

V

(Ogłoszenia)

POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA EUROPEJSKA

POMOC PAŃSTWA – HISZPANIA

Pomoc państwa SA.37185 (2015/C) (ex 2013/N)

Pomoc indywidualna dla ośrodka badań nad zaawansowanymi technologiami w kolejnictwie w Antequera (CEATF)

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2015/C 188/03)

Pismem z dnia 23 marca 2015 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Hiszpanię o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego wyżej wspomnianego środka pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma, na następujący adres:

European Commission
Directorate-General for Competition
State Aid Greffe
MADO 12/063 – 1049 Bruksela
Belgia
Nr faksu: + 32 2 296 12 42
E-mail: stateaidgreffe@ec.europa.eu

Zgłoszone uwagi zostaną przekazane do wiadomości Hiszpanii. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

PROCEDURA

W dniu 30 września 2013 r. władze Hiszpanii powiadomiły Komisję o wprowadzeniu środka, po czym Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje w kilku pismach. Na ostatnie z tych pism władze Hiszpanii odpowiedziały w dniu 23 stycznia 2015 r.

ŚRODKI BĘDĄCE PRZEDMIOTEM OCENY

Środek będący przedmiotem oceny dotyczy finansowania ze środków publicznych w wysokości 358,6 mln EUR (259 mln EUR w formie dotacji oraz 99,6 mln EUR w postaci pożyczek uprzywilejowanych) w celu pokrycia 100 % kosztów inwestycji w budowę ośrodka badań nad zaawansowanymi technologiami w kolejnictwie – Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria (CEATF) w Antequera, w Andaluzji. Finansowanie publiczne przyznano hiszpańskiemu operatorowi infrastruktury kolejowej – Administrador de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) – który będzie właścicielem nowej infrastruktury.

CEATF będzie zarządzany przez spółkę celową utworzoną przez konsorcjum przedsiębiorstw. Spółka celowa przystąpi do partnerstwa publiczno-prywatnego z ADIF i płacić będzie opłatę leasingową za użytkowanie CEATF. Wybór konsorcjum jest wciąż w toku, ponieważ przetarg ogłoszony w 2013 r. został uznany za nieważny z powodu braku zainteresowanych oferentów.

Projekt jest częścią programu europejskich funduszy strukturalnych na lata 2007-2013.

OCENA

Władze Hiszpanii twierdzą, że środek nie stanowi pomocy państwa ze względu na rzekome niegospodarcze wykorzystanie wspieranej infrastruktury badań, rozwoju i innowacji, a także interes publiczny związany z pewnymi rodzajami działalności, takimi jak walidacja i certyfikacja produktów, oraz deklarowany brak wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Jak stwierdzono dotychczas we wstępnym dochodzeniu Komisji, argumenty te nie wydają się znajdować potwierdzenia w faktach, ponieważ większość działalności prowadzonych w obrębie tej infrastruktury zdaje się mieć charakter gospodarczy, niezwiązany z misją publiczną ADIF. Z dokumentacji wynika ponadto, że planowana infrastruktura będzie konkurencyjna dla innych instytucji zajmujących się testowaniem kolei dużych prędkości w UE (specjalistycznych ośrodków i zwykłych sieci kolejowych).

Istnieją też poważne wątpliwości co do zgodności zgłoszonego środka z zasadami pomocy państwa mającymi zastosowanie do infrastruktury badań, rozwoju i innowacji ⁽¹⁾. W szczególności Komisja ma wątpliwości, czy w przypadku tego projektu istniała konieczność naprawienia faktycznej niedoskonałości rynku mającej wpływ na osiągnięcie celu służącego wspólnym interesom, czy występuje efekt zachęty i czy zachowano maksymalną intensywność pomocy, na jaką zezwalają zasady ramowe dotyczące badań, rozwoju i innowacji. Ponadto dostępne informacje nie są wystarczające do stwierdzenia, czy wszyscy potencjalni użytkownicy w całej UE będą mogli formalnie lub faktycznie korzystać z otwartego i niedyskryminacyjnego dostępu do CEATF.

W związku z powyższym Komisja podjęła decyzję o wszczęciu w odniesieniu do wspomnianego powyżej środka pomocy formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 107 TFUE.

⁽¹⁾ Zob. Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną („Zasady ramowe dotyczące badań, rozwoju i innowacji”), Dziennik Urzędowy C 198 z 27.06.2014, s. 1.

TEKST PISMA

«Por la presente, la Comisión tiene el honor de comunicar a España que, tras haber examinado la información facilitada por sus autoridades sobre la ayuda arriba indicada, ha decidido incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»).

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Las autoridades españolas prenotificaron la medida el 5 de agosto de 2013, seguida de una notificación el 30 de septiembre de 2013. La Comisión solicitó información adicional mediante cartas de 28 de noviembre de 2013 y 28 de marzo de 2014 y recibieron respuesta de las autoridades españolas el 6 de febrero y el 20 de mayo de 2014 tras una prórroga del plazo. El 8 de mayo de 2014, se celebró una videoconferencia entre los servicios de la Comisión Europea y las autoridades españolas. Con fecha 25 de julio y 5 de diciembre de 2014 se remitieron otros dos requerimientos de información. España respondió mediante cartas de 15 de octubre de 2014 y 23 de enero de 2015, después de haber solicitado prórrogas de plazo.

2. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

2.1. **Objetivo de la medida**

- (2) La medida notificada se refiere a la financiación pública de una infraestructura de investigación diseñada para servir de centro de pruebas para el material rodante de alta velocidad y equipos afines, denominada Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria (en lo sucesivo, «CEATF»). El objetivo del proyecto CEATF es proporcionar una infraestructura supuestamente única en Europa, a fin de que se puedan llevar a cabo los procesos obligatorios de prueba, validación y homologación para el material rodante de alta velocidad.
- (3) El CEATF consistirá en un circuito ferroviario en el que los trenes podrán circular a muy alta velocidad (hasta 520 km/h) y permitirá el desarrollo de actividades de investigación, homologación y puesta a punto de material ferroviario y elementos de infraestructura y superestructura. Más concretamente, en las instalaciones del Centro se realizarán procesos de investigación en dinámica ferroviaria, tracción y frenado de nuevas generaciones de trenes, y sistemas de señalización de la infraestructura ferroviaria.

2.2. **Beneficiario**

- (4) La financiación pública para la construcción del CEATF irá destinada al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en lo sucesivo, «ADIF»).
- (5) Creada en 2005, ADIF es una empresa propiedad al 100 % del Estado que opera bajo la responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. ADIF es el propietario de la infraestructura ferroviaria española y responsable de su gestión (construcción, mantenimiento, reparación y administración).
- (6) Mediante el Real Decreto-Ley 15, de 13 de diciembre de 2013, sobre la reestructuración de ADIF⁽¹⁾, se creó una nueva empresa pública denominada ADIF-Alta Velocidad. El resultado es la separación entre la filial responsable de la construcción (ADIF) y la responsable de la gestión de las líneas ferroviarias de alta velocidad (la entidad ADIF-Alta Velocidad).
- (7) ADIF mantuvo las funciones atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias por Ley 39/2003, de 17 de noviembre de 2003, del Sector Ferroviario (en lo sucesivo, «Ley de ferrocarriles») ⁽²⁾, es decir, la responsabilidad de la gestión y la inversión en la red convencional. Las autoridades españolas indicaron que ADIF se financia en gran medida mediante recursos facilitados por el Ministerio de Fomento.
- (8) Según las autoridades españolas, ADIF tiene personalidad jurídica propia y presta servicios ferroviarios en el ámbito de su misión pública (construcción, administración, supervisión de la infraestructura ferroviaria y explotación de sus propios activos), que constituyen actividades económicas. Otras actividades económicas incluyen el alquiler de espacio para tiendas, ferias comerciales, exposiciones, pabellones, promociones y muestras en las estaciones de ADIF ⁽³⁾. Estas actividades representan el 99,97 % de los ingresos de ADIF. Sin embargo, las autoridades españolas señalaron que ADIF también desarrolla actividades no económicas, en concreto en el ámbito de la I+D.

⁽¹⁾ Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, publicada en el BOE 299, de 14 de diciembre de 2013.

⁽²⁾ Publicado en el BOE n° 276, de 18 de noviembre de 2003.

⁽³⁾ Gestionadas comercialmente por el Departamento de Estaciones de Viajeros. La relación con los arrendatarios de casi 1 000 establecimientos comerciales situados en las estaciones de viajeros es permanente y directa (fuente: www.adif.es)

2.3. Descripción del proyecto

- (9) El proyecto tiene por objetivo construir una infraestructura de investigación consagrada a probar, validar y certificar material ferroviario de alta velocidad (material rodante, infraestructuras y sistemas de seguridad ferroviaria), así como actividades de I+D+i en el sector ferroviario, en particular para el desarrollo de prototipos.

2.3.1. Objetivo del proyecto

- (10) La finalidad del CEATF, así como la responsabilidad de ADIF de construirlo y explotarlo, se establece en la Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, de 27 de junio de 2013 ⁽⁴⁾. Según dicha Resolución, la red ferroviaria pública ha sido utilizada, hasta el momento, para realizar ensayos con el fin de garantizar la seguridad de todos los componentes ferroviarios antes de su entrada en servicio. Las autoridades españolas alegaron que, dadas las presuntas limitaciones de la red ferroviaria existente en cuanto a seguridad y horarios de los trenes, se necesita, en interés público, una instalación complementaria en la que se puedan efectuar ensayos de forma segura e independiente. La Resolución también alega que el CEATF responde a la demanda creciente de que se cree un centro de investigación en el ámbito del transporte ferroviario. La Resolución también remite al artículo 9, apartado 1, de la Ley del Sector Ferroviario, en el que se especifica que se pueden delimitar zonas de servicio ferroviario que incluirán los terrenos necesarios para la ejecución de infraestructuras ferroviarias y la realización de las actividades propias del administrador de infraestructuras ferroviarias, los destinados a tareas complementarias y los espacios de reserva. La Resolución también remite a ese mismo artículo de la Ley del Sector Ferroviario, que dispone que, en tales zonas de servicio ferroviario, podrán realizarse otras actividades de carácter industrial, comercial y de servicios cuya localización esté justificada por su relación con dichas zonas. En el punto 1 de su parte dispositiva, la Resolución confirma el principio de las expropiaciones de terrenos, con referencia al carácter de servicio público o de interés social del proyecto, su necesidad y su urgencia.
- (11) El proyecto se localiza en el sur de España, en las inmediaciones de la ciudad de Antequera, provincia de Málaga, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En opinión de las autoridades españolas, la situación es ideal para realizar ensayos de alta velocidad, debido a su fácil acceso, topografía, clima y baja densidad de población.
- (12) En la misma región, existe un conglomerado de empresas de tecnología ferroviaria (Centro de Tecnologías Ferroviarias, en lo sucesivo "CTF"). Los 35 miembros del conglomerado son empresas que operan en los ámbitos de las telecomunicaciones, señalización, superestructura, construcción, material rodante, energía y energía sostenible, que se valen del conglomerado para desarrollar proyectos ferroviarios colaborativos de I+D+i.

2.3.2. Características del circuito de ensayos

- (13) El trazado de la pista de ensayos se ha diseñado de tal forma que, según las autoridades españolas, se convertirá en una infraestructura única en el mundo. Los circuitos de ensayos engloban el trazado correspondiente al anillo y las vías de conexiones. El propio anillo presenta un trazado cerrado de aproximadamente 58 km de longitud que cuenta con una recta de 9 km que permitirá alcanzar velocidades de hasta 520 km/h (circuito principal) y curvas de gran radio. El anillo estará equipado con dos tramos de vía doble (20 km), andenes y vías específicas para pruebas de infraestructura y superestructura, en el circuito secundario.
- (14) El circuito de ensayos estará también equipado con dos túneles (500 m y 1,06 km de longitud) y varios viaductos (entre 80 m y 1,447 km de longitud) cuyo objetivo es poner a prueba la resistencia de dichas obras a gran velocidad.
- (15) Las autoridades españolas indicaron que, al ser los radios de las curvas de los circuitos muy grandes, las pruebas de homologación completas del CEATF se situarán en el rango de 220 km/h a 300-350 km/h. Las autoridades españolas confirmaron que no pueden realizarse homologaciones completas por debajo de los 220 km/h ⁽⁵⁾.
- (16) Según la información facilitada en la notificación, actualmente existen en Europa tres centros de ensayos ferroviarios [Cerhenice (Velim) en la República Checa, Wildenrath en Alemania y Valenciennes en Francia]. Según las autoridades españolas, estas instalaciones solo permiten realizar ensayos a velocidades inferiores (véase el cuadro 1 a continuación).

	Velim (República Checa)	Wegberg-Wildenrath (Alemania)	Valenciennes ⁽¹⁾ (Francia)	TTCI — Puebla (Estados Unidos)	CEATF (España)
Año de construcción	1963	1997	1999	1998	Aún no construido

⁽⁴⁾ Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda de 27 de junio de 2013.

⁽⁵⁾ Segundo escrito de las autoridades españolas, de 20 de mayo de 2014, p. 12

	Velim (República Checa)	Wegberg-Wildenrath (Alemania)	Valenciennes ⁽¹⁾ (Francia)	TTCI — Puebla (Estados Unidos)	CEATF (España)
Número de circuitos	2	5	4	4	2
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 rectas 58 anillos
Velocidad máxima (km/h)	210	160 (circuito grande)	110	265 (circuito grande)	520
Propietario	Instituto de Investigación Ferroviaria, rama del operador ferroviario nacional	Siemens	CEF SA (propiedad de Alstom en un 61 %)	Association of American Railroads	Operador ferroviario nacional — ADIF

⁽¹⁾ Fuente: <http://www.c-e-f.fr/>

Cuadro 1: Comparación entre otros centros ferroviarios de ensayo en Europa, uno en los Estados Unidos y el CEATF (fuente: autoridades españolas)

- (17) Las autoridades españolas indicaron que, para las pruebas en circuito, los fabricantes españoles de material rodante suelen utilizar las instalaciones que les ofrecen Velim y Wildenrath, aunque también el centro de ensayos TTCI de Puebla en los Estados Unidos.
- (18) Las autoridades españolas también indicaron que los ensayos de alta velocidad para el material rodante se han llevado y se llevan a cabo en líneas de uso comercial diseñadas para una velocidad máxima de 350 km/h, y se han realizado los ensayos hasta los 385 km/h que requiere la norma (10 % más de la velocidad nominal del tren). Los ensayos se llevan a cabo en periodo nocturno cuando no hay servicio comercial de viajeros y corriendo grandes riesgos para la explotación comercial si hubiese surgido cualquier tipo de problema técnico en los ensayos.

2.3.3. Centro Integral de Servicios Ferroviarios (CISF)

- (19) Este centro estará ubicado en un edificio de dos plantas y albergará las actividades siguientes:
- La planta baja (19 140 m²) será un taller multifuncional y de preparación de ensayos que permita el montaje y desmontaje de equipos de los trenes y desarrolle tareas de puesta a punto de los diferentes sistemas a bordo de los trenes y actividades de I+D+i. Una parte de este espacio se dedicará a ensayos sobre el comportamiento óptimo del material rodante que permita la validación y homologación de vehículos ferroviarios. En este laboratorio, se realizarán pruebas específicas de material rodante en parado especificadas en la norma UNE-En 14.363 necesarias para la certificación de producto.
 - La primera planta (1 980 m²) se dedicará a oficinas y salas de formación.

2.3.4. Vías de ensayos singulares

- (20) Al norte del CSIF se construirán vías de ensayos singulares próximas a la línea convencional Córdoba-Málaga. Se trata de vías en tres carriles electrificadas para completar la homologación de material rodante en vías en condiciones que incluyan circulación en curva y contracurva. El proyecto incluirá también la construcción de una subestación eléctrica para suministrar energía en corriente continua y alterna para los diferentes tipos de material rodante.

2.4. La Colaboración Público-Privada encargada de la gestión de la infraestructura

- (21) El gestor de la infraestructura ferroviaria pública ADIF construirá el CEATF, que funcionará en el marco de una Colaboración Público-Privada (en lo sucesivo, "CPP") y agrupa a ADIF y un consorcio de empresas. Este último quedará registrado como sociedad de propósito especial (en lo sucesivo, "SPE"), que se encargará de la construcción del Centro de ensayos y de su posterior explotación durante 25 años. ADIF será propietario del CEATF.
- (22) La SPE asumirá todos los costes de funcionamiento y mantenimiento y el pago por el uso de la instalación de ADIF. Los futuros usuarios pagarán una tasa a la SPE. La SPE estará obligada a garantizar un acceso no discriminatorio a los posibles usuarios que soliciten acceso a los servicios e instalaciones del Centro en condiciones de mercado.

- (23) Las autoridades españolas indicaron que la primera convocatoria de manifestación de interés destinada a crear la SPE se publicó en julio de 2013. El proceso de selección se debía haber realizado por medio de un procedimiento negociado con publicidad (diálogo competitivo) articulado en tres fases: tras la preselección de un máximo de cinco candidatos (fase previa), se esperaba que el procedimiento avanzase hacia una fase de negociación en la que debían negociarse las ofertas técnicas (documentación técnica específica para cada subsistema y cada fase) y las ofertas económicas (incluido el presupuesto y las tasas por la explotación del CEATF, un plan de negocio y el reglamento de servicio y uso del CEATF), de conformidad con lo dispuesto en el pliego de especificaciones técnicas. Una vez que la oferta final hubiera sido presentada basándose en las características especificadas durante la fase de negociación, el contrato se habría adjudicado sobre la base de los criterios establecidos en el pliego de cláusulas administrativas.
- (24) Cabe señalar, no obstante, que la primera licitación fue anulada en octubre de 2013, pues ningún licitador manifestó su interés en el proyecto. ADIF está elaborando en la actualidad un nuevo procedimiento de licitación que se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y en el *Boletín Oficial del Estado* de España y que, con arreglo a las normas del FEDER, debe ser conforme con las normas de contratación pública de la UE.
- (25) Tras quedar desierta la primera licitación, en el proceso de revisión de las ofertas, las autoridades españolas consideraron importante revisar los precios de la Colaboración con el fin de ajustar el proyecto CEATF más eficazmente al ciclo de vida de los proyectos de I+D [especialmente los que tienen un notable despegue (*ramp-up*) inicial]. Por lo tanto, paralelamente a la publicación de la segunda convocatoria de licitación, se han modificado las tasas procedentes de la explotación de las infraestructuras. ADIF solicita percibir un precio mínimo por explotación de carácter fijo (500 000 EUR) y un porcentaje variable sobre los ingresos de explotación durante los 25 años en que funcionará el CEATF (15 % anual). Según las autoridades españolas, este sistema de fijación de precios permite una mejor distribución de los riesgos entre el sector público y el privado⁽⁶⁾.
- (26) Por lo que se refiere a la explotación del CEATF, España confirmó que toda empresa interesada en el uso del nuevo centro de ensayos gozaría de acceso abierto al mismo y que ningún usuario recibiría acceso preferencial. Por regla general, las autoridades españolas indicaron que las tasas de usuario consistirán en costes íntegros⁽⁷⁾ más un margen del 6 % con arreglo a la Ley española de Contratos del Sector Público. Sin embargo, la SPE gozará de libertad para negociar los precios con los usuarios, según el tipo de servicio y la evolución de la oferta y la demanda. Las autoridades españolas indicaron que la SPE estará obligada a justificar las tasas de usuario con un estudio comparativo de las aplicadas en instalaciones comparables de Europa. Se publicarán las tasas de usuario, los tipos de servicios disponibles y las condiciones de uso. Las tasas de usuario y las condiciones de libre acceso serán supervisadas por un Comité de Seguimiento compuesto por personal de ADIF y varios ministerios (véase más adelante).
- (27) Las primeras fases de la construcción de la infraestructura notificada (adquisición de terrenos y preparación del emplazamiento) comenzaron en enero de 2011 y se espera que las obras de construcción culminen a finales de 2015. Estaba previsto que la fase de explotación comenzase en abril de 2016.

2.5. Descripción de la medida de ayuda

- (28) La base jurídica de este proyecto es la Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, de 27 de junio de 2013, por la que se aprueba el proyecto.

2.5.1. El instrumento de ayuda

- (29) Los costes totales del proyecto ascienden a 358,6 millones EUR. Se invertirán 319,3 millones EUR a través de la CPP y ADIF invertirá directamente 39,2 millones EUR. Toda la financiación pública será abonada por el Ministerio de Economía y Competitividad de la siguiente manera:
- 259 millones EUR en forma de subvención con cargo a los fondos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (253 millones EUR a cargo del FEDER y 5,8 millones EUR también a través del FEDER pero mediante las convocatorias de ayudas INNPLANTA 2010 e INNPLANTA 2011)⁽⁸⁾.
 - 99,6 millones EUR en forma de un préstamo bonificado con un tipo de interés reducido del 1,17 %. El préstamo será concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad.

⁽⁶⁾ Los documentos de notificación no aportan información alguna en lo que respecta al sistema de fijación de precios establecidos en la primera licitación.

⁽⁷⁾ España presentó un cuadro de los costes correspondientes.

⁽⁸⁾ Del escrito de las autoridades españolas de septiembre de 2013, p. 18.

- (30) La Comisión no dispone de información detallada sobre las condiciones del préstamo ni sobre el cálculo del equivalente en subvención bruta.
- (31) Además, hay que señalar que las autoridades españolas indicaron que ADIF ya ha gastado 19,8 millones EUR en este proyecto ⁽⁹⁾. Las inversiones efectuadas por ADIF se destinaron a circuitos de ensayos y conexiones ferroviarias (6,1 millones EUR) y al CISF (13,7 millones EUR) que incluyen la nave de talleres y laboratorios ya terminada.

2.5.2. Evaluación del proyecto

- (32) A efectos de su evaluación, ADIF tiene previsto crear un órgano de control que se denominará “Comité de Seguimiento”. El Comité estará compuesto por miembros del Ministerio de Fomento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el Ministerio de Economía y Competitividad. Garantizará el seguimiento de la ejecución del contrato durante su período de vigencia y supervisará el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el adjudicatario en las diversas fases del contrato. A través de este Comité, ADIF también supervisará el cumplimiento de las condiciones relativas al acceso a estas infraestructuras y su uso. Cada usuario debe cumplimentar un formulario específico para que el Comité de Seguimiento pueda tomar nota del servicio prestado.

3. EVALUACIÓN

- (33) Habida cuenta de sus objetivos y el importe de ayuda de que se trata, la medida está sujeta a notificación individual y evaluación de su compatibilidad con arreglo al Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (en lo sucesivo, el “Marco de I+D+i”) ⁽¹⁰⁾.

3.1. Existencia de ayuda

- (34) El artículo 107, apartado 1, del TFUE establece que “*serán incompatibles con el mercado interior, 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*”.

3.1.1. Posición de las autoridades españolas

- (35) Las autoridades españolas consideran que la financiación prevista para el CEATF no constituye ayuda estatal porque no se reúnen todos los requisitos establecidos en el artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (36) En primer lugar, España indicó que ADIF, beneficiario directo de los recursos públicos, no debe ser considerada empresa pública a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE porque algunas de las actividades del Centro (la expedición del certificado de seguridad, por ejemplo) deben ser consideradas servicios de interés económico general y porque parte del uso de la infraestructura tiene carácter no económico (I+D+i independiente con amplia difusión de resultados, formación). Por lo tanto, según las autoridades españolas, no se pudo concluir la existencia de ayuda a ADIF en su calidad de propietario de la infraestructura.
- (37) En segundo lugar, las autoridades españolas indicaron que “*la finalidad del proyecto del CEATF es la creación de una infraestructura que permita probar material ferroviario de alta y muy alta velocidad por parte de cualquier empresa que se dedique a la producción de este material, por lo que, en ningún caso, puede entenderse que el CEATF conferirá una ventaja o beneficio a una empresa o sector productivo en concreto*”. Además, según las autoridades españolas, el contrato para la construcción y explotación del Centro, como se describe en la sección 2.4, se asegurará de que no se produzca “*en ningún caso la transmisión de la naturaleza de beneficiario a las empresas que participen en el proceso y, por otra, la garantía de que tanto el proceso de selección y adjudicación del contrato como las condiciones futuras de uso de las instalaciones se realizarán en base a criterios abiertos, de libre acceso, transparentes y públicos y de forma no discriminatoria*”. Por lo tanto, no hay ventaja selectiva para ninguna de las empresas que participan en el proyecto.
- (38) Por último, las autoridades españolas indicaron que la financiación pública concedida a ADIF para la construcción del CEATF no afecta a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En su opinión, “*el mercado de los servicios que puede proporcionar un centro de ensayos específico de alta velocidad no existe actualmente en el mercado interior europeo ni en ninguna otra parte del mundo*”. Como se indica en el considerando (15), el CEATF se concebirá específicamente para llevar a cabo ensayos de hasta 520 km/h para los procesos de homologación y certificación. Tal como se describe en el considerando (16), los demás centros europeos de tecnología ferroviaria no permiten las mismas condiciones de ensayo.
- (39) Por lo tanto, las autoridades españolas consideran que los recursos públicos concedidos para la construcción del CEATF no constituyen ayuda estatal a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE.

⁽⁹⁾ Segundo escrito de 20 de mayo de 2014, anexo II “Consecuencias negativas de la no realización del proyecto”, p. 10.

⁽¹⁰⁾ DO C 198 de 27.6.2014, p. 1.

3.1.2. La evaluación preliminar de la Comisión

3.1.2.1. ADIF, propietario de la infraestructura, en calidad de empresa

- (40) Tal como se describe en la sección 2.4, ADIF es el organismo encargado de construir infraestructuras que forman parte de la red ferroviaria de interés general. Las autoridades españolas confirmaron que ADIF tiene capacidad para expedir certificados de seguridad si así lo exige el Ministerio competente y prestar servicios auxiliares y complementarios. No obstante, la información facilitada hasta el momento es contradictoria: aunque se insiste en el carácter de servicio público del proyecto, España no ha facilitado el mandato exacto ni la estructura de compensación por tal servicio, ni los mecanismos previstos para evitar subvenciones cruzadas de sus actividades económicas. En cuanto a esto último, si bien las pruebas de seguridad ferroviaria, efectuadas por ADIF en ejecución de su misión pública, y determinadas actividades de I+D llevadas a cabo por organismos de investigación podrían ser de carácter no lucrativo⁽¹¹⁾, el hecho de que el CEATF se alquile a empresas (por ejemplo, para la experimentación de material rodante, la homologación de prototipos, etc.) constituye una actividad económica. ADIF gestiona también espacios comerciales en sus estaciones y ofrece servicios de logística. Todos estos elementos demuestran que ADIF desarrolla actividades económicas y no económicas. En el ejercicio de actividades económicas, y a falta de pruebas que acrediten que tales actividades económicas son meramente accesorias, la Comisión considera que ADIF es una “empresa” a efectos de las normas en materia de ayudas estatales.

3.1.2.2. Fondos estatales e imputabilidad al Estado

- (41) Como se indica en el considerando (29), toda la financiación pública (259 millones EUR en concepto de subvención y 99,6 millones EUR en forma de préstamo bonificado) será abonada por el Ministerio de Economía y Competitividad. Por consiguiente, la medida comporta recursos estatales. La decisión de conceder la financiación ha sido tomada por la Secretaría de Estado de Infraestructuras, tal como se indica en el punto (28), por lo que la ayuda es imputable al Estado.

3.1.2.3. Ventaja selectiva

- (42) La ayuda se concede a una única empresa, ADIF, una entidad de Derecho público, directamente elegida por el Estado como propietaria de esta infraestructura. Por consiguiente, la medida es selectiva. Al contribuir a la financiación del Centro de ensayos, la medida concede a ADIF una ventaja económica selectiva.

3.1.2.4. Posible existencia de ventaja indirecta para la SPE

- (43) Tal como se describe en la sección 2.4, la construcción y explotación del Centro de ensayos serán objeto de licitación mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y el *Boletín Oficial del Estado* de España. La información sobre los criterios de selección y los requisitos de publicidad sugiere que la licitación sería lo suficientemente abierta, transparente, no discriminatoria e incondicional y contaría con una publicidad adecuada. Solo puede suponerse la ausencia de ayuda estatal si el procedimiento de licitación permite que la oferta económicamente más ventajosa iguale el valor de mercado de la concesión y el Estado miembro de que se trate comprueba que los cánones de concesión resultantes se ajustan a los precios de mercado tras llevar a cabo un análisis de los flujos de caja actualizados y una comparación con las tasas abonadas por servicios similares en otro lugar⁽¹²⁾.
- (44) A este respecto, la Comisión toma nota de que el arrendamiento mínimo que la SPE ha de pagar a ADIF se ha establecido con carácter previo. La Comisión considera 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. Por lo tanto, no puede descartarse la existencia de ayuda.

3.1.2.5. Posible existencia de ventaja indirecta para los usuarios de la infraestructura

- (45) La Comisión identificó dos grupos de usuarios potenciales: por un lado, las empresas que forman parte del conglomerado de tecnología ferroviaria CTF situado en las proximidades del CEATF y, por otro lado, otras empresas interesadas en la utilización de las nuevas instalaciones de ensayo.

⁽¹¹⁾ Actividades de conformidad con el punto 2.1.1 del Marco de I+D+i: actividades de formación destinadas a contar con unos recursos humanos mejores y más cualificados; I+D independiente, destinada a mejorar los conocimientos y la comprensión, incluida la I+D en colaboración; amplia difusión de resultados de las investigaciones de forma no discriminatoria y no exclusiva; actividades de transferencia de conocimientos.

⁽¹²⁾ Asunto SA. 38302 *Ayuda de inversión al puerto de Salerno*, Decisión de 27 de marzo de 2014 disponible en http://ec.europa.eu/competition/eojade/iseif/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38302. Véase el considerando (46).

- (46) Según las autoridades españolas, varias grandes empresas ya han manifestado su interés en utilizar el CEATF para realizar proyectos de I+D+i que forman parte de sus programas de desarrollo tecnológico⁽¹³⁾ y cuyas pruebas, ajustes y certificaciones de producto solo pueden llevarse a cabo en el Centro de ensayos. España confirmó que toda empresa interesada en el uso del nuevo Centro de ensayos gozaría de acceso no discriminatorio al mismo y que ningún usuario recibiría acceso preferencial. La SPE está obligada a cobrar tasas no discriminatorias a los consumidores finales.
- (47) Dado que la información facilitada por las autoridades españolas a este respecto sigue siendo muy genérica, en el marco del procedimiento de investigación formal se consultará a los usuarios potenciales de la infraestructura con vistas a evaluar mejor las salvaguardias apropiadas para garantizar la ausencia de ayuda y el acceso eficaz y no discriminatorio a las instalaciones.

3.1.2.6. Falseamiento de la competencia y efecto sobre los intercambios

- (48) La medida notificada subvencionará la construcción de una nueva instalación de ensayos que competirá con otras ya existentes en la UE, tal como se describe en los considerandos (16) y (17), y con las redes ferroviarias públicas [véase el considerando (18)]. A pesar de que los equipos de ensayo del CEATF operarán a velocidades superiores a los 220 km/h, en la actualidad existen otros proveedores de servicios de ensayos a velocidades de hasta 385 km/h (como los demás operadores de redes convencionales que ofrecen su infraestructura ferroviaria convencional con fines de desarrollo y ensayo⁽¹⁴⁾). Actúan en calidad de proveedores y acaparan la mayor parte de la demanda actual y potencial de servicios de ensayos de alta velocidad hasta esta velocidad comercialmente viable. En cuanto a la demanda potencial futura para la realización de ensayos a velocidades de hasta 520 km/h, la información disponible sugiere que no va a ser una opción comercialmente viable [véase el considerando (60)]. Por consiguiente, la medida puede falsear la competencia favoreciendo a ADIF y poniendo a sus competidores en una situación de desventaja competitiva.
- (49) Las autoridades españolas indicaron que se eligió la ubicación del CEATF por su accesibilidad por ferrocarril y autopista, y su proximidad a puertos costeros. Según las autoridades españolas, el CEATF podría atraer a empresas del sector del material ferroviario procedentes de otros Estados miembros, ya que el Centro les permitirá realizar ensayos de larga distancia a gran velocidad. Por otra parte, la Comisión señala que los fabricantes españoles de ferrocarriles están utilizando actualmente otros centros de ensayos en Europa. Por consiguiente, por lo que se refiere a la futura demanda de servicios del CEATF, es preciso hacer acopio de información adicional en relación con el acceso no discriminatorio, *de jure y de facto*, para todos los usuarios. Por lo tanto, la Comisión no puede descartar que la medida prevista para financiar la construcción del CEATF no vaya a afectar a los intercambios intracomunitarios.
- (50) Habida cuenta de las consideraciones anteriores, esto hace que sea mucho más probable que la medida prevista para financiar la construcción del CEATF sea susceptible de incidir sobre el comercio entre los Estados miembros.

3.1.3. Conclusión sobre la existencia de ayuda

- (51) A la luz de lo anterior, la Comisión considera que los recursos públicos concedidos a ADIF para la construcción del CEATF podrían ser considerados ayuda con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE. La apertura de un procedimiento de investigación formal permitirá la consulta de las partes interesadas, incluidos aquellos que participan en el proceso de licitación y los posibles usuarios de la infraestructura.

3.2. Legalidad de la ayuda — cláusula suspensiva

- (52) El 20 de septiembre de 2013, las autoridades españolas notificaron la medida sobre la base del artículo 108, apartado 3, del TFUE. La medida incluye una cláusula suspensiva por lo que se refiere a los fondos del FEDER por la que su ejecución debe suspenderse hasta que reciba la aprobación de la Comisión.
- (53) No obstante, hay que señalar que, además de los fondos europeos, como se indica en el considerando (29), ADIF invertirá 39,3 millones EUR. Las autoridades españolas indicaron que, de esos 39,3 millones EUR, ya se han desembolsado 19,8 millones EUR [véase el considerando (30)].

⁽¹³⁾ 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 privadas", 8 de octubre de 2012. Las empresas que muestran gran interés en este proyecto son las empresas del sector de la construcción (40,43 % de los cuestionarios recibidos) y los fabricantes de material rodante (12,76 % de los cuestionarios recibidos). Manifiestan su interés en el proyecto y en asumir riesgos siempre que se den determinadas garantías en relación con sus inversiones, ya que la información disponible sobre la rentabilidad en el momento del estudio no bastaba para comprometerse en firme.

⁽¹⁴⁾ Por ejemplo, Rete Ferroviaria Italiana en Italia, SNCF en Francia, DB Bahn en Alemania.

- (54) La Comisión no dispone de información sobre si esta inversión inicial ha sido financiada mediante recursos procedentes de las actividades económicas de ADIF o a través de recursos concedidos a ADIF por el Estado español. Por lo tanto, las inversiones efectuadas por ADIF pueden ser constitutivas de ayuda ilegal a tenor del artículo 1, letra f), del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, “el Reglamento de procedimiento”) ⁽¹⁵⁾, y pueden ser recuperadas de conformidad con el artículo 14 del Reglamento de procedimiento.

3.3. Compatibilidad

- (55) Las autoridades españolas notificaron esta inversión alegando que, si se considerara ayuda a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, debería considerarse compatible a la vista de su objetivo general de I+D+i y debería ser analizada, por tanto, a la luz del Marco de I+D+i.
- (56) Según el punto 15 ff) del Marco de I+D+i, por infraestructura de investigación se entienden “*las instalaciones, los recursos y los servicios afines utilizados por la comunidad científica para llevar a cabo investigaciones en su sector respectivo y cubre bienes de equipo o instrumental científico, recursos basados en el conocimiento, tales como colecciones, archivos o información científica estructurada, las infraestructuras de carácter instrumental basadas en tecnologías de la información y la comunicación, tales como 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)*”.
- (57) Dado que la infraestructura del CEATF está diseñada para las actividades de investigación que llevarán a cabo sus usuarios, puede considerarse como infraestructura de investigación a tenor del Marco de I+D+i y analizarse más a fondo en el marco de estas disposiciones. No obstante, con la incoación del procedimiento de investigación formal también se pretende aclarar si el CEATF se ajusta a la definición de infraestructura de investigación, pues no está claro su uso por parte de la comunidad científica.
- (58) Por lo que se refiere a la fase operativa, dista mucho de estar claro el contenido real de I+D+i del proyecto del CEATF. Si bien en el Centro pueden llevarse a cabo distintos proyectos de I+D+i y beneficiarse de ayuda compatible de I+D+i, tal apreciación no es posible en una fase en la que no se ha facilitado información detallada sobre futuros proyectos.

3.3.1. Contribución a un objetivo bien definido de interés común

- (59) En su notificación las autoridades españolas hicieron hincapié en que el proyecto contribuye a aumentar la inversión en I+D+i, que es uno de los objetivos de interés común de la Estrategia 2020 de la UE. Alegaban que el CEATF es una infraestructura científica y técnica que hará posible que se avance en una nueva tecnología aplicable al sector ferroviario, principalmente en términos de aumento de la velocidad de circulación. Uno de los principales objetivos del proyecto es, por lo tanto, la investigación en nuevas tecnologías que permitan a los trenes de muy alta velocidad desplazarse de manera segura por las redes ferroviarias del futuro. Los conocimientos generados como consecuencia de su desarrollo contribuirán, por lo tanto, a que en las líneas férreas del futuro sea posible desplazarse a velocidades superiores a los 350 km/h, lo que actualmente no es posible debido a las limitaciones técnicas existentes. Posteriormente, las autoridades españolas alegan que la inversión en el CEATF reforzará el desarrollo económico de una región, Andalucía, que presenta una elevada tasa de desempleo.
- (60) La Comisión alberga serias dudas en cuanto a la existencia de demanda de material rodante y de fabricantes ferroviarios para este tipo concreto de infraestructura. Aunque las autoridades españolas alegan que el sector manifestó la necesidad de crear un centro de ensayos [véase el considerando (46)], la información de que se dispone parece contradecir esta alegación. En primer lugar, tal y como se indica en el considerando (24), la primera licitación para la selección de la SPE fue anulada en octubre de 2013 debido a la falta de interés del sector privado en participar en la construcción y explotación del CEATF. En segundo lugar, la infraestructura podría no coincidir con la demanda, dado que los costes de funcionamiento y mantenimiento de dicho centro de ensayos podrían ser demasiado elevados. Por último, la explotación comercial de trenes a velocidades superiores a los 350 km/h podría no ser viable debido a los elevados costes que conlleva construir o adaptar las redes que soportan tales velocidades y el mantenimiento de las infraestructuras.
- (61) Debe señalarse que otros objetivos estratégicos, mencionados por las autoridades españolas en su notificación, en particular los relativos a la creación de nuevos puestos de trabajo en la región de Antequera ⁽¹⁶⁾ no son pertinentes para la evaluación de la ayuda notificada de conformidad con el Marco de I+D+i. Por otra parte, la Comisión ha sido informada de que organizaciones de ciudadanos, una asociación agrícola y los municipios vecinos (excepto Antequera) se oponen tajantemente a este proyecto. En particular, se han interpuesto varias denuncias y recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales y regionales (algunas de ellas en curso) y se han presentado varias peticiones al Parlamento Europeo.

⁽¹⁵⁾ DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

⁽¹⁶⁾ Según las autoridades españolas, el proyecto generará, en la fase de construcción, 4 042 puestos de trabajo directos y 2 224 indirectos y ocasionará la destrucción de 20 puestos de trabajo en el sector agrícola. En la fase de explotación, se crearán 343 empleos (58 directos, 55 indirectos y 230 inducidos). Fuente: “*Impacto potencial de la construcción de las infraestructuras ‘Instalaciones de ensayos y experimentación — IIEE’ asociadas al Centro de Tecnologías Ferroviarias de ADIF*”, 2011 (citado por las autoridades españolas en su notificación, aunque no remitido a la Comisión).

- (62) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión duda de que el proyecto pueda alcanzar el objetivo bien definido de interés común, dado que la demanda de tal infraestructura es escasa y la oposición de la sociedad bastante fuerte.

3.3.2. Necesidad de intervención del Estado

- (63) La sección 4.2 del Marco de I+D+i indica que *“La ayuda estatal debe ir dirigida a situaciones en las que pueda aportar una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo”*. En el presente caso, procede, pues, verificar si la ejecución del proyecto CEATF podría verse comprometida por una o varias deficiencias del mercado.
- (64) En primer lugar, por lo que respecta a las posibles deficiencias de coordinación, las autoridades españolas indicaron con claridad que *“actualmente no hay prevista ninguna colaboración entre ADIF y la industria en el centro de pruebas”*⁽¹⁷⁾. Además, la Comisión no tiene ninguna información sobre los posibles compromisos del sector para utilizar las instalaciones y sobre la naturaleza de los proyectos que han de realizarse (naturaleza colaborativa, tipo de investigación, etc.). Por lo tanto, la Comisión tiene dudas sobre las posibles deficiencias de coordinación que afectan al proyecto.
- (65) En segundo lugar, por lo que se refiere a la existencia de una posible deficiencia del mercado en forma de información imperfecta y asimétrica que afecte a la financiación del proyecto, las autoridades españolas se limitan a recordar que *“se ha planteado un sistema de colaboración público-privada, en el que las empresas no pagarán la inversión inicial dado el volumen de recursos a movilizar y la penalización para la TIR del proyecto, que será ejecutada con cargo a ADIF, y que tan solo abonarán el canon de explotación, a la vez que este canon suponga una recuperación parcial de la inversión realizada por ADIF”*⁽¹⁸⁾. Si bien esta afirmación sugiere que la infraestructura prevista generará muchas pérdidas, no se han aportado pruebas que demuestren que el sector privado se vería disuadido de financiar el proyecto, debido a una posible asimetría específicamente relacionada con actividades de I+D+i identificables y arriesgadas. En particular, la información disponible sugiere que las autoridades españolas no intentaron en ningún momento obtener fondos procedentes de fuentes externas de financiación para la construcción de la infraestructura, ni consideraron la posibilidad de obtener de ADIF, como propietaria de la futura infraestructura, una contribución financiera con cargo a sus recursos propios (es decir, de los ingresos imputables a sus actividades económicas). Por lo tanto, la Comisión duda de la existencia de una deficiencia del mercado en forma de información imperfecta y asimétrica.
- (66) Por último, aunque las autoridades españolas afirman que se compartirían los resultados de las supuestas actividades de I+D+i, en los documentos de notificación no hay nada que demuestre la existencia de efectos de difusión del conocimiento en beneficio de terceros.
- (67) A la luz de lo anterior, la Comisión alberga serias dudas sobre la necesidad de la ayuda de cara a colmar las posibles deficiencias de mercado que presenta el proyecto.

3.3.3. Idoneidad de la medida de ayuda

- (68) De conformidad con el punto 4.3 del Marco de I+D+i, la Comisión evalúa la idoneidad de la medida de ayuda entre instrumentos políticos alternativos y diferentes instrumentos de ayuda.
- (69) A este respecto, las autoridades españolas no facilitaron información sobre posibles instrumentos políticos o instrumentos de ayuda alternativos para financiar el proyecto. Por lo tanto, la Comisión tiene dificultades para determinar los hechos pertinentes y alberga dudas sobre la idoneidad de la ayuda.

3.3.4. Efecto incentivador

- (70) Con el fin de que la Comisión pueda evaluar la compatibilidad de una ayuda, el Estado miembro ha de aportar pruebas que demuestren que la ayuda tiene un efecto incentivador, es decir, si es probable que modifique el comportamiento del beneficiario de tal forma que emprenda actividades adicionales.

3.3.4.1. Inicio de las obras

- (71) Como regla general, la Comisión considera que las ayudas nunca ofrecen incentivos al beneficiario cuando los trabajos relativos a la actividad de I+D+i de que se trate ya se habían iniciado antes de la presentación de la solicitud de ayuda por el beneficiario a las autoridades nacionales (punto 63 del Marco de I+D+i).
- (72) La Comisión no dispone de información ni sobre la fecha de presentación de la solicitud de ayuda a las autoridades españolas, ni sobre el inicio de los trabajos (si se iniciaron antes o después de la presentación de la solicitud de ayuda a las autoridades españolas). Los elementos de prueba que figuran en el expediente indican que las autoridades españolas presentaron una primera solicitud a la Dirección General de Política Regional y Urbana con el fin de beneficiarse de los fondos del FEDER en el marco del Programa Operativo de España en diciembre de 2012. En julio de 2013 se remitió una segunda solicitud completa. Sin embargo, la información disponible no está clara por lo que se refiere a la fecha de la solicitud de ayuda presentada por ADIF a las autoridades españolas, si bien los elementos de prueba que obran en el expediente de la Comisión muestran que las obras relacionadas con el proyecto ya se habían iniciado en enero de 2011 [véase el considerando (27)].

⁽¹⁷⁾ Tercer escrito de las autoridades españolas de 15 de octubre de 2014, punto 4.1, p. 11.

⁽¹⁸⁾ Ibídem, punto 5.4, p. 13.

- (73) Por lo tanto, la Comisión no puede determinar por el momento si se ha cumplido el criterio formal del efecto incentivador establecido en el punto 63 del Marco de I+D+i.

3.3.4.2. Nivel de rentabilidad

- (74) El punto 67 del Marco de I+D+i afirma que *“cuando realizar un proyecto no fuera en sí mismo rentable para una empresa pero reportase un provecho importante a la sociedad, es más probable que la ayuda tenga efecto incentivador”*.
- (75) Las autoridades españolas facilitaron indicadores financieros del proyecto del CEATF, extraídos de un estudio de sostenibilidad financiera elaborado por ADIF. Este estudio solo presenta la hipótesis nominal, sin comparaciones con un escenario ficticio (sin ayudas). Las autoridades españolas alegan que, sin las ayudas, no se llevaría a cabo ningún proyecto alternativo (hipótesis no contrafáctica). Cabe señalar que España no facilitó todos los indicadores financieros requeridos de conformidad con el punto 70 del Marco de I+D+i para evaluar el nivel de rentabilidad del proyecto, a saber, el valor actual neto (VAN) del proyecto para las distintas hipótesis, la tasa interna de rentabilidad (TIR) nominal y ficticia, y la rentabilidad media del capital invertido (ROCE). Las autoridades españolas se limitaron a indicar que el flujo de tesorería del proyecto durante los 25 años de explotación del Centro solo cubriría el 8,13 % de la inversión total, de modo que el proyecto generaría un déficit del 91,87 %, con un VAN negativo de -362,461 millones EUR.
- (76) ADIF también realizó un análisis de sensibilidad sobre los parámetros que afectan a la rentabilidad del proyecto (inversiones, ingresos y gastos). Este análisis indica que:
- a) con una variación de la inversión de entre — 20 % y + 20 %, el déficit de financiación se situaría entre el 89,89 % y el 92,22 %;
 - b) con una variación de los ingresos de entre — 20 % y + 20 %, el déficit de financiación se situaría entre el 94,81 % y el 88,93 %;
 - c) con una variación de los costes de entre — 20 % y + 20 %, el déficit de financiación se situaría entre el 90,55 % y el 93,18 % ⁽¹⁹⁾.
- (77) Las autoridades españolas indicaron que estos datos ilustrarían el elevado nivel de riesgos y las consecuencias en términos de rentabilidad del proyecto, riesgos que no podrían ser asumidos por ningún inversor sin financiación pública. La Comisión alberga serias dudas sobre la rentabilidad a largo plazo del proyecto subvencionado teniendo en cuenta que el VAN de la inversión, incluso con la concesión de la ayuda prevista, seguirá siendo extraordinariamente negativo por cuanto los ingresos que se prevé generen los proyectos de I+D y los ensayos realizados en la infraestructura parecen muy bajos. Por otra parte, aunque no se ha proporcionado ninguna información en cuanto a la TIR del proyecto con y sin ayuda, ni la correspondiente tasa crítica de rentabilidad para proyectos de infraestructura comparables, parece muy poco probable que la diferencia provocada por la ayuda en las pérdidas previstas pudiera ser de tal naturaleza como para modificar la conducta de los potenciales inversores, que hasta ahora se habían abstenido de asumir ninguna cuota de riesgo en el proyecto. Esto parece sugerir que, lejos de crear un efecto incentivador, la ayuda tiene como objetivo la construcción de una infraestructura, cuyo valor añadido en comparación con las alternativas existentes (es decir, tramos de prueba en las redes ferroviarias convencionales) no basta para atraer la inversión privada hacia el proyecto y generar importantes beneficios para la sociedad. Por otra parte, como se ha mencionado en los considerandos (45) y (57), no está claro el uso y el acceso de la comunidad científica a las instalaciones del Centro. Al no conocerse la naturaleza del proyecto que se desarrolla en el Centro, por el momento no es posible evaluar los beneficios para la sociedad en términos de difusión del conocimiento.
- (78) En conclusión, la Comisión alberga serias dudas sobre el efecto incentivador de la financiación pública masiva en el proyecto CEATF, ya que no parece eficaz a la hora de movilizar la inversión privada en las infraestructuras previstas ni de generar importantes beneficios para la sociedad.

3.3.5. Proporcionalidad de la ayuda

- (79) El punto 72 del Marco de I+D+i indica que *“para que cualquier ayuda estatal de I+D+i se considere proporcional, su importe debe limitarse al mínimo necesario para realizar la actividad subvencionada”*. Para ello, la Comisión verifica que se respeten las categorías de investigación, los costes subvencionables y las intensidades de ayuda máximas.
- (80) En el caso que nos ocupa, España ha previsto la construcción del CEATF mediante fondos estatales en su totalidad, en forma de subvención y préstamo bonificado. Con arreglo al Marco de I+D+i, la intensidad máxima de ayuda autorizada para cubrir las inversiones en infraestructuras de investigación utilizadas con fines económicos es del 60 % como máximo (punto 89 del Marco de I+D+i). La subvención de 259 millones EUR procedente de los fondos del FEDER cubre por sí sola el 72,2 % de la financiación pública de los costes totales del proyecto. Como las autoridades españolas no facilitaron ninguna información sobre el cálculo del equivalente en subvención bruta de 99 millones EUR en forma de préstamo bonificado, la Comisión no está en condiciones de calcular, con precisión en esta fase, la intensidad de ayuda de la medida. No obstante, es evidente que, en su forma notificada, la intensidad total de la medida es muy superior al umbral establecido en el Marco de I+D+i.

⁽¹⁹⁾ Segundo escrito de las autoridades españolas, de 20 de mayo de 2014, p. 8.

(81) A la luz de lo anterior, la Comisión duda de que la ayuda se circunscriba al mínimo necesario.

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

(82) El paso siguiente en la evaluación detallada de la ayuda individual, tal como se expresa en el Marco de I+D+i (sección 4.6) se refiere al análisis del impacto de la ayuda en el mercado.

(83) El mercado afectado por la ayuda parece ser el de los servicios de ensayo de equipos ferroviarios de alta velocidad, incluidas las instalaciones exclusivas de ensayo y la red ferroviaria convencional. Las autoridades españolas han facilitado cierta información sobre el tamaño de las redes ferroviarias de los demás Estados miembros (incluidas las redes de alta velocidad), pero ninguna información específica por lo que se refiere al mercado de los servicios de ensayo de los equipos ferroviarios de alta velocidad o a los elementos necesarios para la evaluación con arreglo a la sección 4.6 del Marco de I+D+i (como, por ejemplo, el falseamiento de los procesos de entrada y salida de competidores, la distorsión de los incentivos dinámicos, la creación o el mantenimiento de poder de mercado, el mantenimiento de estructuras de mercado ineficientes, los efectos de localización, etc.).

(84) Como se indica en los considerandos (16) a (18), en Europa existen otras instalaciones de ensayo y también se pueden efectuar pruebas en las redes ferroviarias convencionales. Parecen existir soluciones alternativas al CEATF y, según las autoridades españolas, ya son frecuentadas por usuarios españoles (en la República Checa y Alemania). Por lo tanto, todo ello hace tanto más probable que la ayuda prevista para la construcción del CEATF pudiera falsear la competencia entre las instalaciones de ensayo de la UE, y que tuviera un efecto sobre el comercio entre los Estados miembros.

3.5. Conclusión

(85) De lo anteriormente expuesto se concluye que la Comisión alberga dudas sobre diversos aspectos de la medida notificada y considera necesario incoar un procedimiento de investigación formal.

(86) Habida cuenta de las consideraciones expuestas, la Comisión, en el marco del procedimiento del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, insta a España para que presente sus observaciones y facilite toda la información pertinente para la evaluación de la medida en un plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la presente. La Comisión insta a sus autoridades para que transmitan inmediatamente una copia de la presente carta al beneficiario potencial de la ayuda.

(87) La Comisión recuerda a España que el artículo 108, apartado 3, del TFUE tiene efecto suspensivo y llama su atención sobre el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, que establece que toda ayuda concedida ilegalmente podrá ser reclamada al beneficiario.

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

ANEXO I

1.	PROCEDIMIENTO	12
2.	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	12
2.1.	Objetivo de la medida	12
2.2.	Beneficiario	12
2.3.	Descripción del proyecto	13
2.3.1.	Objetivo del proyecto	13
2.3.2.	Características del circuito de ensayos	13
2.3.3.	Centro Integral de Servicios Ferroviarios (CISF)	14
2.3.4.	Vías de ensayos singulares	14
2.4.	La Colaboración Público-Privada encargada de la gestión de la infraestructura	14
2.5.	Descripción de la medida de ayuda	15
2.5.1.	El instrumento de ayuda	15
2.5.2.	Evaluación del proyecto	16
3.	EVALUACIÓN	16
3.1.	Existencia de ayuda	16
3.1.1.	Posición de las autoridades españolas	16
3.1.2.	La evaluación preliminar de la Comisión	17
3.1.3.	Conclusión sobre la existencia de ayuda	18
3.2.	Legalidad de la ayuda — cláusula suspensiva	18
3.3.	Compatibilidad	19
3.3.1.	Contribución a un objetivo bien definido de interés común	19
3.3.2.	Necesidad de intervención del Estado	20
3.3.3.	Idoneidad de la medida de ayuda	20
3.3.4.	Efecto incentivador	20
3.3.5.	Proporcionalidad de la ayuda	21
3.4.	Prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio	22
3.5.	Conclusión	22»