEI1	400	—
NRC3	400	—
PGR1	—	94 %
PGR2	—	94 %
PGR3	—	94 %
PGR4	—	94 %
PNN3	400	—
ROB2	400	—
SRI3	400	—
TER1	—	92 %
TER2	—	92 %
TER3	—	92 %

### 3. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA

#### 3.1. Existencia de ayuda a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE

- 21) Constituyen ayudas estatales a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE, «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».
- 22) Por lo tanto, una medida de apoyo constituye ayuda estatal si se cumplen todas y cada una de las siguientes condiciones: a) la medida se financia mediante fondos estatales y es imputable al Estado; b) la medida concede una ventaja selectiva, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, c) la medida distorsiona o amenaza con distorsionar la competencia y d) la medida tiene el potencial para afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

##### 3.1.1. Existencia de recursos estatales e imputabilidad al Estado

- 23) En cuanto a la consideración de si una medida es imputable al Estado y se financia con recursos estatales, la Comisión observa que el Tribunal de Justicia ha sostenido que a tal fin no es necesario demostrar que se haya producido una transferencia de fondos del presupuesto del Estado o de una entidad pública<sup>(9)</sup>. Esto ha sido confirmado en la sentencia *Vent de Colère*<sup>(10)</sup>, en la que este Tribunal declaró que un mecanismo, diseñado por el Estado, para la compensación íntegra de los costes adicionales impuestos a las empresas por la obligación de adquirir electricidad generada por energía eólica a un precio superior al precio de mercado, mediante la repercusión de los costes a todos los consumidores finales de electricidad en el territorio nacional, constituye una intervención mediante fondos estatales. Con otras palabras, el Tribunal apreció que una medida se financia con recursos estatales cuando se financia mediante cotizaciones obligatorias impuestas por la legislación nacional y gestionadas o asignadas de conformidad con las disposiciones de dicha legislación.

<sup>(9)</sup> *Doux Elevage*, EU:C:2013:348, apartado 34, *Francia/Comisión*, EU:T:2012:496, apartado 36; Sentencia *Bouygues Telecom/Comisión*, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 100; *Vent de Colère*, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 19.

<sup>(10)</sup> *Vent de Colère*, EU:C:2013:851.

- 24) Del mismo modo, el Tribunal General confirmó que el régimen alemán de apoyo a las energías renovables («EEG») implica la utilización de recursos estatales, a pesar de que el apoyo a las energías renovables no proceda del presupuesto general del Estado, sino del recargo EEG, que paga en última instancia el consumidor final, sin pasar por el presupuesto del Estado y, por tanto, sin implicar carga alguna para el presupuesto general <sup>(11)</sup>. El Tribunal General consideró que, para que estén implicados recursos del Estado basta con que los gestores de redes de transporte (GRT) hayan sido designados por el Estado con la misión de gestionar el sistema de ayuda a la producción de electricidad EEG y con que la obligación de los GRT de que se realicen pagos adicionales a los productores de electricidad EEG se compense con los fondos generados por el recargo EEG, administrados por los GRT y asignados exclusivamente a la financiación de los regímenes de apoyo y compensación establecidos por el EEG 2012.
- 25) El régimen en cuestión es similar a los evaluados en las anteriores sentencias del Tribunal. En primer lugar, el Estado definió su modo de financiación en una orden ministerial <sup>(12)</sup>. La Orden establece que los costes de la medida se deben repercutir a los proveedores de electricidad y a los consumidores directos del mercado mediante un gravamen sobre el consumo de electricidad. En segundo lugar, la Comisión observa que, dado que el GRT tiene por ley el mandato de recoger los fondos y distribuirlos a los beneficiarios, los flujos financieros están permanentemente bajo el control del Estado, incluso cuando tienen lugar entre partes privadas, es decir, los beneficiarios y los usuarios de la red, mientras que el GRT actúa de intermediario encargado por el Estado de la administración de los fondos.
- 26) Por consiguiente, la Comisión concluye, con carácter preliminar, que la medida está financiada con fondos estatales y es imputable al Estado.

### 3.1.2. Existencia de una ventaja selectiva

- 27) Una ventaja, a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es todo beneficio económico que una empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención estatal. La ventaja es selectiva si solo favorece a determinadas empresas o categorías de empresas o a determinados sectores económicos.
- 28) Puesto que el régimen está abierto exclusivamente a las centrales eléctricas que utilizan el carbón como combustible principal y están incluidas en el PNRE-GIC, la medida resulta selectiva.
- 29) Las centrales eléctricas reciben una compensación por costes de inversión específicos, que no recibirían en condiciones normales de mercado. Así pues, la opinión preliminar de la Comisión es que la medida otorga una ventaja a sus beneficiarios.

### 3.1.3. Falseamiento de la competencia y efectos sobre el comercio

- 30) El mercado español de electricidad está liberalizado y abierto a los agentes de otros Estados miembros. Los beneficiarios operan en el mercado de la electricidad, compitiendo entre sí y con otros productores de electricidad que no pueden optar a la ayuda en el marco del régimen (ej. productores de energía renovable, centrales eléctricas nucleares y centrales eléctricas de gas). La potencia instalada de las instalaciones que se han beneficiado de ayudas asciende a 7,16 GW, lo que representa aproximadamente el 6,8 % de la capacidad instalada en España. Por otra parte, la electricidad es objeto de intensos intercambios comerciales entre los Estados miembros (la capacidad de interconexión de España con sus vecinos es de más de 5 GW). Por lo tanto, el régimen en cuestión puede falsear la competencia en el mercado de la electricidad y afectar al comercio entre los Estados miembros.

### 3.1.4. Conclusión sobre la existencia de ayuda estatal

- 31) A la luz de la anterior evaluación, la Comisión concluye, con carácter preliminar, que la medida constituye ayuda estatal a efectos del artículo 107, apartado 1,

## 3.2. Legalidad de la ayuda

- 32) La Comisión observa que la medida fue implementada infringiendo las obligaciones de reserva establecidas en el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Por lo tanto, la Comisión llega a la conclusión de que, en caso de que la medida se considere ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, constituirían una ayuda estatal ilegal.

## 3.3. Compatibilidad de la ayuda con el mercado interior

- 33) La prohibición relativa a las ayudas estatales no es absoluta ni exenta de condiciones. En particular, los apartados 2 y 3 del artículo 107 del TFUE constituyen la base jurídica para considerar compatibles con el mercado interior determinadas ayudas.
- 34) Como se indica en el punto 3), las autoridades españolas consideran que la medida constituye una ayuda a la adecuación de la generación, es decir, una ayuda encaminada a garantizar que el nivel de la capacidad de producción sea adecuado para satisfacer los niveles de demanda en cualquier período de referencia. La Comisión puede declarar compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), las ayudas a la adecuación de la generación. En la actualidad, las condiciones de compatibilidad de tales ayudas se establecen en las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 («Directrices de 2014») <sup>(13)</sup>.

<sup>(11)</sup> Sentencia en el asunto T-47/15, *Alemania/Comisión* («EEG 2012»), ECLI:EU:T:2016:281, apartados 81-128.

<sup>(12)</sup> Orden ITC/3860/2007, disposición adicional 6ª.

<sup>(13)</sup> DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

Dado que las anteriores Directrices no contenían ninguna disposición específica en relación con medidas de adecuación de la producción, la Comisión evaluará la medida directamente bajo el artículo 107, apartado 3, letra c) del TFUE.

- 35) La Comisión duda de que la medida en cuestión cumpla los criterios materiales exigidos para declarar compatible con el mercado interior una medida de adecuación de la producción. La Comisión llega a la conclusión preliminar de que la medida no persigue un objetivo de interés común, ya que no se ha demostrado la necesidad de subvencionar específica y exclusivamente a los beneficiarios de la medida para garantizar la seguridad de suministro en España. La necesidad de intervención del Estado, el efecto incentivador, la adecuación y la proporcionalidad de la medida tampoco han sido justificados, ya que España no ha demostrado que las inversiones necesarias no habrían tenido lugar en ausencia de ayuda. Además, cuando la medida fue introducida, no era una medida abierta ni incentivaba a los generadores existentes o futuros ni a los operadores que utilizan tecnologías sustituibles (ya que estaba limitada a las centrales térmicas que utilizan el carbón como combustible principal); por lo tanto, se introdujeron efectos negativos injustificados en la competencia y en el comercio entre Estados miembros.
- 36) Además, la Comisión duda de que el régimen de ayudas que nos ocupa deba evaluarse como una medida de adecuación de la producción. Considerando que la concesión de las ayudas en el marco del presente régimen se supeditaba a la reducción de los niveles de emisión de SO<sub>2</sub> permitidos a las inversiones subvencionadas, el incentivo medioambiental parece más bien constituir ayuda estatal con fines de protección medioambiental, esto es, se trataría de una ayuda encaminada a remediar o prevenir daños al entorno físico o a los recursos naturales provocados por la actividad de un beneficiario. En cuanto a las ayudas estatales con fines de protección medioambiental, el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE también puede utilizarse como base para la compatibilidad, a condición de que la ayuda cumpla con los criterios establecidos por la Comisión en sus Directrices pertinentes. Tal como se establece en los puntos 248 y 249 de las Directrices de 2014, en el caso de ayuda ilegal, la Comisión aplica las Directrices que estaban en vigor en el momento de concesión de la ayuda.
- 37) Se considera que se ha concedido ayuda cuando se han cumplido todas las condiciones de la Orden/3860/2007. Como se indica en los puntos 5) y 7), esto ocurrió cuando se realizaron las inversiones en equipos que redujeron las emisiones de SO<sub>2</sub>, o cuando se concedió o solicitó la aprobación del proyecto para la instalación de este tipo de equipos. Como se indica en el punto 6), los pagos se iniciaron cuando se encargaron los equipos, o el 1 de enero de 2008 en el caso de los equipos encargados antes de esta fecha.
- 38) Por lo tanto, en el caso de las instalaciones a las que se concedieron ayudas entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2008, la Comisión evalúa la compatibilidad sobre la base de las Directrices comunitarias de 2001 sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente («Directrices de 2001») <sup>(14)</sup>. El 1 de abril de 2008 entraron en vigor las nuevas Directrices: Directrices comunitarias de 2008 sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente («Directrices de 2008») <sup>(15)</sup>. Por lo tanto, la ayuda concedida a partir del 1 de abril de 2008 se evalúa sobre la base de estas Directrices. Las Directrices de 2008 fueron sustituidas por las Directrices de 2014, que son aplicables desde el 1 de julio de 2014. No obstante, de la información presentada por las autoridades españolas se desprende que no se concedió ninguna ayuda a partir de esta fecha.

### 3.3.1. Compatibilidad de las ayudas concedidas entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2008

- 39) Según las Directrices de 2001, las ayudas a la inversión para cumplir normas comunitarias obligatorias pueden ser declaradas compatibles con el mercado interior solo en dos casos concretos: i) cuando se trata de ayudas transitorias a la inversión encaminadas a permitir la adaptación de pequeñas y medianas empresas (PYME) a nuevas normas comunitarias, o ii) cuando persiguen el objetivo de alcanzar niveles de protección superiores a los exigidos por la normativa comunitaria.
- 40) Por consiguiente, para apreciar la compatibilidad de las ayudas concedidas en el marco del incentivo medioambiental es necesario verificar i) si el régimen estaba destinado a las PYME, o ii) si las ayudas permitieron a sus beneficiarios superar las normas comunitarias aplicables en ese momento.
- 41) El régimen no está limitado a las PYME. Las PYME se definen, en la Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas <sup>(16)</sup> como empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones EUR o cuyo balance general anual no excede de 43 millones EUR. Sobre la base de la información de que dispone actualmente la Comisión, no parece que ninguno de los beneficiarios enumerados en el cuadro 2 pudiera considerarse como PYME en el momento de la concesión de la ayuda.
- 42) Por lo que se refiere al segundo punto, la Comisión recuerda que, a partir del 1 de enero de 2008, las normas comunitarias sobre la emisión de SO<sub>2</sub> aplicables a las centrales térmicas de carbón de más de 50 MW eran las definidas en la Directiva GIC de 2001. De los puntos 14) a 19) se desprende que el incentivo medioambiental se introdujo como vía para aliviar la carga financiera impuesta a las centrales de carbón españolas por el Plan de Reducción de Emisiones que España tuvo que diseñar para cumplir con la Directiva de grandes instalaciones de

<sup>(14)</sup> DO C 37 de 3.2.2001, p. 3.

<sup>(15)</sup> DO L 82 de 1.4.2008, p. 1.

<sup>(16)</sup> DO L 124 de 20.5.2003, p. 36.

combustión de 2001. Este Plan de Reducción de Emisiones no fue más allá de los objetivos fijados en la Directiva GIC de 2001. En este contexto, la Comisión no tiene indicios en este momento de que los beneficiarios de la ayuda concedida en virtud del incentivo medioambiental se vieran incitados a superar las normas comunitarias aplicables entonces, definidas en la Directiva GIC de 2001.

- 43) Por lo tanto, en esta fase la Comisión duda de que la ayuda concedida con arreglo al incentivo medioambiental entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2008 pueda declararse compatible con el mercado interior con arreglo a las Directrices de 2001. En caso de que las autoridades españolas no estén de acuerdo con esta conclusión preliminar, se les invita a fundamentar por qué motivos y sobre qué base jurídica esta ayuda podía ser declarada compatible, ya sea con arreglo a las Directrices de 2001 o a cualquier otro fundamento de compatibilidad.

#### 3.3.2. *Compatibilidad de las ayudas concedidas entre el 1 de abril de 2008 y el 30 de junio de 2014*

- 44) Tal como se muestra en el Cuadro 3, los pagos a algunos beneficiarios de determinadas instalaciones no comenzaron hasta después del 1 de abril de 2008; en consecuencia se ha analizado la compatibilidad con arreglo a las Directrices de 2008.
- 45) En virtud de dichas Directrices, las ayudas a la inversión para la protección del medio ambiente pueden ser declaradas compatibles con el mercado único en tres casos concretos:
- a) cuando persiguen lograr un mayor nivel de protección del medio ambiente o aumentar el nivel de protección ambiental en ausencia de normas comunitarias;
  - b) cuando se proponen reducir la carga de las empresas más afectadas en el caso de que los Estados miembros adopten una reglamentación nacional más estricta que las normas comunitarias, o
  - c) cuando persiguen una adaptación anticipada a las futuras normas comunitarias.
- 46) Como se indica en el punto 39), resulta que el incentivo medioambiental se introdujo como vía para aliviar la carga financiera impuesta a las centrales de carbón españolas por el Plan de Reducción de Emisiones que España diseñó para cumplir con la Directiva de grandes instalaciones de combustión de 2001. Como consecuencia de ello, la medida no parece cumplir las condiciones de las Directrices de 2008.
- 47) Los valores límite de emisión establecidos por España en su Plan de Reducción de Emisiones, como se indica en el punto 19), no eran más estrictos que los valores límite de emisión establecidos por la GIR de 2001, como se indica en el punto 16). En consecuencia, la medida no parece cumplir las condiciones de las Directrices de 2008 ya que existe una norma comunitaria pertinente a la que corresponde la norma nacional.
- 48) Mientras que las exigencias de la Directiva GIR de 2001 entraron en vigor el 1 de enero de 2008, como se indica en el punto 4), el Estado español introdujo el incentivo medioambiental el 28 de diciembre de 2007. Como consecuencia de ello, la medida no parece cumplir las condiciones de las Directrices de 2008 en relación con una adaptación anticipada a las futuras normas comunitarias.
- 49) Por lo tanto, en esta fase la Comisión duda de que la ayuda concedida con arreglo al incentivo medioambiental después del 1 de abril de 2008 pueda declararse compatible con el mercado interior con arreglo a las Directrices de 2008. En caso de que las autoridades españolas no estén de acuerdo con esta conclusión preliminar, se les invita a fundamentar por qué motivos y sobre qué base jurídica esta ayuda podía ser declarada compatible, ya sea con arreglo a las Directrices de 2008 o a cualquier otro fundamento de compatibilidad.

#### 4. CONCLUSIÓN

- 50) En esta fase, la Comisión llega a la conclusión preliminar de que la medida constituye ayuda estatal y tiene dudas sobre si la medida es compatible con el mercado interior. Más concretamente, se observa que la medida constituye una ayuda a las inversiones efectuadas únicamente con el fin de adaptar las centrales eléctricas de carbón en consonancia con las normas comunitarias en materia de medio ambiente.
- 51) A la luz de las consideraciones anteriores, la Comisión, actuando en el marco del procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del TFUE, insta a España a que presente sus observaciones y proporcione toda la información que pueda ayudar a evaluar la medida en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la presente carta. La Comisión insta a sus autoridades a que transmitan inmediatamente una copia de la presente carta a los beneficiarios potenciales de la ayuda.
- 52) La Comisión desea recordar a España que el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tiene efecto suspensivo y llama su atención sobre el artículo 16 del Reglamento (CE) n.º 2015/1589, de 13 de julio de 2015,<sup>(17)</sup> que prevé que toda ayuda concedida ilegalmente podrá recuperarse de su beneficiario.

<sup>(17)</sup> Reglamento (CE) n.º 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del TFUE (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

- 
- 53) Por la presente carta, la Comisión comunica a España que informará a los interesados mediante la publicación de la misma y de un resumen significativo en el Diario Oficial de la Unión Europea. Asimismo, informará a los interesados en los Estados miembros de la AELC signatarios del Acuerdo EEE, mediante la publicación de una comunicación en el suplemento EEE del citado Diario Oficial, y al Órgano de Vigilancia de la AELC, mediante copia de la presente. Se invita a todos los interesados mencionados a presentar sus observaciones en un plazo de un mes a partir de dicha publicación.
-