



Bruselas, 25.7.2016  
C(2016) 4573 final

**DECISIÓN DE LA COMISIÓN**

**de 25.7.2016**

**RELATIVA A LA AYUDA ESTATAL  
SA.37185 (2015/C) (ex-2013/N)  
que España ha concedido y ejecutado parcialmente para la financiación del Centro de  
Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria de Antequera (CEATF)**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(El texto en lengua española es el único auténtico)

# DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 25.7.2016

## RELATIVA A LA AYUDA ESTATAL

SA.37185 (2015/C) (ex-2013/N)

que España ha concedido y ejecutado parcialmente para la financiación del Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria de Antequera (CEATF)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(El texto en lengua española es el único auténtico)

### VERSIÓN PÚBLICA

Este documento es un documento interno de la Comisión que se hace disponible exclusivamente con fines informativos.

## LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en particular su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos<sup>1</sup>, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

### 1. PROCEDIMIENTO

- (1) Por carta de 5 de agosto de 2013, España envió a la Comisión una notificación previa sobre una ayuda destinada a financiar el Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria de Antequera (en lo sucesivo, «CEATF»). La notificación fue registrada el 30 de septiembre de 2013. La Comisión solicitó información adicional mediante cartas de 28 de noviembre de 2013 y 28 de marzo, 25 de julio y 5 de diciembre de 2014, a las que las autoridades españolas respondieron mediante cartas de 6 de febrero, 20 de mayo y 15 de octubre de 2014 y 23 de enero de 2015.
- (2) Por carta de 23 de marzo de 2015, la Comisión notificó a España su Decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado con respecto a la citada medida.

---

<sup>1</sup> DO C 188 de 5.6.2015, p. 10.

- (3) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento (en lo sucesivo «la Decisión de incoación») se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea*<sup>2</sup>. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la ayuda.
- (4) A petición de la Comisión, el 28 de mayo de 2015 se celebró una reunión con las autoridades españolas. España presentó sus observaciones sobre la Decisión de incoación el 2 de julio de 2015. La Comisión solicitó información adicional por cartas de 8 de septiembre y 15 de octubre de 2015, así como de 15 de enero de 2016, a las que las autoridades españolas respondieron por cartas de 28 de septiembre, 13 de noviembre de 2015 y 21 de enero de 2016.
- (5) Los días 7, 9, 10, 16, 17 y 23 de julio de 2015, la Comisión recibió observaciones de 10 empresas del sector ferroviario, en concreto operadores ferroviarios, fabricantes de material ferroviario o empresas que facilitan instalaciones virtuales de ensayos o que prueban material.
- (6) La Comisión remitió estas observaciones a España mediante carta de 24 de septiembre de 2015, en respuesta a las cuales España presentó sus comentarios por carta de 14 de octubre de 2015.
- (7) Por último, el 26 de julio de 2013 las autoridades españolas presentaron el proyecto (en la forma notificada posteriormente a la Dirección General de Competencia el 30 de septiembre de 2013) a la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión como «proyecto principal» que había de financiarse en el marco del Programa Operativo Multirregional vigente en España en ese momento<sup>3</sup>. El proyecto fue retirado por las autoridades españolas por carta de 14 de abril de 2015.

## **2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA**

### **2.1. 2.1. Objetivo y descripción del proyecto CEATF**

- (8) La medida notificada se refiere a la financiación pública de una infraestructura de investigación diseñada como centro de pruebas para material rodante de alta velocidad y equipos afines. El objetivo del proyecto CEATF es contar con una infraestructura única en Europa en la que se puedan llevar a cabo los procesos obligatorios de prueba, validación y homologación de material rodante de alta velocidad.
- (9) El proyecto CEATF consiste en un circuito ferroviario en el que los trenes podrán circular a muy alta velocidad (hasta 520 km/h) y en las instalaciones auxiliares que hacen posible las tareas de investigación, homologación y puesta a punto del material ferroviario, así como de los elementos de infraestructura y superestructura. Concretamente, las instalaciones del CEATF permiten realizar investigación sobre dinámica ferroviaria, nuevas generaciones de tracción y frenado para trenes, y sistemas de señalización de la infraestructura ferroviaria.
- (10) El circuito ferroviario es un anillo de 58 km de longitud que cuenta con una recta de 9 km que permite alcanzar velocidades de hasta 520 km/h. El circuito incluye curvas de gran radio que, combinadas con un peralte específico, permiten alcanzar determinadas velocidades y aceleraciones laterales.

---

<sup>2</sup> Véase la nota 1.

<sup>3</sup> Programa operativo multirregional «Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) por y para el beneficio de las empresas. Fondo tecnológico», adoptado por la Comisión el 7 de diciembre de 2007 (Decisión C/2007/6316). El programa destina ayudas comunitarias a todas las regiones españolas incluidas en el marco de los objetivos de convergencia y de competitividad regional y empleo.

- (11) Las autoridades españolas indicaron que el circuito está concebido para ser utilizado en la homologación de tipo de material rodante hasta 520 km/h de velocidad máxima, que corresponde a la homologación de tipo en curvas gran radio y de muy gran radio<sup>4</sup>.
- (12) El circuito está también equipado con dos tramos de vía doble y plataformas que pueden utilizarse para la homologación de material rodante hasta una velocidad de 250 km/h<sup>5</sup> o inferior, así como para pruebas de infraestructura y superestructura.
- (13) El circuito está equipado con ramales conectados, que pueden utilizarse para la homologación de tipo en curvas de radio pequeño y muy pequeño.
- (14) Las instalaciones auxiliares incluyen un Centro Integral de Servicios Ferroviarios (en lo sucesivo, CISF), que cuenta con laboratorios, oficinas y salas de formación. Los laboratorios disponen de un taller multifuncional y una zona para la preparación de ensayos donde se montan y desmontan los equipos de los trenes y se desarrollan actividades de puesta a punto de los diferentes sistemas de a bordo y de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Una parte de esta zona se dedica a ensayos sobre el comportamiento óptimo del material rodante, con vistas a la validación y homologación futura de vehículos ferroviarios.
- (15) Las instalaciones auxiliares también incluyen vías de ensayos singulares, así como una subestación multitensión que suministra energía a los circuitos y un centro de control del tráfico.
- (16) La construcción y explotación del circuito debía ser objeto de un convenio de colaboración entre el sector público y el privado en el que participarían el ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias; véase el considerando 24) y un consorcio de empresas que sería inscrito como Sociedad de Propósito Específico (en lo sucesivo «SPE»)<sup>6</sup> y sería el responsable de la construcción del centro de ensayos y de su posterior explotación durante 25 años. El ADIF ha sido designado como propietario del CEATF.
- (17) Antes del anuncio de licitación, que fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 2 de julio de 2013<sup>7</sup>, las autoridades españolas indicaron que se celebraron reuniones con las empresas potencialmente interesadas y se llevaron a cabo encuestas coordinadas. Según las autoridades españolas, las respuestas confirmaron la existencia de un gran interés por parte del sector privado en la ejecución del proyecto<sup>8</sup>. Las empresas que mostraron mayor interés fueron las constructoras (40,43 % de los cuestionarios recibidos) y los fabricantes de material rodante (12,76 %). Dichas empresas también mostraron interés por participar en el proyecto y asumir riesgos, siempre que se dieran determinadas garantías en relación con sus

---

<sup>4</sup> Segundo escrito de las autoridades españolas, recibido y registrado el 20 de mayo de 2014, p. 12, confirmado en su escrito de 22 de enero de 2015.

<sup>5</sup> Como se indica en el apartado 2.3.1, el proyecto fue sometido a cambios técnicos en el diseño durante la fase de estudios previos de viabilidad hasta que alcanzó su forma definitiva en abril de 2013, cuando el ADIF lo presentó al Ministerio de Fomento.

<sup>6</sup> Véase la sección 2.4 de la Decisión de incoación, en la que se ofrece una descripción más detallada.

<sup>7</sup> *Boletín Oficial del Estado* (BOE) nº 157, de 2 de julio de 2013.

<sup>8</sup> Deloitte, «Conclusiones finales sobre los cuestionarios recibidos del proyecto para la promoción, construcción, mantenimiento, explotación y operación del anillo ferroviario de ADIF en Antequera bajo fórmulas de asociación público-privada», de 8 de octubre de 2012.

inversiones, ya que la información sobre rentabilidad de la que se disponía en el momento del estudio no bastaba para comprometerse en firme<sup>9</sup>.

- (18) Sin embargo, la primera convocatoria de licitación para la selección de la SPE fue anulada en octubre de 2013, puesto que ningún licitador manifestó interés en el proyecto. El proceso de selección de un licitador quedó suspendido a la espera de la decisión final de la Comisión sobre el proyecto.
- (19) Las autoridades españolas confirmaron que en el CEATF solo se llevarían a cabo actividades económicas. Si el ADIF o su filial «ADIF-Alta Velocidad» utilizasen el centro para sus propias pruebas, lo harían en las mismas condiciones que los demás usuarios durante los 25 años de vigencia del convenio.
- (20) Las autoridades españolas indicaron que actualmente funcionan tres centros de ensayos ferroviarios en Europa: Cerhenice (Velim) en Chequia, Wildenrath en Alemania y Valenciennes en Francia. Según ellas, estas instalaciones solo permiten realizar ensayos a velocidades inferiores (véase el cuadro 1).

	<b>Velim (Chequia)</b>	<b>Wegberg- Wildenrath (Alemania)</b>	<b>Valenciennes<sup>10</sup> (Francia)</b>	<b>TTCI-Puebla (Estados Unidos)</b>	<b>CEATF (España)</b>
Año de construcción	1963	1997	1999	1998	Aún no construido
Número de circuitos	2	5	4	4	1
Longitud (km)	3,9 y 13,3	de 0,4 a 6,1	de 1,6 a 2,7	de 5,6 a 21,7	9 de rectas 58 de anillo
Velocidad máxima (km/h)	210	160 (circuito grande)	110	265 (circuito grande)	520
Propietario	Instituto de Investigación Ferroviaria, filial del operador ferroviario nacional	Siemens	CEF SA (propiedad de Alstom en un 61 %)	Asociación Estadounidense de Ferrocarriles	Operador ferroviario nacional (ADIF)

**Cuadro 1:** Comparación entre los centros de ensayos ferroviarios existentes en Europa, el de Estados Unidos y el CEATF (fuente: autoridades españolas)

- (21) Las autoridades españolas indicaron que, para las pruebas en circuito, los fabricantes españoles de material rodante suelen utilizar las instalaciones de Velim y Wildenrath, aunque también el centro de ensayos TTCI de Puebla, en Estados Unidos.
- (22) Las pruebas de material rodante de alta velocidad se efectúan también en líneas ferroviarias explotadas comercialmente que están diseñadas para soportar una velocidad máxima de 350 km/h, llegándose a alcanzar en dichas pruebas velocidades de hasta 385 km/h, como lo requiere la normativa (un 10 % más de la velocidad nominal del tren). Las pruebas se llevan a cabo durante la noche, cuando no se efectúan servicios comerciales de transporte de viajeros.

## 2.2. Beneficiario

- (23) El ADIF, como propietario del Centro según lo previsto, ha solicitado financiación pública para la construcción del CEATF.

<sup>9</sup> Resumen del informe de Deloitte, reproducido en el escrito de las autoridades españolas de 22 de enero de 2015.

<sup>10</sup> Fuente: <http://www.c-e-f.fr/>

- (24) Creado en 2005, el ADIF es una empresa íntegramente propiedad del Estado y dependiente del Ministerio de Fomento. El ADIF es propietario de la infraestructura ferroviaria española y responsable de su gestión (construcción, mantenimiento, reparación y administración).
- (25) Una nueva empresa pública denominada «ADIF-Alta Velocidad» se creó mediante el Real Decreto-ley 15, de 13 de diciembre de 2013, sobre la reestructuración de ADIF<sup>11</sup>. En consecuencia, la sección responsable de la construcción y gestión de la red nacional de ferrocarril convencional (ADIF) es independiente de la sección responsable de la gestión de las líneas ferroviarias de alta velocidad (ADIF-Alta Velocidad).
- (26) Según las autoridades españolas, el ADIF se dedica a la construcción y gestión de infraestructuras ferroviarias (vías, estaciones y terminales de mercancías), la gestión del tráfico ferroviario, la distribución de capacidad entre los operadores ferroviarios, el cobro de tasas por el uso de la infraestructura, las estaciones y las terminales de mercancías y la explotación de sus propios activos (tales como una cartera de derechos de propiedad industrial e intelectual). Estas actividades tienen carácter económico. Otras actividades económicas incluyen el alquiler de espacio para tiendas, ferias comerciales, exposiciones, pabellones, promociones y muestras en sus estaciones<sup>12</sup>. Estas actividades representan el 99,97 % de los ingresos del ADIF. Sin embargo, las autoridades españolas señalaron que el ADIF también puede realizar otras actividades que, en su opinión, son de carácter no económico, por ejemplo investigación y desarrollo (I+D).

### **2.3. Descripción de la medida de ayuda**

#### *2.3.1. Diseño del proyecto, base jurídica y financiación*

- (27) En febrero de 2009, el Ministerio de Fomento encomendó al ADIF la tarea de estudiar opciones viables para crear una instalación de ensayos ferroviarios que permitiera realizar actividades de I+D+i destinadas a desarrollar soluciones avanzadas en el sector ferroviario de alta velocidad.
- (28) El 15 de diciembre de 2009, el ADIF y la Junta de Andalucía (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa) formalizaron un Protocolo de Intenciones que recoge el compromiso de ambas instituciones de crear el Centro de Tecnologías Ferroviarias (CTF)<sup>13</sup> en el Parque Tecnológico de Andalucía y una instalación de ensayos ferroviarios, el CEATF, en la provincia de Málaga.
- (29) La primera versión del proyecto, que fue presentada al Ministerio de Fomento el 1 de junio de 2010, contemplaba la construcción de un circuito principal en forma de anillo de 57 km de longitud para trenes de alta velocidad (con velocidad máxima de ensayo de 450 km/h) y dos circuitos secundarios (20 y 5 km de longitud) para someter a prueba metros y tranvías (con una velocidad máxima de 220 km/h). Se analizaron distintas opciones de diseño y ubicación del circuito principal. El primer documento presentaba cuatro alternativas para el circuito principal y dos para los circuitos secundarios, y se redactó para iniciar la evaluación de impacto ambiental del proyecto.

---

<sup>11</sup> Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, publicada en el BOE n.º 299, de 14 de diciembre de 2013.

<sup>12</sup> Gestionadas comercialmente por el Departamento de Estaciones de Viajeros del ADIF (fuente: [www.adif.es](http://www.adif.es)).

<sup>13</sup> Conglomerado de empresas de tecnología ferroviaria que operan en la misma región, véase el considerando 12 de la Decisión de incoación.

- (30) Paralelamente a los estudios del ADIF destinados a definir la opción más adecuada para la construcción de un centro de ensayos ferroviarios de alta velocidad, España incluyó propuestas relativas a tal proyecto en el Programa Operativo de España (en virtud del Reglamento nº 1083/2006 del Consejo<sup>14</sup>) para obtener financiación con cargo a los fondos del FEDER<sup>15</sup>.
- (31) El 1 de diciembre de 2010, el ADIF aprobó provisionalmente el «Estudio Informativo de las Instalaciones de Ensayos y Experimentación asociadas al Centro de Tecnologías Ferroviarias de ADIF en Málaga». El documento analizaba, mediante diversos criterios, dos alternativas para el circuito principal (1A y 1B) y dos alternativas para el secundario (1B1 y 1B2). El documento concluía que las alternativas 1B y 1B1 eran las más apropiadas.
- (32) El 27 de diciembre de 2010, el Ministerio de Ciencia e Innovación y el ADIF firmaron un convenio de colaboración para financiar la construcción y equipamiento de un centro de tecnología de alta velocidad ferroviaria. En particular, el Estado se comprometía a otorgar financiación mediante préstamos y una subvención. Esta financiación se consideró como «anticipo» con cargo a los fondos del FEDER<sup>16</sup>.
- (33) En enero de 2011 el ADIF comenzó a recibir transferencias del Estado. Según las autoridades españolas<sup>17</sup>, estos anticipos se destinaron, en parte, a la realización de estudios de viabilidad y, en parte, a la construcción de laboratorios (el CISF) en la comarca de Antequera, lugar en el que se preveía construir el proyecto del CEATF.
- (34) Tras un largo proceso consultivo y administrativo, y tras algunas observaciones durante las primeras consultas públicas, el ADIF decidió reconsiderar la magnitud del proyecto. En los documentos se introdujo y analizó más a fondo una nueva alternativa (1C), consistente en un circuito en el que los trenes podrían alcanzar una velocidad de 520 km/h en el tramo recto, y en la eliminación de los circuitos secundarios (sustituyéndolos por dos tramos de vías conectadas con los circuitos principales).
- (35) El ADIF procedió a un examen adicional y redactó el «Proyecto Básico de las Instalaciones de Ensayo y Experimentación del Centro de Tecnologías Ferroviarias de Adif en Málaga. Circuito principal, secundario y conexiones». Este documento, basado en la alternativa 1C, presentaba el proyecto reelaborado, tal como se describe en la sección 2.1. El proyecto se presentó a la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento, que el 8 de abril de 2013 decidió someterlo a consulta pública<sup>18</sup>.
- (36) A raíz de la consulta pública, el 27 de junio de 2013 el proyecto fue aprobado por el Ministerio de Fomento (Dirección General de Ferrocarriles), supeditado a la aprobación final del Consejo de Ministros.

---

<sup>14</sup> Reglamento nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999, DO L 210 de 31.7.2006, p. 25.

<sup>15</sup> Acta de la reunión del Comité de seguimiento del programa operativo de I+D+i por y para el beneficio de las empresas. Fondo Tecnológico 2007-2013, de 11 de junio de 2010. El Comité está presidido por el director general del FEDER del Ministerio de Economía y a él asisten representantes de los participantes en el programa operativo (tanto administraciones públicas como empresas) y de la Comisión.

<sup>16</sup> Las autoridades españolas presentaron el texto del convenio por correo electrónico de 2 de julio de 2015.

<sup>17</sup> Correos electrónicos de las autoridades españolas de 1 y 8 de junio de 2015 confirmados en la carta de 13 de noviembre de 2015, p. 5, y sus anexos.

<sup>18</sup> Publicada en el BOE de 17 de abril de 2013.

(37) El 28 de junio de 2013, el Consejo de Ministros aprobó formalmente el proyecto<sup>19</sup> y su financiación y autorizó al Ministerio de Fomento a publicar, a través del ADIF, la licitación para la construcción y explotación del CEATF<sup>20</sup>.

(38) En consecuencia, la financiación del proyecto notificado se basó, en primer lugar, en el convenio de 27 de diciembre de 2010 y, posteriormente, en la Decisión del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013.

### 2.3.2. Instrumento de ayuda

(39) Con arreglo a la Decisión de 28 de junio de 2013, el coste total del proyecto asciende a 358,6 millones EUR<sup>21</sup>. Se ha previsto que toda la financiación pública proceda del Ministerio de Economía y Competitividad distribuida de la siguiente forma:

- a) 99,6 millones EUR en forma de préstamo (91,3 millones EUR procedentes del Convenio INNVENTA 2010, 1,7 millones EUR del programa INNPLANTA 2010 y 6,6 millones EUR del programa INNPLANTA 2011)<sup>22</sup>.
- b) 259 millones EUR en forma de subvención con cargo al presupuesto general del Estado en concepto de «anticipo» del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (253,2 millones EUR procedentes del Convenio INNVENTA 2010, 3,9 millones EUR mediante convocatorias del programa INNPLANTA 2010 y 1,9 millones EUR del programa INNPLANTA 2011).

(40) Con respecto a los préstamos concedidos al ADIF para el proyecto descrito en el considerando 39.a) anterior, las autoridades españolas facilitaron el siguiente desglose:

PROGRAMA	TIPO DE INTERÉS	PERÍODO DE REEMBOLSO	IMPORTE MÁXIMO (millones EUR)
INNVENTA 2010	1,17 %	2016-2024	91,3
INNPLANTA 2010	1,17 %	2015-2025	1,7
INNPLANTA 2011	0,00 %	2014-2018	0,8
	3,06 %	2015-2025	5,8
			<b>99,6</b>

Cuadro 2: Estructura y reembolso de los préstamos del proyecto CEATF (fuente: autoridades españolas)

(41) Los préstamos se remunerarán a tipos diferentes en función de los tramos y de los programas en virtud de los que se conceden.

(42) Con el fin de comparar los tipos de interés de dichos préstamos con los tipos reales de mercado, las autoridades españolas facilitaron una lista de los préstamos

<sup>19</sup> De conformidad con las características técnicas enumeradas como definitivas (velocidad máxima, número y forma de los circuitos, ubicación y tipo de material rodante que se someta a ensayos).

<sup>20</sup> Resolución del Departamento de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda por la que se aprueba el proyecto y se presentan sus objetivos y las siguientes etapas. Véase el considerando 10 de la Decisión de incoación.

<sup>21</sup> El importe exacto de 358 552 309,00 EUR se redondea hasta 358,6 millones EUR; véase la Decisión del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013.

[http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/\\$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement](http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement)

<sup>22</sup> Fuente: p. 85 del memorando de notificación (septiembre de 2013) completado mediante un correo electrónico de 2 de julio de 2015 y una carta de 13 de noviembre de 2015. La estructura de la financiación en forma de subvención (calificada como «anticipo de subvención») y préstamos se deriva del convenio firmado en 2010, pero el presupuesto se actualizó tras la decisión de 28 de junio de 2013.



comerciales concedidos a ADIF y ADIF-Alta Velocidad durante los últimos 5 años, junto con sus condiciones<sup>23</sup> (salvo el BEI):

- a) En 2010, se concedieron 7 préstamos al ADIF: 3 a un tipo fijo de entre el 4,036 % y el 4,580 %, y los 4 restantes a un tipo variable calculado sobre el Euribor a entre 3 y 12 meses al que se aplicó un margen de 100 a 170 puntos básicos, en función de la duración del préstamo.
- b) En 2011, se concedieron 11 préstamos al ADIF a un tipo variable calculado sobre el Euribor a entre 3 y 6 meses a los que se aplicó un margen de 210 a 250 puntos básicos, en función de la duración del préstamo. Por ejemplo, el 8 de abril de 2011, se concedió al ADIF un préstamo de 75 millones EUR con una duración de 7 años a interés variable, calculado sobre el Euribor a 6 meses al que se aplicó un margen de 230 puntos básicos (con 3 años de período de gracia y reembolso semestral).
- c) La Comisión observa que el margen de puntos básicos aplicado a los préstamos concedidos al ADIF aumentó en 2013 y 2014 hasta un máximo de 450<sup>24</sup>.

### 2.3.3. Fondos ya concedidos al ADIF

- (43) Las autoridades españolas también indicaron que, hasta noviembre de 2015, el ADIF había recibido un importe total neto de 139,9 millones EUR que incluye «anticipos de subvenciones» y préstamos. Los cuadros 3, 4 y 5 siguientes detallan la financiación recibida por el ADIF desde enero de 2011:

	INNVENTA	INNPLANTA 2010	INNPLANTA 2011	TOTAL (millones EUR)
<b>Anticipos de subvenciones</b>	130,0	3,9	1,25	<b>135,2</b>
<b>Préstamos</b>	-	1,7	3,0	<b>4,7</b>
<b>TOTAL</b>	130,0	5,6	4,2	<b>139,9</b>

Cuadro 3: Actualización de importes recibidos por el ADIF - Noviembre de 2015 (fuente: autoridades españolas)

ANTICIPOS DE SUBVENCIONES				
	Fecha	Actividad		Importe (en EUR)
Convenio Innventa				
(1)	17.1.2011			30 000 000
(2)	17.1.2012			100 000 000
			<b>Total Innventa (1+2)</b>	<b>130 000 000</b>
Programa Innplanta 2010				
(3)	17.1.2011	Act 2		3 023 790
(4)	11.1.2012	Act 2		966 210
(5)	28.2.2013	Act 2	<i>reembolso</i>	-25 084
			<b>Total Innplanta 2010 (3+4+5)</b>	<b>3 964 916</b>
Programa Innplanta 2011				
(6)	2.5.2012	Act 16		161 000

<sup>23</sup> En la lista figuraban todos los préstamos obtenidos por ADIF y ADIF-Alta Velocidad, pero con efecto a partir del 1 de enero de 2013, fecha en la que el ADIF se dividió en ADIF y ADIF-Alta Velocidad. Los activos del circuito ferroviario se han mantenido dentro del ADIF.

<sup>24</sup> En 2012, el tipo de interés fijo era del 4,884 % y el tipo variable se calculó sobre el Euribor a entre 3 y 6 meses, al que se aplicó un margen de 275 a 400 puntos básicos, en función de la duración del préstamo. En 2013, el tipo fijo era del 6,28 % y el variable se calculó sobre el Euribor a 6 meses, al que se aplicó un margen de 400 a 450 puntos básicos, en función del importe del préstamo.

ANTICIPOS DE SUBVENCIONES				
	Fecha	Actividad		Importe (en EUR)
(7)	13.2.2013	Act 16		857 500
(8)	10.1.2014	Act 16		857 500
(9)	16.7.2014	Act 16	<i>reembolso</i>	- 627 591
			<b>Total Innplanta 2011 (6+7+8+9)</b>	<b>1 248 409</b>
(10)	<b>Total de todos los programas desembolsado (1+2+3+4+6+7+8)</b>			<b>135 866 000</b>
(11)	<b>Total de todos los programas reembolsado (5+9)</b>			<b>- 652 675</b>
	<b>Total de todos los programas restante (neto) (10+11)</b>			<b>135 213 325,00</b>

Cuadro 4: Detalles de los tramos de subvención (fuente: autoridades españolas)

PRÉSTAMOS					
	Fecha	Actividad	Tipo de interés		Importe (en EUR)
Convenio Innventa					
				<b>Total</b>	<b>00</b>
Programa Innplanta 2010					
(1)	17.1.2011	Act 2	1,17 %		1 295 910
(2)	11.1.2012	Act 2	1,17 %		414 090
(3)	28.2.2013	Act 2	1,17 %	<i>reembolso</i>	-10 750
				<b>Total Innplanta 2010 (1+2+3)</b>	<b>1 699 250</b>
Programa Innplanta 2011					
(4)	2.5.2012	Act 13	3,06 %		236 000
(5)	13.2.2013	Act 13	3,06 %		5 087 000
(6)	27.11.2013	Act 13	3,06 %	<i>reembolso</i>	- 2 839 388
(7)	2.5.2012	Act 16	3,06 %		69 000
(8)	13.2.2013	Act 16	3,06 %		367 500
(9)	10.1.2014	Act 16	3,06 %		367 500
(10)	16.7.2014	Act 16	3,06 %	<i>reembolso</i>	- 268 467
				<b>Total Innplanta 2011 (4+5+6+7+8+9+10)</b>	<b>3 019 145</b>
(11)	<b>Total de todos los programas desembolsado (1+2+3+4+6+7+8)</b>				<b>7 837 000</b>
(12)	<b>Total de todos los programas reembolsado (5+9)</b>				<b>- 3 118 605</b>
	<b>Total de todos los programas restante (neto) (10+11)</b>				<b>4 718 395</b>

Cuadro 5: Detalles de los tramos de los préstamos y tipos de interés aplicables (fuente: autoridades españolas)

- (44) El importe total<sup>25</sup> desembolsado por el Estado español al ADIF es de 143 703 000 EUR (135 866 000 EUR en subvenciones y 7 837 000 EUR en préstamos). La Comisión constata que en el período 2011-2014, de acuerdo con la información facilitada por las autoridades españolas, el ADIF ya reembolsó 652 675 EUR correspondientes a subvenciones y 3 118 605 EUR correspondientes a préstamos. De acuerdo con las autoridades españolas, 139 931 720 EUR (netos) siguen pendientes, incluidos 135 213 325 EUR en subvenciones y 4 718 395 EUR en préstamos. Las

<sup>25</sup> La cifra de 139 931 720 es neta del reembolso parcial de préstamos y subvenciones.

autoridades españolas indicaron que, de esa cantidad, el ADIF ya ha gastado 20,46 millones EUR<sup>26</sup>.

- (45) En el marco de la investigación formal, las autoridades españolas confirmaron que los 20,46 millones EUR ya gastados procedían de los programas ya citados (INNVENTA 2010 e INNPLANTA 2010 y 2011) y que ningún gasto ha sido cubierto por recursos del ADIF procedentes de sus actividades económicas. Además, transmitieron una lista de los contratos firmados y de las obras ejecutadas (véase el considerando 33, relativo a las obras realizadas). Cada contrato se clasificó en función de su objeto y del componente del proyecto general en relación con el cual se había celebrado. El ADIF gastó 6,54 millones EUR en la realización de estudios y trabajos preparatorios para los circuitos de ensayos y 13,92 millones EUR para la construcción y el equipamiento del CSIF.

### 3. DECISIÓN DE INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (46) En su Decisión de incoación, la Comisión expresó dudas en lo relativo a:

a) La supuesta ausencia de ayuda:

- Por lo que se refiere al ADIF. A este respecto, la Comisión observó que el ADIF es una empresa pública que ejerce tanto actividades económicas como no económicas y recibe financiación pública del Ministerio de Economía y Competitividad (fondos estatales). Habida cuenta de que la ayuda se concedió al ADIF para el desempeño de actividades económicas (alquiler de instalaciones a terceros, véase el considerando 19) y de que el ADIF ha sido designado propietario de la infraestructura al margen de cualquier proceso de licitación, la medida parecía constituir ayuda estatal al ADIF a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado.
- Por lo que se refiere a la SPE. Si bien podría suponerse la inexistencia de ayuda estatal si la licitación permitiese que la oferta económicamente más ventajosa igualase el valor de la concesión, la licitación publicada en julio de 2013 fue declarada desierta y desde entonces no se ha puesto en marcha ningún otro procedimiento de selección competitiva. Por tanto, la Decisión de incoación expresaba dudas sobre la presencia de ayuda a este respecto<sup>27</sup>.
- Por lo que se refiere a los usuarios del CEATF. Aunque la infraestructura estaría abierta a todos los posibles usuarios, la ausencia de un plan de negocio viable llevó a la Comisión a plantear dudas en cuanto a si los precios de acceso previstos reflejarían de manera efectiva los precios de mercado.

b) La legalidad de la ayuda:

- Sobre la base de la información disponible en la fecha en que se adoptó la Decisión de incoación, la Comisión señaló que antes de que se le notificase la medida ya se habían gastado 19,8 millones EUR, e inquirió

<sup>26</sup> 19,8 millones EUR mencionados en la carta de 20 de mayo de 2014, anexo II «consecuencias negativas de la no realización del proyecto», p. 10. Actualizado a 20,46 millones EUR en el escrito de las autoridades españolas de 28 de septiembre de 2015.

<sup>27</sup> Véase el considerando 43 de la Decisión de incoación.

sobre el carácter privado o público de los recursos empleados para los trabajos realizados antes de la notificación de la medida.

- c) La compatibilidad de dicha financiación con el Marco de la Comisión sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (en lo sucesivo, el «Marco de I+D+i»)<sup>28</sup>:
- La Comisión expresó dudas en cuanto a la contribución del proyecto a un objetivo bien definido de interés común, su necesidad y idoneidad, el efecto incentivador de la ayuda y su proporcionalidad. Además, indicó que no podía descartarse la existencia de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio.

#### **4. OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS**

- (47) Como se menciona en el considerando 5, un total de 10 empresas del sector ferroviario presentaron sus observaciones durante el procedimiento de investigación formal.
- (48) En primer lugar, la mayoría de ellas cuestionaron que existiera demanda para un centro de ensayos que opere a tan alta velocidad (es decir, por encima de 385 km/h). Señalaron que en la actualidad el sector del ferrocarril de alta velocidad en Europa se limita a 320/350 km/h<sup>29</sup>. Según un operador ferroviario, la velocidad de 300 km/h representa un equilibrio óptimo entre el consumo de energía y el tiempo de viaje en términos de eficacia del mercado.
- (49) Desde un punto de vista técnico, dos empresas indicaron que las líneas de alta velocidad son ahora vías con balasto que permiten que el material rodante circule a una velocidad máxima de 350 km/h. Un incremento significativo de la velocidad comercial exigiría modificar la infraestructura y reemplazar las vías existentes por losas de hormigón, lo que implicaría incurrir en costes de inversión y funcionamiento prohibitivos. Dado que los costes de explotación y mantenimiento de las vías comerciales se incrementan con el aumento de la velocidad, el consiguiente encarecimiento de los precios de los billetes para los viajeros haría que las operaciones no pudiesen competir con el transporte aéreo.
- (50) En segundo lugar, por lo que se refiere a los ensayos en sí mismos, un fabricante de material rodante subrayó que aun cuando esas instalaciones permiten realizar ensayos avanzados, validaciones y homologaciones del material rodante de alta velocidad y elementos de infraestructura y superestructura, algunas pruebas específicas pueden realizarse mejor directamente con ferrocarriles comerciales, es decir, en la infraestructura real. Además, otro fabricante de material rodante indicó que los trenes fabricados se someten a pruebas adicionales en la red convencional del país de destino. Ambas observaciones ilustran la falta de demanda.
- (51) Además, una empresa que provee entornos de ensayos indica que ya pueden llevarse a cabo ensayos virtuales a través de plataformas informáticas avanzadas, que podrían ser una solución rentable para los futuros ensayos de alta velocidad, puesto que se evitarían los costes de explotación y mantenimiento de instalaciones físicas de ensayos, con lo que se reducirían claramente los presupuestos de I+D de las empresas ferroviarias.

---

<sup>28</sup> DO C 198 de 27.6.2014, p. 1.

<sup>29</sup> Una velocidad comercial de hasta 350 km/h exigiría realizar pruebas a una velocidad máxima de 385 km/h.

- (52) En tercer lugar, solo una empresa, que también se dedica al ensayo de materiales, estimó que el CEATF sería una oportunidad para llevar a cabo nuevos proyectos de desarrollo. Otras dos empresas indicaron que en caso de que se construyeran las instalaciones, las usarían.
- (53) Una de estas dos empresas declaró que disponer de un centro de ensayos podría constituir una ventaja competitiva para los fabricantes españoles de material rodante establecidos en el territorio nacional.
- (54) En cuarto lugar, por lo que se refiere a la construcción y explotación del centro, algunas partes interesadas pusieron de relieve que se necesitaría una justificación comercial clara y convincente para avanzar con un proyecto de este tipo. Muchas de las observaciones subrayaron también la necesidad de que, en caso de que se cree y sea operativo, el centro ofrezca acceso abierto y no discriminatorio en condiciones de mercado.
- (55) Por último, varios terceros interesados presentaron observaciones relativas a la localización geográfica del CEATF, subrayando que el sur de España está lejos de la gran mayoría de las empresas ferroviarias y fabricantes de material rodante. Esta localización conlleva importantes riesgos y costes, ya que el transporte de prototipos de trenes es muy costoso, lo que inevitablemente da una ventaja a los fabricantes españoles de material rodante.

## **5. COMENTARIOS DE ESPAÑA**

### **5.1. Existencia de ayuda**

- (56) Las autoridades españolas revisaron parcialmente su posición en cuanto a la existencia de ayuda, en especial por lo que se refiere al posible falseamiento de la competencia derivado de la misma. Señalaron que sería posible delimitar 3 segmentos de ensayos de velocidad en los que el proyecto del CEATF podría competir, o no, con otras instalaciones situadas en la Unión Europea:
- a) Ensayos a velocidades inferiores a 210 km/h: las autoridades españolas confirmaron que la realización de dichos ensayos en el CEATF podría competir con los realizados en otras instalaciones europeas. Sin embargo, en su opinión, el CEATF no tendría ninguna ventaja para efectuar dichos ensayos, dado que los costes fijos de explotación y mantenimiento en Antequera serían demasiado elevados en comparación con otros centros diseñados para operar a tales velocidades.
  - b) Ensayos a velocidades de entre 210 y 385 km/h: las autoridades españolas reconocieron que podría haber competencia en este segmento entre los ensayos realizados en el CEATF y los efectuados en vías férreas comerciales ya existentes. Sin embargo, indicaron que estos ensayos solo representan una pequeña parte de todas las pruebas relativas a los elementos de infraestructura y superestructura de vía, material rodante y sus interacciones. Tales ensayos se limitarían, por tanto, a determinados tipos de material rodante probado en condiciones «clásicas» de uso. Además, como ya se señaló anteriormente, las autoridades españolas indicaron que los costes de los ensayos en las instalaciones del CEATF serían demasiado elevados para ser competitivos.
  - c) Ensayos a velocidades superiores a 385 km/h: las autoridades españolas sostienen que, dado que no existe un mercado para ensayos a tales velocidades,

no debe considerarse ayuda la parte de la financiación correspondiente a la construcción de la instalación para ensayos por encima de 385 km/h.

- (57) Las autoridades españolas insistieron en que esa distinción entre ensayos a diferentes velocidades debería considerarse teórica puesto que, en la práctica, la posibilidad de llevar a cabo en el CEATF ensayos por debajo de 210 km/h o entre 210 y 385 km/h se vería limitada por los altos costes de mantenimiento y de explotación.
- (58) En conclusión, al reconsiderar parcialmente su posición inicial en lo que se refiere a la existencia de ayuda, España estima que solo se debe considerar ayuda y, por tanto, solo se debe evaluar con arreglo al Marco de I+D+i, la financiación de la construcción de los elementos del CEATF que permiten realizar ensayos por debajo de 385 km/h. En su escrito de 2 de julio de 2015, las autoridades españolas presentaron una evaluación e indicaron que estos costes representarían el 25,1 % de los costes del proyecto, y ascenderían a 90,2 millones EUR, IVA excluido. Por tanto, estimaron que la sección del CEATF dedicada a ensayos a velocidades superiores a 385 km/h, que supone 240,6 millones EUR, no debería considerarse ayuda<sup>30</sup>.

## 5.2. Compatibilidad

- (59) En sus comentarios, las autoridades españolas reiteran asimismo su posición sobre la compatibilidad de la ayuda estatal:
- Las instalaciones del CEATF contribuirían a la consecución de un objetivo de interés común, dado que, al incrementar las inversiones en I+D+i, encajarían en el Programa Operativo de Crecimiento Inteligente para España, aprobado en febrero de 2015<sup>31</sup> y uno de cuyos objetivos es mejorar las infraestructuras de I+D+i para reforzar la capacidad del país para innovar. Según las autoridades españolas, el país posee la mayor red de alta velocidad de Europa y la instalación de ensayos podría contribuir a la consecución de nuevos avances tecnológicos.
  - Las autoridades españolas justifican la necesidad de conceder ayuda estatal a este proyecto por la naturaleza multidisciplinaria de los ensayos técnicos llevados a cabo. A su entender, debido al diverso ámbito de actividades de las empresas participantes (por ejemplo, obras de ingeniería civil, comunicación, señalización, tracción y material rodante), ninguna de ellas podría alcanzar la masa crítica o tener la capacidad financiera necesaria para realizar una inversión comparable a la que requiere el CEATF y poder atraer y reunir a otras empresas. Por lo que se refiere a la financiación del proyecto y la existencia de una deficiencia del mercado en forma de información imperfecta y asimétrica, las autoridades españolas confirman que no se dispone de ninguna fuente de financiación distinta de la financiación pública para la construcción del CEATF, teniendo en cuenta los estudios de rentabilidad realizados por el ADIF.
  - A la luz de lo anterior, España confirmó que la medida de ayuda es adecuada, puesto que no se dispone de ningún otro instrumento de ayuda adecuado distinto de la financiación pública, debido a que los flujos de caja del proyecto

<sup>30</sup> Como las autoridades españolas admiten la existencia de costes adicionales que son comunes a ambas partes de las instalaciones del CEATF y no pueden ser separados ni asignados con precisión a cada una de dichas partes, no debe considerarse que estos valores constituyen una asignación precisa de costes.

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/announcements/new-eu-regional-funds-programme-will-transform-spain-smarter-and-more-competitive-economy\\_en](https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/announcements/new-eu-regional-funds-programme-will-transform-spain-smarter-and-more-competitive-economy_en).

solo cubrirían el 8,13 % de la inversión (es decir, el déficit de financiación sería del 91,87 %). La situación del flujo de caja explica también que fracasara la primera licitación para la selección de la SPE, pues las empresas estimaron que el flujo de caja era insuficiente para financiar la inversión inicial.

- d) Según las autoridades españolas, la ayuda tiene un efecto incentivador. España insistió en que, pese a que el análisis económico del proyecto revela un valor actual neto (en lo sucesivo, «VAN») negativo de -362,5 millones EUR, desde un punto de vista socioeconómico se obtendría un VAN positivo de 17,3 millones EUR (teniendo en cuenta los puestos de trabajo creados y otras actividades inducidas por el establecimiento del CEATF en la región).
  - e) Las autoridades españolas indicaron que para calcular el importe de la ayuda estatal y la intensidad máxima de ayuda aplicable al proyecto, únicamente debe tenerse en cuenta la parte de la inversión en el proyecto que podría competir eficazmente con otras instalaciones (es decir, 90,2 millones EUR en su opinión). Como se menciona en el considerando 58, las autoridades españolas consideran que esta parte representa el 25,1 % de la inversión total. En su opinión, como la intensidad de la ayuda permitida para una infraestructura de investigación que lleve a cabo una actividad económica es del 60 %, conforme a lo indicado en el punto 89 del Marco de I+D+i, el ADIF solo tendría que aportar un 10 % de la inversión ( $0,4 \times 25,1 \% = 10 \%$ ). A pesar de ello, indican que, al aportar directamente 39,2 millones EUR, el ADIF garantizaría una mayor financiación, equivalente al 20 % de la parte no abarcada por los ingresos generados por el proyecto, mediante un crédito concedido a un interés del 1,17 %. Por otra parte, según las autoridades españolas, los procedimientos de licitación y contratación garantizan que la ayuda se circunscriba al mínimo. Por tanto, estiman que la ayuda es proporcional y se limita al mínimo necesario.
  - f) En opinión de las autoridades españolas, los efectos negativos sobre la competencia y el comercio se evitarán debido a las desventajas competitivas relativas del CEATF derivadas de sus elevados costes de explotación y mantenimiento para ensayos a velocidades inferiores a 210 km/h. Dado que los costes de explotación y mantenimiento de las líneas de alta velocidad son el triple de los de una línea convencional, el CEATF quedaría, de hecho, excluido del mercado de este tipo de ensayos.
  - g) España garantiza que la ayuda cumplirá todos los requisitos de transparencia establecidos en la normativa vigente de la Unión.
- (60) Como se indica en el considerando 6, el 24 de septiembre de 2015 se remitieron a las autoridades españolas las observaciones recibidas de los terceros interesados. En su respuesta de 14 de octubre de 2015, las autoridades españolas señalaron que dichas observaciones eran de carácter muy general por lo que se refiere a la perspectiva de utilizar las instalaciones del CEATF y se basaban en la idea que cada empresa tiene de la evolución del mercado de ensayos ferroviarios.

## **6. EVALUACIÓN DE LA AYUDA**

### **6.1. Existencia de ayuda**

- (61) El artículo 107, apartado 1, del Tratado establece que «serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre

Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

- (62) La Comisión considerará si los fondos concedidos al ADIF sobre la base del convenio de 27 de diciembre de 2010, así como la financiación total concedida para el proyecto sobre la base de la Decisión del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, constituyen ayuda.

#### 6.1.1. *Actividad económica*

- (63) Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una empresa es una entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación<sup>32</sup>. Así pues, la clasificación de una entidad concreta como empresa depende totalmente de la naturaleza de sus actividades.
- (64) En 1999 el Tribunal General reconoció que «la puesta a disposición de terceros de infraestructuras por parte de las entidades encargadas de gestionarlas» puede constituir una actividad económica<sup>33</sup>. Así pues, está claro que la construcción de una infraestructura que es objeto de explotación comercial constituye una actividad económica<sup>34</sup>.
- (65) En el presente asunto, la construcción del CEATF está directamente relacionada con su explotación y las autoridades españolas confirmaron que las actividades de ensayo que se llevarán a cabo en el centro son de carácter económico. Estas actividades implican, en efecto, servicios que serán ofrecidos en el mercado.
- (66) Por tanto, la Comisión considera que la construcción y explotación del CEATF son actividades económicas.

#### 6.1.2. *Recursos estatales*

- (67) El proyecto se financia mediante subvenciones y préstamos del Ministerio de Economía y Competitividad. Se trata de fondos estatales.

#### 6.1.3. *Ventaja económica selectiva*

##### 6.1.3.1. A favor del ADIF

- (68) La medida se concede a una única empresa, el ADIF<sup>35</sup>, y por lo tanto es selectiva.
- (69) Al contribuir a la financiación del CEATF mediante préstamos y anticipos de subvenciones, la medida concede una ventaja al ADIF.
- (70) En primer lugar, los anticipos de subvenciones constituyen una transferencia directa de recursos estatales al ADIF lo que supone claramente una ventaja económica.

---

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, apartado 74; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze y otros, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, apartado 107.

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal General de 12 de diciembre de 2000, Aéroports de Paris / Comisión (T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290), confirmada en casación por la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2002, Aéroports de Paris / Comisión, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, apartados 75 a 80.

<sup>34</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia, de 19 de diciembre de 2012, Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle / Comisión, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, apartados 43 y 44, y sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, apartado 42.

<sup>35</sup> El ADIF, como propietario de una infraestructura diseñada para ser utilizada en actividades económicas, se considera «empresa» a efectos de las ayudas estatales. Las autoridades españolas no negaron este hecho en el curso de la investigación formal.



- (71) En segundo lugar, por lo que se refiere a los préstamos concedidos al ADIF, es preciso determinar si el tipo de interés corresponde al tipo de interés del mercado.
- (72) La Comunicación relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización<sup>36</sup> (en lo sucesivo, «la Comunicación de 2008») sirve como referencia sobre los tipos de mercado aplicables a los préstamos. En su respuesta de noviembre de 2015, las autoridades españolas indicaron que habían seguido este método y aplicaron un margen de 100 puntos al tipo aplicable en España. A continuación estimaron el importe de los intereses ahorrados gracias a la diferencia entre el tipo de mercado y el tipo de interés del programa, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada préstamo (amortización, duración y período de gracia). Concluyeron que los tipos de mercado aplicables a los tramos desembolsados en el marco del programa Innplanta 2010 son superiores al tipo de interés aplicado por el programa, pero inferiores a los tipos de mercado aplicables a los tramos desembolsados en el marco del programa Innplanta 2011 (3,06 %)<sup>37</sup>.
- (73) Los márgenes aplicados a los tipos calculados con arreglo a la Comunicación de 2008 dependen de la calificación de la empresa y del nivel de garantía ofrecido. A este respecto, la Comisión señala que la calificación del ADIF está intrínsecamente vinculada a la calificación del Estado español<sup>38</sup>. Además, la Comisión observa que las autoridades españolas no facilitaron información específica por lo que respecta a las garantías de los préstamos obtenidos en virtud de los diferentes programas. En el cuadro 6 se observa claramente que en algún momento durante el primer semestre de 2012, la calificación del ADIF fue rebajada de «A» a «B». Las autoridades españolas aplicaron un margen de 100 puntos básicos a la totalidad de los préstamos concedidos al ADIF. Hay que señalar que para una empresa con una calificación «A», tal margen supone un bajo nivel de garantías, mientras que para una con calificación «B», sin embargo, un margen de 100 puntos básicos implica un nivel normal de garantías (en lugar de un nivel bajo).
- (74) En el transcurso del procedimiento de investigación formal, la Comisión pidió a las autoridades españolas que facilitaran información sobre los préstamos que el ADIF obtuvo en el mercado entre el 20 de julio de 2010 y el 20 de julio de 2015 (excluyendo el BEI). Las autoridades españolas facilitaron una lista de los préstamos comerciales concedidos a ADIF y a ADIF Alta Velocidad durante los últimos 5 años, junto con sus condiciones asociadas<sup>39</sup> (salvo el BEI)<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> DO C 14 de 19.1.2008, p. 6.

<sup>37</sup> El tipo de base, al que se añaden 100 puntos básicos como margen mínimo según la Comunicación de 2008, era del 2,49 % en enero de 2011, del 3,07 % en enero de 2012, del 2,67 % en mayo de 2012, del 1,66 % en febrero de 2013 y del 1,53 % en enero de 2014.

<sup>38</sup> <https://www.moody.com/credit-ratings/Administrador-de-Infraestruct-Ferrovias-credit-rating-3010>. La calificación crediticia del ADIF se ha establecido en relación con la del Estado español.

<sup>39</sup> Enumeraron todos los préstamos obtenidos por ADIF y ADIF-Alta Velocidad pero, con efectos a partir del 1 de enero de 2013, fecha en la que el ADIF se dividió en ADIF y ADIF-Alta Velocidad, los activos relacionados con el circuito ferroviario han permanecido en el ADIF. Facilitaron información sobre la fecha de enajenación, la fecha de expiración, el banco, el proyecto financiado, el importe, el tipo de interés y el período de carencia.

<sup>40</sup> Véase el considerando 42.

- (75) Estos préstamos obtenidos en el mercado, proporcionan información suficiente para determinar, para cada año del período 2011-2014, un tipo de interés de mercado apropiado.

Fecha del pago	Tipo de interés de los préstamos desembolsados al ADIF	Calificación crediticia del ADIF	Comunicación de 2008		Sugerencia de las autoridades españolas para el cálculo de los tipos de interés de mercado	Préstamos comerciales obtenidos por el ADIF	Cálculo del tipo de interés de mercado basado en las condiciones de los préstamos comerciales
			Tipo de base	Puntos básicos que deben añadirse por garantías normales a bajas			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
17.1.2011	1,17 %	Aa1	1,49 %	75-100	2,49 %	Para 2011: Euribor 6M (3.1.2011) + 227 PB (media)	1,224 % + 2,27 % = 3,494 %
11.1.2012	1,17 %	Aa2	2,07 %	75-100	3,07 %	Para 2012: Euribor 6M (2.1.2012) + 352 PB (media)	1,606 % + 3,52 % = 5,126 %
2.5.2012	3,06 %	Baa1	1,67 %	100-220	2,67 %	- "- (2.5.2012)	0,992 % + 3,52 % = 4,512 %
13.2.2013	1,17 %/3,06 %	Ba1	0,66 %	100-220	1,66 %	Para 2013: Euribor 6M (1.2.2013) + 425 PB (media)	0,38 % + 4,25 % = 4,63 %
10.1.2014	3,06 %	Ba1	0,53 %	100-220	1,53 %	Para 2014: Euribor 6M (2.1.2014) + 215 PB (media)	0,387 % + 2,15 % = 2,537 %

**Cuadro 6:** Detalles sobre el cálculo del tipo de interés que debe aplicarse a los préstamos desembolsados al ADIF

- (76) En el cuadro 6 se puede observar que los tipos de interés de mercado basados en los préstamos comerciales obtenidos por el ADIF (columna de la derecha) son siempre superiores a los tipos sugeridos por España. Habida cuenta de que la Comunicación de 2008 solo ofrece una referencia sobre los tipos de mercado, que España no facilitó ninguna prueba para llegar a una conclusión sobre el nivel de las garantías disponibles, y que las pruebas coherentes existentes en el expediente muestran que los tipos que el ADIF pagó efectivamente en el mercado eran sensiblemente mayores, la Comisión considera que estos últimos suponen la referencia adecuada para determinar si los préstamos relativos al proyecto otorgan una ventaja al ADIF.
- (77) Puede concluirse del cuadro 6 que los tipos de interés de los préstamos concedidos al ADIF en relación con el proyecto son inferiores a los tipos de interés de mercado correspondientes calculados sobre la base de las condiciones de los préstamos comerciales obtenidos por el ADIF, con excepción de los préstamos concedidos en 2014. Así pues, las condiciones de los diferentes préstamos concedidos al ADIF en el

período 2011-2013, que suman 7 469 500 EUR, confieren una ventaja al ADIF en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

#### 6.1.3.2. En favor de la SPE y los futuros usuarios del CEATF

- (78) En la Decisión de incoación<sup>41</sup> la Comisión explicó que la ausencia de ayuda estatal solo puede suponerse si el procedimiento de licitación permite que la oferta económicamente más ventajosa iguale el valor de mercado de la concesión, y si el Estado miembro de que se trate comprueba que los derechos de concesión resultantes se ajustan a los precios de mercado mediante la realización de un análisis de los flujos de caja actualizados y una comparación con las tasas abonadas por servicios similares en otro lugar<sup>42</sup>. La Comisión indicó que, incluso en el caso de que determinados componentes básicos de la estructura de tasas hayan sido establecidos previamente por España, este hecho en sí no es suficiente para poner en tela de juicio el carácter abierto y no discriminatorio del proceso.
- (79) La Comisión también examinó la posible existencia de una ventaja indirecta a los usuarios de la infraestructura.
- (80) Puesto que la SPE no ha sido seleccionada como consecuencia del fracaso de la primera licitación y no hay indicios de que se vaya a convocar una segunda licitación, no es posible extraer conclusiones definitivas en cuanto a la existencia de una ventaja a nivel de la SPE. Del mismo modo, no puede llegarse a ninguna conclusión acerca de la existencia de ayuda a nivel de los usuarios.

#### 6.1.4. *Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio*

- (81) Cuando una ayuda concedida por un Estado miembro refuerza la posición de una empresa en comparación con otras empresas competidoras en el comercio dentro de la Unión, debe considerarse que dicho comercio se ve afectado por la ayuda<sup>43</sup>.
- (82) Es evidente que los beneficios concedidos al ADIF refuerzan la posición de esta empresa frente a otras empresas competidoras en el comercio dentro de la Unión.
- (83) Como se indica en la sección 5.1, las autoridades españolas reconocen que el CEATF podría competir con otras instalaciones para ensayos por debajo de 210 km/h y con líneas existentes abiertas a ensayos entre 210 y 385 km/h. En consecuencia, ahora consideran que solo la financiación de la construcción de las partes del CEATF que permiten realizar ensayos por debajo de 385 km/h debe considerarse como ayuda estatal y evaluarse con arreglo al Marco de I+D+i. A este respecto, alegan asimismo que la financiación pública de estas actividades se limita a 90,2 millones EUR.
- (84) El CEATF competiría con otras instalaciones en la Unión Europea que ofrecen servicios de ensayo de equipos ferroviarios de alta velocidad, puesto que puede ofrecer perfectamente ensayos a velocidades inferiores a 385 km/h. Dado que la evidencia sugiere que existe muy poca o ninguna demanda de ensayos a velocidades más altas (véanse los considerandos 48 a 51), es probable que los ensayos a velocidades inferiores a 385 km/h se conviertan en la actividad principal del CEATF.
- (85) En consecuencia, los recursos públicos concedidos al ADIF para la construcción del CEATF podrían utilizarse para subvencionar la entrada en el mercado de un nuevo competidor.

<sup>41</sup> Véanse los considerandos 43 y 44 de la Decisión de incoación.

<sup>42</sup> Asunto SA.38302. Ayuda de inversión al puerto de Salerno, Decisión de 27 de marzo de 2014, apartado 46.

<sup>43</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, apartado 66, y Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, apartado 77.

- (86) A la luz de las consideraciones expuestas en los considerandos 82 a 85, la ayuda concedida al ADIF puede falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros.

#### 6.1.5. *Conclusión sobre la existencia de ayuda*

- (87) La Comisión considera que los recursos públicos concedidos al ADIF para la construcción del CEATF, sobre la base de la Decisión de 28 de junio de 2013 y del convenio de 27 de diciembre de 2010, constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

### 6.2. **Legalidad de la ayuda**

- (88) El 20 de septiembre de 2013, las autoridades españolas notificaron la medida sobre la base del artículo 108, apartado 3, del Tratado. También indicaron que el circuito ferroviario no se construirá hasta que sea aprobado por la Comisión<sup>44</sup>.
- (89) España concedió la ayuda sobre la base del convenio de 27 de diciembre de 2010 y la Decisión del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013. Una parte de la ayuda ya ha sido abonada, como se describe en el considerando 44.
- (90) Habida cuenta de que la ayuda se concedió antes de ser aprobada por la Comisión, debe considerarse como ayuda ilegal en el sentido del artículo 1, letra f), del Reglamento (CE) n° 2015/1589 del Consejo<sup>45</sup>.

### 6.3. **Compatibilidad**

- (91) Una vez establecido que la medida constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, la Comisión ha de evaluar si la medida puede considerarse compatible con el mercado interior.
- (92) El Tribunal de Justicia ha declarado que «cuando la Comisión decide incoar un procedimiento de investigación formal, corresponde al Estado miembro y al beneficiario potencial de una ayuda nueva aportar a la Comisión datos que permitan demostrar que dicha ayuda es compatible con el mercado común»<sup>46</sup>. Según se establece más adelante, ni las autoridades españolas ni el beneficiario, el ADIF, presentaron pruebas concluyentes en este sentido en la notificación ni en las alegaciones subsiguientes, como tampoco en sus observaciones a la Decisión de incoación ni en las presentadas durante la fase de investigación formal.
- (93) Las autoridades españolas indicaron que la financiación pública del CEATF, en la medida en que constituye una ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, debe declararse compatible con el mercado interior a la vista de su objetivo general de I+D+i y a la luz de las normas del Marco de I+D+i aplicables a las infraestructuras de I+D+i<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Véase la declaración de las autoridades españolas de 6.2.2014, respuesta a la pregunta 7, facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, p. 13.

<sup>45</sup> Reglamento (CE) n° 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

<sup>46</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2010, *AceaElectrabel / Comisión*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, apartado 99, y la jurisprudencia citada.

<sup>47</sup> Según el punto 15 ff) del Marco I+D+i se entiende por «"infraestructuras de investigación": las instalaciones, los recursos y los servicios afines utilizados por la comunidad científica para llevar a cabo investigaciones en su sector respectivo; esta definición abarca los principales bienes de equipo o instrumental científico, los recursos basados en el conocimiento, como colecciones, archivos o información científica estructurada, infraestructuras de carácter instrumental basadas en tecnología de la información y la comunicación, como

- (94) De la conclusión de la sección 6.2 anterior se deduce que la ayuda es ilegal. El punto 126 del Marco de I+D+i establece que las ayudas ilegales se evaluarán con arreglo a las normas vigentes en la fecha en que se concedió la ayuda.
- (95) En el momento en que se otorgó la ayuda, era el Marco de I+D+i de 2006 el que estaba vigente<sup>48</sup>.
- (96) El Marco de I+D+i de 2006 no contiene disposiciones específicas en relación con las ayudas a infraestructuras de investigación. Por consiguiente, la Comisión considera que la evaluación de la ayuda debe basarse directamente en el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado. Esta disposición establece que pueden considerarse compatibles con el mercado interior «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común».
- (97) Para determinar la compatibilidad de una medida en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, la Comisión realiza una prueba de sopesamiento, evaluando los efectos positivos de cara a la consecución de objetivos de interés común claramente definidos y los efectos negativos en el comercio y la competencia en el mercado común. A este respecto, la Comisión tendrá en cuenta los siguientes principios<sup>49</sup>:
- a) contribución a un objetivo bien definido de interés común: una medida de ayuda estatal debe buscar un objetivo de interés común de conformidad con el artículo 107, apartado 3, del Tratado;
  - b) necesidad de intervención estatal: una medida de ayuda estatal debe ir destinada a una situación en la que la ayuda produzca una mejora importante que el mercado no pueda conseguir por sí solo, por ejemplo solucionar una deficiencia del mercado o dar respuesta a un problema de equidad o de cohesión;
  - c) idoneidad de la medida de ayuda: la medida de ayuda propuesta debe ser un instrumento político adecuado para alcanzar el objetivo de interés común;
  - d) efecto incentivador: la ayuda debe cambiar el comportamiento de la empresa o empresas afectadas, de tal forma que emprendan actividades adicionales que no habrían realizado sin la ayuda o que realizarían de una manera limitada o diferente o en otro lugar;
  - e) proporcionalidad de la ayuda: el importe y la intensidad de la ayuda deben limitarse al mínimo necesario para inducir la inversión adicional o actividad de la empresa o empresas de que se trate;
  - f) evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros: los efectos negativos de la ayuda deben limitarse lo suficiente para que el balance general de la medida sea positivo;

---

GRID, computación, programas informáticos y comunicaciones, o cualquier otra entidad de carácter único necesaria para llevar a cabo la investigación. Estas infraestructuras podrán encontrarse en un solo lugar o estar descentralizadas (red organizada de recursos)».

<sup>48</sup> Marco comunitario sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (DO C 323 de 30.12.2006, p. 1).

<sup>49</sup> Por ejemplo, SA 32835 (2011/N) - Fondo de inversión urbana noroeste (JESSICA) (DO C 281 de 24.9.2011, p. 2, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/240234/240234\\_1247477\\_97\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240234/240234_1247477_97_2.pdf)) y SA 38769 (2015/N) – Pacto verde para Infraestructura de recarga de vehículos eléctricos, pendiente de publicación, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/258489/258489\\_1710979\\_137\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/258489/258489_1710979_137_2.pdf).

- g) transparencia de la ayuda: los Estados miembros, la Comisión, los operadores económicos y el público deben tener fácil acceso a todos los actos relevantes y a la información pertinente sobre la ayuda concedida.

6.3.1. *Contribución a un objetivo bien definido de interés común*

- (98) Las autoridades españolas hicieron hincapié en su notificación y en la respuesta a la Decisión de incoación (véase el considerando 59 de la Decisión de incoación y la sección 5.2. anterior) en que el proyecto contribuye a aumentar la inversión en I+D+i en España, uno de los objetivos de interés común de la Estrategia 2020 de la UE y que se adecúa al Programa Operativo de Crecimiento Inteligente para España, adoptado en febrero de 2015. Alegan que el CEATF es una infraestructura científica y técnica que hará posible ensayar aspectos técnicos multidisciplinares en el sector ferroviario. Asimismo, añaden que la inversión en el CEATF reforzará el desarrollo económico de una región, Andalucía, que presenta una elevada tasa de desempleo.
- (99) En primer lugar, estas alegaciones deben apreciarse teniendo en cuenta la demanda de tal instalación de investigación y las actividades de I+D+i que podrían realizarse en ella.
- (100) Como se detalla en los considerandos 60 a 62 de la Decisión de incoación, la Comisión cuestionó la existencia de una demanda de fabricantes de material rodante y ferroviario para este tipo concreto de infraestructura de investigación. En particular, la Comisión mencionó el fracaso de la primera licitación para la construcción y explotación del CEATF, así como los altos costes de construcción y funcionamiento de redes ferroviarias destinadas a servicios de transporte comercial a velocidades superiores a 350 km/h, lo que no sería económicamente viable en las actuales condiciones de mercado y en un futuro próximo<sup>50</sup>.
- (101) Los comentarios recibidos de terceros en respuesta a la Decisión de incoación confirman la posición de la Comisión de que el mercado no precisa infraestructuras de investigación dedicadas a ensayos de trenes de muy alta velocidad (realizados por encima de 385 km/h para servicios comerciales de transporte prestados a velocidades superiores a 350 km/h).
- (102) Ningún productor de material rodante tiene previsto desarrollar productos que circulen a tan altas velocidades debido a la falta de demanda en el mercado para la explotación comercial de tales trenes. Algunos operadores ferroviarios señalan los argumentos de la eficacia del mercado (equilibrio entre consumo de energía y tiempo de viaje) que limitan la explotación comercial de los trenes de alta velocidad en Europa a velocidades mucho más bajas (la media en Europa es de 280-300 km/h y la máxima, de 320-350 km/h), así como el aumento exponencial de los costes de inversión, explotación y mantenimiento de la infraestructura para velocidades superiores a 300 km/h, lo que haría que los precios de los billetes de tren no fuesen competitivos frente a los de avión. No hay indicios de que exista una demanda de mercado para la construcción de nuevas líneas ferroviarias comerciales o para la modernización de las vías existentes con vistas a la prestación de servicios de

---

<sup>50</sup> Con respecto al argumento formulado por las autoridades españolas en el que recuerdan que se envió un cuestionario a más de 80 empresas, de las cuales 47 respondieron y 26 indicaron que estarían dispuestas a participar en los riesgos del proyecto, procede señalar que estas últimas eran, en su mayoría, empresas del sector de la construcción interesadas en la fase de obras del proyecto, pero no en las actividades de I+D+i que se desarrollarían en el mismo. Además, en última instancia, ninguna de ellas confirmó su interés real presentando una oferta en la licitación organizada en 2013, que fue declarada desierta debido a la falta de participantes.

transporte a velocidades superiores a 320-350 km/h y, por consiguiente, para una instalación de pruebas ferroviarias dedicada específicamente a velocidades superiores a esos límites<sup>51</sup>.

- (103) Otros argumentos específicos relativos a la falta de demanda de la infraestructura del CEATF se derivan de su localización geográfica, que, de acuerdo con algunas de las partes que respondieron, conllevaría mucha pérdida de tiempo y gastos de transporte.
- (104) Por último, los argumentos relativos a la disponibilidad de soluciones más avanzadas y rentables para posibles pruebas futuras de alta velocidad, tales como ensayos virtuales a través de soluciones informáticas, también van en contra de la necesidad de una instalación específica de ensayos físicos.
- (105) Por tanto, la alegación de que la ayuda notificada habría inducido actividades de I+D+i adicionales en el sector ferroviario gracias a la construcción de una infraestructura de ensayos de alta velocidad queda desmentida por la información recabada por la Comisión.
- (106) En segundo lugar, otros objetivos estratégicos invocados por las autoridades españolas, en particular los beneficios socioeconómicos derivados de la creación de nuevos puestos de trabajo en la comarca de Antequera<sup>52</sup>, no son pertinentes para evaluar la contribución de la ayuda notificada a un objetivo de interés común en el ámbito de I+D+i. Aunque las autoridades españolas alegan que, considerado desde el punto de vista socioeconómico, el proyecto CEATF podría alcanzar un VAN positivo de 17,3 millones EUR, no han aportado ninguna prueba convincente de beneficios de tal magnitud que compensen los costes de construcción y las pérdidas de explotación que la infraestructura prevista generará durante todo su período de funcionamiento. Los beneficios alegados parecen limitarse a la creación de puestos de trabajo en el sector de la construcción durante la fase de obras de la infraestructura. Esto significa que, lejos de contribuir a un objetivo a largo plazo de promoción de un desarrollo sostenible de la región de Andalucía, el proyecto solo tendría efectos transitorios y a corto plazo en la economía local<sup>53</sup>.
- (107) A la luz de las consideraciones expuestas en los considerandos 98 a 106, la Comisión considera que España no ha aportado pruebas suficientes para demostrar que el proyecto contribuye a un objetivo bien definido de interés común.

### 6.3.2. Necesidad de intervención estatal

- (108) Las autoridades españolas justifican la necesidad de ayuda estatal de este proyecto por la naturaleza multidisciplinaria de los ensayos técnicos que deben llevarse a

---

<sup>51</sup> No es sorprendente que la única empresa que se manifestó favorable al proyecto sea una empresa española que, según lo confirmado por las observaciones de otras empresas que respondieron, podría disfrutar de hecho de un acceso preferente a la instalación debido a su proximidad a la misma. Su comentario parece inspirado por la posibilidad de obtener una ventaja competitiva y no por una evaluación objetiva de la necesidad de la instalación.

<sup>52</sup> Véase también la nota 17 de la Decisión de incoación.

<sup>53</sup> Por ejemplo, las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (DO C 209 de 23.7.2013, p. 1), que contemplan expresamente la creación de empleo, sitúan dicho objetivo en el contexto más amplio de lograr un crecimiento integrador y sostenible (el subrayado es nuestro). En efecto, aun cuando la Comisión disponía de unas Directrices específicas sobre ayudas para la creación empleo (Directrices sobre ayudas al empleo, DO C 334 de 12.12.1995, p. 4), se reconoció que la ayuda para la creación de empleo que se limite a uno o más sectores sensibles con exceso de capacidad o en crisis se considera generalmente menos favorable puesto que sus efectos negativos para el empleo en los sectores competidores de otros Estados miembros sobrepasan en general el interés común que implican las medidas activas dirigidas a reducir el desempleo (véase el punto 23).

cabos. Según ellas, debido a la diversidad de los ámbitos de actividad de las empresas potencialmente implicadas en dichas pruebas (por ejemplo, empresas de ingeniería civil, comunicación, señalización, tracción y material rodante), ninguna empresa podría alcanzar, de forma autónoma, la masa crítica o tener la capacidad financiera necesaria para realizar una inversión tan grande como la necesaria para el CEATF, o atraer y asociar a otras empresas para realizar una inversión de este tipo. Por lo que se refiere a la financiación del proyecto, las autoridades españolas afirmaron que no existe ninguna otra fuente de financiación distinta de la financiación pública para la construcción del CEATF, teniendo en cuenta los estudios de rentabilidad realizados por el ADIF.

- (109) El argumento presentado por las autoridades españolas indica una supuesta deficiencia de mercado en forma de un problema de coordinación para la financiación de la construcción de la instalación prevista. Parece suponer que, puesto que ninguna empresa individual tendría un incentivo para financiar el proyecto debido al desequilibrio previsto entre costes y beneficios (a nivel de la empresa individual), la única vía posible para realizar la inversión sería mediante la creación de un consorcio que reuniese a varias empresas de diferentes ámbitos técnicos que pudieran garantizar el pleno aprovechamiento del potencial de la instalación mediante un uso conjunto.
- (110) Sin embargo, no hay nada en el expediente que sugiera que las empresas potencialmente interesadas en dicha colaboración no habrían podido hacerlo debido a dificultades objetivas que obstaculizasen la colaboración efectiva entre ellas. Antes al contrario, el hecho de que el Gobierno español interviniese para facilitar la creación de una Sociedad de Propósito Específico (SPE) mediante la organización de una licitación abierta y de que tal procedimiento de licitación fracasase, sugiere que el verdadero problema que afecta a la financiación del proyecto notificado es de otro tipo, concretamente la falta de viabilidad financiera. La debilidad del argumento esgrimido por las autoridades españolas se confirma por el hecho de que, aunque el Gobierno español decidió proceder a asignar fondos públicos al ADIF para empezar las obras, los inversores privados independientes no mostraron interés alguno en participar en la financiación.
- (111) Por tanto, la Comisión concluye que España no ha aportado pruebas suficientes de la existencia de una deficiencia del mercado en forma de un fallo de coordinación en la financiación del CEATF.
- (112) Además, procede recordar que la práctica decisoria de la Comisión en el ámbito de I+D+i menciona tres tipos de deficiencias de mercado específicas: información imperfecta y asimétrica, fallos de coordinación y de creación de redes para actividades de I+D+i, y efectos indirectos en el conocimiento. Sin embargo, las autoridades españolas no han demostrado que en el presente asunto se dé alguna de estas deficiencias específicas del mercado.
- (113) Por lo que respecta a las dificultades que afectan a la financiación del proyecto del CEATF, no se aportó ninguna prueba de que el sector privado se vería disuadido de financiar el proyecto debido a una posible asimetría de información específicamente relacionada con actividades I+D+i identificables y arriesgadas. En lo que respecta a fallos de coordinación y de creación de redes de I+D+i, se desprende claramente de las declaraciones de las autoridades españolas que no estaba prevista ninguna colaboración entre el ADIF y la industria en el centro de pruebas. Parece que la ayuda pretende atraer empresas para que participen en la concepción o en la



utilización de la infraestructura del CEATF, pero no da lugar a una cooperación específica entre ellas con el fin de realizar actividades colaborativas de I+D+i en el centro. Por último, España no ha facilitado ningún elemento que demuestre la existencia de efectos indirectos en el conocimiento en beneficio de terceros que podrían derivarse del proyecto CEATF.

- (114) España no ha aportado ningún otro argumento en apoyo de la conclusión de que la ayuda pueda producir una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo.
- (115) A la luz de las consideraciones expuestas en los considerandos 108 a 113, la Comisión concluye que la necesidad de intervención estatal no ha sido probada.

### 6.3.3. *Idoneidad de la medida de ayuda*

- (116) Los Estados miembros tienen diferentes opciones en lo que respecta a los instrumentos de la política, y el control de las ayudas estatales no impone una forma única de intervención en la economía. No obstante, las ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado solo pueden justificarse por la pertinencia de un instrumento concreto para alcanzar el objetivo de política pública y contribuir a uno o varios de los objetivos de interés común<sup>54</sup>.
- (117) Normalmente, la Comisión considera que una medida constituye un instrumento apropiado cuando el Estado miembro ha estudiado si existen opciones políticas alternativas que resulten igualmente adecuadas para alcanzar el objetivo de interés común y, al mismo tiempo, menos falseadoras de la competencia que la ayuda estatal selectiva, y cuando pueda demostrarse el carácter adecuado de la medida para lograr objetivos de eficiencia o de equidad.
- (118) Las autoridades españolas no facilitaron información sobre posibles instrumentos políticos alternativos u otros instrumentos de ayuda para financiar el proyecto. En respuesta a las dudas expresadas en la Decisión de incoación, se limitaron a afirmar que, a la vista del supuesto déficit de financiación del 91,87 % del proyecto, ningún instrumento distinto de la financiación pública sería adecuado en este caso.
- (119) La Comisión observa que el hecho de que el proyecto notificado siga siendo muy deficitario, incluso con ayuda, no es suficiente para demostrar que la ayuda estatal sea un instrumento adecuado.
- (120) Además, dado que no se ha demostrado que el proyecto contribuya al objetivo de interés común de aumentar las actividades de I+D+i, la adecuación del instrumento de inversión elegido por el Gobierno de España tampoco ha sido probada. Otras medidas que generen una mayor actividad en términos de I+D+i serían instrumentos más apropiados para alcanzar ese objetivo de interés común.
- (121) Se aplican consideraciones análogas en relación con los demás objetivos de interés general invocados por España. Como se ha indicado anteriormente en el considerando 106, los nuevos puestos de trabajo se limitarían, sobre todo, al sector de la construcción y tendrían carácter temporal. Una ayuda estatal para la construcción de infraestructuras que no serán utilizadas no es un instrumento político apropiado para generar crecimiento y empleo.

---

<sup>54</sup> Para un debate sobre la idoneidad, véanse los asuntos C 25/2004 DVB-T Berlín-Brandemburgo (DO L 200 de 22.7.2006) y N 854/2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle au programme de R&D TVMSL, DO C 182 de 4.8.2007.

#### 6.3.4. *Efecto incentivador*

- (122) La ayuda estatal debe tener un efecto incentivador, que existe cuando la ayuda cambia el comportamiento del beneficiario a efectos de alcanzar el objetivo de interés común y abordar la deficiencia del mercado constatada.
- (123) Las autoridades españolas indicaron que, sin la ayuda, el CEATF no sería construido; por ello alegan que la ayuda tiene un efecto incentivador porque el proyecto nunca sería realizado sin ayuda estatal.
- (124) Sin embargo, en el presente caso, la Comisión observa que la ayuda permite la construcción de una instalación de ensayos ferroviarios que se pone a disposición del ADIF, como futuro propietario, pero que no parece dar lugar a ningún cambio en el comportamiento del ADIF u otros en términos de la realización de actividades adicionales de I+D+i en la instalación.
- (125) En el marco del procedimiento de investigación formal, las autoridades españolas no aportaron nuevos datos o argumentos relativos al cambio de comportamiento del ADIF gracias a la ayuda. Mientras que los datos disponibles indican que el proyecto notificado seguirá siendo deficitario incluso con ayudas, las autoridades españolas no han demostrado que generaría, pese a todo, beneficios sociales derivados de las actividades de I+D+i. Por el contrario, las observaciones recibidas de los usuarios potenciales de la infraestructura durante el procedimiento formal de investigación indican que, tal como está concebido en la actualidad, el proyecto no cumple los requisitos relativos a la demanda procedente de empresas dedicadas a actividades de I+D+i en el sector ferroviario.
- (126) No se ha presentado ninguna razón que justifique que la Comisión se desvíe de su evaluación inicial, tal como se indicó en la Decisión de incoación. En esencia, lejos de crear un efecto incentivador, la ayuda se destina a construir una infraestructura cuyo valor añadido en comparación con las alternativas existentes (es decir, ensayos realizados en las redes ferroviarias) no ha sido demostrado.

#### 6.3.5. *Proporcionalidad de la ayuda*

- (127) La Comisión considera que la ayuda es proporcionada cuando no puede obtenerse el mismo resultado con una ayuda menor.
- (128) Las autoridades españolas notificaron que el proyecto es conforme al Marco de I+D+i, lo que indica que la intensidad máxima de ayuda autorizada para cubrir las inversiones en infraestructuras de investigación utilizadas con fines económicos se limita a los costes adicionales netos hasta un límite máximo del 60 % de los costes admisibles (punto 89 del Marco de I+D+i ). En el caso de autos, la ayuda pública cubrirá el 100 % de los gastos.
- (129) Debido a la ausencia o insuficiencia de inversiones privadas en la infraestructura del CEATF, la ayuda en cuestión no parece proporcionada.

#### 6.3.6. *Evitación de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros*

- (130) El artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado exige que los efectos positivos generados como consecuencia de una medida determinada sean considerados en relación con sus efectos negativos en el comercio y la competencia.
- (131) La Comisión considera que las autoridades españolas no han demostrado la existencia de efectos positivos inducidos por la medida. Por consiguiente, la

Comisión concluye que la construcción del CEATF no logrará su objetivo de incrementar la I+D en el ámbito específico de los servicios de transporte ferroviario de alta velocidad, puesto que la demanda de mercado para estas infraestructuras y servicios conexos de I+D es débil, en el mejor de los casos, o inexistente. La Comisión también concluyó que no existe una deficiencia del mercado que haya quedado demostrada, ni ninguna prueba de que la medida contribuya a un verdadero cambio de comportamiento del beneficiario.

- (132) En cuanto a los demás efectos positivos de la medida que invoca España, la Comisión considera que la creación temporal de puestos de trabajo, sobre todo en el sector de la construcción, se produce a un coste muy elevado y aporta un valor positivo limitado.
- (133) Además, puesto que la medida permite la entrada en el mercado de un nuevo competidor mediante el uso de una fuerte financiación pública, la Comisión considera que esto tendrá un efecto negativo sobre la competencia. La ayuda pondría en peligro las inversiones realizadas por los competidores en sus instalaciones y reduciría futuras inversiones en el mantenimiento o mejora de estas infraestructuras.
- (134) El mercado afectado por la ayuda es el de servicios de ensayo de equipos ferroviarios en la Unión Europea. En este mercado, como ya se señaló en la Decisión de incoación, funcionan actualmente 3 centros de ensayos ferroviarios: Cerhenice (Velim) en Chequia, Wildenrath en Alemania y Valenciennes en Francia, en los que se realizan pruebas hasta una velocidad de 210 km/h. Las pruebas del material rodante de alta velocidad se realizan en líneas de uso comercial<sup>55</sup> que tengan una velocidad máxima por construcción de 350 km/h, y en las pruebas se alcanzan hasta los 385 km/h que requiere la norma (10 % más de la velocidad nominal del tren).
- (135) De ello se deduce que no existe una sustitución perfecta entre los servicios de ensayo del CEATF, por un lado, y otras instalaciones de ensayo y pruebas realizados en las redes comerciales, por otro, debido a la diferente velocidad máxima de ensayo. No obstante, la posibilidad ya existente de ensayos a velocidades de hasta 385 km/h en las redes comerciales refleja la demanda actual y potencial de servicios de ensayos hasta esta velocidad comercialmente viable. En cuanto a la demanda potencial futura de realización de ensayos a velocidades de hasta 520 km/h, la información disponible y las observaciones de los participantes en el mercado sugieren que esto no va a ser una opción comercialmente viable, al menos en un futuro próximo. Por tanto, las instalaciones de ensayo del CEATF competirán directamente tanto con instalaciones existentes como con las redes ferroviarias públicas. Así pues, la Comisión considera que la medida subvenciona la entrada en el mercado de un nuevo competidor en su totalidad mediante fondos estatales y puede crear un falseamiento importante de la competencia en este mercado como consecuencia de ello.
- (136) La competencia en los mercados derivados de productos ferroviarios que van a ser sometidos a ensayo (incluido material rodante y equipos) también podría verse afectada negativamente por esta medida de ayuda. Como se ha señalado en las observaciones sobre la Decisión de incoación, la ubicación geográfica del establecimiento puede crear, de hecho, ventajas competitivas en favor de los productores nacionales de material rodante, que tendrían más probabilidades de utilizar el CEATF para realizar ensayos, sin incurrir en costes de transporte significativos.

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, Rete Ferroviaria Italiana en Italia, SNCF en Francia y DB Bahn en Alemania.

- (137) Vista la falta de una demostración suficiente de los efectos positivos de la ayuda notificada, tal y como señaló la Comisión en las secciones 6.3.1 a 6.3.5, los efectos negativos de la medida en términos de falseamiento real y potencial de la competencia se consideran superiores a sus supuestas eficiencias.

#### 6.3.7. *Transparencia de la ayuda*

- (138) A la luz de las anteriores consideraciones, no es necesario examinar en qué medida la ayuda es transparente.

#### 6.3.8. *Conclusiones sobre la compatibilidad de la ayuda*

- (139) A la luz de las consideraciones expuestas en las secciones 6.3.1. a 6.3.7, la Comisión concluye que la ayuda notificada no puede declararse compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

### **6.4. Recuperación de la ayuda incompatible**

- (140) De acuerdo con una jurisprudencia consolidada, el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 2015/1589 establece que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda...».

- (141) Los tribunales de la UE han fallado también reiteradamente que la obligación de un Estado miembro de suprimir una ayuda que la Comisión haya considerado incompatible con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación existente anteriormente<sup>56</sup>. En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la UE han establecido que este objetivo se alcanza una vez que el beneficiario ha reembolsado los importes concedidos en concepto de ayudas ilegales (incluidos los intereses), suprimiendo así la ventaja de que había disfrutado sobre sus competidores en el mercado, y que la situación anterior al pago de la ayuda queda restablecida<sup>57</sup>.

- (142) La Comisión ha concluido que la ayuda concedida por España al ADIF es ilegal e incompatible con el mercado interior. En consecuencia, la ayuda debe recuperarse con el fin de restablecer la situación que existía en el mercado antes de su concesión. La recuperación debe cubrir el período a partir del momento en que se generó la ventaja para los beneficiarios, es decir, cuando la ayuda fue puesta a disposición de estos, y los importes que deben recuperarse deben generar intereses hasta la recuperación efectiva.

- (143) Sobre la base de la información facilitada por España, que se resume en los considerandos 43 y 44 y en los cuadros 3, 4 y 5, el importe total de los fondos desembolsados al ADIF para el período 2011-2014 asciende a 143 703 000 EUR (incluidos 135 866 000 EUR en subvenciones y 7 837 000 EUR en préstamos).

- (144) La Comisión ha calculado el tipo de interés que habría estado disponible en el mercado sobre la base de la información facilitada por España en relación con los préstamos comerciales contraídos realmente por el ADIF en el período de referencia. No obstante, la Comisión es consciente de que el resultado de su cálculo podría verse afectado por la existencia de otros préstamos de los cuales no haya sido informada previamente. Así pues, a efecto de calcular la diferencia entre los tipos de interés efectivos de los préstamos concedidos al ADIF y el tipo de interés de mercado y, por

<sup>56</sup> Véanse, entre otros, los asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, España/Comisión, ECLI:EU:C:1994:325, apartado 75.

<sup>57</sup> Véase, entre otros, el asunto C-75/97, Bélgica/Comisión, ECLI:EU:C:1999:311, considerandos 64 y 65.

tanto, el elemento de ayuda que debe recuperarse, España dispone de un plazo de 2 meses a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión para aportar a la Comisión pruebas de cualesquiera otros préstamos comerciales contraídos por el ADIF en el período de referencia.

- (145) Así pues, España debe recuperar del ADIF tanto los anticipos de subvenciones desembolsados y aún no reembolsados por el ADIF, como el elemento de ayuda contenido en los préstamos concedidos en 2011, 2012 y 2013 que, sin perjuicio de la posibilidad contemplada en el apartado anterior, es la diferencia entre el tipo de interés del préstamo y el tipo de interés de mercado indicado en el cuadro 6 (véase el considerando 75). El importe total que ha de recuperarse incluirá intereses a partir del momento en que cada subvención o préstamo fue desembolsado y hasta el momento de su reembolso.
- (146) Mientras que los intereses de recuperación para las subvenciones deben calcularse sobre la base del principal de la subvención, los intereses de recuperación para los préstamos se calcularán sobre la base del elemento de ayuda contenido en los préstamos.
- (147) España no podrá efectuar ningún nuevo pago en relación con el proyecto en cuestión.
- (148) Como se indica en el considerando 88, las autoridades españolas afirmaron que el circuito ferroviario CEATF no podría realizarse sin la aprobación de la Comisión. En vista de ello, la Comisión considera que no existen motivos para que el ADIF siga manteniendo los préstamos, dado que estos se concedieron exclusivamente para este proyecto concreto. Por dicho motivo, la Comisión solicita el cese inmediato y la devolución de los préstamos concedidos al ADIF.

## **7. CONCLUSIÓN**

- (149) Los anticipos de subvenciones y préstamos concedidos al ADIF por España constituyen una ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Esta ayuda estatal fue concedida por España infringiendo las obligaciones de notificación y suspensión establecidas en el artículo 108, apartado 3, del Tratado.
- (150) La Comisión ha concluido que la ayuda es incompatible con el mercado interior.
- (151) Por lo tanto, se deberá recuperar la ayuda del beneficiario, el ADIF, junto con los intereses de recuperación.

DECIDE:

### **Artículo 1**

La financiación pública concedida por España al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) sobre la base del convenio de 27 de diciembre de 2010 y de la Decisión del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 para la construcción del CEATF, en forma de préstamos a tipos inferiores a los tipos de mercado y de subvenciones, que asciende a 358 552 309 EUR, constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.

### **Artículo 2**

La ayuda citada en el artículo 1 es ilegal al haber sido concedida infringiendo las obligaciones de notificación y suspensión establecidas en el artículo 108, apartado 3, del Tratado.

### **Artículo 3**

La ayuda citada en el artículo 1 es incompatible con el mercado interior.

### **Artículo 4**

1. En la medida en que la ayuda contemplada en el artículo 1 haya sido desembolsada al ADIF, España procederá a recuperarla de forma inmediata.
2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición del ADIF hasta la fecha de su recuperación efectiva.
3. Los intereses se calcularán según un tipo de interés compuesto, conforme a lo dispuesto en el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión<sup>58</sup>. Las sumas que deben recuperarse devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios, es decir, desde la fecha del pago de la subvención y los tramos de los préstamos, hasta la fecha de su recuperación efectiva.
4. España cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda mencionada en el artículo 1 con efectos a contar desde la fecha de adopción de la presente Decisión.
5. España deberá solicitar la rescisión y el reembolso de los préstamos concedidos al ADIF.

### **Artículo 5**

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

### **Artículo 6**

1. En el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, España presentará la siguiente información a la Comisión:
  - a) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse del ADIF;
  - b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
  - c) documentación que demuestre que se ha ordenado al ADIF que reembolse la ayuda.
2. España mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que haya concluido la recuperación de la ayuda contemplada en el artículo 1. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el

---

<sup>58</sup> Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, de ejecución del Reglamento (UE) n.º 2015/1589 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

cumplimiento de la presente Decisión. También aportará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados del ADIF.

### **Artículo 7**

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.

Hecho en Bruselas, el 25.7.2016

Por la Comisión

Margrethe VESTAGER  
*Margrethe VESTAGER*  
*Miembro de la Comisión*

