

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 2 de septiembre de 2021 (*)

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Régimen de ayudas — Artículo 108 TFUE, apartados 2 y 3 — Reglamento (CE) n.º 659/1999 — Artículo 4, apartados 3 y 4 — Concepto de “dudas en cuanto a la compatibilidad de una medida notificada con el mercado común” — Decisión de no formular objeciones — No incoación de un procedimiento de investigación formal — Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 — Código de buenas prácticas para los procedimientos de control de las ayudas estatales — Contactos “previos a la notificación” — Derechos procesales de las partes interesadas — Mercado de capacidad de electricidad en el Reino Unido»

En el asunto C-57/19 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 25 de enero de 2019,

Comisión Europea, representada por el Sr. É. Gippini Fournier y la Sra. P. Němečková, en calidad de agentes;

parte recurrente,

apoyada por:

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

parte coadyuvante en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Tempus Energy Ltd, con domicilio social en Pontypridd (Reino Unido),

Tempus Energy Technology Ltd, con domicilio social en Pontypridd,

representadas por los Sres. J. Derenne y D. Vallindas, avocats, y por el Sr. C. Ziegler, Rechtsanwalt;

partes demandantes en primera instancia,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por el Sr. F. Shibli y las Sras. S. McCrory y Z. Lavery, y posteriormente por el Sr. F. Shibli y la Sra. S. McCrory, asistidos por el Sr. G. Facenna, QC, y la Sra. D. Mackersie, Barrister;

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. N. Piçarra, D. Šváby y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de junio de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 15 de noviembre de 2018, *Tempus Energy y Tempus Energy Technology/Comisión* (T-793/14; en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2018:790), por la que este anuló la Decisión C(2014) 5083 final de la Comisión, de 23 de julio de 2014, de no formular objeciones al régimen de ayudas relativo al mercado de capacidad en el Reino Unido (ayuda de Estado 2014/N-2) (DO 2014, C 348, p. 5; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

Reglamento (CE) n.º 659/1999

- 2 El artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), titulado «Examen previo de la notificación y decisiones de la Comisión», aplicable al régimen de ayudas de que se trata, dispone, en sus apartados 2 a 5, lo siguiente:

«2. Cuando, tras un examen previo, la Comisión compruebe que la medida notificada no constituye una ayuda, lo declarará mediante decisión.

3. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada, en tanto en cuanto esté comprendida en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo [107 TFUE] del Tratado, no plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común, decidirá que la medida es compatible con el mercado común (denominada en lo sucesivo “decisión de no formular objeciones”). La decisión especificará la excepción del Tratado que haya sido aplicada.

4. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada plantea dudas sobre su compatibilidad con el mercado común, decidirá incoar el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo [108 TFUE] (denominada en lo sucesivo “decisión de incoar el procedimiento de investigación formal”).

5. Las decisiones a que se refieren los apartados 2, 3 y 4 se adoptarán en el plazo de dos meses. Este plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a la recepción de la notificación completa. La notificación se considerará completa si, en el plazo de dos meses a partir de su recepción, o de la recepción de cualquier información adicional solicitada, la Comisión no solicita más información. El plazo podrá prorrogarse con el consentimiento tanto de la Comisión como del Estado miembro interesado. Cuando proceda, la Comisión podrá fijar un plazo más breve.»

- 3 El artículo 6 de este Reglamento, titulado «Procedimiento de investigación formal», establece en su apartado 1:

«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 común. 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.»

Código de buenas prácticas

- 4 El Código de Buenas Prácticas para los procedimientos de control de las ayudas estatales (DO 2009, C 136, p. 13; en lo sucesivo, «código de buenas prácticas») contiene, en particular, un título 3, con la

rúbrica «Notificación previa», en el que figuran los puntos 10 a 18 de dicho código. Los puntos 10 a 16 están redactados en los siguientes términos:

«10. La experiencia de la Comisión demuestra el valor añadido de los contactos previos a la notificación, incluso en asuntos que aparentemente no presentan problemas. Los contactos previos a la notificación ofrecen a los servicios de la Comisión y al Estado miembro notificador la posibilidad de discutir antes de la notificación de forma oficiosa y confidencial los aspectos jurídicos y económicos de un proyecto propuesto, lo que incrementa la calidad y exhaustividad de las notificaciones. En este contexto, el Estado miembro y los servicios de la Comisión pueden también desarrollar conjuntamente propuestas constructivas de modificación de los aspectos problemáticos de una medida prevista. Con ello, esta fase simplifica el camino para una tramitación más rápida de las notificaciones, tras su presentación formal a la Comisión. Una notificación previa bien realizada deberá permitir efectivamente a la Comisión adoptar decisiones de conformidad con el artículo 4, apartados 2, 3 y 4, del Reglamento [...] n.º 659/1999 en el plazo de dos meses a partir de la fecha de la notificación [...].

11. Los contactos previos a la notificación son muy recomendables cuando existan novedades particulares o características específicas que justifiquen las conversaciones informales previas con los servicios de la Comisión, pero también se ofrecerá orientación informal siempre que un Estado miembro lo solicite.

3.1. Contenido

12. La fase previa a la notificación ofrece la posibilidad de discutir y facilitar orientación al Estado miembro que esté preocupado por el alcance de la información que debe presentar en el formulario de notificación para asegurarse de que está totalmente cumplimentado cuando se proceda a la notificación. Una fase fructífera de contactos previos a la notificación también permitirá intercambiar opiniones, en un ambiente abierto y constructivo, sobre cualquier aspecto sustantivo suscitado por una medida prevista. Esto es particularmente importante cuando se trata de proyectos que no podrían aceptarse en su versión inicial y por lo tanto deberían retirarse o modificarse considerablemente. También se puede analizar en esta fase si existen otros fundamentos jurídicos aplicables o algún precedente apropiado. Además, una buena fase previa a la notificación permitirá a los servicios de la Comisión y al Estado miembro plantear los problemas fundamentales desde el punto de vista de la competencia, efectuar un análisis económico y, cuando proceda, recurrir a la experiencia externa necesaria para demostrar la compatibilidad de un proyecto con el mercado común. Del mismo modo, en la fase previa a la notificación el Estado miembro notificador también puede pedir a los servicios de la Comisión que le dispensen de la obligación de proporcionar cierta información prevista en el formulario de notificación cuando, dadas las circunstancias concretas del asunto, no sea necesaria para su examen. Por último, la fase de notificación previa es decisiva de cara a determinar si, a primera vista, un asunto puede ser tramitado con arreglo al procedimiento simplificado [...].

3.2. Alcance y plazos

13. Para hacer posible que la fase previa a la notificación sea constructiva y eficaz, el Estado miembro correspondiente tiene interés en facilitar a la Comisión la información necesaria para la evaluación de un proyecto de ayuda estatal, mediante un proyecto de impreso de notificación. Para agilizar la tramitación del asunto, en principio se preferirán los contactos previos a la notificación (por correo electrónico o multiconferencia) en vez de las reuniones. En las dos semanas siguientes a la fecha de recepción del proyecto de impreso de notificación, los servicios de la Comisión organizarán generalmente un primer contacto previo a la notificación.

14. Por regla general, los contactos previos a la notificación no deberían durar más de dos meses y deberían dar lugar a una notificación completa. Si los contactos previos a la notificación no producen los resultados deseados, los servicios de la Comisión pueden declarar concluida la fase de prenotificación. Sin embargo, puesto que la coordinación y el formato de dichos contactos dependen de la complejidad de cada asunto, los contactos previos a la notificación podrán durar varios meses. Por lo tanto, cuando los asuntos sean especialmente complejos (por ejemplo, ayuda de salvamento, ayuda cuantiosa de investigación y desarrollo, ayuda cuantiosa individual o regímenes de ayuda

especialmente extensos o complejos), la Comisión recomienda a los Estados miembros que entablen cuanto antes los contactos previos a la notificación, lo que contribuirá a la utilidad de dichos contactos.

15. Según la experiencia de la Comisión, la participación del beneficiario de la ayuda en los contactos previos a la notificación es muy útil, particularmente cuando el asunto tiene importantes consecuencias técnicas, financieras y específicas al proyecto. La Comisión recomienda por lo tanto que los beneficiarios de una ayuda individual participen en los contactos previos a la notificación.

16. Salvo en asuntos particularmente novedosos o complejos, los servicios de la Comisión intentarán proporcionar al Estado miembro interesado una evaluación preliminar informal del proyecto al término de la fase de notificación previa. Dicha evaluación no vinculante no constituirá la posición oficial de la Comisión, sino una orientación oral informal de los servicios de la Comisión sobre la conformidad del proyecto de notificación y su compatibilidad a primera vista con el mercado común. En los casos particularmente complejos, los servicios de la Comisión también pueden facilitar orientación por escrito, a petición del Estado miembro, sobre la información que aún no se ha presentado.»

Directrices 2014-2020

5 El título 3 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (DO 2014, C 200, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices 2014-2020»), titulado «Evaluación de la compatibilidad con arreglo al artículo 107 [TFUE], apartado 3, letra c)», contiene el siguiente pasaje:

«(25) En la sección 3.2 se especifican las condiciones generales de compatibilidad aplicables a todas las medidas de ayuda que entran en el ámbito de aplicación de las presentes Directrices, a menos que otras secciones más específicas del capítulo 3 deroguen estas condiciones generales de compatibilidad. [...]

[...]

3.1. Principios comunes de evaluación

[...]

(27) [...] la Comisión considerará que una medida de ayuda estatal es compatible con el Tratado solo si cumple todos los criterios siguientes:

[...]

e) Proporcionalidad de las ayudas (ayuda mínima): el importe de la ayuda se limitará al mínimo necesario para incentivar la inversión o actividad adicional en la zona de que se trate (sección 3.2.5.).

[...]

3.2.5. Proporcionalidad de las ayudas

[...]

(69) Se considera que las ayudas destinadas a la protección medioambiental y la energía son proporcionadas si el importe por beneficiario se limita al mínimo necesario para lograr el objetivo medioambiental o energético perseguido.

[...]

3.2.6. Ausencia de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio

3.2.6.1. Consideraciones generales

[...]

- (92) Las ayudas también pueden tener efectos falseadores al permitir al beneficiario reforzar o mantener un poder de mercado sustancial. Incluso cuando no refuerzan directamente un poder de mercado sustancial, podrán hacerlo indirectamente, desincentivando la expansión de los competidores existentes, provocando su salida o impidiendo la llegada de nuevos competidores.

[...]

3.9. Ayudas destinadas a la adecuación de la producción

[...]

3.9.2. Necesidad de intervención del Estado

[...]

- (223) Los Estados miembros deben demostrar con claridad las razones por las que no puede esperarse que el mercado ofrezca las capacidades adecuadas a falta de intervención, teniendo en cuenta la evolución tecnológica y de los mercados.

- (224) En su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta, entre otras cosas, y siempre que sean aplicables, los elementos siguientes que deberá facilitar el Estado miembro:

[...]

- b) evaluación del impacto de la demanda, incluida una descripción de las medidas destinadas a fomentar la gestión de la demanda [...]

[...]

3.9.5. Proporcionalidad

- (228) El cálculo del importe total de las ayudas deberá aportar a los beneficiarios una tasa de rentabilidad que pueda considerarse razonable.

- (229) Se considerará que un proceso de ofertas genuinamente competitivo sobre la base de criterios claros, transparentes y no discriminatorios, que aborde eficazmente los objetivos planteados, da lugar a tasas de rentabilidad razonables en condiciones normales.

- (230) Las medidas deberán disponer de mecanismos integrados para garantizar que no puedan obtenerse beneficios inesperados.

- (231) Las medidas deberán estar concebidas de tal modo que garanticen que el precio pagado por disponibilidad tienda automáticamente a cero cuando el nivel de capacidad suministrada se espere que sea adecuado para satisfacer el nivel de capacidad exigida.

3.9.6. Prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio

- (232) Las medidas deberán concebirse de tal forma que sea posible que participe en ellas cualquier capacidad que pueda contribuir efectivamente a abordar el problema de adecuación de la producción, en especial teniendo en cuenta los siguientes factores:

- a) la participación de productores que utilicen diferentes tecnologías y de agentes económicos que ofrezcan medidas con características técnicas de efecto equivalente, por ejemplo, relativas a la gestión de la demanda, interconexiones y almacenamiento. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado (228), las restricciones a la participación solo podrán justificarse sobre la base de la falta de rendimiento técnico necesario para abordar el problema de la adecuación de la producción. Por otra parte, la medida de adecuación de la producción deberá estar abierta a la incorporación de nueva demanda y oferta;

[...]

(233) Las medidas:

- a) no deberán reducir los incentivos para invertir en capacidad de interconexión;
- b) no deberán socavar la asociación de mercados, incluidos los mercados de equilibrio;
- c) no deberán socavar las decisiones de inversión en producción que hayan precedido a las medidas o la toma de decisiones por parte de los agentes económicos en relación con los mercados de equilibrio o de servicios auxiliares;
- d) no deberán reforzar indebidamente las posiciones dominantes en el mercado;
- e) deberán dar preferencia a los productores que emitan poco carbono, en caso de parámetros técnicos y económicos equivalentes.»

Antecedentes del litigio

- 6 Los antecedentes del litigio, expuestos en los apartados 1 a 20 de la sentencia recurrida, pueden resumirse, a efectos del presente procedimiento, del siguiente modo.
- 7 Tempus Energy Ltd y Tempus Energy Technology Ltd (en lo sucesivo, conjuntamente, «Tempus») disponen de una licencia de proveedor de electricidad en el Reino Unido y venden a particulares y profesionales una tecnología de gestión del consumo de electricidad, o dicho de otro modo, de «gestión de la demanda».
- 8 El régimen de ayudas sobre el que versa la Decisión controvertida (en lo sucesivo, «medida de que se trata») consiste en la creación por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de un mercado de capacidad mediante el abono de una remuneración a los proveedores de capacidad eléctrica a cambio de que se comprometan a suministrar electricidad o a reducir o retrasar el consumo de esta durante los períodos de tensión en la red. La finalidad de tal régimen es, como indica el considerando 3 de la Decisión controvertida, garantizar la seguridad del abastecimiento.
- 9 Por lo que se refiere al funcionamiento del mercado de capacidad, la cantidad de capacidad necesaria se define de manera centralizada y el mercado determina el precio adecuado para el suministro de dicha cantidad mediante subastas. Cada año se celebran subastas en relación con la capacidad necesaria que habrá de ser suministrada cuatro años más tarde (en lo sucesivo, «subastas T-4»). El año anterior al año de suministro de las subastas principales tiene lugar otra subasta (en lo sucesivo, «subastas T-1»). Una cierta capacidad se aparta sistemáticamente de las subastas T-4 para «reservarla» para las subastas T-1 con base en una estimación de la capacidad de gestión de la demanda «rentable» que podría participar en las subastas T-1. La Decisión controvertida precisa que, habida cuenta de que las subastas T-1 ofrecen a los operadores de gestión de la demanda una mejor manera acceder al mercado, el Gobierno del Reino Unido se compromete a subastar mediante subastas T-1 al menos el 50 % de la capacidad «reservada» cuatro años antes. Las subastas T-4 y T-1 (en lo sucesivo, «subastas permanentes») constituyen el régimen permanente. Además del régimen permanente, existía un régimen transitorio en virtud del cual estaba previsto, antes del período de entrega 2018/2019, que se celebrasen subastas «transitorias», abiertas principalmente a los operadores de gestión de la demanda.
- 10 Si son seleccionados, se adjudica a los proveedores de capacidad un contrato de capacidad al precio de cierre, es decir, al precio más bajo determinado mediante subasta descendente. La duración de los contratos de capacidad por los que pujan los participantes es variable. Así, mientras que la mayor parte de los proveedores de capacidad existentes tienen acceso a contratos de un año, los proveedores de capacidad que tienen gastos de capital superiores a 125 libras esterlinas (GBP) (aproximadamente 141 euros) por kilovatio (kW) (centrales que han de ser renovadas) tienen acceso a contratos de una duración máxima de tres años, y los proveedores de capacidad con gastos de capital superiores a 250 GBP (alrededor de 282 euros) por kW (nuevas centrales) a contratos de una duración máxima de quince años. Los contratos de más de un año solo se adjudican en las subastas T-4.

- 11 Los costes en que se haya incurrido para financiar la remuneración de la capacidad son asumidos por todos los proveedores de electricidad autorizados. La tasa que se aplica a los proveedores de electricidad se determina en función de su cuota de mercado y se calcula sobre la base de la demanda registrada entre las 16 y las 19 horas entre semana durante el período comprendido entre los meses de noviembre y febrero, con el fin de incitar a estos a reducir la demanda de electricidad de sus clientes durante los períodos en los que esta suele ser más elevada. Según la Decisión controvertida, ello debería dar lugar a una disminución de las capacidades requeridas, y, por consiguiente, a una reducción de los costes del mercado de capacidad.
- 12 Mediante la Decisión controvertida, la Comisión decidió no formular objeciones a la medida controvertida por considerarla compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), ya que, a juicio de dicha institución, se ajustaba a los criterios establecidos en la sección 3.9 de las Directrices 2014-2020.

Recurso ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 13 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 4 de diciembre de 2014, Tempus interpuso un recurso en el que solicitaba la anulación de la Decisión controvertida.
- 14 En apoyo de su recurso invocó dos motivos basados, el primero, en la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 2, en la violación de los principios de no discriminación, proporcionalidad y protección de la confianza legítima y en la apreciación errónea de los hechos y, el segundo, en la falta de motivación.
- 15 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó el primer motivo y, sin examinar el segundo, estimó el recurso y anuló la Decisión controvertida.
- 16 En particular, según se desprende del apartado 267 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó que existía un conjunto de indicios objetivos y concordantes, resultantes, por un lado, de la duración y de las circunstancias de la fase previa a la notificación, y, por otro lado, del contenido incompleto e insuficiente de la Decisión controvertida debido a la falta de una instrucción adecuada por parte de la Comisión, en la fase de examen previo, de ciertos aspectos del mercado de capacidad, que ponía de manifiesto que dicha Decisión había sido adoptada a pesar de la existencia de dudas, en el sentido del artículo 4 del Reglamento n.º 659/1999, que deberían haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

Pretensiones de las partes en el recurso de casación

- 17 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- anule la sentencia recurrida;
 - desestime la pretensión de anulación de la Decisión controvertida o, con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal General para que este examine el segundo motivo invocado en primera instancia; y
 - en cualquier caso, condene a Tempus a cargar con las costas correspondientes al procedimiento ante el Tribunal General y al recurso de casación.
- 18 El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte apoya las pretensiones de la Comisión, al igual que la República de Polonia, cuya intervención en apoyo de las pretensiones de la Comisión fue admitida mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 5 de julio de 2019.
- 19 Tempus solicita al Tribunal de Justicia que:
- declare la inadmisibilidad del recurso de casación o lo desestime por infundado;

- con carácter subsidiario, se pronuncie sobre el segundo motivo invocado en primera instancia, basado en la falta de motivación de la Decisión controvertida, y anule la Decisión controvertida;
- condene a la Comisión a cargar, además de con sus propias costas, con aquellas en que haya incurrido Tempus en relación con los procedimientos sustanciados ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia; y
- condene al Reino Unido a cargar con sus propias costas.

Sobre el recurso de casación

- 20 En apoyo de su recurso de casación, la Comisión invoca un motivo único, basado en la interpretación errónea del artículo 108 TFUE, apartados 2 y 3, y del artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 659/1999.
- 21 Este motivo se subdivide en dos partes, basadas, la primera, en la comisión de errores por parte del Tribunal General al interpretar el concepto de «serias dificultades» y en el hecho de que tomó en consideración, como elementos constitutivos de tales dificultades, la duración y las circunstancias de los contactos previos a la notificación, la existencia de observaciones críticas por parte de terceros y la complejidad y el carácter novedoso de la medida de que se trata y, la segunda, en que el Tribunal General incurrió en error al declarar que la Comisión no había examinado de manera adecuada determinados aspectos del mercado de capacidad del Reino Unido.

Sobre la primera parte del motivo único

Alegaciones de las partes

- 22 La Comisión formula cinco alegaciones en apoyo de la primera parte de su motivo único. Mediante la primera alegación, la Comisión, apoyada por el Reino Unido y la República de Polonia, aduce, en esencia, que, en los apartados 68 a 72 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en error de Derecho en lo que concierne al alcance del examen que debe realizar en relación con una medida de ayuda de Estado notificada por un Estado miembro. A su parecer, el Tribunal General consideró erróneamente que, en el caso de autos, la Comisión no podía limitarse a la información facilitada por el Reino Unido, sino que debería haber llevado a cabo su propia investigación y buscar otras fuentes de información que apreciar durante la fase previa de examen.
- 23 Según la Comisión, las consideraciones del Tribunal General implican que se vería obligada a incoar un procedimiento de investigación formal siempre que su decisión no satisficiera plenamente las observaciones críticas de terceros relativas a la medida de ayuda considerada. La Comisión subraya que, en el caso de autos, no recibió ninguna denuncia oficial en relación con la medida de que se trata. Por otra parte, afirma que no ignoró las observaciones formuladas por terceros de manera informal y espontánea durante la fase informal previa a la notificación. No obstante, estima que no estaba obligada a recabar información de otras fuentes. A su juicio, el hecho de que el Tribunal General haya declarado lo contrario supone transformar el procedimiento de examen previo en un procedimiento de examen de oficio de una medida, suprimiendo además el margen de apreciación de que dispone para determinar la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de una medida con el mercado interior.
- 24 Por otra parte, debido a las notables diferencias existentes entre una ayuda notificada y una ayuda ilegal ejecutada infringiendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, la Comisión considera que no cabe deducir de la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 62), que esté obligada, en el caso de una ayuda notificada, a proceder de oficio a la instrucción de todas las circunstancias y a oír a las partes interesadas y responder a todas sus alegaciones, cuando la información proporcionada por el Estado miembro que ha notificado la ayuda sea suficiente para permitirle llegar a la convicción, tras un primer examen, de que la medida notificada no constituye una ayuda, o si ha de calificarse como tal, de que es compatible con el mercado interior.
- 25 El Reino Unido y la República de Polonia consideran asimismo que el Tribunal General aplicó un umbral manifiestamente demasiado bajo para apreciar la existencia de dudas en el caso de autos e hizo

caso omiso del margen de apreciación de que dispone la Comisión en lo que respecta a la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, y a su decisión de incoar o no el procedimiento de investigación formal. Estiman que el enfoque adoptado por el Tribunal General conduce en realidad a eliminar toda distinción entre el examen previo y el procedimiento de investigación formal, contrariamente a lo que establece el Reglamento n.º 659/1999. Añaden que este enfoque obliga a la Comisión a seguir investigando si una parte interesada plantea dudas acerca de la medida de que se trate en el examen previo, aun cuando esa parte no haya aportado prueba alguna. Por otra parte, afirman que el hecho de que, en el caso de autos, la Comisión no respondiera a cada una de las alegaciones formuladas por Tempus durante el procedimiento no significa que no pudiera adoptar la Decisión controvertida sobre la base de la información de que disponía. Sostienen que el hecho de que esta decisión no fuera favorable a Tempus no demuestra que la Comisión careciera de información que le permitiera adoptar una medida de esa naturaleza.

- 26 Mediante la segunda alegación, la Comisión aduce que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en los apartados 79 y siguientes de la sentencia recurrida, que las características de una medida —como su complejidad técnica, su carácter novedoso o el importe de la ayuda en valor absoluto—, pueden poner de manifiesto la existencia «serias dificultades» para apreciar la compatibilidad de dicha medida con el Tratado FUE. A su juicio, en realidad, estos elementos no son pertinentes para la apreciación de esta cuestión y la Comisión intenta precisamente superar las dificultades técnicas de un expediente durante los contactos previos a la notificación. Por otra parte, sostiene que la jurisprudencia ha reconocido que tales elementos pueden justificar que el procedimiento de examen previo se prolongue en el tiempo, sin dar lugar a la obligación de incoar el procedimiento de investigación formal. Según afirma, la sentencia recurrida pone en entredicho esta jurisprudencia, al considerar que la complejidad de la medida no es un elemento que pueda justificar la existencia contactos prolongados con el Estado miembro de que se trata sino un elemento que puede implicar la obligación de la Comisión de incoar un procedimiento de investigación formal.
- 27 Mediante su tercera alegación, la Comisión aduce que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar en los apartados 85, 92, 106, 109 y 111 de la sentencia recurrida que la larga duración de los contactos previos a la notificación y la variedad de observaciones transmitidas por tres tipos de operadores constituían un indicio de la existencia de serias dificultades, apartándose así de su propia jurisprudencia, de la que se desprende que tal duración solo debe tenerse en cuenta como indicio de dificultades serias cuando la duración del examen previo es muy superior a un período de dos meses, calculado a partir de la recepción de una notificación completa. Según la Comisión, la decisión de notificar una medida de ayuda corresponde exclusivamente al Estado miembro de que se trate y, mientras no se haya notificado una medida de ayuda, el hecho de que la Comisión no actúe carece de consecuencias.
- 28 Mediante la cuarta alegación, la Comisión reprocha al Tribunal General haber tomado en consideración, en particular en los apartados 101 a 109 y 111 de la sentencia recurrida, la variedad y el origen de las observaciones transmitidas a la Comisión por varios operadores como elementos que pueden suscitar dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior. A este respecto, sostiene que la jurisprudencia según la cual debe actuar con diligencia en caso de denuncias relativas a ayudas ilegales, a saber, ayudas adoptadas sin notificación previa, no puede extrapolarse a los proyectos de ayudas que aún no han sido notificados ni ejecutados, respecto de los cuales las observaciones espontáneas de terceros no pueden asimilarse a una denuncia que dé lugar a la obligación de no retrasar la investigación y de examinar las alegaciones contenidas en ella en un plazo determinado.
- 29 Por último, mediante la quinta alegación, la Comisión reprocha al Tribunal General haber considerado, en los apartados 86 a 91 de la sentencia recurrida, que la fase previa a la notificación no debe tener por objeto el examen de la compatibilidad de la medida proyectada y que la Comisión no puede confundir la fase, eventualmente previa, de preparación de la notificación de una medida, con la de su examen. Según la Comisión, el objetivo de la fase previa a la notificación es permitirle intercambiar con el Estado miembro interesado, de manera informal y confidencial, puntos de vista sobre la información necesaria para garantizar que la notificación de dicha medida, cuando se efectúe, se considere completa. En numerosos casos, como en el presente asunto, los intercambios previos a la notificación ofrecen la oportunidad de abordar los aspectos de una medida propuesta que podrían no ser plenamente

conformes con las normas en materia de ayudas de Estado, lo que permite al Estado miembro interesado introducir las modificaciones necesarias en dicha medida antes de su notificación. Tales intercambios se fomentan precisamente en los casos complejos.

- 30 El Reino Unido y la República de Polonia consideran asimismo que el Tribunal General no respetó el marco jurídico y político de la fase previa a la notificación, tal y como se establece en el código de buenas prácticas. A su parecer, una fase previa a la notificación efectiva permite reducir el riesgo de retraso en la ejecución de una medida de ayuda, lo que era especialmente importante para el Reino Unido en el caso de autos. Consideran que, en contra de lo que declaró el Tribunal General, hay muchas posibilidades de que una fase previa a la notificación rigurosa relativa a una medida nueva y compleja permita disipar todas las dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el Tratado FUE.
- 31 Según el Reino Unido, en el caso de autos, es gracias a la fase previa a la notificación, durante la cual recabó la información que permitía responder a las preguntas de la Comisión, modificó la medida que tenía previsto notificar y llevó a cabo consultas nacionales con el fin de recabar pruebas de las partes interesadas, por lo que la Comisión no tuvo la necesidad de llevar a cabo su propia evaluación. Aduce que, si la duración de los intercambios durante la fase previa a la notificación debiera constituir un argumento a favor de la incoación de un procedimiento de investigación formal, ni la Comisión ni los Estados miembros estarían interesados en cooperar estrechamente en el marco de dicha fase.
- 32 Tempus aduce, en respuesta a la primera alegación, que la argumentación de la Comisión no tiene en cuenta el carácter objetivo del concepto de «dudas», que implica que la Comisión debe ir más allá de la mentalidad subjetiva del Estado miembro de que se trate y solicitar toda la información pertinente para realizar una apreciación global, además de los elementos de hecho y de Derecho proporcionados por ese Estado miembro o, en su caso, por el denunciante. Así pues, afirma que el Tribunal General no infringió en modo alguno la jurisprudencia al considerar que la Comisión no podía limitarse a aceptar la información y las afirmaciones del Reino Unido y que, en el caso de autos, no había tomado debidamente en consideración la información facilitada por terceros. Aduce que, por el contrario, de la jurisprudencia se desprende que el examen de la Comisión solo habría sido suficiente si se hubiese preguntado acerca de la fundamentación de las alegaciones formuladas por el Estado miembro notificante. Añade que la alegación de la Comisión según la cual las consideraciones que figuran en la sentencia recurrida tendrían como consecuencia obligarla a incoar un procedimiento de investigación formal cada vez que terceros formulen observaciones críticas en relación con una medida notificada se basa en una lectura errónea de la sentencia recurrida. En efecto, según Tempus, el Tribunal General se pronunció sobre la existencia de dudas basándose no solo en la existencia de observaciones por parte de terceros, sino en el insuficiente análisis de la información facilitada por el Estado miembro interesado y de las observaciones formuladas por terceros.
- 33 Tempus alega además que la obligación de la Comisión, mencionada en la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 62), de ampliar el examen de una medida de ayuda de Estado más allá del mero análisis de los elementos de hecho y de Derecho que le hayan comunicado, en su caso, el denunciante o el Estado miembro que haya notificado dicha medida, se deriva directamente del principio de buena administración, aplicable indistintamente tanto a una denuncia como a una notificación. Tempus añade que la Comisión no siempre puede confiar en las declaraciones del Estado miembro que notifica la ayuda, en la medida en que este último no puede considerarse un actor imparcial, ya que su intención es conceder la ayuda. Por consiguiente, cuando se aprecian contradicciones en la notificación o cuando terceros plantean problemas, la obligación de la Comisión de ampliar el examen de los elementos de hecho y de Derecho que se le han comunicado constituye una garantía procesal adecuada.
- 34 Por lo que respecta a las alegaciones segunda a quinta de la Comisión, Tempus aduce, con carácter preliminar, que son inadmisibles, puesto que se refieren a cuestiones de hecho y la Comisión no ha invocado ni la desnaturalización ni la incorrecta calificación de los hechos por el Tribunal General. Según Tempus, la Comisión tampoco ha precisado cuáles son los apartados de la sentencia recurrida a los que se refieren dichas alegaciones.

35 En cuanto al fondo, Tempus aduce, en respuesta a la segunda alegación, que, en los apartados 79 a 84 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limitó a describir los hechos pertinentes, a saber, que la medida de que se trata era significativa, compleja y nueva. A su parecer, el Tribunal General no sentó ningún principio jurídico nuevo, sino que se basó en las circunstancias particulares del caso de autos, que requerían consideraciones específicas.

36 Por lo que respecta a las alegaciones tercera y quinta, Tempus aduce que, en los apartados 85 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró fundadamente que el examen previo había sido acelerado, ya que solo duró un mes, mientras que los contactos previos a la notificación habían sido largos y significativos. Afirma que el Tribunal General recordó los objetivos de la fase previa a la notificación tal como se establecen en el código de buenas prácticas y el objeto del examen previo previsto en el Reglamento n.º 659/1999 y que ello le llevó a concluir que la Comisión no podía confundir la preparación de la notificación con el examen, primero previo y formal después, de esta. Añade que, tal y como observó el Tribunal General, durante la fase previa a la notificación se plantearon cuestiones de fondo relativas a aspectos importantes de la medida controvertida. Pues bien, según Tempus, la Comisión concluyó que no albergaba duda alguna, siendo así que estaba a punto de iniciar el examen previo. En este contexto, según Tempus, la breve duración del examen previo constituía necesariamente un indicio de que la Comisión debería haber albergado dudas. A su parecer, los hechos de que se trata en el caso de autos son excepcionales, lo que justifica las consideraciones expuestas por el Tribunal General en los apartados 111 a 115 de la sentencia recurrida.

37 Por lo que respecta a la cuarta alegación, Tempus aduce que el Tribunal General tomó en consideración la existencia de un conjunto de indicios concordantes, y no solo la existencia de denuncias, para llegar a la conclusión de que la Comisión había incurrido en error al declarar que no existían dudas. Dicho de otro modo, a juicio de Tempus, lo que llevó al Tribunal General a concluir que en el caso de autos existían dudas fue más bien el hecho de que no se tuvo en cuenta el contenido de las «denuncias» en la decisión controvertida. En realidad, la especificidad excepcional del caso de autos consistía en el hecho de que la fase previa a la notificación fue utilizada de manera abusiva como examen previo, confiriendo así a este último carácter accesorio.

Apreciación del Tribunal de Justicia

38 Procede recordar que la legalidad de una decisión de no formular objeciones, como la Decisión controvertida, basada en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 659/1999 depende de si la apreciación de la información y de los elementos de que disponía la Comisión, en la fase previa de examen de la medida notificada, debería haber planteado objetivamente dudas en cuanto a la compatibilidad de esta medida con el mercado interior, dado que tales dudas deben dar lugar a la apertura de un procedimiento de investigación formal en el que pueden participar las partes interesadas a las que se refiere el artículo 1, letra h), de dicho Reglamento (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartado 80 y jurisprudencia citada).

39 Cuando un demandante solicita la anulación de una decisión de no formular objeciones, está aduciendo esencialmente que la decisión adoptada por la Comisión respecto a la ayuda en cuestión ha sido adoptada sin que la referida institución iniciara el procedimiento de investigación formal, vulnerando, por este motivo, sus derechos de procedimiento. Para que se estime su demanda de anulación, el demandante puede invocar cualquier motivo que pueda demostrar que la apreciación de la información y de los elementos de que dispone la Comisión, en la fase previa de examen de la medida notificada, debería haber planteado dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior. La formulación de este tipo de alegaciones no puede, sin embargo, transformar el objeto del recurso ni modificar sus requisitos de admisibilidad. Por el contrario, la existencia de dudas sobre dicha compatibilidad es precisamente la prueba que debe aportarse para demostrar que la Comisión debía incoar el procedimiento de investigación formal a que se refiere el artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartado 81 y jurisprudencia citada).

40 La prueba de la existencia de dudas sobre la compatibilidad con el mercado interior de la ayuda en cuestión, que debe buscarse tanto en las circunstancias de la adopción de la decisión de no formular

objeciones como en su contenido, debe aportarse por el solicitante de la anulación de dicha decisión a partir de un conjunto de indicios concordantes (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartado 82 y jurisprudencia citada).

- 41 En particular, el carácter insuficiente o incompleto del examen realizado por la Comisión durante el procedimiento de examen previo constituye un indicio de la existencia de serias dificultades para apreciar la medida en cuestión, cuya presencia le obliga a incoar el procedimiento de investigación formal (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de octubre de 2016, Land Hessen/Pollmeier Massivholz, C-242/15 P, no publicada, EU:C:2016:765, apartado 38).
- 42 Además, el juez de la Unión debe apreciar la legalidad de una decisión de no formular objeciones adoptada al término del procedimiento de examen previo no solo en función de la información de que la Comisión disponía en el momento en que la adoptó, sino también de la información de que esta podía disponer (sentencia de 29 de abril de 2021, Achemos Grupè y Achema/Comisión, C-847/19 P, no publicada, EU:C:2021:343, apartado 41).
- 43 Pues bien, la información de que la Comisión «podía disponer» incluye aquellos elementos que resultaban pertinentes para la apreciación que debía efectuarse conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 38 de la presente sentencia y que, a petición suya, habría podido obtener durante el procedimiento administrativo previo (sentencia de 29 de abril de 2021, Achemos Grupè y Achema/Comisión, C-847/19 P, no publicada, EU:C:2021:343, apartado 42).
- 44 En efecto, la Comisión debe llevar a cabo el procedimiento de examen de las medidas de que se trate de manera diligente e imparcial con el fin de disponer, en el momento de adoptar una decisión final que determine la existencia de una ayuda, y, en su caso, su incompatibilidad con el mercado interior o su ilegalidad, de los elementos más completos y fiables posibles para ello (sentencia de 29 de abril de 2021, Achemos Grupè y Achema/Comisión, C-847/19 P, no publicada, EU:C:2021:343, apartado 43).
- 45 No obstante, si bien el Tribunal de Justicia ha declarado que, durante el examen de la existencia y de la legalidad de una ayuda de Estado, puede ser necesario que la Comisión vaya más allá del mero examen de los elementos de hecho y de Derecho puestos en su conocimiento (sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 62), de esta jurisprudencia no puede deducirse que corresponda a la Comisión buscar, por iniciativa propia y a falta de cualquier indicio en este sentido, toda la información que pueda tener relación con el asunto de que conoce, aun cuando tal información sea de dominio público (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de abril de 2021, Achemos Grupè y Achema/Comisión, C-847/19 P, no publicada, EU:C:2021:343, apartados 49 y 50).
- 46 En el caso de autos, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, para probar la existencia de dudas en el sentido del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 659/1999, bastaba con que Tempus demostrase que la Comisión no había investigado ni examinado, de manera diligente e imparcial, todos los elementos pertinentes para dicho análisis, o que no los había tenido debidamente en cuenta a efectos de eliminar toda duda en cuanto a la compatibilidad de la medida notificada con el mercado interior.
- 47 Además, tras recordar, en el apartado 71 de dicha sentencia, la jurisprudencia citada en los apartados 42 y 43 de la presente sentencia, el Tribunal General afirmó, en particular, en el apartado 72 de la sentencia recurrida, que, con el fin de demostrar la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior, Tempus podía invocar toda información pertinente de que la Comisión disponía o podía disponer en la fecha en la que adoptó la Decisión controvertida.
- 48 Pues bien, como alega esencialmente la Comisión, el Tribunal General no tuvo en cuenta el alcance de las obligaciones que incumben a la Comisión en la fase previa de examen de una medida notificada y, por lo tanto, incurrió en error de Derecho.
- 49 En efecto, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, en esencia, que la Comisión tenía la obligación de investigar, examinar y tomar en consideración «todos los elementos pertinentes», lo que incluye necesariamente elementos que no habían sido puestos en su conocimiento

y cuya existencia o pertinencia para el examen de la medida notificada ignoraba. Pues bien, una obligación de tal magnitud excede en gran medida las obligaciones de la Comisión, tal como se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en los apartados 38 a 45 de la presente sentencia.

- 50 Lo mismo cabe decir del apartado 72 de la sentencia recurrida, del que se desprende que, para demostrar la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior, Tempus podía referirse no solo a toda información pertinente de que dispusiera la Comisión, sino también a toda información de la que esta «pudiera disponer». Con este razonamiento, el Tribunal General insinuó que la Comisión debería haber albergado dudas en cuanto a la compatibilidad con el mercado interior de una medida de ayuda por la mera existencia de una información pertinente de la que esta habría podido disponer, sin que sea necesario demostrar que dicha institución tenía efectivamente conocimiento de esa información o de otros elementos que le obligasen, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 45 de la presente sentencia, a ir más allá del mero examen de los datos que se habían puesto en su conocimiento.
- 51 Pues bien, la mera existencia de una información potencialmente pertinente de la que la Comisión no tenía conocimiento y sobre la que no estaba obligada a investigar, habida cuenta de la información que obraba efectivamente en su poder, no demuestra la existencia de serias dificultades que obligasen a dicha institución a incoar el procedimiento de investigación formal.
- 52 De ello se deduce que la primera alegación formulada por la Comisión en el marco de la primera parte del motivo único es fundada.
- 53 No obstante, el error de Derecho en que incurrió el Tribunal General constatado en el apartado 48 de la presente sentencia no conlleva, por sí solo, la anulación de la sentencia recurrida.
- 54 En efecto, en el apartado 267 de la sentencia recurrida, el Tribunal General justificó la anulación de la Decisión controvertida refiriéndose a «un conjunto de indicios objetivos y concordantes, resultantes, por un lado, de la duración y de las circunstancias de la fase previa a la notificación, y, por otro lado, del contenido incompleto e insuficiente de la Decisión [controvertida] debido a la falta de una instrucción adecuada por parte de la Comisión, en la fase de examen previo, de ciertos aspectos del mercado de capacidad, que pone de manifiesto que esta última adoptó la Decisión [controvertida] a pesar de la existencia de dudas».
- 55 Pues bien, la Comisión rebate las razones que condujeron a esta doble conclusión mediante las demás alegaciones formuladas en el marco de la primera parte del motivo único y mediante la segunda parte de este motivo. Por lo tanto, solo procederá anular la sentencia recurrida si del análisis de esas otras alegaciones y de esa última parte resulta que esta conclusión adolece de errores de Derecho.
- 56 Procede desestimar, de entrada, la excepción de inadmisibilidad de las alegaciones segunda a quinta de la primera parte del motivo único propuesta por Tempus.
- 57 En efecto, de los artículos 256 TFUE y 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea resulta que, si bien el Tribunal General es el único competente, por una parte, para determinar los hechos, excepto en los casos en que la inexactitud material de sus comprobaciones se desprenda de los documentos que obran en autos, y, por otra parte, para apreciar estos hechos, salvo en caso de desnaturalización de los elementos de prueba aportados ante el Tribunal de General, el Tribunal de Justicia es competente para ejercer, con arreglo al artículo 256 TFUE, un control sobre la calificación jurídica de esos hechos y las consecuencias jurídicas que el Tribunal General haya deducido de los mismos (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de febrero de 2020, *Uniwersytet Wrocławski y Polonia/REA*, C-515/17 P y C-561/17 P, EU:C:2020:73, apartado 47).
- 58 Pues bien, en el caso de autos, por un lado, la Comisión ha indicado de manera suficiente en Derecho, en su recurso de casación, cuáles son los apartados de la sentencia recurrida a los que se refieren las alegaciones segunda a quinta de la primera parte del motivo único. Por otro lado, de la argumentación de la Comisión se desprende que, mediante estas alegaciones, esta no cuestiona la realidad de los hechos apreciados por el Tribunal General, sino su calificación jurídica como indicios que pueden

acreditar la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.

59 Procede pues examinar en cuanto al fondo, en primer lugar, la segunda alegación de la primera parte del motivo único.

60 A este respecto, procede señalar que, en el apartado 79 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que la medida de que se trata era «significativa, compleja y nueva». Justificó estas calificaciones, por una parte, refiriéndose, en el apartado 80 de dicha sentencia, al carácter particularmente elevado de los importes a que se refiere el régimen de ayudas autorizado por la Decisión controvertida, y declarando, en el apartado 81 de dicha sentencia, que, tanto la definición como la ejecución de dicho régimen de ayudas eran complejas, y, por otra parte, subrayando, en el apartado 82 de la misma sentencia, que en la Decisión controvertida, la Comisión había evaluado por primera vez un mercado de capacidad a la luz de las Directrices 2014-2020, lo que, según el Tribunal General, demostraba que la medida de que se trata era nueva tanto en lo que concierne a su objeto como a sus futuras implicaciones.

61 Sin embargo, para empezar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la magnitud de una ayuda no puede por sí sola constituir una seria dificultad que obligue a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal a que se refiere el artículo 108 TFUE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 1993 Matra/ Comisión, C-225/91, EU:C:1993:239, apartado 36).

62 A continuación, si bien la complejidad de una medida de ayuda forma parte de las circunstancias propias de un asunto, que pueden justificar una larga duración de la fase previa de examen (véase, por analogía, la sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartados 82 y 83), tal complejidad no significa, tal y como señaló, en esencia el Abogado General en el punto 117 de sus conclusiones, que la Comisión deba, en todo caso, incoar el procedimiento de investigación formal.

63 Por último, la Comisión tampoco está obligada a incoar tal procedimiento de investigación formal por el mero hecho de que la medida de ayuda sea nueva, en el sentido de que la Comisión no haya examinado en el pasado una medida análoga.

64 Por lo tanto, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, como indicios de serias dificultades que habrían requerido la incoación de un procedimiento de investigación formal, la importancia de la ayuda concedida en aplicación de la medida de que se trata y la complejidad y la novedad de dicha medida.

65 En segundo lugar, procede examinar conjuntamente las alegaciones tercera y quinta formuladas por la Comisión en el marco de la primera parte de su motivo único, mediante las que esta impugna los apartados 85, 90 a 92, 106, 109 y 111 de la sentencia recurrida, debido, en esencia, a que el Tribunal General incurrió en error de Derecho y no tuvo en cuenta el objetivo de la fase previa a la notificación, al tomar en consideración, como indicios de la existencia de serias dificultades, la duración y el contenido de los contactos previos a la notificación.

66 A este respecto, del artículo 4, apartados 3 y 5, del Reglamento n.º 659/1999 resulta que la decisión por la que la Comisión declara, tras un examen previo, que una medida notificada es compatible con el mercado interior debe adoptarse en un plazo de dos meses a partir del día siguiente a la recepción de la notificación completa.

67 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien es verdad que una duración del procedimiento previo de examen superior al plazo de dos meses previsto en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 659/1999 no permite por sí sola deducir que la Comisión debería haber incoado el procedimiento de investigación formal, no es menos cierto que este elemento pueden constituir un indicio de que la Comisión ha podido tener dudas por lo que respecta a la compatibilidad de la ayuda de que se trata con el mercado interior (sentencia de 24 de enero de 2013, 3F/Comisión, C-646/11 P, no publicada, EU:C:2013:36, apartado 32; véase también, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2011, Bélgica/Deutsche Post y DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, apartado 81).

- 68 En el caso de autos, dado que el procedimiento de examen previo de la medida de que se trata duró únicamente un mes, tal y como señaló el Tribunal General en el apartado 85 de la sentencia recurrida, tal duración no podía, conforme a la jurisprudencia citada en el anterior apartado de la presente sentencia, constituir un indicio de la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la ayuda de que se trata con el mercado interior.
- 69 No obstante, el Tribunal General consideró, en el mismo apartado de la sentencia recurrida, que «habida cuenta de las circunstancias del presente asunto» la duración del procedimiento de examen previo de esta medida no podía, sin embargo, constituir un indicio probatorio de la inexistencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la ayuda de que se trata con el mercado interior, ya que era preciso igualmente tener en cuenta la duración y el contenido de los contactos mantenidos entre el Reino Unido y la Comisión durante la fase previa a la notificación.
- 70 A este respecto, el Tribunal General, por una parte, recordó, en los apartados 86 a 91 de la sentencia recurrida, las disposiciones del código de buenas prácticas relativas a la fase previa a la notificación y, por otra parte, resumió, en los apartados 92 a 105 de dicha sentencia, los contactos que tuvieron lugar entre la Comisión y el Reino Unido con anterioridad a la notificación de la medida de que se trata, al igual que las intervenciones espontáneas de terceros. De ello dedujo, en el apartado 106 de dicha sentencia, que «la duración de la fase previa a la notificación [había sido] considerablemente superior al período de dos meses previsto, como regla general, en el código de buenas prácticas».
- 71 Sobre la base de estas consideraciones, el Tribunal General declaró, en el apartado 109 de la sentencia recurrida, que «la duración [y] las circunstancias que rodearon a la fase previa a la notificación [...] no permit[ían] considerar que la corta duración del procedimiento de examen previo [fuese] un indicio de la inexistencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de ese régimen con el mercado interior, sino que [parecían] ser, más bien, un indicio de la existencia de tales dudas». Añadió, en el apartado 111 de esta sentencia, que la medida de que se trata era «significativa, compleja y nueva».
- 72 Pues bien, según se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 40 de la presente sentencia, la prueba de la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad con el mercado interior de una medida de ayuda debe ser aportada, en su caso, a partir de un conjunto de indicios concordantes, por la parte que solicita la anulación de la decisión de no formular objeciones en cuanto al contenido de dicha medida.
- 73 Por lo tanto, contrariamente a las consideraciones realizadas en el apartado 85 de la sentencia recurrida, no correspondía al Tribunal General determinar si existían indicios probatorios de la falta de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior. Por el contrario, le correspondía averiguar si Tempus había aportado la prueba de la existencia de tales dudas, en su caso mediante un conjunto de indicios concordantes.
- 74 Pues bien, el Tribunal General no se limitó a declarar que la duración y las circunstancias de la fase previa a la notificación no permitían considerar que la duración relativamente corta de la fase de examen previo constituía un indicio de la inexistencia de dudas. Según se desprende del apartado 109 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó que la duración y las circunstancias de la fase previa a la notificación constituían en sí mismas indicios de la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.
- 75 Al pronunciarse de este modo, el Tribunal General incurrió en error de Derecho.
- 76 En efecto, de los apartados 10 y 12 del código de buenas prácticas resulta que, tal y como declaró el propio Tribunal General, en esencia, en el apartado 89 de la sentencia recurrida, el objetivo esencial de la fase previa a la notificación es garantizar que el formulario de notificación esté totalmente cumplimentado, de modo que la Comisión pueda, una vez efectuada la notificación, adoptar su decisión en el plazo previsto a tal efecto en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 659/1999.
- 77 Es cierto que, como alega la Comisión, no se excluye en modo alguno que durante la fase previa a la notificación dicha institución y el Estado miembro interesado conversen también sobre la conformidad con el mercado interior de la medida de ayuda que se pretende notificar. En efecto, del apartado 10 del código de buenas prácticas se desprende que los intercambios entre la Comisión y el Estado miembro

de que se trate pueden referirse también a los aspectos problemáticos de la medida prevista. Asimismo, el apartado 12 de ese mismo código señala que una fase fructífera de contactos previos a la notificación también permite examinar cualquier aspecto sustantivo suscitado por una medida prevista.

- 78 Sin embargo, no es menos cierto que el examen definitivo de la conformidad con el mercado interior de una medida determinada no puede comenzar hasta que dicha medida haya adoptado su forma final, en el momento de su notificación a la Comisión. Por consiguiente, las consideraciones del Tribunal General que figuran en los apartados 90 y 91 de la sentencia recurrida, según las cuales, respectivamente, la fase previa a la notificación no tiene como finalidad apreciar la compatibilidad de la medida notificada con el mercado interior y la Comisión únicamente procede al examen de la medida notificada a partir de la recepción de la notificación, no adolecen, como tales, de error alguno.
- 79 No obstante, es precisamente por este motivo por lo que la duración y las circunstancias de la fase previa a la notificación no pueden constituir indicios de las posibles dificultades suscitadas por la medida notificada. En efecto, es perfectamente posible que, durante una fase previa a la notificación prolongada en el tiempo, el Estado miembro interesado haya podido aprovechar sus intercambios con la Comisión para modificar la medida prevista de modo que se solvete cualquier problema que esta hubiera podido presentar en su forma inicialmente prevista, con el fin de que dicha medida no suscite ninguna dificultad en su forma definitiva, fijada en el momento de la notificación.
- 80 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede estimar también las alegaciones tercera y quinta de la primera parte del motivo único.
- 81 En tercer lugar, procede examinar la cuarta alegación formulada por la Comisión en el marco de la primera parte del motivo único, relativa a la consideración, por el Tribunal General, del número y variedad de observaciones transmitidas a la Comisión como elemento que pone de manifiesto la existencia de serias dificultades ocasionadas por la medida controvertida.
- 82 A este respecto, en el apartado 101 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que de la notificación y de la Decisión controvertida resultaba que «tres tipos de operadores quisieron presentar directamente y de manera espontánea sus observaciones acerca de la compatibilidad de la ayuda ante la Comisión, a la luz de la información de que disponían en el momento de intervenir». En los apartados 102 a 104 de dicha sentencia, el Tribunal General aportó breves precisiones acerca de los operadores en cuestión y los asuntos abordados en sus observaciones.
- 83 Pues bien, en el apartado 109 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limitó a indicar que la «variedad de observaciones presentadas en relación con [la medida de que se trata] por tres tipos de operadores distintos» era un elemento que podía constituir un indicio de la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de dicha medida con el mercado interior.
- 84 Además, tras subrayar, en el apartado 111 de la referida sentencia, que «diferentes operadores que debían beneficiarse de la referida medida la impugnaban en lo que concierne a tres aspectos», sin aportar mayores precisiones sobre los motivos de estas afirmaciones y sobre los eventuales problemas que suscitaban, el Tribunal General consideró que esta circunstancia se encontraba entre aquellas que, según el apartado 115 de dicha sentencia, constituían un indicio capaz de demostrar la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida notificada con el mercado interior.
- 85 Como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 103 de sus conclusiones, la Comisión no está obligada a incoar el procedimiento de investigación formal de una medida de ayuda por el mero hecho de que terceros interesados hayan presentado espontáneamente observaciones sobre una medida notificada, cualquiera que sea el origen o el número de tales observaciones. La Comisión solo debe incoar dicho procedimiento si tales observaciones ponen de manifiesto elementos que pueden revelar la existencia de serias dificultades para apreciar la medida notificada.
- 86 Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal General no indicó que las observaciones presentadas ante la Comisión pusieran de manifiesto la existencia de elementos de estas características y se basó únicamente en el número y en la «variedad» de esas observaciones, como elementos que podían poner de manifiesto la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.

87 Como alega fundadamente la Comisión, al proceder de este modo el Tribunal General incurrió en error de Derecho en la sentencia recurrida, de modo que procede estimar la cuarta alegación de la primera parte del motivo único y, en consecuencia, esta parte del motivo único en su totalidad.

88 No obstante, por las razones expuestas en los apartados 53 a 55 de la presente sentencia, procede examinar también la segunda parte del motivo único.

Sobre la segunda parte del motivo único

Alegaciones de las partes

89 Mediante la segunda parte del motivo único, la Comisión, apoyada por el Reino Unido y la República de Polonia, alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al reprocharle no haber llevado a cabo una instrucción adecuada de determinados aspectos del mercado de capacidad en el Reino Unido.

90 Mediante una primera alegación, la Comisión critica la apreciación del Tribunal General, que figura en los apartados 146, 152 y 154 a 156 de la sentencia recurrida, según la cual no tuvo suficientemente en cuenta el potencial real de la gestión de la demanda en el mercado de capacidad, lo que le impidió albergar dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.

91 A este respecto, precisa que, si bien las Directrices 2014-2020 prevén una evaluación del impacto de la demanda, incluida una descripción de las medidas destinadas a fomentar la gestión de la demanda, no exigen en modo alguno un apoyo sistemático a favor de la tecnología de gestión de la demanda, como parece exigir el Tribunal General en la sentencia recurrida.

92 Añade que la sentencia recurrida no menciona ninguna razón que hubiera debido llevarle a cuestionar los documentos de que disponía relativos al potencial de la gestión de la demanda. Considera un hecho cierto que, en el momento de la adopción de la medida de que se trata, ni el Reino Unido ni la Comisión podían estimar con una precisión absoluta el potencial a largo plazo de la tecnología de gestión de la demanda. Afirma, por otra parte, que la Comisión había comprobado que la medida de que se trata era abierta y ofrecía incentivos adecuados a los operadores afectados, de modo que no necesitaba realizar sus propios estudios y estimaciones sobre el potencial de la gestión de la demanda para determinar si el mercado de capacidad del Reino Unido era compatible con las Directrices 2014-2020. A su parecer, el hecho de que los operadores de gestión de la demanda desearan más incentivos en lo que respecta a la medida de que se trata, no equivale a la existencia de serias dificultades. Por consiguiente, la Comisión considera que no tenía motivo alguno para considerar que la evaluación del potencial de gestión de la demanda presentada por el Reino Unido y, por tanto, de la cantidad de capacidad que debía subastarse, podía dar lugar a serias dificultades.

93 Mediante su segunda alegación, la Comisión rebate el análisis que figura en los apartados 159 a 259 de la sentencia recurrida relativo al supuesto trato discriminatorio o desfavorable de la gestión de la demanda. En particular, la Comisión critica la conclusión alcanzada por el Tribunal General según la cual debería haber albergado dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior habida cuenta, en primer lugar, de la duración de los contratos de capacidad, en segundo lugar, del método de recuperación de los costes y, en tercer lugar, de los requisitos de participación en las subastas.

94 En primer lugar, en lo que concierne a la duración de los contratos de capacidad, la Comisión considera que el Tribunal General se equivocó al estimar, en particular en los apartados 181 y 182 de la sentencia recurrida, que debería haber examinado los gastos de capital y las dificultades de financiación de los operadores de gestión de la demanda antes de aceptar la postura del Reino Unido, según la cual no era necesario ofrecer a esos operadores contratos de una duración superior a un año. En efecto, según la Comisión, los contratos de un año son la norma y no la excepción y Tempus nunca ha negado el hecho de que los costes de inversión iniciales de los operadores de gestión de la demanda no son en modo alguno comparables a los de los nuevos proveedores de electricidad. Afirma, por otra parte, que la experiencia adquirida desde la creación del mercado de capacidad en el año 2014 no permite concluir que el acceso diferenciado a acuerdos a más largo plazo haya procurado una ventaja competitiva a las nuevas capacidades de producción.

- 95 En segundo lugar, por lo que respecta al método de recuperación de los costes, la Comisión alega que este aspecto de la medida de que se trata, que forma parte de la financiación del mercado de capacidad, no era directamente pertinente para apreciar la compatibilidad de dicha medida con el mercado interior, debido a que el destino de los ingresos procedentes de la tasa aplicada a los proveedores de electricidad no estaba obligatoriamente vinculado al importe de la ayuda. Aduce, además, que el Tribunal General se refirió erróneamente, en los apartados 199 y 211 de la sentencia recurrida, a los apartados 27, letra e), 69 y 92 de las Directrices 2014-2020, pese a que los criterios de apreciación pertinentes figuran en las secciones 3.9.5 y 3.9.6 de dichas Directrices.
- 96 En cualquier caso, estima que el Tribunal General incurrió en error al declarar, en el apartado 210 de la sentencia recurrida, que la Comisión debería haber verificado si la medida de que se trata contenía un incentivo equivalente al de un proyecto anterior destinado a reducir el consumo de electricidad en las horas punta. Según la Comisión, habría bastado con concluir que esa medida contenía un incentivo previsible de tales características, como ocurría en el caso de autos. Al exigirle que examinara si el método de financiación elegido era el más adecuado para fomentar la gestión de la demanda, el Tribunal General prestó una atención excesiva e injustificada a las medidas destinadas a fomentar la gestión de la demanda. La Comisión señala, a este respecto, que el método de recuperación de los costes constituye un compromiso entre el interés de mantener un incentivo para la reducción del consumo y la necesidad de reducir la incertidumbre de los proveedores en lo que concierne a la parte de los costes que probablemente queden a su cargo. A su parecer, a menos que existan razones para pensar que la evaluación del Estado miembro es incorrecta o errónea, no puede exigírsele que critique la concepción de medidas nacionales que estime ampliamente justificadas.
- 97 La República de Polonia considera asimismo que, en el apartado 210 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se centró de manera demasiado restrictiva en la cuestión de si la medida de que se trata fomentaba el desarrollo de la gestión de la demanda, haciendo caso omiso de la facultad discrecional de la Comisión en lo que respecta a la compatibilidad de una medida con las Directrices 2014-2020.
- 98 En tercer lugar, la Comisión estima que el Tribunal General incurrió en error al considerar que debería haber albergado dudas en cuanto a los requisitos de participación en el mercado de capacidad a los que están sometidos los operadores de gestión de la demanda, puesto que el Reino Unido se había comprometido a subastar al menos el 50 % del volumen reservado mediante subastas T-1, que ofrecían una mejor vía de acceso al mercado para los operadores de gestión de la demanda. A su parecer, los apartados 242 y 243 de la sentencia recurrida contienen una apreciación manifiestamente errónea a este respecto, ya que dicho compromiso, que figura en el considerando 46 de la Decisión controvertida, es jurídicamente vinculante. Si el Estado miembro incumpliera dicho compromiso, la medida así adoptada ya no estaría cubierta por la Decisión controvertida.
- 99 El Reino Unido considera asimismo que, habida cuenta de su compromiso de subastar mediante subastas T-1 al menos el 50 % del volumen inicialmente reservado, la crítica del Tribunal General a este respecto, que figura en los apartados 242 y 243 de la sentencia recurrida, carece de fundamento. Además, estima que la Comisión podía aceptar dicho compromiso sin exigirle que demostrara que este había sido incorporado al Derecho interno. Por último, el Reino Unido recuerda que, si bien las subastas T-1 pueden constituir la vía privilegiada para determinados operadores de gestión de la demanda, estos tienen también la posibilidad de participar en las subastas T-4, en las que, por otra parte, han registrado excelentes resultados.
- 100 En lo que concierne al umbral de participación de 2 megavatios (MW) establecido en la Decisión controvertida, la Comisión señala que ningún tercero había formulado objeciones a este respecto, de modo que la información de que disponía durante el examen previo no podía suscitar dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior. Aduce que Tempus no impugnó ese umbral hasta la fase de réplica ante el Tribunal General, por lo que esta alegación debería haber sido declarada inadmisibles. En todo caso, considera que la comparación realizada por el Tribunal General en el apartado 256 de la sentencia recurrida con el mercado de capacidad Pennsylvania New-Jersey Maryland (PJM) de Estados Unidos es inadecuada y demuestra que no se procedió a un examen crítico de la fundamentación de los reproches formulados por Tempus. Por otra parte, afirma que, en la segunda subasta transitoria, el Reino Unido redujo el umbral de participación a 500 kW sin obtener un

resultado significativo, ya que solo el 2,7 % de las ofertas presentadas por los operadores de gestión de la demanda fueron inferiores a ese umbral.

- 101 La Comisión estima, por tanto, que podía considerar válidamente, sobre la base de la información de que disponía, que el régimen de que se trata incluía incentivos adecuados para la participación de los operadores de gestión de la demanda, de conformidad con las Directrices 2014-2020.
- 102 El Reino Unido y la República de Polonia llaman la atención, de manera general, sobre el hecho de que las Directrices 2014-2020 tienen por objeto permitir a la Comisión comprobar si una medida de ayuda permite alcanzar un objetivo de interés común, que, en el caso de autos, es el de garantizar la adecuación de las capacidades en el mercado de la electricidad al coste más bajo para el consumidor y de forma tecnológicamente neutra, minimizando los efectos negativos para el comercio entre Estados miembros y la competencia. En cambio, no pretenden imponer requisitos particulares en lo que respecta a la estructuración de la medida de ayuda ni definir los aspectos del mecanismo de capacidad dirigidos a garantizar la adecuación de las capacidades. Por tanto, estiman que el objetivo de estas Directrices no es facilitar ni incentivar a los operadores de gestión de la demanda, como declaró erróneamente el Tribunal General a lo largo de toda la sentencia recurrida. Así pues, consideran que al concluir que la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior suscitaba dudas, el Tribunal General no tuvo en cuenta el objetivo del mercado de capacidad e incurrió en error al aplicar las referidas Directrices.
- 103 En respuesta a la primera alegación, Tempus aduce, para empezar, que la argumentación de la Comisión se basa en una lectura errónea de la sentencia recurrida. A su parecer, el Tribunal General se limitó a declarar que, sin ignorar los datos facilitados por el Estado miembro, la Comisión debía hacerse una idea global de toda la información pertinente disponible y buscar pruebas adicionales a través del procedimiento de investigación formal cuando, como en el caso de autos, estas son objetivamente necesarias para eliminar las dudas.
- 104 Por lo que respecta, más concretamente, a la evaluación del potencial de gestión de la demanda, Tempus respalda plenamente la apreciación del Tribunal General que figura en los apartados 152 a 158 de la sentencia recurrida. Estima, en particular, que la Comisión debía exigir al Reino Unido que evaluara de entrada el potencial de la participación de los operadores de gestión de la demanda, como exigían los apartados 223 y 224 de las Directrices 2014-2020, sin esperar a que la primera subasta revelara ese potencial. Por otra parte, Tempus sostiene que la Comisión no tuvo suficientemente en cuenta el hecho de que la tecnología de gestión de la demanda debía fomentarse de manera adecuada para alcanzar su pleno potencial, lo que podría tener como consecuencia que el mercado de capacidad perdiese su utilidad en un futuro cercano.
- 105 Tempus considera que la segunda alegación de la Comisión también carece de fundamento. En primer lugar, aduce, en lo que respecta al carácter discriminatorio de la duración de los contratos de capacidad, que la Comisión interpreta erróneamente la sentencia recurrida, ya que esta no declaró que existiera un régimen normal de contratos de duración superior a un año, del que los operadores de gestión de la demanda hubieran quedado excluidos. Tempus solicita asimismo al Tribunal de Justicia que proceda a una sustitución de fundamentos jurídicos con el fin de constatar la presencia de otros elementos que justifican la existencia de dudas a este respecto. Según dicha sociedad, tal y como subrayó el Tribunal General en el apartado 190 de la sentencia recurrida, la Comisión debería haber determinado si el hecho de que los operadores de gestión de la demanda no pudieran obtener contratos de la misma duración que aquellos de los demás proveedores de capacidad reducía su posible contribución a la resolución del problema de la adecuación de las capacidades. A su parecer, el mero hecho de que una tecnología sea onerosa no debe procurarle una ventaja indebida en las subastas, ya que se supone que el mercado de capacidad ha de garantizar la seguridad del abastecimiento a un coste mínimo para el consumidor.
- 106 En segundo lugar, por lo que respecta al método de recuperación de los costes, Tempus alega que los apartados 208 a 213 de la sentencia recurrida se refieren exclusivamente a una apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal General, que no está sometida al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación. En todo caso, considera que el análisis del Tribunal General relativo a la existencia de dudas en lo que concierne al efecto incentivador de la medida de que se trata es

correcto por los motivos expuestos en los apartados 194 a 213 de la sentencia recurrida. Por lo que respecta a la inexistencia de un vínculo entre la financiación de la medida y la medida de ayuda como tal, alegada por la Comisión, Tempus considera, por el contrario, que la medida de que se trata constituye un ejemplo perfecto de un mecanismo que vincula obligatoriamente el destino del tributo y la ayuda. A su parecer, el factor del precio impuesto por el método de recuperación de los costes a lo largo de un año influye directamente en los incentivos y la capacidad de los consumidores para desplazar su uso y, por tanto, en la demanda en períodos punta, la cual se utiliza a continuación para calcular el volumen de capacidad que debe adquirirse para los años siguientes. Afirma que el hecho de que este aspecto no se mencione en las Directrices 2014-2020 no impidió que se tuviera en cuenta para apreciar la compatibilidad de la medida de que se trata. Tempus estima, por último, que el Tribunal General no incurrió en error al considerar que la Comisión no podía contentarse con un mero compromiso del Estado miembro, si dicho compromiso no se reflejaba en la legislación nacional.

107 En tercer lugar, por lo que respecta a los requisitos de participación en el mercado de capacidad y, en particular, al umbral de participación de 2 MW, Tempus estima que el Tribunal General consideró fundadamente que procedía declarar la admisibilidad de esta alegación, puesto que constituía una ampliación de una alegación formulada en la demanda. Sostiene, además, que los apartados 249 a 252 de la sentencia recurrida indican claramente por qué la garantía de licitación podría constituir efectivamente una barrera a la participación de los operadores de gestión de la demanda en el mercado de capacidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

108 Mediante la primera alegación formulada en el marco de la segunda parte del motivo único, la Comisión critica los apartados 146, 152 y 154 a 156 de la sentencia recurrida, que forman parte de los razonamientos de esta sentencia que figuran bajo la rúbrica «Elementos disponibles en lo que concierne al potencial de la gestión de la demanda».

109 A este respecto, del considerando 122 de la Decisión controvertida, cuyo contenido se recuerda en el apartado 150 de la sentencia recurrida, se desprende que, para apoyar el sector de la gestión de la demanda, el Reino Unido manifestó su intención de examinar la información resultante de la primera subasta T-4 del mes de diciembre de 2014, con el fin de asegurarse de que las curvas de la demanda se ajustaran de manera adecuada. Además, el Reino Unido había elaborado disposiciones relativas a las subastas transitorias para apoyar el crecimiento del sector de la gestión de la demanda durante el período comprendido entre los años 2015 y 2016, así como un proyecto piloto en materia de eficiencia energética. El Reino Unido había indicado igualmente que, en respuesta al informe del grupo de expertos técnicos (en lo sucesivo, «GET») encargado del examen de las recomendaciones sobre la capacidad que debía subastarse en relación con el mercado de capacidad en el mes de diciembre de 2014, publicado el 30 de junio de 2014, National Grid plc había sugerido un proyecto común con la Energy Network Association (Asociación de Redes de Energía), incluidos los Distribution Network Operators (operadores de las redes de distribución).

110 En el apartado 151 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó el considerando 128 de la Decisión controvertida, según el cual, aunque la medida de que se trata pudiera tener como resultado apoyar la producción a partir de combustibles fósiles, la Comisión consideraba que la evaluación del problema de la adecuación de las capacidades, realizada cada año, tomaba en consideración todos los tipos de operadores, incluidos los operadores de gestión de la demanda. Según el Tribunal General, la Comisión concluyó, en el considerando 129 de dicha Decisión, que la medida de que se trata era «neutra desde el punto de vista tecnológico», y no reforzaba la posición de los productores de electricidad a partir de combustibles fósiles.

111 Pues bien, en el apartado 146 de la sentencia recurrida, el Tribunal General afirmó, en particular, que, cuando la Comisión procedió a su examen previo de la medida de que se trata, pudo analizar elementos que no solo permitían apreciar el papel actual de la gestión de la demanda, sino también contemplar su potencial real.

112 En el apartado 152 de la sentencia recurrida, señaló que las apreciaciones que figuran en los considerandos 122, 128 y 129 de la Decisión controvertida, recordadas en los apartados 150 y 151 de

dicha sentencia y en los apartados 109 y 110 de la presente sentencia, no permitían «a la Comisión despejar las dudas derivadas de los elementos de que ya disponía o de los podía disponer cuando adoptó la Decisión [controvertida]».

- 113 El Tribunal General añadió, en el apartado 154 de dicha sentencia, que «a la luz de los elementos disponibles y habida cuenta del papel de la gestión de la demanda, [la Comisión] no podía, en el caso de autos, contentarse únicamente con el “carácter abierto” de la medida y concluir, en consecuencia, que era neutra desde el punto de vista tecnológico, sin examinar más detalladamente la realidad y la efectividad de la toma en consideración de dicha solución tecnológica en el mercado de capacidad».
- 114 A este respecto, en el apartado 155 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, en particular, que ningún elemento mencionado en la Decisión controvertida permitía demostrar que la Comisión hubiera llevado a cabo su propio examen en lo que respecta a la consideración efectiva de la gestión de la demanda. Señaló, «como ejemplo», que en ningún lugar de la Decisión controvertida se hacía referencia a la estimación de 3 gigavatios (GW) del potencial de la gestión de la demanda, mencionada por National Grid. Por consiguiente, el Tribunal General consideró que la Comisión había aceptado la información y las hipótesis propuestas por el Reino Unido.
- 115 Añadió, en el apartado 156 de la sentencia recurrida, que, en consecuencia, no podía excluirse que «si la Comisión hubiera llevado a cabo su propio examen del potencial de la gestión de la demanda y se hubiera preguntado, en particular, acerca del modo en que las estimaciones del National Grid o de otras fuentes habían de tenerse en cuenta o acerca de los motivos del éxito de los ejemplos procedentes de los Estados Unidos, las modalidades de participación de los operadores de gestión de la demanda habrían sido diferentes».
- 116 Sobre la base de estas consideraciones el Tribunal General concluyó, en el apartado 158 de la sentencia recurrida, que «los elementos disponibles en lo que respecta al potencial de la gestión de la demanda [...] [podían] constituir un indicio de la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad [de la medida de que se trata] con el mercado interior, dudas que, tras una lectura de la Decisión [controvertida], no [podía] considerarse que [hubieran] sido despejadas con el examen previo realizado por la Comisión».
- 117 Esta conclusión del Tribunal General adolece de un error de Derecho.
- 118 A este respecto, es preciso recordar que, tal como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 39 de la presente sentencia, incumbe a la parte que solicita la anulación de una decisión de la Comisión de no formular objeciones aportar datos que demuestren que la apreciación de la información y de los elementos disponibles debería haber suscitado dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trate con el mercado interior.
- 119 Pues bien, de las consideraciones de la sentencia recurrida recordadas en los apartados 111 a 115 de la presente sentencia se desprende que el Tribunal General no verificó si Tempus había logrado demostrar que la apreciación de la información y de los elementos disponibles debería haber llevado a la Comisión a albergar dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior, las cuales deberían haberle llevado a realizar su propio examen de ese potencial, en su caso tras la incoación del procedimiento de investigación formal. El Tribunal General impuso más bien a dicha institución la obligación de buscar elementos que fueran más allá de los «elementos disponibles en lo que respecta al potencial de la gestión de la demanda», a los que se refiere el apartado 158 de la sentencia recurrida.
- 120 En particular, el Tribunal General no indicó ni la cuestión precisa sobre la que debían versar las dudas de la Comisión ni el elemento concreto que debería haber suscitado tales dudas. Por otra parte, procede señalar que, si bien el Tribunal General se refirió, en los apartados 136 a 145 de la sentencia recurrida, a determinados elementos relativos al potencial de la gestión de la demanda que la Comisión podía tomar en consideración, de la lectura de esta parte de la sentencia recurrida no se desprende que alguno de esos elementos pudiera suscitar dudas en el ánimo de la Comisión en cuanto a la consideración efectiva del potencial de la gestión de la demanda en la concepción de la medida de que se trata y, por lo tanto, en cuanto a la compatibilidad de esta última con el mercado interior.

- 121 En lo que concierne, más concretamente, al informe del GET, del que se citan extractos en los apartados 142 y 145 de la sentencia recurrida, es cierto que el Tribunal General señaló, en el apartado 143 de dicha sentencia, que el análisis del GET «[llamaba] la atención sobre la necesidad urgente de definir incentivos adecuados para permitir a la gestión de la demanda participar efectivamente en el mercado de capacidad tomando en consideración todo su potencial» y que «el GET [lamentaba] la ausencia, a día de hoy, de una organización que [permitiera] obtener los datos necesarios para comprender y recabar la información relativa al potencial de la gestión de la demanda en sus distintos aspectos, siendo así que algunos de estos datos ya [estaban] disponibles». Añadió, en el apartado 147 de dicha sentencia, que la Comisión tenía conocimiento de las dificultades mencionadas por el GET en lo que respecta a la consideración del potencial de la gestión de la demanda en el mercado de capacidad.
- 122 No obstante, si bien estas consideraciones ponen de manifiesto una cierta dificultad para estimar el potencial de la gestión de la demanda, no permiten demostrar que la medida de que se trata no tuviera en cuenta ese potencial o no lo tuviera en cuenta de manera suficiente, y debiera, por tanto, suscitar dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior. En efecto, tal como el propio Tribunal General recordó en los apartados 136, 137 y 150 de la sentencia recurrida, el Reino Unido era consciente de la necesidad de la participación de la gestión de la demanda en el mercado de capacidad y algunos elementos de la medida de que se trata habían sido concebidos para garantizar dicha participación. Pues bien, el Tribunal General no explica por qué motivos la Comisión debería haber albergado dudas en cuanto al carácter suficiente y adecuado de estos elementos.
- 123 De cuanto antecede se desprende que procede estimar la primera alegación de la segunda parte del motivo único invocado por la Comisión.
- 124 En el marco de la segunda alegación formulada en apoyo de la presente parte del motivo único, la Comisión impugna, en primer lugar, algunas consideraciones del análisis efectuado por el Tribunal General en los apartados 160 a 192 de la sentencia recurrida, relativo a la cuestión de la duración de los contratos de capacidad, tras el cual el Tribunal General declaró, en el apartado 193 de dicha sentencia, que la diferencia entre la duración de los contratos de capacidad ofrecidos a los operadores de gestión de la demanda y la duración de los contratos ofrecidos a los productores de electricidad constituía un indicio de la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.
- 125 A este respecto, procede recordar que, en los apartados 165 a 168 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, sin que esta apreciación se cuestione en el marco del presente recurso de casación, que la medida de que se trata no ofrecía a los operadores de gestión de la demanda ninguna posibilidad de obtener contratos de capacidad de una duración superior a un año, mientras que los proveedores de capacidad con gastos de un nivel necesario para renovar una central existente o construir una nueva central podían obtener contratos de una duración que podía alcanzar hasta tres y quince años, respectivamente.
- 126 En el apartado 169 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró a este respecto que la Comisión había respaldado la postura del Reino Unido según la cual, esencialmente, las capacidades de producción nuevas o que deben renovarse implican costes de inversión elevados, lo que justificaba que pudieran obtener contratos más largos, con el fin de permitir a los operadores obtener la financiación necesaria, mientras que los operadores de gestión de la demanda tenían necesidades de gastos de capital menos elevados. Tras haber analizado, de manera detallada, si dicha actuación de la Comisión era fundada, el Tribunal General concluyó, en el apartado 180 de dicha sentencia, que el criterio decisivo empleado en la medida de que se trata para determinar los operadores que podían obtener contratos de capacidad de una duración superior a un año era el nivel de gastos de capital y las dificultades de financiación.
- 127 Por lo tanto, el Tribunal General consideró, en el apartado 181 de la sentencia recurrida, que era necesario examinar cuál era la duración necesaria para permitir a cada categoría de proveedores de capacidad participar plenamente en el mercado de capacidad, habida cuenta de sus gastos de inversión y de sus dificultades de financiación, con el fin de dar cumplimiento a la obligación de ofrecer incentivos adecuados a todos los operadores, y que incumbía pues a la Comisión verificar si el hecho

de reservar los contratos de capacidad de una duración superior a un año a ciertas tecnologías presentaba carácter discriminatorio y era contrario al objetivo de crear un mercado de capacidad neutro desde el punto de vista tecnológico.

- 128 Pues bien, en el apartado 182 de la sentencia recurrida y, de nuevo, en el apartado 192 de dicha sentencia, el Tribunal General declaró que la Comisión había respaldado la postura del Reino Unido según la cual no era necesario ofrecer contratos de una duración superior a un año a los operadores de gestión de la demanda sin examinar si los gastos de capital y las dificultades de financiación de este tipo de operadores hacían necesario ofrecerles la posibilidad de obtener tales contratos.
- 129 Sin embargo, de los fundamentos de Derecho expuestos en los apartados 183 a 191 de la sentencia recurrida no resulta que Tempus hubiera demostrado, como exige la jurisprudencia citada en el apartado 39 de la presente sentencia, que la apreciación de la información y de los elementos de que disponía la Comisión hubiera debido hacerle albergar dudas en cuanto a la fundamentación de la postura del Reino Unido.
- 130 En efecto, en el apartado 187 de la sentencia recurrida, el propio Tribunal General declaró que tanto Tempus como la UK Demand Response Association (UKDRA, asociación de gestión de la demanda del Reino Unido), que había presentado observaciones ante la Comisión, habían admitido que los nuevos operadores de gestión de la demanda no tenían necesariamente los mismos gastos de capital que los productores que construyen nuevas centrales. Además, del apartado 188 de dicha sentencia se desprende que ni Tempus ni la UKDRA habían presentado información detallada a este respecto ante la Comisión.
- 131 Es cierto que el Tribunal General consideró, en ese mismo apartado 188, que la propia Comisión debía recabar la información pertinente y que, por tanto, para probar la existencia de dudas en el sentido del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 659/1999, bastaba con que Tempus demostrase que la Comisión no había investigado ni examinado, de manera diligente e imparcial, todos los elementos pertinentes.
- 132 No obstante, de los motivos expuestos en los apartados 48 a 51 de la presente sentencia se desprende que esta consideración adolece de un error de Derecho.
- 133 De ello se sigue que, al considerar, en el apartado 193 de la sentencia recurrida, que la diferencia entre la duración de los contratos de capacidad ofrecida a los operadores de gestión de la demanda y la duración de los contratos ofrecidos a los productores constituye un indicio de la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior, el Tribunal General incurrió en error de Derecho.
- 134 En segundo lugar, la Comisión estima que el Tribunal General incurrió en error al basarse en el método de recuperación de los costes, que, como se ha recordado en el apartado 11 de la presente sentencia, pretende garantizar la financiación de los costes soportados para la remuneración de la capacidad mediante una tasa aplicada a los proveedores de electricidad, determinada en función de su cuota de mercado y calculada sobre la base de la demanda registrada entre las 16 y las 19 horas entre semana durante el período comprendido entre los meses de noviembre y febrero, para demostrar la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.
- 135 Según se desprende del apartado 203 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que el método de recuperación de los costes era pertinente para apreciar, en particular, el carácter proporcionado de la medida de que se trata, a saber, para determinar si el importe de la ayuda concedida se limitaba al mínimo necesario para obtener el resultado esperado.
- 136 Para justificar esta consideración, el Tribunal General indicó, en esencia, en los apartados 204 y 205 de la sentencia recurrida, que el importe de la ayuda concedida en virtud de la medida de que se trata dependía del volumen de capacidad subastado mediante el mercado de capacidad y del precio de cierre de las subastas. Precisó que, en la medida en que el volumen de capacidad subastado se determina teniendo en cuenta los picos de demanda, cuanto menos elevados sean estos, menos significativo será el volumen de capacidad subastado y, por tanto, menor será el importe de la ayuda.

- 137 Pues bien, dado que la tasa aplicada a los proveedores se calcula sobre la base de la demanda de electricidad, esta constituye un incentivo para reducir el consumo de electricidad, lo que, a su vez, reduce tanto el volumen de capacidad subastado para hacer frente a los picos de demanda como el precio de cierre de las subastas, lo que, en definitiva, lleva a la reducción del importe de la ayuda.
- 138 A este respecto, el Tribunal General declaró en el apartado 206 de la sentencia recurrida que, mientras que el Reino Unido había previsto inicialmente calcular el importe de la tasa sobre la base de la cuota de mercado de los proveedores de electricidad en la demanda de electricidad registrada durante los períodos denominados de «tríada», es decir, durante los tres períodos de media hora en los que se hubiesen registrado los picos de consumo de electricidad más elevados del año en el Reino Unido durante el período comprendido entre noviembre y febrero, finalmente, tras una consulta pública, el Reino Unido modificó el método de cálculo de la tasa y adoptó el método descrito en el apartado 134 de la presente sentencia.
- 139 Según se desprende del apartado 207 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró, en lo que respecta a la modificación del método de cálculo de la tasa destinada a financiar la ayuda, que la Comisión había aprobado la posición del Reino Unido sin examinar las consecuencias de ese cambio para el importe total de la ayuda, y, por ende, para el carácter proporcionado de la medida controvertida.
- 140 Además, en el apartado 210 de la sentencia recurrida, reprochó a la Comisión no haber comprobado si el nuevo método de recuperación de los costes mantenía efectivamente un incentivo equivalente para la reducción del consumo de electricidad durante los picos de demanda, en particular fomentando el desarrollo de la gestión de la demanda.
- 141 Añadió, en el apartado 211 de dicha sentencia, que la Comisión tampoco había verificado si el método de recuperación de los costes adoptado afectaba al acceso al mercado, especialmente el de los operadores de gestión de la demanda, en particular al aumentar los obstáculos a la entrada y a la expansión como consecuencia de la fuerte posición de los proveedores integrados verticalmente. El Tribunal General se refirió, a este respecto, al apartado 92 de las Directrices 2014-2020.
- 142 En consecuencia, el Tribunal General concluyó, en el apartado 213 de la sentencia recurrida, que la Comisión debía examinar la posible incidencia del cambio de método de recuperación de los costes sobre el carácter proporcionado de la medida de que se trata y, por consiguiente, sobre su compatibilidad con el mercado interior. Así pues, estimó que el hecho de que la Comisión no hubiese dispuesto de información completa en lo que concierne a las consecuencias del cambio de método de recuperación de los costes en el marco del procedimiento de examen previo constituía un indicio adicional de la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.
- 143 A este respecto procede recordar que la Comisión puede establecer directrices que determinen los criterios sobre cuya base se propone evaluar la compatibilidad con el mercado interior de las medidas de ayuda proyectadas por los Estados miembros. Al adoptar esas reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos previstos en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima (sentencia de 29 de julio de 2019, Bayerische Motoren Werke y Freistaat Sachsen/Comisión, C-654/17 P, EU:C:2019:634, apartados 81 y 82 y jurisprudencia citada).
- 144 En el caso de autos, no se discute que, según las Directrices 2014-2020, el carácter proporcionado de una medida de ayuda constituye uno de los criterios pertinentes para apreciar su compatibilidad con el mercado único.
- 145 En la medida en que el método de recuperación conlleva una tasa, a saber, un gravamen pagado por los proveedores de electricidad, la Comisión también ha invocado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, para que se pueda considerar que un tributo forma parte integrante de una ayuda, el destino del tributo debe estar obligatoriamente vinculado a la ayuda con arreglo a la normativa nacional pertinente, en el sentido de que la recaudación del tributo se destine obligatoriamente a la

financiación de la ayuda. Cuando existe dicha vinculación, la recaudación del tributo afecta directamente a la cuantía de la ayuda y, en consecuencia, a la valoración de la compatibilidad de esta ayuda con el mercado interior (sentencias de 27 de octubre de 2005, *Distribution Casino France* y otros, C-266/04 a C-270/04, C-276/04 y C-321/04 a C-325/04, EU:C:2005:657, apartado 40, y de 3 de marzo de 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, EU:C:2020:139, apartado 27).

- 146 En el caso de autos, si bien de la sentencia recurrida no se desprende que la recaudación de la tasa impuesta en el marco del método de recuperación se destine necesariamente a la financiación de la medida de que se trata, las modalidades de cálculo de dicha tasa pueden afectar al importe de la ayuda, como consideró en esencia el Tribunal General en los apartados 203 a 205 de la sentencia recurrida.
- 147 En efecto, puede presumirse razonablemente que los proveedores de electricidad, que han de abonar la tasa, repercutirán esa carga, total o parcialmente, sobre sus clientes, de modo que, en definitiva, dicha tasa puede gravar el consumo de electricidad e incitar a su limitación. Ello implica, a su vez, la limitación de las capacidades necesarias y, en consecuencia, de la ayuda abonada en el marco de la medida de que se trata para garantizar esas capacidades.
- 148 De ello se sigue que no cabe reprochar al Tribunal General haber incurrido en error de Derecho al considerar que el método de recuperación de los costes elegido podía ser pertinente para apreciar el carácter proporcional de la medida de que se trata y, por tanto, su compatibilidad con el mercado interior.
- 149 Precisado lo anterior, procede comprobar si el Tribunal General podía considerar fundadamente, como hizo en el apartado 213 de la sentencia recurrida, que la falta de «información completa en lo que concierne a las consecuencias del cambio de método de recuperación de los costes» constituía un indicio de la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.
- 150 A este respecto, es preciso subrayar que correspondía a la Comisión apreciar la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior, y no comparar esta medida con una medida diferente prevista anteriormente por el Reino Unido. De ello se desprende que no puede considerarse que el mero hecho de que el método de financiación de la medida de que se trata hubiera sido modificado respecto del método inicialmente previsto justifique, por sí solo, la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.
- 151 Así pues, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 210 de la sentencia recurrida, no era necesario que la Comisión verificase si el método de recuperación de los costes previsto por la medida de que se trata mantenía un incentivo para la reducción del consumo de electricidad equivalente al que habría resultado del método inicialmente previsto.
- 152 De las consideraciones anteriores se desprende que, al declarar, en el apartado 213 de la sentencia recurrida, que la falta de información completa en lo que concierne a las consecuencias del cambio de método de recuperación de los costes constituía un indicio de la existencia de dudas que podían justificar la incoación por la Comisión del procedimiento de investigación formal de la medida de que se trata, el Tribunal General incurrió en error de Derecho.
- 153 En tercer lugar, la Comisión rebate algunos de los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida relativos a los requisitos para la participación en el mercado de capacidad de los operadores de gestión de la demanda. Tras analizar tres conjuntos de alegaciones formuladas por Tempus, el Tribunal General concluyó, en el apartado 259 de la sentencia recurrida, que la interacción entre las subastas T-4 y T-1, así como varios de los requisitos impuestos para la participación de los operadores de gestión de la demanda en el mercado de capacidad, deberían haber llevado a la Comisión a albergar dudas, por un lado, en cuanto a la capacidad de la medida de que se trata para alcanzar los objetivos declarados por el Reino Unido en lo que concierne al fomento del desarrollo de la gestión de la demanda, y, por otro lado, en cuanto a su compatibilidad con las exigencias de las Directrices 2014-2020 en lo que respecta a los incentivos adecuados para los operadores de gestión de la demanda y, en consecuencia, en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.

- 154 Esta conclusión se basa, en esencia, en dos fundamentos de Derecho expuesto por el Tribunal General, que la Comisión rebate.
- 155 En primer término, en el apartado 243 de la sentencia recurrida, el Tribunal General admitió que la organización de subastas T-1 podía favorecer efectivamente el desarrollo de la gestión de la demanda, pero añadió que la Comisión debería haber albergado dudas acerca de la magnitud de ese efecto incentivador, habida cuenta del volumen limitado de capacidad reservado a las subastas T-1 y de la inexistencia, constatada en el apartado 242 de la sentencia recurrida, de una disposición jurídica expresa que confirmase la garantía del Reino Unido de que se procuraría en esas subastas al menos el 50 % del volumen reservado.
- 156 Pues bien, como recuerda la Comisión, en el considerando 46 de la Decisión controvertida tomó nota del compromiso del Reino Unido de procurarse en subastas T-1 al menos el 50 % del volumen de capacidad reservado cuatro años antes.
- 157 Tal compromiso forma parte integrante de la medida de que se trata, respecto de la cual la Comisión decidió, mediante la Decisión controvertida, no formular objeciones (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2013, Ryanair/Comisión, C-287/12 P, no publicada, EU:C:2013:395, apartado 67).
- 158 De ello se sigue, como señaló el Abogado General en el punto 170 de sus conclusiones, que si el Reino Unido concediese una ayuda como la prevista por la medida de que se trata sin respetar dicho compromiso, esa ayuda no estaría cubierta por la Decisión controvertida y, por tanto, no podría considerarse autorizada por la Comisión.
- 159 En consecuencia, la cuestión de si el Reino Unido consagró el compromiso mencionado en el considerando 46 de la Decisión controvertida en una disposición expresa de su Derecho interno carecía de pertinencia para la apreciación de la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior. Por lo tanto, contrariamente a lo declarado por el Tribunal General, la ausencia de tal disposición no podía generar dudas a este respecto.
- 160 Procede añadir que, en el apartado 241 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que el volumen de capacidad reservado a las subastas T-1 era un volumen limitado en comparación con el volumen de capacidad subastado en las subastas T-4 y que, además, las subastas T-1 no estaban reservadas únicamente a los operadores de gestión de la demanda.
- 161 Sin embargo, estas consideraciones no pueden justificar, por sí solas, la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior debido a un supuesto trato discriminatorio o desfavorable de los operadores de gestión de la demanda.
- 162 Por un lado, el Reino Unido se comprometió a subastar, en subastas T-1, al menos el 50 % del volumen reservado, de modo que resulta difícil comprender por qué el Tribunal General calificó de «limitado» el volumen de capacidad reservado a las subastas T-1. Por otro lado, el hecho de que todos los operadores puedan participar en las subastas T-1 no significa que los operadores de gestión de la demanda reciban un trato desfavorable o discriminatorio.
- 163 En segundo término, la Comisión rebate los motivos que figuran en los apartados 256 y 257 de la sentencia recurrida, que llevaron al Tribunal General a concluir, en el apartado 258 de dicha sentencia, que la Comisión debería haber albergado dudas en cuanto a la fundamentación de la afirmación de que la fijación, por el Reino Unido, del umbral mínimo de participación en las subastas de capacidad en 2 MW era una medida que favorecía el desarrollo de la gestión de la demanda.
- 164 Procede señalar, a este respecto, que, según se desprende del apartado 255 de la sentencia recurrida, en su notificación de la medida de que se trata el Reino Unido presentó el umbral mínimo de participación de 2 MW como poco elevado habida cuenta del umbral de participación adoptado por National Grid en el marco de otras medidas y, en consecuencia, como una de las medidas que permitían incitar a los operadores de gestión de la demanda a participar en el mercado de capacidad.

- 165 Pues bien, de la sentencia recurrida no se desprende que esta afirmación del Reino Unido haya sido rebatida en el marco de las observaciones presentadas espontáneamente ante la Comisión. Además, la Comisión se limitó a mencionar, en los considerandos 16 y 17 de la Decisión controvertida, el umbral de 2 MW, sin pronunciarse sobre su carácter favorable o desfavorable para los operadores de gestión de la demanda.
- 166 Según se desprende del apartado 253 de la sentencia recurrida, Tempus únicamente adujo que el hecho de haber fijado el umbral mínimo de participación en 2 MW constituía una barrera a la participación de los operadores de gestión de la demanda en el mercado de capacidad en respuesta a las alegaciones formuladas por la Comisión en su escrito de contestación ante el Tribunal General.
- 167 Tras declarar admisible, en el apartado 254 de la sentencia recurrida, la alegación de Tempus, pese a haber sido presentada en una fase avanzada del procedimiento, el Tribunal General, por una parte, consideró, en el apartado 256 de dicha sentencia, que el umbral de participación del mercado de capacidad PJM, que el Reino Unido tomó expresamente como referencia en su notificación para sustentar su afirmación de que la medida de que se trata permitía desarrollar el sector de la gestión de la demanda, solo era de 100 kW, es decir, 20 veces menor.
- 168 Por otra parte declaró, en el apartado 257 de la sentencia recurrida, que si bien los operadores de gestión de la demanda tenían efectivamente la posibilidad de agregar varios sitios para poder alcanzar el umbral mínimo de 2 MW, debían abonar la garantía de licitación por los 2 MW en su totalidad si una parte de ese volumen, aunque fuera mínima, estaba constituida por capacidades de gestión de la demanda no confirmadas. Pues bien, según el Tribunal General, el importe de la garantía de licitación podía constituir una barrera a la entrada de nuevos operadores de gestión de la demanda.
- 169 En base a estas consideraciones, el Tribunal General concluyó, en el apartado 258 de la sentencia recurrida, que la Comisión debería haber albergado dudas en lo que concierne a la afirmación de que la fijación del umbral mínimo de participación en las subastas de capacidad en 2 MW era una medida que favorecía el desarrollo de la gestión de la demanda.
- 170 Sin que sea necesario examinar si el Tribunal General actuó fundadamente al considerar admisible las alegaciones de Tempus relativas al umbral mínimo de participación, extremo este rebatido por la Comisión, procede observar, en primer término, como hizo el Abogado General en el punto 177 de sus conclusiones, que el umbral de participación adoptado por National Grid en el marco de otras medidas era efectivamente superior a 2 MW. En consecuencia, la afirmación del Reino Unido recogida en el apartado 255 de la sentencia recurrida no era incorrecta, cosa que, por otro lado, no afirmó el Tribunal General.
- 171 En segundo término, el Tribunal General no expuso en modo alguno, en el apartado 256 de la sentencia recurrida, los motivos que podían justificar una comparación entre el umbral de participación del mercado de capacidad PJM y el previsto en el marco de la medida de que se trata. El hecho, mencionado por el Tribunal General, de que el Reino Unido se refiriera al mercado de capacidad PJM para sustentar su afirmación de que dicha medida permitiría desarrollar el sector de la gestión de la demanda no puede, por sí solo, justificar tal comparación.
- 172 En tercer término, procede declarar que, en el apartado 258 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limitó a afirmar que la Comisión debería haber albergado dudas en lo que concierne a la afirmación de que la fijación del umbral mínimo de participación en 2 MW era una medida que favorecía el desarrollo de la gestión de la demanda.
- 173 Pues bien, aun suponiendo que las dudas en cuanto al carácter favorable para el desarrollo de la gestión de la demanda de la fijación del umbral mínimo de participación en 2 MW estuvieran justificadas, esta circunstancia no significa necesariamente que dicho umbral fuera desfavorable para tal desarrollo, en el sentido de que constituía un obstáculo considerable para la participación de los operadores de gestión de la demanda en el mercado de capacidad.
- 174 De las consideraciones anteriores se desprende que la conclusión del Tribunal General que figura en el apartado 259 de la sentencia recurrida y que se ha recordado en el apartado 153 de la presente sentencia no está justificada ni por las consideraciones expuestas en los apartados 242 a 243 de dicha

sentencia, relativas a la falta de una disposición en el Derecho interno del Reino Unido que garantice la subasta, en las subastas T-1, de al menos el 50 % de la capacidad reservada cuatro años antes, ni por las expuestas en los apartados 256 a 258 de la sentencia recurrida, relativas a las dudas que la Comisión debería haber albergado en cuanto al carácter favorable, para los operadores de gestión de la demanda, de la fijación del umbral mínimo de participación en el mercado de capacidad en 2 MW.

- 175 En consecuencia, dado que la conclusión alcanzada en el apartado 259 de la sentencia recurrida adolece de un error de Derecho, debe estimarse la segunda parte del motivo único del recurso de casación.
- 176 Dado que ambas partes del motivo único de casación están fundadas, procede anular la sentencia recurrida.

Sobre el recurso ante el Tribunal General

- 177 Conforme al artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita.
- 178 En el caso de autos, habida cuenta, en particular, de que el recurso de anulación interpuesto por Tempus en el asunto T-793/14 se basaba en motivos que fueron objeto de debate contradictorio ante el Tribunal General y cuyo análisis no requiere la adopción de ninguna diligencia adicional de ordenación del procedimiento o instrucción de los autos, el Tribunal de Justicia estima que procede resolver definitivamente sobre el recurso y que el estado de este lo permite (véase, por analogía, la sentencia de 8 de septiembre de 2020, Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros, C-119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676, apartado 130).
- 179 En su condición de parte interesada y para garantizar la salvaguardia de los derechos procesales que le confieren el artículo 108 TFUE, apartado 2, y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, Tempus invoca dos motivos en apoyo de su recurso, basados, el primero, en la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 2, en la vulneración de los principios de no discriminación, de proporcionalidad y de protección de la confianza legítima y en la apreciación errónea de los hechos y, el segundo, en la falta de motivación.

Sobre el primer motivo

- 180 El primer motivo se divide en siete partes. En apoyo de la primera parte, basada en la incorrecta apreciación del potencial de la gestión de la demanda, Tempus invoca los elementos examinados por el Tribunal General en los apartados 136 a 158 de la sentencia recurrida bajo el epígrafe «Elementos disponibles en lo que concierne al potencial de la gestión de la demanda». Pues bien, por las razones expuestas en los apartados 117 a 122 de la presente sentencia, estos elementos no permiten demostrar que la apreciación del potencial de la gestión de la demanda debiera suscitar dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior y que esas dudas hubieran debido llevar a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal. En consecuencia, procede desestimar la primera parte del primer motivo.
- 181 En el marco de la segunda parte del primer motivo, Tempus invoca los elementos examinados por el Tribunal General en los apartados 160 a 193 de la sentencia recurrida bajo el epígrafe «Sobre la duración de los contratos de capacidad». Pues bien, de los apartados 129 a 133 de la presente sentencia se desprende que estos elementos no demuestran que la Comisión hubiera debido albergar dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior. En consecuencia, también procede desestimar la segunda parte del primer motivo.
- 182 Mediante la tercera parte del primer motivo, Tempus aduce, en esencia, que los requisitos de participación en las distintas subastas previstas por la medida de que se trata eran tales que excluían *de facto* a los operadores de gestión de la demanda de las primeras subastas T-4. Esta parte del motivo debe desestimarse por infundada por las razones expuestas en los apartados 231 a 235 de la sentencia recurrida, que el Tribunal de Justicia hace suyas.

- 183 Mediante la cuarta parte, Tempus formula las alegaciones relativas al método de recuperación de los costes, tal como se resumen en los apartados 194 a 197 de la sentencia recurrida. Pues bien, por los motivos expuestos en los apartados 150 a 151 de la presente sentencia, estas alegaciones no demuestran que la Comisión hubiera debido albergar dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior. En consecuencia, procede desestimar la cuarta parte.
- 184 Mediante la quinta parte, Tempus aduce que la medida de que se trata discrimina a los operadores de gestión de la demanda al tratar de manera equivalente a todos los participantes en las subastas permanentes y al obligar a todos, incluidos esos operadores, a presentar ofertas para incidentes de capacidad de duración indeterminada.
- 185 Esta parte del motivo debe desestimarse por infundada. En efecto, consta que la obligación de presentar ofertas para incidentes de capacidad de duración indeterminada se impone a todos los operadores, ya que, como explicó la Comisión, esta obligación persigue el objetivo de alcanzar un nivel de seguridad de suministro superior al proporcionado por las ofertas limitadas a la cobertura de incidentes de capacidad a plazo fijo. En estas circunstancias, no puede considerarse que se trate de manera discriminatoria a los operadores de gestión de la demanda ni que la Comisión hubiera debido albergar dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior debido a la obligación de presentar ofertas para incidentes de capacidad de duración indeterminada.
- 186 Mediante la sexta parte, Tempus aduce que el hecho de someter a todos los participantes del mercado de capacidad a la misma obligación de garantía de licitación puede causar un problema de entrada en el mercado para los operadores de gestión de la demanda debido a que el sector de la gestión de la demanda aún está en sus comienzos. Esta parte debe desestimarse por infundada por las razones expuestas en los apartados 249 a 252 de la sentencia recurrida que el Tribunal de Justicia hace suyas.
- 187 Por último, en la séptima parte del primer motivo, Tempus sostiene que la medida de que se trata suscita dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior por no remunerar a los operadores de gestión de la demanda por la limitación de las pérdidas de transporte y de distribución de la electricidad. Según afirma, la capacidad suministrada por los operadores de gestión de la demanda reduce no solo la cantidad global de capacidad requerida y que circula en el mercado de capacidad, sino que reduce también, en entre aproximadamente un 7 y un 8 %, la cantidad de capacidad perdida durante el transporte y la distribución de la electricidad. Tempus estima que este ahorro debería incorporarse en la remuneración de los operadores de gestión de la demanda, creando así un incentivo para mejorar la eficacia de la red. Esta parte también debe desestimarse por las razones expuestas en los apartados 263 a 266 de la sentencia recurrida, que el Tribunal de Justicia hace suyas.
- 188 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo

Alegaciones de las partes

- 189 En apoyo del segundo motivo, basado en la falta de motivación de la Decisión controvertida, Tempus formula siete alegaciones.
- 190 En primer lugar, en lo que concierne a la apreciación del papel potencial de la gestión de la demanda en el mercado de capacidad del Reino Unido, Tempus alega que la Decisión controvertida contiene una motivación contradictoria. Según afirma, mientras que el considerando 107 de dicha Decisión menciona a «proveedores de servicios de gestión de la demanda que han alcanzado la madurez», en el considerando 131 de la citada Decisión se afirma que el sector de la gestión de la demanda «está todavía en sus comienzos». A su juicio, esta contradicción en la motivación demuestra que la Comisión no apreció correctamente el papel que la gestión de la demanda desempeña y podría desempeñar en el mercado de capacidad del Reino Unido.
- 191 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de los contratos, Tempus aduce que la Comisión no explicó, por un lado, la razón por la que no se tuvieron en cuenta los plazos para la realización de nuevas inversiones requeridas por los operadores de gestión de la demanda para poder ofrecer capacidades, mencionándose únicamente, en el considerando 134 de la Decisión controvertida, los

plazos de producción de los productores ni, por otro lado, la razón por la que considera, según se desprende del considerando 152 de dicha Decisión, que los contratos de que disponen los operadores de gestión de la demanda tienen «la duración suficientemente larga de los contratos de capacidad asociados a las nuevas inversiones» y «permiten a los nuevos operadores obtener la financiación necesaria y, por tanto, disminuir el riesgo de que se produzca una situación de dominio del mercado.»

- 192 En tercer lugar, en lo que concierne a la elección de los operadores de gestión de la demanda entre participar en las subastas transitorias o participar en las subastas permanentes, Tempus sostiene que, aunque la Comisión afirmó, en el considerando 128 de la Decisión controvertida, que las subastas transitorias tienen por objeto mejorar la gestión de la demanda, no explicó de qué modo la exclusión mutua de esas subastas mejoraría esta gestión de la demanda. Aduce que tampoco explicó cuál es la falta de «rendimiento técnico necesario para abordar el problema de la adecuación de la producción» que podría justificar tal exclusión, como exige el apartado 232, letra a), de las Directrices 2014-2020.
- 193 En cuarto lugar, por lo que respecta al método de recuperación de los costes, afirma que la Comisión se limitó a examinar, en la Decisión controvertida, la cuestión de si la medida de que se trata tiene algún efecto incentivador, aun cuando dicho efecto fuera mínimo e inadecuado para responder a la deficiencia identificada del mercado de la manera más eficaz y económica. Por consiguiente, según Tempus, la Comisión no examinó los problemas derivados del hecho de que el método de recuperación de los costes elegido no acentúa el factor del precio respecto de los consumidores por su consumo de energía durante los períodos de demanda denominados de «tríada», incumpliendo así su obligación de motivación.
- 194 En quinto lugar, alega que la Comisión no abordó, en la Decisión controvertida, la cuestión de la utilización de contratos que abarcaban incidentes de capacidad de duración indeterminada en lugar de contratos a plazo fijo en el marco de las subastas permanentes.
- 195 En sexto lugar, aduce que la Comisión tampoco abordó en dicha Decisión la cuestión de la exigencia de una garantía de licitación en las subastas y, por tanto, no explicó por qué los operadores de gestión de la demanda debían tener la obligación de presentar la misma garantía que los productores.
- 196 En séptimo lugar, alega que la Decisión controvertida no está suficientemente motivada en lo que respecta a la falta de remuneración adicional en caso de limitación de las pérdidas de transporte y de distribución gracias a la gestión de la demanda. A su parecer, el considerando 140 de esta Decisión tiene carácter circular y no responde a los operadores de gestión de la demanda, que objetan que evitar las pérdidas de transporte y de distribución aumenta la capacidad disponible en la red. Según Tempus, la Comisión debería haber explicado la razón por la que el hecho de optar por ignorar la limitación de las pérdidas gracias a las empresas de gestión de la demanda está objetivamente justificado.
- 197 La Comisión y el Reino Unido rebaten las alegaciones de Tempus.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 198 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, apartado 2, 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, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados, así como el interés que los destinatarios del acto 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 literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 88, y de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 172).

- 199 En lo que respecta, más concretamente, como en el caso de autos, a una decisión de no formular objeciones con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que tal decisión, que se adopta en plazos breves, únicamente debe contener las razones por las cuales la Comisión considera que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior y que procede considerar que incluso una motivación sucinta de dicha decisión cumple el requisito de motivación exigido en el artículo 253 TFUE, apartado 2, si muestra de manera clara e inequívoca las razones por las cuales la Comisión consideró que no existían dificultades de ese tipo, siendo el aspecto de la fundamentación de tal motivación ajeno al citado requisito (sentencias de 15 de junio de 1993, *Matra/Comisión*, C-225/91, EU:C:1993:239, apartado 48; de 22 de diciembre de 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, apartados 65, 70 y 71, y de 27 octubre 2011, *Austria/Scheucher-Fleisch* y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 111).
- 200 Procede examinar sucesivamente a la luz de estas consideraciones las siete alegaciones formuladas por *Tempus* en el marco del segundo motivo.
- 201 Por lo que respecta a la primera alegación, procede señalar que no existe contradicción alguna entre el considerando 107 y el considerando 131 de la Decisión controvertida. En efecto, mientras que el considerando 107 resume una argumentación del Reino Unido relativa a la necesaria distinción entre operadores de gestión de la demanda que han alcanzado la madurez y operadores que aún no la han alcanzado, los cuales requieren apoyo, el considerando 131 expone la apreciación de la Comisión sobre el carácter adecuado de la ayuda, apreciación según la cual, en particular, el sector de la gestión de la demanda, considerado en su conjunto, se hallaba únicamente en sus comienzos.
- 202 En cuanto atañe a la segunda alegación, relativa a los considerandos 134 y 152 de la Decisión controvertida, procede señalar que el considerando 152, según el cual la duración suficientemente larga de los nuevos contratos de capacidad para nuevas inversiones permitirá a los nuevos participantes en el mercado procurarse la financiación necesaria, está redactado en términos generales y no se refiere a una categoría específica de operadores. Aunque del considerando 134 de dicha Decisión pueda deducirse que los plazos de producción de los operadores de la demanda son diferentes y, en su caso, menos largos que los de otros tipos de operadores, habida cuenta igualmente de la jurisprudencia citada en los apartados 198 y 199 de la presente sentencia, no era en modo alguno necesario que la Comisión se refiriera específicamente, en el considerando 152 de dicha Decisión, a la duración más adecuada de los contratos que los operadores de gestión de la demanda hubieran de concluir.
- 203 Por lo que respecta a la tercera alegación, relativa al considerando 128 de la Decisión controvertida, procede señalar que en dicho considerando la Comisión afirmó que, como ya se había indicado en los considerandos 88 a 94 de la referida Decisión, el Reino Unido estaba estudiando o aplicando medidas adicionales para, entre otras cosas, mejorar la gestión de la demanda. En efecto, el considerando 89 de dicha Decisión se refiere, en particular, al hecho de que el Reino Unido persigue oportunidades de gestionar la demanda. De ello se deduce que no puede reprocharse a la Comisión una falta o insuficiencia de motivación de esta parte de la Decisión controvertida.
- 204 La cuestión de si la medida de que se trata permitía mejorar la gestión de la demanda y era conforme al apartado 232, letra a), de la Directrices 2014-2020 habida cuenta de que los operadores de gestión de la demanda pueden obtener un contrato ya sea en las subastas transitorias o bien en las subastas permanentes, pero no en ambos tipos de subastas, se inscribe en el ámbito de la fundamentación de la motivación, y, en consecuencia, en el de la legalidad de la Decisión controvertida en cuanto al fondo, lo que constituye una cuestión distinta de la de la observancia de la formalidad sustancial que supone la obligación de motivación (véase, por analogía, la sentencia de 10 de julio de 2008, *Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, EU:C:2008:392, apartado 181 y jurisprudencia citada).
- 205 Además, la cuestión mencionada en el anterior apartado de la presente sentencia es objeto de la tercera parte del primer motivo, que, como se desprende del apartado 182 de la presente sentencia, ha sido desestimada.
- 206 La cuarta alegación de *Tempus*, relativa al método de recuperación de los costes, pretende asimismo impugnar la fundamentación de la motivación de la Decisión controvertida, y no el cumplimiento de la

obligación de motivación por parte de la Comisión. Pues bien, del apartado 183 de la presente sentencia se desprende que esta alegación ha sido desestimada.

- 207 Por lo que respecta a la quinta alegación, según la cual supuestamente la Comisión no abordó en la Decisión controvertida la cuestión de la utilización de contratos de capacidad por tiempo indefinido en lugar de contratos de capacidad de duración determinada, es cierto que la decisión de exigir contratos de la primera categoría en lugar de la segunda no fue analizada en la Decisión controvertida. No obstante, como ha expuesto el Abogado General en el punto 188 de sus conclusiones, habida cuenta, por un lado, de que esta cuestión no se planteó ante la Comisión durante el examen previo de la medida de que se trata y, por otro lado, de la jurisprudencia recordada en los apartados 198 y 199 de la presente sentencia, no puede reprocharse a la Comisión un incumplimiento de la obligación de motivación por no haberse referido específicamente a esta cuestión en la Decisión controvertida.
- 208 Lo mismo cabe decir, sustancialmente por las mismas razones, de la sexta alegación de Tempus, según la cual la Comisión no explicó en la Decisión controvertida la razón por la que los operadores de gestión de la demanda debían, para participar en las subastas, ofrecer la misma garantía que los productores de electricidad.
- 209 El considerando 26 de la Decisión controvertida explica que, para participar en las subastas, las unidades potenciales de producción o de gestión de la demanda deben constituir una fianza con el fin de acreditar la seriedad de su participación en las subastas y la realidad de su intención de suministrar una unidad operativa a más tardar al inicio del año de entrega. En la medida en que la cuestión de un eventual trato diferenciado de los operadores de gestión de la demanda en lo que concierne a la obligación de constituir una fianza no se planteó en la fase de examen previo, ni siquiera en las observaciones presentadas espontáneamente ante la Comisión, esta última no estaba obligada, para cumplir con la obligación de motivación, a exponer en la Decisión controvertida los motivos por los que no se apreciaba esa diferencia de trato.
- 210 Por último, en cuanto atañe a la cuestión de la falta de remuneración adicional en el mercado de capacidad en caso de limitación de las pérdidas de transporte y de distribución de la electricidad gracias a la gestión de la demanda, procede recordar que, en el considerando 140 de la Decisión controvertida, la Comisión estimó que, habida cuenta del objetivo perseguido por la medida de que se trata, la falta de remuneración adicional para los operadores de gestión de la demanda por este concepto estaba justificada. Si bien es relativamente sucinta, esta indicación bastaba para comprender los motivos por los que la Comisión no consideró que la falta de tal remuneración adicional podía suscitar dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida de que se trata con el mercado interior.
- 211 Según se desprende de la jurisprudencia recordada en el apartado 204 de la presente sentencia, la cuestión del cumplimiento de la obligación de motivación en lo que concierne a esta parte de la Decisión controvertida debe distinguirse de la cuestión de la fundamentación de dicha motivación. Pues bien, del apartado 187 de la presente sentencia se desprende que las alegaciones de Tempus relativas a esta última cuestión han sido desestimadas.
- 212 De cuanto antecede resulta que procede desestimar el segundo motivo, así como el recurso en su totalidad.

Costas

- 213 A tenor del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este último decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado o cuando, siendo fundado, dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio.
- 214 Según el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que se aplica al procedimiento de casación conforme a 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.
- 215 En el caso de autos, al haber sido desestimadas las pretensiones de Tempus y haber solicitado la Comisión su condena al pago de las costas correspondientes a los procedimientos sustanciados ante el

Tribunal General y el Tribunal de Justicia, procede condenar a Tempus al pago de las costas de dichos procedimientos. Dado que el Reino Unido no ha formulado observaciones sobre las costas, cargará con sus propias costas.

216 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que se aplica al procedimiento de casación conforme a su artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. En consecuencia, la República de Polonia, parte coadyuvante ante el Tribunal de Justicia, 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 15 de noviembre de 2018, Tempus Energy y Tempus Energy Technology/Comisión (T-793/14, EU:T:2018:790).**
- 2) **Desestimar el recurso en el asunto T-793/14.**
- 3) **Tempus Energy Ltd y Tempus Energy Technology Ltd cargarán, además de con sus propias costas, con aquellas en que haya incurrido la Comisión Europea en el marco de los procedimientos ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia.**
- 4) **La República de Polonia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: inglés.