Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 11 de septiembre de 2025 *

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Artículos 107 TFUE, apartado 3, letra c), y 108 TFUE — Ayuda prevista para el desarrollo de dos nuevos reactores nucleares en la central de Paks (Hungría) — Adjudicación directa del contrato de construcción — Directiva 2014/25/UE — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior siempre que se cumplan determinados compromisos — Conformidad de la ayuda con el Derecho de la Unión más allá de las normas sobre ayudas estatales — Objeto de la ayuda — Modalidades indisociables de la ayuda — Desarrollo paralelo de un procedimiento por incumplimiento — Obligación de motivación»

En el asunto C-59/23 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 6 de febrero de 2023,

República de Austria, representada por los Sres. A. Posch, M. Fruhmann, M. Klamert y F. Koppensteiner, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. H. Kristoferitsch, Rechtsanwalt,

parte recurrente en casación,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

Comisión Europea, representada por las Sras. P. Němečková y L. Wildpanner, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por los Sres. A. Germeaux y T. Schell, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. P. Kinsch, avocat,

República Checa, representada por el Sr. M. Smolek, la Sra. L. Halajová y los Sres. T. Müller y J. Vláčil, en calidad de agentes,

República Francesa, representada inicialmente por los Sres. R. Bénard, T. Lechevallier y T. Stéhelin y posteriormente por los Sres. T. Lechevallier y T. Stéhelin, en calidad de agentes,

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér, en calidad de agente, asistido por el Sr. B. Karsai, la Sra. Z. Zs. Lehoczki y el Sr. P. Nagy, ügyvédek,

* Lengua de procedimiento: alemán.

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

República Eslovaca,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente, los Sres. F. Biltgen e I. Jarukaitis, la Sra. M. L. Arastey Sahún y los Sres. S. Rodin, N. Jääskinen, D. Gratsias (Ponente) y M. Gavalec, Presidentes de Sala, y el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. I. Ziemele, el Sr. J. Passer, la Sra. O. Spineanu-Matei, el Sr. M. Condinanzi y la Sra. R. Frendo, Jueces;

Abogada General: Sra. L. Medina;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de noviembre de 2024;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 27 de febrero de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la República de Austria solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 30 de noviembre de 2022, Austria/Comisión (T-101/18, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2022:728), por la que este desestimó su recurso de anulación de la Decisión (UE) 2017/2112 de la Comisión, de 6 de marzo de 2017, sobre la medida/el régimen de ayudas/la ayuda estatal SA.38454 — 2015/C (ex 2015/N) que Hungría tiene previsto ejecutar en apoyo de la construcción de dos nuevos reactores en la central nuclear Paks II (DO 2017, L 317, p. 45; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

I. Marco jurídico

A. Directiva 2004/17/CE

2 El artículo 40 de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1), titulado «Utilización de los procedimientos abiertos, restringidos y negociados», establecía lo siguiente en su apartado 3:

«Las entidades adjudicadoras podrán utilizar un procedimiento sin convocatoria de licitación previa en los casos siguientes:

[…]

c) cuando, a causa de su especificidad técnica o artística, o por razones relacionadas con la protección de derechos exclusivos, tan solo pueda ejecutar el contrato un determinado operador económico;

[…]».

B. Directiva 2014/25/UE

3 El artículo 50 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17 (DO 2014, L 94, p. 243), bajo el título «Uso de un procedimiento negociado sin convocatoria de licitación previa», dispone lo siguiente:

«Las entidades adjudicadoras podrán utilizar un procedimiento negociado sin convocatoria de licitación previa en los casos siguientes:

[…]

c) cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser proporcionados por un operador económico concreto por alguna de las siguientes razones:
   i) el objetivo de la contratación es la creación o adquisición de una obra de arte o actuación artística única,
   ii) la ausencia de competencia por razones técnicas,
   iii) la protección de los derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual o industrial[.]

Las excepciones establecidas en los incisos ii) y iii) solo se aplicarán cuando no exista alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea el resultado de una reducción artificial de los parámetros de la contratación;

[…]».

4 El artículo 106 de la citada Directiva, titulado «Transposición y disposiciones transitorias», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 18 de abril de 2016. […]»

5 El artículo 107 de esa misma Directiva, bajo el título «Derogación», dispone lo siguiente en su párrafo primero:

«Queda derogada la Directiva [2004/17] con efecto a partir del 18 de abril de 2016.»

II. Antecedentes del litigio

6 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 2 a 9 de la sentencia recurrida. A efectos del presente procedimiento, pueden resumirse del siguiente modo.

7 El 22 de mayo de 2015, Hungría notificó a la Comisión Europea, con el número C(2017) 1486, una medida para aportar una contribución financiera destinada al desarrollo de dos nuevos reactores en la central nuclear de Paks (Hungría), denominados «Paks II», las unidades 5 y 6 de esta, respectivamente (en lo sucesivo, «dos nuevos reactores nucleares»), además de los cuatro que ya operaban en dicha central. La beneficiaria de la medida notificada era la sociedad MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (en lo sucesivo, «sociedad Paks II»), sociedad participada al 100 % por el Estado húngaro y que estaba previsto que pasase a ser la propietaria de los dos nuevos reactores nucleares y a encargarse de su explotación.

8 En virtud de un acuerdo intergubernamental sobre la cooperación en materia de uso pacífico de la energía nuclear celebrado el 14 de enero de 2014 entre la Federación de Rusia y el Gobierno de Hungría (en lo sucesivo, «acuerdo intergubernamental»), ambos Estados se comprometieron a cooperar, en el marco de un programa nuclear, en el mantenimiento y desarrollo de la central nuclear de Paks. Según dicho acuerdo, tanto la Federación de Rusia como Hungría debían designar a una organización pública con experiencia y controlada por el Estado que se encargara económica y técnicamente de cumplir sus obligaciones como contratista o propietaria en lo que respecta, en particular, al diseño, la construcción y la puesta en servicio de los dos nuevos reactores nucleares. La Federación de Rusia designó a la sociedad anónima Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (en lo sucesivo, «JSC NIAEP») para construir estos dos nuevos reactores, mientras que Hungría designó a la sociedad Paks II como propietaria de dichos reactores y encargada de su explotación. A tal efecto, el 9 de diciembre de 2014, JSC NIAEP y la sociedad Paks II firmaron un acuerdo que tenía por objeto un contrato de ingeniería, adquisición y construcción relativo a esos reactores.

9 En el acuerdo intergubernamental, la Federación de Rusia se comprometió a conceder un préstamo estatal a Hungría para financiar el desarrollo de los dos nuevos reactores nucleares. Este préstamo se regía por un acuerdo intergubernamental de financiación de 28 de marzo de 2014 y permitía establecer una línea de crédito renovable por importe de 10 000 millones de euros que únicamente podía destinarse al diseño, la construcción y la puesta en servicio de estos dos nuevos reactores. Hungría se comprometía a destinar una suma adicional de 2 500 millones de euros de su propio presupuesto a financiar la inversión relativa a dichos reactores. Hungría no tenía que transferir los fondos necesarios para pagar el precio de adquisición de los dos nuevos

reactores nucleares a las cuentas de la sociedad Paks II. La mayor parte de estos fondos debían quedar en posesión del Banco para el Desarrollo y los Asuntos Económicos Exteriores de Rusia, el Vnesheconombank. Una vez cumplida cada etapa, la sociedad Paks II tenía que presentar una solicitud a dicho Banco para que este abonara directamente a JSC NIAEP el 80 % del importe debido. También debía presentar una solicitud ante la Agencia de Gestión de la Deuda Pública de Hungría para que abonase el 20 % restante.

10 En la Decisión controvertida, adoptada a raíz de un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2, la Comisión declaró que la medida notificada constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que, sin perjuicio de las condiciones establecidas en el artículo 3 de dicha Decisión, era compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). En cuanto a la adjudicación directa de la construcción de los dos nuevos reactores nucleares a JSC NIAEP, la Comisión consideró que esta no podía producir un falseamiento adicional de la competencia y de los intercambios comerciales en el mercado pertinente, esto es, el mercado eléctrico, y que, por tanto, a la luz de la jurisprudencia aplicable, no estaba obligada a controlar si dicha adjudicación era conforme con la normativa de la Unión en materia de contratación pública. La Comisión indicó, en la Decisión controvertida, que, en cualquier caso, se había tramitado un procedimiento aparte a este respecto sobre la base del artículo 258 TFUE, en el marco del cual se había examinado el cumplimiento de la normativa de la Unión en materia de contratación pública por parte de Hungría, sin que el referido examen hubiera llevado a declarar que dicho Estado miembro había infringido la citada normativa.

III. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 21 de febrero de 2018, la República de Austria interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida.

12 El 19 de julio de 2018, se admitió la intervención en el procedimiento ante el Tribunal General, en apoyo de las pretensiones de la República de Austria, del Gran Ducado de Luxemburgo y, en apoyo de las pretensiones de la Comisión, de la República Checa, la República Francesa, Hungría, la República de Polonia, la República Eslovaca y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

13 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó y desestimó todos los motivos invocados por la República de Austria —salvo el segundo y el tercero, a los que dicho Estado miembro había renunciado en la vista— y, con ello, desestimó el recurso.

IV. Pretensiones de las partes en el recurso de casación

14 La República de Austria solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule íntegramente la sentencia recurrida.

– Estime en su integridad el recurso interpuesto en primera instancia por el que se solicita la anulación de la Decisión controvertida.

– Condene en costas a la Comisión.

15 El Gran Ducado de Luxemburgo solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Estime íntegramente la pretensión de anulación de la Decisión controvertida formulada en primera instancia.

– Condene en costas a la Comisión.

16 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene en costas a la República de Austria.

17 La República Checa solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene en costas a la República de Austria.

18 La República Francesa, Hungría y, en esencia, la República de Polonia solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación.

V. Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento

19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de marzo de 2025, Hungría solicitó que se ordenara la reapertura de la fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En apoyo de su solicitud, alega, en esencia, que está en desacuerdo con algunas de las apreciaciones que figuran en las conclusiones de la Abogada General. Entre otros aspectos, Hungría rebate las apreciaciones relativas al alcance de la obligación que incumbe a la Comisión de examinar, en el marco de un procedimiento como el que dio lugar a la Decisión controvertida, si una medida de ayuda es conforme con disposiciones del Derecho de la Unión distintas de aquellas en materia de ayudas de Estado, en particular cuando la Comisión ya ha llevado a cabo tal examen en el marco de un procedimiento por incumplimiento contra el Estado miembro de que se trate.

20 A este respecto, debe recordarse, por un lado, que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni el Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que las partes formulen observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General (sentencia de 25 de enero de 2022, Comisión/European Food y otros, C-638/19 P, EU:C:2022:50, apartado 55 y jurisprudencia citada).

21 Por otro lado, en virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, el Abogado General presenta públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención. El Tribunal de Justicia no está vinculado ni por las conclusiones del Abogado General ni por la motivación que este desarrolla para llegar a ellas. Por consiguiente, el hecho de que una parte no esté de acuerdo con las conclusiones del Abogado General no constituye en sí

mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral del procedimiento, sin importar cuáles sean las cuestiones examinadas en dichas conclusiones (sentencia de 25 de enero de 2022, Comisión/European Food y otros, C-638/19 P, EU:C:2022:50, apartado 56 y jurisprudencia citada).

22 Es cierto que el Tribunal de Justicia puede ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, conforme al artículo 83 del Reglamento de Procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando una parte haya invocado, tras el cierre de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en la resolución del Tribunal de Justicia.

23 En el presente asunto, el Tribunal de Justicia considera, sin embargo, tras oír a la Abogada General, que, al término de la fase escrita del procedimiento y de la vista celebrada ante él, dispone de todos los elementos necesarios para pronunciarse en el presente asunto. Señala que, en cualquier caso, la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento presentada por Hungría, que se centra, esencialmente, en cuestiones de Derecho ya debatidas en la fase escrita del procedimiento y en la vista, no revela ningún hecho nuevo que pueda influir en la resolución que debe dictar en dicho asunto.

24 En estas circunstancias, no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

VI. Sobre el recurso de casación

25 En apoyo de su recurso de casación, la República de Austria invoca cuatro motivos, basados, el primero, en un error de Derecho en el que, a su parecer, incurrió el Tribunal General al concluir que la inexistencia de un procedimiento de licitación pública para la construcción de los dos nuevos reactores nucleares no viciaba de ilegalidad la Decisión controvertida; el segundo, en un error de Derecho en relación con el control de la proporcionalidad de la medida de ayuda en cuestión; el tercero, en un error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General en relación con la cuestión de la existencia de distorsiones desproporcionadas de la competencia, así como con el refuerzo o la creación de una posición dominante en el mercado, y, el cuarto, en un error de Derecho relativo a la determinación de los elementos constitutivos de la ayuda de que se trata.

A. Primer motivo de casación

26 El primer motivo de casación se refiere a los apartados 27 a 50 y 196 a 203 de la sentencia recurrida.

27 En primer lugar, este motivo de casación se dirige contra la desestimación, por el Tribunal General, del primer motivo del recurso interpuesto en primera instancia, mediante el cual la República de Austria alegó que la Decisión controvertida adolecía de ilegalidad debido a que la construcción de los dos nuevos reactores nucleares, «modalidad indisociable», en su opinión, del objeto de la ayuda en cuestión, había sido confiada a JSC NIAEP sin que se hubiera organizado un procedimiento de licitación, infringiendo la normativa de la Unión en materia de contratación pública.

28 A este respecto, es preciso señalar que, en los apartados 25 a 50 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, en esencia, por una parte, que, en los considerandos 279 a 287 de la Decisión controvertida, la Comisión se había basado acertadamente, con carácter principal, en el principio según el cual estaba obligada a respetar la coherencia entre el Derecho en materia de ayudas de Estado y las disposiciones que regulan otros ámbitos del Derecho de la Unión únicamente por lo que respecta a las modalidades de la ayuda en cuestión tan indisolublemente vinculadas a su objeto que sea imposible evaluarlas por separado. En referencia a la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, (C-594/18 P, EU:C:2020:742), invocada por la República de Austria, el Tribunal General declaró, antes de nada, que no se había invocado ante él ninguna infracción de lo dispuesto en el Derecho de la Unión como consecuencia de la actividad económica promovida por la ayuda de que se trata, esto es, la producción de energía nuclear. A continuación, según el Tribunal General, no podía extraerse ninguna consecuencia del hecho de que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia no hubiera examinado la existencia de un vínculo indisociable entre las modalidades de la ayuda objeto de aquel asunto y la propia ayuda, dado que, en el asunto que dio lugar a la referida sentencia, la violación de los principios del Derecho de la Unión invocada había derivado del propio objeto de dicha ayuda, esto es, el desarrollo de una central de producción de electricidad de origen nuclear. Por último, el Tribunal General afirmó que de la misma sentencia no se desprendía que el Tribunal de Justicia hubiera pretendido ampliar el alcance del control que incumbía a la Comisión en la materia, ya que imponer una obligación de control con independencia de la existencia de tal vínculo indisociable sería contrario tanto a las normas y garantías procesales propias de los diversos procedimientos específicos de otros ámbitos del Derecho de la Unión como al principio de autonomía de los procedimientos administrativos y de los recursos. Teniendo en cuenta estas consideraciones, el Tribunal General indicó, en el apartado 34 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había incurrido en error de Derecho alguno al estimar que, en el marco de un procedimiento tramitado con arreglo al artículo 108 TFUE, debía limitar su control a la medida de ayuda de que se trata en sí misma y a las modalidades que presentaran un vínculo indisociable con ella.

29 Por otra parte, el Tribunal General declaró, en el apartado 35 de la sentencia recurrida, que la República de Austria se equivocaba al alegar que constituía una «modalidad indisociable» del objeto de la ayuda en cuestión la adjudicación directa de la construcción de los dos nuevos reactores nucleares a JSC NIAEP porque la apertura a la competencia habría podido dar lugar a una ayuda totalmente distinta, en particular en lo que respecta a su importe y a su estructura. A este respecto, tras precisar que la ayuda controvertida consistía en la puesta a disposición de la sociedad Paks II, de forma gratuita, de dos nuevos reactores nucleares para su explotación, el Tribunal General consideró, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, que la cuestión de si la adjudicación del contrato de construcción de esos dos nuevos reactores debería haber sido objeto de un procedimiento de licitación guardaba relación con la fabricación y el suministro del bien que sería puesto a disposición de forma gratuita y se situaba así en una fase anterior a la medida de ayuda propiamente dicha, de modo que la decisión de adjudicar el contrato de desarrollo y de construcción de los dos nuevos reactores nucleares no constituía una modalidad de la propia ayuda.

30 En este sentido, el Tribunal General declaró, en el apartado 37 de la sentencia recurrida, que la organización de un procedimiento de contratación pública y el eventual recurso a otra empresa para construir los dos nuevos reactores nucleares no habría modificado ni el objeto de la ayuda en cuestión —esto es, la puesta a disposición de forma gratuita de dos nuevos reactores para su explotación— ni el beneficiario de dicha ayuda —es decir, la sociedad Paks II—. Por lo demás, una infracción de la normativa de la Unión en materia de contratación pública solo produciría

efectos sobre el mercado de las obras de construcción de centrales nucleares y, por tanto, no tendría consecuencias en el mercado a que se refiere el objeto de la medida de ayuda controvertida, esto es, el mercado de la electricidad.

31 En cuanto a la incidencia en el importe de dicha ayuda, concretamente, de la omisión de un procedimiento de licitación, el Tribunal General consideró, en el apartado 38 de la sentencia recurrida, que no había quedado acreditado que otros licitadores hubieran podido suministrar dos reactores del tipo de que se trata «en mejores condiciones o a un precio inferior». Además, aun en el caso de que una licitación hubiera podido afectar al importe de la ayuda controvertida, tal circunstancia no habría tenido, como tal, ninguna consecuencia sobre la ventaja que esa ayuda constituía para su beneficiario, toda vez que esa ventaja consistió en la puesta a disposición de forma gratuita de los dos nuevos reactores nucleares para su explotación. Por consiguiente, según el Tribunal General, un aumento o una disminución del importe de la ayuda de que se trata no habría afectado ni a la ayuda propiamente dicha ni a su efecto contrario a la competencia.

32 En segundo lugar, el primer motivo de casación se dirige contra la desestimación por el Tribunal General de la primera parte del décimo motivo del recurso de primera instancia, basado en la insuficiencia de motivación de la Decisión controvertida en relación con la conformidad de la ayuda con otras disposiciones del Derecho de la Unión. En particular, la República de Austria alegó ante el Tribunal General que la Comisión no había expuesto de manera adecuada las razones por las que no había apreciado una infracción de la normativa de la Unión en materia de contratación pública como consecuencia de la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares, que constituía una modalidad indisociable del objeto de la ayuda de que se trata. El Tribunal General declaró, a este respecto, en los apartados 197 y 198 de la sentencia recurrida, que la Comisión había explicado, con carácter principal, en los considerandos 280 a 284 de la Decisión controvertida, que, debido a la inexistencia de un vínculo indisociable entre la eventual infracción de la Directiva 2014/25 y el objeto de la ayuda en cuestión, la compatibilidad de esta con el mercado interior no podía verse afectada por tal infracción. Por tanto, según el Tribunal General, la Comisión no estaba obligada a indicar en la Decisión controvertida las razones por las que se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 50, letra c), de la Directiva 2014/25.

33 En tercer lugar, como se desprende de los apartados 40 y 43 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, en el considerando 285 de la Decisión controvertida, la Comisión había señalado que, en cualquier caso, había evaluado el cumplimiento por parte de Hungría de la Directiva 2014/25 en un procedimiento aparte, concretamente el procedimiento por incumplimiento con la referencia NIF 2015/4231-32 (en lo sucesivo, «procedimiento por incumplimiento de 2015»), al término del cual había concluido que los procedimientos establecidos en dicha Directiva no podían aplicarse a la adjudicación de las obras de construcción de los dos nuevos reactores nucleares, con arreglo al artículo 50, letra c), de esta.

34 Al examinar, en esencia, esta motivación a mayor abundamiento de la Decisión controvertida, el Tribunal General declaró, en el apartado 41 de la sentencia recurrida, que la Comisión había considerado fundadamente que podía remitirse a su apreciación realizada en el procedimiento por incumplimiento de 2015, en aras de la coherencia de los resultados del examen de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior y de dicho procedimiento por incumplimiento. Como se desprende del apartado 42 de la sentencia recurrida, la Comisión consideró más concretamente, tras un análisis en profundidad, que la adjudicación directa a JSC NIAEP de las obras de construcción de los dos nuevos reactores nucleares podía realizarse sin convocatoria de licitación previa, puesto que, por razones técnicas, no habría habido competencia

y, por tanto, resultaba pertinente el artículo 50, letra c), inciso ii), de la Directiva 2014/25. A este respecto, según los apartados 43 a 46 de la sentencia recurrida, la Comisión aportó al Tribunal General, a raíz de una diligencia de ordenación del procedimiento, una serie de documentos de los que, según el citado Tribunal, debía deducirse que Hungría se había comprometido a llevar a cabo procedimientos de licitación respecto de la mayoría de las demás partes del proyecto en cuestión de manera transparente y respetando los principios de base de igualdad de trato y de no discriminación. Como se desprende, en particular, del apartado 45 de la sentencia recurrida, según lo declarado por la Comisión en la vista ante el Tribunal General, este compromiso de Hungría se refleja en el considerando 372 de la Decisión controvertida, que debe ponerse en relación con su considerando 285.

35 Por lo demás, en el apartado 47 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que no podía aceptarse que, en el procedimiento sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior, se cuestionasen todas las decisiones adoptadas anteriormente y que ya hubiesen sido objeto de un procedimiento separado, regido por normas específicas, en el sentido de la sentencia de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión (C-225/91, EU:C:1993:239), apartado 44, y distintas de las que se aplican en materia de ayudas de Estado. El principio de seguridad jurídica se opone, según el Tribunal General, a que la Comisión vuelva a examinar la adjudicación de un contrato de construcción en un procedimiento sobre ayudas de Estado aunque no disponga de nueva información respecto a aquella de la que disponía en el momento en el que decidió finalizar el procedimiento por incumplimiento tramitado anteriormente. Pues bien, según la Comisión, así sucedió en el momento de la adopción de la Decisión controvertida en lo que respecta al examen del cumplimiento por parte de Hungría de la normativa de la Unión en materia de contratación pública en el marco de la adjudicación del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares en la central de Paks.

36 En lo que atañe a la alegación de la República de Austria de que un procedimiento por incumplimiento no puede prejuzgar la apreciación de una posible infracción de la normativa de la Unión en materia de contratación pública en el contexto de un procedimiento de ayuda de Estado, por cuanto un procedimiento por incumplimiento se rige por el principio de oportunidad, el Tribunal General consideró, en el apartado 48 de la sentencia recurrida, que dicha alegación carecía de pertinencia, dado que la Comisión había incoado efectivamente ese último procedimiento, en el que había analizado las razones técnicas en las que se había basado Hungría, al término del cual había llegado a la conclusión de que se cumplían los requisitos del artículo 50, letra c), de la Directiva 2014/25. Además, el resultado del procedimiento por incumplimiento de 2015 había sido calificado de «conclusión preliminar» en el considerando 285 de la Decisión controvertida simplemente porque existía la posibilidad de incoar en cualquier momento un nuevo procedimiento de la misma naturaleza basado en nueva información.

37 El primer motivo de casación consta de tres partes. Procede examinar conjuntamente las dos primeras.

1. Partes primera y segunda del primer motivo de casación

a) Alegaciones de las partes

38 En la primera parte del primer motivo de casación, la República de Austria, apoyada por el Gran Ducado de Luxemburgo, reprocha, antes de nada, en esencia, al Tribunal General que realizara, sobre todo en los apartados 27 y 201 de la sentencia recurrida, una distinción «artificial» entre la

construcción de los dos nuevos reactores nucleares y su puesta a disposición de la sociedad Paks II de forma gratuita, ya que el citado Tribunal solo consideró objeto de la medida de ayuda controvertida esta puesta a disposición. Más concretamente, la República de Austria estima que las medidas que contribuyen al objeto de la ayuda controvertida deben considerarse en su conjunto. La «estricta distinción» efectuada por el Tribunal General entre la puesta a disposición de forma gratuita de los dos nuevos reactores nucleares y los recursos que Hungría ha dedicado a ello resulta, en su opinión, errónea. A continuación, en referencia, en particular, a los apartados 2, 65, 73 y 188 de la sentencia recurrida, la República de Austria observa —si bien formalmente en el segundo motivo de casación, pero en el marco de una argumentación propia, en esencia, del primer motivo de casación— que el Tribunal General no ha aportado una sola, sino varias descripciones de la medida de ayuda controvertida en la citada sentencia.

39 Por lo demás, a su juicio, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al estimar que, mediante la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión (C-594/18 P, EU:C:2020:742), el Tribunal de Justicia no había pretendido ampliar el alcance del control que incumbe a la Comisión en un procedimiento como el procedimiento de ayuda de que se trata.

40 La Comisión considera que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho a este respecto y alega que la República de Austria confunde erróneamente el objeto de la ayuda en cuestión y las modalidades de esta. Invocando, entre otras, la sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros (C-284/21 P, EU:C:2023:58), recuerda que las modalidades de una ayuda solo deben apreciarse en un procedimiento como el procedimiento de ayuda de que se trata cuando están tan indisolublemente vinculadas al objeto de la ayuda en cuestión que no sea posible apreciarlas aisladamente. Según la Comisión, el Tribunal General distinguió correctamente, en el presente asunto, entre, por una parte, la ayuda controvertida y su objeto y, por otra parte, las modalidades de dicha ayuda y consideró acertadamente, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, que un procedimiento de licitación relativo al contrato de desarrollo y de construcción de dos reactores nucleares se situaba en una fase anterior a la medida de ayuda propiamente dicha, es decir, la «puesta a disposición de la sociedad Paks II, de forma gratuita, de dos nuevos reactores nucleares para su explotación», y, por tanto, no constituía una modalidad de la propia ayuda controvertida.

41 Por lo demás, afirma que el Tribunal General declaró acertadamente que la organización de un procedimiento de contratación pública y el eventual recurso a otra empresa para construir los dos nuevos reactores nucleares no habría modificado ni el objeto de la ayuda ni su beneficiario. Aun suponiendo que se hubiera infringido la normativa de la Unión en materia de contratación pública —lo que, según la Comisión, no ha ocurrido—, los efectos de tal infracción se habrían limitado al mercado de las obras de construcción de centrales nucleares y no habrían incidido en el mercado de la electricidad al que se refiere la medida de ayuda controvertida. Asimismo, suponiendo que el importe de la ayuda controvertida hubiera podido verse afectado por la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares —lo que, a su parecer, tampoco ha ocurrido—, la Comisión sostiene que, en cualquier caso, ella valoró la proporcionalidad de la medida de que se trata de manera diligente, teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes.

42 Mediante la segunda parte del primer motivo de casación, la República de Austria alega, antes de nada, en esencia, que, contrariamente a lo que indicó el Tribunal General, en particular, en los apartados 35 a 39 de la sentencia recurrida, la adjudicación del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares presentaba un vínculo directo con la medida de ayuda controvertida. Invoca, a este respecto, el objetivo de garantizar una competencia equitativa y no

falseada en el mercado interior, común al Derecho en materia de contratación pública y al Derecho en materia de ayudas de Estado. A continuación, la República de Austria observa que, en realidad, la puesta a disposición de los dos nuevos reactores nucleares y el préstamo concedido por la Federación de Rusia a Hungría presentaban un vínculo extremadamente estrecho, ya que las autoridades rusas y húngaras habían diseñado y ejecutado la operación en cuestión, como se desprende del acuerdo intergubernamental, como «proceso global».

43 También en el marco del primer motivo de casación, remitiéndose a este respecto a sus alegaciones formuladas en su segundo motivo de casación, la República de Austria destaca, además, que la infracción de las normas en materia de contratación pública repercute en la propia ayuda y, más concretamente, en la proporcionalidad y en el importe de esta. Explica, por lo demás, que una licitación con arreglo a las disposiciones del Derecho en materia de contratación pública habría podido dar lugar a una ayuda totalmente distinta, en lo que respecta, en particular, a su importe y estructura, en el sentido de que una oferta más ventajosa para la construcción de los dos nuevos reactores nucleares habría reducido directamente el importe de la ayuda controvertida.

44 En este sentido, la República de Austria rebate los apartados 36 y 38 de la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal General llegó en ellos a la conclusión de que un aumento o una disminución del importe de la ayuda no se habría traducido ni en una modificación de la ayuda propiamente dicha ni en una alteración de su efecto contrario a la competencia. Según la República de Austria, si hubiese podido presentarse y aceptarse una oferta más ventajosa en un procedimiento de licitación, la ayuda controvertida habría podido ser diferente desde el punto de vista de su importe y de su estructura. Así pues, a su juicio, si no hay un procedimiento de licitación, no puede garantizarse que la ayuda en cuestión sea realmente proporcionada, esto es, limitada al mínimo exigido.

45 La Comisión recuerda que de la sentencia de 22 de marzo de 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51), se desprende que están indisolublemente vinculadas al objeto de una ayuda únicamente las modalidades que no sea posible apreciar aisladamente. Pues bien, en el presente asunto, según la Comisión, la cuestión de la conformidad de la ayuda controvertida con la normativa de la Unión en materia de contratación pública puede apreciarse separadamente y, además, lo fue, en el procedimiento por incumplimiento de 2015.

46 En cuanto a la alegación que la República de Austria basa en el acuerdo intergubernamental (véase el apartado 42 de la presente sentencia), la Comisión aduce, a continuación, que dicha alegación se invoca por primera vez en el marco del recurso de casación y que, por consiguiente, es inadmisible.

47 Por lo demás, la Comisión señala que la posibilidad de que el importe y la estructura de la ayuda en cuestión hubieran podido ser diferentes si se hubiera seguido un procedimiento de licitación tampoco es un elemento pertinente, ya que el control de la proporcionalidad de la ayuda de que se trata no habría llevado a un resultado diferente. Como se desprende, a su juicio, del apartado 38 de la sentencia recurrida, dado que el objeto de esta ayuda consiste en la puesta a disposición gratuita de dos nuevos reactores nucleares, un aumento o una disminución del importe de esta no conlleva, como tal, una valoración diferente.

48 En la vista ante el Tribunal de Justicia, la Comisión indicó que el importe de la inversión objeto de la medida de ayuda controvertida era de 12 500 millones de euros, de los cuales 10 000 millones habían sido concedidos como crédito por la Federación de Rusia sobre la base del acuerdo inter-

gubernamental y 2 500 millones de euros eran fondos propios de Hungría. Afirmó que un operador económico en el mercado no habría obtenido suficientes beneficios a través de tal inversión, antes de llegar a la conclusión de que, sin la ayuda de Hungría, el proyecto en cuestión no se habría ejecutado y de que, por consiguiente, dicho Estado miembro debía invertir la suma de 12 500 millones de euros. A este respecto, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, la Comisión confirmó que esta última cantidad correspondía al coste de la construcción de los dos nuevos reactores nucleares y a determinadas inversiones vinculadas a la explotación de estos por la sociedad Paks II.

49 La República Francesa sostiene, en esencia, que, mediante su alegación relativa a la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares como modalidad indisociable de la ayuda de que se trata, la República de Austria pretende, en realidad, impugnar la apreciación de los hechos y de las pruebas efectuada por el Tribunal General. Pues bien, señala que, salvo en caso de desnaturalización, tal apreciación no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

50 Mediante las partes primera y segunda del primer motivo de casación, la República de Austria pretende cuestionar el análisis expuesto en los apartados 35 a 38 de la sentencia recurrida en la medida en que, al término de dicho análisis, el Tribunal General dio por válida la conclusión formulada, con carácter principal, en el considerando 284 de la Decisión controvertida, según la cual si no hay un vínculo indisociable entre la eventual infracción de la normativa de la Unión en materia de contratación pública y el objeto de la ayuda de que se trate, la evaluación de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior no puede verse afectada por tal infracción.

51 La República de Austria sostiene, en esencia, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho, por una parte, en la medida en que excluyó la construcción de los dos nuevos reactores nucleares de la definición del objeto de la medida de ayuda en cuestión y, por otra parte, en la medida en que dio por válida la conclusión de la Comisión de que la adjudicación directa de dicho contrato de construcción no constituía una modalidad de esa ayuda indisociable de su objeto.

52 A ese respecto, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado. Así pues, una ayuda que, como tal o debido a alguna de sus modalidades, infringe disposiciones o vulnera principios generales del Derecho de la Unión no puede declararse compatible con el mercado interior (sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 96 y jurisprudencia citada).

53 Como ha señalado, en esencia, la Abogada General en el punto 33 de sus conclusiones, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende, por tanto, que la Comisión debe tener en cuenta las infracciones de disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado en el caso de que una infracción de ese tipo se derive de la actividad económica financiada, de la ayuda o de su objeto, como tales, o de las modalidades indisolublemente vinculadas con el objeto de la ayuda (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, apartado 14, y de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartados 98 y 103 y jurisprudencia citada).

54 Así, cuando las modalidades de una ayuda estén tan indisolublemente vinculadas a su objeto que no sea posible apreciarlas aisladamente, el efecto de estas sobre la compatibilidad o incompatibilidad de dicha ayuda en su conjunto debe apreciarse necesariamente en el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE (sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 97 y jurisprudencia citada). Por tanto, tales modalidades forman parte de los elementos que la Comisión debe examinar y, en su caso, aprobar, de modo que si las referidas modalidades llevan a una infracción de disposiciones o a una vulneración de principios generales del Derecho de la Unión, una decisión adoptada por la Comisión que autorice la misma ayuda adolecería necesariamente de ilegalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 99).

55 A este respecto, el Tribunal General declaró acertadamente, en el apartado 30 de la sentencia recurrida, que no cabe deducir de la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión (C-594/18 P, EU:C:2020:742), que el Tribunal de Justicia pretendiera apartarse de su jurisprudencia según la cual conviene distinguir las modalidades que presentan un vínculo indisociable con el objeto de la ayuda de las que no, y que, por tanto, procedía desestimar las alegaciones de la República de Austria al respecto. Es cierto que el Tribunal de Justicia no se refirió en la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión (C-594/18 P, EU:C:2020:742), a su jurisprudencia relativa a las modalidades indisociables de una ayuda o del objeto de esta. No obstante, ello se debe a que, en el asunto que dio lugar a esta última sentencia, solo estaba en discusión una supuesta infracción del Derecho de la Unión derivada de la propia actividad económica que la ayuda controvertida en dicho asunto pretendía financiar y que, por tanto, no podía disociarse del objeto de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 98).

1) Sobre la definición del objeto de la ayuda controvertida

56 Es preciso, antes de nada, comprobar si el Tribunal General definió correctamente, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, el objeto de la ayuda controvertida como la mera «puesta a disposición de la sociedad Paks II, de forma gratuita, de dos nuevos reactores nucleares para su explotación», excluyendo con ello de dicho objeto su construcción.

57 En lo que atañe, con carácter preliminar, a la admisibilidad de las alegaciones dirigidas contra el apartado 36 de la sentencia recurrida, debe señalarse, por una parte, que si bien, con arreglo al artículo 170, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el recurso de casación no puede modificar el objeto del litigio planteado ante el Tribunal General, un recurrente puede interponer un recurso de casación alegando ante el Tribunal de Justicia motivos y alegaciones derivados de la propia sentencia recurrida y por los que se pretendan criticar los fundamentos jurídicos de esta (véase la sentencia de 4 de octubre de 2024, Aeris Invest/Comisión y JUR, C-535/22 P, EU:C:2024:819, apartado 146 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, contrariamente a lo que sostiene la República Francesa en su escrito de dúplica, la República de Austria puede formular, por primera vez en la fase de casación, alegaciones contra la delimitación del objeto de la ayuda controvertida hecha por el Tribunal General en el apartado 36 de la sentencia recurrida.

58 Por otra parte, según la jurisprudencia, en casación, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre los hechos ni, en principio, para examinar las pruebas que el Tribunal General haya admitido en apoyo de estos. La facultad de control del Tribunal de Justicia sobre las apreciaciones de hecho efectuadas por el Tribunal General se extiende, en particular, a la desnaturalización de los hechos, esto es, a la inexactitud material de estas apreciaciones que se

desprenda de los documentos que obren en autos, a la desnaturalización de las pruebas, a la calificación jurídica de estas y a la cuestión de si se han respetado las reglas en materia de carga y de práctica de la prueba (véase la sentencia de 10 de septiembre de 2024, Comisión/Irlanda y otros, C-465/20 P, EU:C:2024:724, apartados 168 y 169 y jurisprudencia citada). Pues bien, en el presente asunto, mediante sus alegaciones acerca de la delimitación del objeto de la medida de ayuda controvertida efectuada por el Tribunal General, la República de Austria no cuestiona la comprobación de los hechos realizada por el Tribunal General, sino la calificación jurídica de tales hechos por parte de este.

59 En cuanto al fondo de la apreciación que figura en el apartado 36 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se basó en la premisa recordada en el apartado 56 de la presente sentencia para considerar que «la cuestión de si la adjudicación del contrato de construcción de esos dos reactores debería haber sido objeto de un procedimiento de licitación guarda relación con la fabricación y el suministro del bien que será puesto a disposición de forma gratuita, y se sitúa así en un momento anterior al de la concesión de la ayuda propiamente dicha», antes de concluir que, «así, la decisión de adjudicar el contrato de desarrollo y construcción de los dos nuevos reactores [nucleares] no [era] una modalidad de la propia ayuda».

60 Pues bien, no puede excluirse del objeto de la medida de ayuda de que se trata una operación cuyos elementos esenciales se desprenden de la notificación de dicha medida y que forma parte integrante de esta, dado que constituye un elemento necesario para la realización de la referida medida y, por tanto, para la consecución de su objetivo.

61 En el presente asunto, como se desprende del apartado 2 de la sentencia recurrida, el objetivo pretendido por la ayuda prevista por Hungría era respaldar la actividad de producción de energía nuclear, objetivo que se perseguía mediante un proyecto que tenía por objeto, según el propio título de la notificación de la medida de ayuda controvertida, el «desarrollo de dos nuevos reactores nucleares». De los apartados 5 y 6 de la sentencia recurrida se desprende, asimismo, que, según el acuerdo intergubernamental, el desarrollo de estos dos nuevos reactores nucleares incluía su diseño y su construcción, operación cuyos elementos esenciales —esto es, en particular, la identidad del fabricante y las especificaciones técnicas de los dos nuevos reactores nucleares— resultaban de la notificación de la medida de ayuda controvertida.

62 Además, en el considerando 9 de la Decisión controvertida, citado en el apartado 116 de la sentencia recurrida, se indica, en el punto 2.1, titulado «Descripción del proyecto», que «la medida consiste en el desarrollo de dos nuevos reactores nucleares […] en Hungría, cuya construcción está financiada en su totalidad por el Estado húngaro en beneficio de la entidad Paks II […], que será la titular de los nuevos reactores y se encargará de su explotación». En el mismo contexto, en los considerandos 324 a 328 de dicha Decisión, la medida de ayuda notificada es descrita por la Comisión como un «instrumento adecuado para la construcción de los […] nuevos reactores» que responde al «objetivo de interés común de promover la energía nuclear».

63 Por lo que respecta al importe de la ayuda en cuestión, del apartado 188 de la sentencia recurrida, que reproduce las indicaciones que figuran en el considerando 15 de dicha Decisión, se desprende que la citada ayuda «[incluía] una línea de crédito renovable de 10 000 millones de euros y una suma adicional de 2 500 millones de euros pagada por el Estado húngaro». Como se desprende del apartado 7 de dicha sentencia, esta línea de crédito se proporcionó, según el acuerdo intergubernamental, mediante el préstamo concedido a Hungría por la Federación de Rusia y únicamente podía destinarse al diseño, la construcción y la puesta en servicio de los dos nuevos reac-

tores nucleares. Por último, como se indica en el apartado 48 de la presente sentencia, la Comisión confirmó en la vista que la cantidad invertida por Hungría en el proyecto de que se trata correspondía, sobre todo, al coste de la construcción de estos dos nuevos reactores nucleares.

64 Por consiguiente, debe señalarse que, en la medida en que la construcción de dichos reactores era, por una parte, un elemento necesario para la consecución del objetivo perseguido por la medida notificada de que se trata y, por otra parte, una operación financiada, al menos indirectamente, mediante recursos de Hungría, dicha construcción formaba parte integrante de la medida de ayuda notificada por el citado Estado miembro y, por tanto, el Tribunal General no podía excluirla válidamente del objeto de la misma medida.

65 Así pues, la afirmación del Tribunal General, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, de que el único objeto de dicha ayuda era «la puesta a disposición de la sociedad Paks II, de forma gratuita, de dos nuevos reactores nucleares para su explotación» procede de una calificación jurídica errónea de los hechos pertinentes.

2) Sobre la existencia de una modalidad indisociable

66 En estas circunstancias, debe comprobarse, a continuación, si, a pesar del error en la calificación jurídica de los hechos del que se ha dejado constancia en el apartado 65 de la presente sentencia, el Tribunal General confirmó acertadamente, en el apartado 39 de la sentencia recurrida, la conclusión formulada con carácter principal en la Decisión controvertida de que la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares, es decir, la adjudicación de dicho contrato a JSC NIAEP sin procedimiento de licitación pública, no constituía una modalidad indisociable del objeto de dicha ayuda, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 54 de la presente sentencia.

67 En efecto, es preciso recordar que, en virtud de una jurisprudencia consolidada, aun cuando los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal General revelen una infracción del Derecho de la Unión, si el fallo de dicha sentencia resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, tal infracción no puede dar lugar a la anulación de esa sentencia y procede efectuar una sustitución de los fundamentos de Derecho (sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Amazon.com y otros, C-457/21 P, EU:C:2023:985, apartado 51 y jurisprudencia citada).

68 A este respecto, la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares constituía necesariamente una modalidad vinculada con el objeto de la ayuda controvertida, puesto que, como se ha señalado en el apartado 64 de la presente sentencia, dicha construcción formaba parte integrante de la medida en cuestión tal como fue notificada por Hungría y tenía por objeto la puesta a disposición de la sociedad Paks II, de forma gratuita, de los dos nuevos reactores.

69 No obstante, como ha señalado la Abogada General, en esencia, en el punto 48 de sus conclusiones, es preciso examinar, además, si puede considerarse que esta modalidad está tan indisolublemente vinculada al objeto de la ayuda controvertida que la Comisión estaba obligada a incluir una apreciación de la conformidad de esta modalidad con la normativa de la Unión en materia de contratación pública en su examen de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior.

70 Como se ha recordado en el apartado 54 de la presente sentencia, la Comisión debe apreciar, en el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, las modalidades indisociables del objeto de una ayuda, esto es, las que estén tan indisolublemente vinculadas a este objeto que no sea posible apreciarlas aisladamente, de modo que su efecto sobre la compatibilidad o no de dicha ayuda en su conjunto con el mercado interior debe apreciarse necesariamente en el marco de tal procedimiento.

71 En cambio, no constituyen modalidades indisociables del objeto de una ayuda aquellas que, aunque formen parte de la medida de ayuda de que se trate, no son concretamente necesarias para la realización de su objeto o para su funcionamiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, apartado 14, y de 2 de mayo de 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, apartado 47 y jurisprudencia citada). De este modo, el Tribunal de Justicia ha declarado que no constituyen modalidades indisociables de una medida de ayuda las medidas, ciertamente vinculadas desde el punto de vista fáctico, pero jurídicamente distintas, adoptadas por el Estado miembro de que se trate (auto de 14 de diciembre de 2023, CAPA y otros/Comisión, C-742/21 P, EU:C:2023:1000, apartado 93 y jurisprudencia citada).

72 En el presente asunto, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 39 de la sentencia recurrida, la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares constituye una modalidad indisociable del objeto de la medida de ayuda notificada por Hungría a la Comisión que pretendía desarrollar estos reactores para ponerlos a disposición de la sociedad Paks II de forma gratuita. En efecto, como se desprende de las apreciaciones realizadas por el Tribunal General en los apartados 6 a 8 de la sentencia recurrida, la modalidad consistente en tal adjudicación era indispensable para la realización del objeto de la ayuda así definido.

73 Según estas apreciaciones, la Federación de Rusia se comprometió a conceder a Hungría un préstamo para financiar el desarrollo de los dos nuevos reactores nucleares de la central nuclear de Paks, cuya construcción sería realizada por JSC NIAEP, designada por la Federación de Rusia, entendiéndose que la mayor parte de los fondos necesarios para tal desarrollo estaría en posesión del Banco para el Desarrollo y los Asuntos Económicos Exteriores de Rusia y que este debía efectuar pagos en favor de JSC NIAEP, a petición de la sociedad Paks II, por cada etapa de construcción de estos reactores que se considerara cumplida. Así, este préstamo consistía en una línea de crédito renovable por importe de 10 000 millones de euros que únicamente podía destinarse al diseño, la construcción y la puesta en servicio de estos nuevos reactores. Además, se había previsto que la suma adicional de 2 500 millones de euros procedente del propio presupuesto de Hungría, necesaria para financiar dicho desarrollo, también debía pagarse directamente a JSC NIAEP a petición de la sociedad Paks II, en este caso por la Agencia de Gestión de la Deuda Pública del citado Estado miembro.

74 Pues bien, esta fórmula de financiación, destinada específicamente a desarrollar los nuevos reactores para su puesta a disposición de la sociedad Paks II de forma gratuita y que preveía una liberación gradual de los fondos en favor de JSC NIAEP a medida que fueran avanzando las obras de construcción de los dos nuevos reactores nucleares de que se trata, confirma que la adjudicación directa del contrato de construcción de estos reactores a esta última sociedad estaba indisolublemente vinculada a tal puesta a disposición.

75 De ello se deduce que, según la jurisprudencia citada en el apartado 52 de la presente sentencia, una eventual infracción, por esta modalidad indisociable de la medida de ayuda controvertida, de disposiciones o principios generales del Derecho de la Unión, como la normativa de la Unión en materia de contratación pública, podía obstar a que dicha medida fuera declarada compatible con el mercado interior en un procedimiento tramitado con arreglo al artículo 108 TFUE.

76 Un análisis de la conformidad de la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares con esta normativa era tanto más necesario cuanto que la organización de un procedimiento de licitación abierto, imparcial e incondicional para la adjudicación de un contrato relativo a la construcción de una infraestructura, como alega acertadamente la República de Austria, puede incidir, en particular, en el coste de la inversión requerida para dicha construcción y en las propiedades de esa infraestructura y, por tanto, en la amplitud de la ventaja eventualmente concedida a una empresa o a un grupo de empresas por esa vía (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 24 de octubre de 2013, Land Burgenland y otros/Comisión, C-214/12 P, C-215/12 P y C-223/12 P, EU:C:2013:682, apartado 94; de 7 de marzo de 2018, SNCF Mobilités/Comisión, C-127/16 P, EU:C:2018:165, apartado 140, y de 17 de noviembre de 2022, Volotea e easyJet/Comisión, C-331/20 P y C-343/20 P, EU:C:2022:886, apartado 126 y jurisprudencia citada).

77 Es cierto que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que no incumbe a la Comisión buscar, por iniciativa propia y a falta de indicios en este sentido, toda la información que pueda estar relacionada con el asunto del que conoce, aun cuando tal información sea de dominio público (sentencia de 5 de septiembre de 2024, Eslovenia/Comisión, C-447/22 P, EU:C:2024:678, apartado 56 y jurisprudencia citada). Sin embargo, en el presente asunto, como se desprende de los considerandos 279 a 287 de la Decisión controvertida, a los que se remite el apartado 25 de la sentencia recurrida, la cuestión de la conformidad de la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares con la normativa de la Unión en materia de contratación pública había sido planteada por varias partes interesadas durante el procedimiento que dio lugar a la Decisión controvertida.

78 Por consiguiente, es preciso hacer constar, en primer lugar, que el Tribunal General declaró erróneamente, en el apartado 38 de la sentencia recurrida, que la Comisión había podido considerar fundadamente que la legalidad de la Decisión controvertida no dependía de que Hungría respetase las normas de la Unión sobre contratación pública dado que, aun en el caso de que una licitación hubiera podido alterar el importe de la ayuda, esta circunstancia no habría tenido, como tal, ninguna consecuencia sobre la ventaja que esa ayuda suponía para su beneficiario, consistente en la puesta a disposición de la sociedad Paks II, de forma gratuita, de dos nuevos reactores nucleares para su explotación. En efecto, tal apreciación es incompatible con el hecho de que la modalidad que supone la adjudicación directa del contrato de construcción de esos reactores estaba indisolublemente vinculada a tal puesta a disposición y debía, por tanto, incluirse en el examen de compatibilidad de la medida de ayuda controvertida con el mercado interior en el procedimiento tramitado con arreglo al artículo 108 TFUE.

79 En segundo lugar, adolece también de error la afirmación del Tribunal General contenida en el apartado 37 de la sentencia recurrida de que «una infracción de las normas sobre contratación pública únicamente surtiría efectos sobre el mercado de las obras de construcción de centrales nucleares y no tendría consecuencias en el mercado a que se refiere el objeto de la medida de ayuda». En efecto, un requisito como el formulado en estos términos en ese apartado de la sentencia recurrida no se deduce en absoluto de la jurisprudencia citada en el apartado 52 de la presente sentencia. Como ha recordado la Abogada General en el punto 56 de sus conclusiones,

de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que a la hora de evaluar si una ayuda prevista cumple el requisito establecido en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), de no alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común, la Comisión debe tener en cuenta los efectos negativos que esta ayuda puede tener sobre la competencia y el comercio entre los Estados miembros en general (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P, EU:C:2020:742, apartado 101).

80 Por tanto, no puede descartarse que la infracción de una disposición del Derecho de la Unión que pueda falsear la competencia en un mercado diferente, pero vinculado al mercado al que se refiere la ayuda notificada, deba ser tenida en cuenta por la Comisión al examinar la compatibilidad de esta con el mercado interior. Así sucede, en el presente asunto, con el posible falseamiento de la competencia que haya podido resultar, en el mercado de la construcción de centrales nucleares, de la adjudicación del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares en la central de Paks infringiendo la normativa de la Unión en materia de contratación pública, puesto que dicha adjudicación constituía una modalidad indisociable del objeto de la medida de ayuda controvertida.

81 De todas las consideraciones anteriores se desprende que, en vista de la conclusión formulada con carácter principal por la Comisión en la Decisión controvertida de que no estaba obligada a examinar si la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares era conforme con la normativa de la Unión en materia de contratación pública, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, por una parte, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, que el objeto de la medida de ayuda controvertida no incluía la construcción de esos dos nuevos reactores y, por otra parte, en el apartado 39 de la sentencia recurrida, que la Comisión había considerado acertadamente que la adjudicación del contrato de construcción de estos dos nuevos reactores nucleares no constituía una modalidad de dicha ayuda que presentara un vínculo indisociable con ella.

82 Por consiguiente, procede estimar las partes primera y segunda del primer motivo de casación.

83 No obstante, procede examinar también la tercera parte de este primer motivo de casación, mediante la cual la República de Austria impugna el examen realizado por el Tribunal General de la conclusión formulada a mayor abundamiento por la Comisión, según la cual, en esencia, la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares no infringía, en ningún caso, la Directiva 2014/25.

2. Tercera parte del primer motivo de casación

a) Alegaciones de las partes

84 Mediante la tercera parte del primer motivo de casación, la República de Austria, apoyada por el Gran Ducado de Luxemburgo, impugna los apartados 40 a 50 de la sentencia recurrida, en particular su apartado 41, en el que el Tribunal General indicó, en esencia, que, aun considerando que la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares pudiera calificarse de modalidad indisociable de la medida de ayuda controvertida o del objeto de esta, la Comisión había estimado acertadamente, en el considerando 285 de la Decisión controvertida, que podía remitirse, a mayor abundamiento, a su apreciación realizada a este respecto en el procedimiento por incumplimiento de 2015. La

República de Austria precisa que, como se desprende del apartado 40 de la sentencia recurrida, la Comisión señaló que, en cualquier caso, el cumplimiento por parte de Hungría de la normativa de la Unión en materia de contratación pública había sido evaluado en dicho procedimiento por incumplimiento, cuya conclusión preliminar había sido que los procedimientos establecidos por la Directiva 2014/25 no podían aplicarse a la adjudicación del citado contrato de construcción, con arreglo al artículo 50, letra c), de la referida Directiva.

85 Según la República de Austria, una mera remisión a un procedimiento por incumplimiento no público concluido, es decir, al procedimiento por incumplimiento de 2015, no constituye una motivación suficiente, máxime cuando antes de la adopción de la Decisión controvertida se habían presentado a la Comisión observaciones sobre la posible infracción de la normativa en materia de contratación pública. A su juicio, confirma esta apreciación el hecho de que el Tribunal General tuvo que solicitar a la Comisión, mediante una diligencia de ordenación del procedimiento, que le facilitara los documentos pertinentes sobre el procedimiento por incumplimiento de 2015, sin los cuales no habría podido determinar si se había infringido la normativa de la Unión en materia de contratación pública.

86 Por lo demás, la República de Austria sostiene que la excepción prevista en el artículo 50, letra c), inciso ii), de la Directiva 2014/25 debe interpretarse de manera estricta. Pues bien, a su juicio, es probable que las exigencias técnicas del proyecto en cuestión, que se concentran en los aspectos de la seguridad, se hayan circunscrito artificialmente al modelo de construcción ruso para que pueda obtenerse financiación rusa.

87 A este respecto, la República de Austria alega que, contrariamente a lo que indicó el Tribunal General en el apartado 38 de la sentencia recurrida, no le correspondía demostrar que otros licitadores habrían podido suministrar los dos nuevos reactores nucleares «en mejores condiciones o a un precio inferior».

88 Por último, la República de Austria sostiene que ni el principio de fuerza de cosa juzgada ni el de seguridad jurídica se oponen a que un procedimiento por incumplimiento concluido se reabra en cualquier momento. Así, en su opinión, si la Comisión hubiera concluido en el presente asunto, al evaluar la medida de ayuda controvertida, que se había infringido la normativa de la Unión en materia de contratación pública, nada le habría impedido incoar un nuevo procedimiento por incumplimiento contra Hungría.

89 La Comisión alega que el Tribunal General declaró fundadamente, en el apartado 41 de la sentencia recurrida, que podía basarse en un procedimiento por incumplimiento concluido. De las pruebas presentadas ante el Tribunal General a raíz de una diligencia de ordenación del procedimiento se desprende, en su opinión, que la adjudicación directa de la construcción de los dos nuevos reactores nucleares por razones técnicas con arreglo al artículo 50, letra c), de la Directiva 2014/25 estaba justificada «para las partes básicas del proyecto». La Comisión destaca que, para llegar a una solución satisfactoria, Hungría también se había declarado dispuesta a actuar de forma transparente «con respecto a la mayoría de las demás partes del proyecto». Este compromiso «permitió a la Comisión poner fin al procedimiento por incumplimiento». Por lo demás, el hecho de examinar la conformidad con el Derecho de la Unión de la adjudicación directa de la construcción de esos dos nuevos reactores en el procedimiento que dio lugar a la Decisión controvertida cuando ya lo había hecho en un procedimiento por incumplimiento habría ido en contra de una utilización eficaz de los recursos de la Comisión.

90 Según la Comisión, la decisión de Hungría en la materia constituye una «decisión estratégica soberana del Estado miembro» que ella no tenía ninguna razón para impugnar. Esta decisión también está justificada, a su parecer, por la experiencia adquirida anteriormente con el fabricante de que se trata, y, como indicó el Tribunal General en el apartado 46 de la sentencia recurrida, el Centro Común de Investigación (JRC) y los expertos de la Dirección General (DG) Energía de la Comisión habían confirmado la singularidad técnica del reactor VVER 1200 producido por dicho fabricante y seleccionado por Hungría. Por lo demás, como para las partes básicas del proyecto solo había un contratista, estaba justificado adjudicar todo el contrato de que se trata a dicho fabricante.

91 La Comisión alega que no basta con que la República de Austria señale la infracción de la normativa de la Unión en materia de contratación pública, ya que, en particular, en el presente asunto, «una evaluación del mercado había revelado que no había disponible ningún otro proveedor». Por tanto, según la Comisión, el Tribunal General no solicitó a la República de Austria que aportara una «prueba imposible», sino que se limitó a señalar, en el apartado 64 de la sentencia recurrida, que, en las circunstancias del presente asunto, incumbía a dicho Estado miembro presentar elementos que indicaran que había otra solución para la construcción de esos dos nuevos reactores.

92 Por lo demás, las pruebas aportadas por la Comisión ante el Tribunal General en relación con el procedimiento por incumplimiento de 2015 (véase el apartado 34 de la presente sentencia) han demostrado claramente, a su parecer, que la adjudicación directa de la construcción de dichos reactores estaba justificada para las partes básicas del proyecto de que se trata. Según la Comisión, el Tribunal General declaró acertadamente, en el apartado 47 de la sentencia recurrida, que habría ido en contra del principio de seguridad jurídica adoptar, en la Decisión controvertida, una posición contraria a la defendida por la Comisión en el procedimiento por incumplimiento de 2015.

93 Por último, en la vista ante el Tribunal de Justicia, la Comisión afirmó que, en el momento de la adjudicación, en 2014, JSC NIAEP era el único proveedor disponible de la tecnología nuclear de que se trata y que esta tecnología era la más adecuada, incluso la única, para realizar el proyecto en cuestión. Explicó que ninguna otra tecnología podía responder a los pliegos de las condiciones técnicas relacionadas con los 2 400 megavatios apropiados para el mercado húngaro y que, por esta razón, debía considerarse que los dos nuevos reactores nucleares formaban parte del objeto de la ayuda en cuestión. Además, a su parecer, el Tribunal de Justicia debe realizar su apreciación en relación con la situación del mercado de construcción de reactores nucleares en 2017. En esa época, solo los reactores de dicha tecnología habían sido adaptados para la central de Paks, aunque solo fuera por razones de seguridad.

94 La República Francesa alega que, en la medida en que la República de Austria invoca la falta de motivación de la Decisión controvertida, su argumentación es inadmisible, ya que este último Estado miembro no formuló tal alegación ante el Tribunal General. A este respecto, la Comisión arguye, en su dúplica, que la República de Austria ni siquiera alega que los apartados 40 y siguientes de la sentencia recurrida, relativos al procedimiento por incumplimiento de 2015, adolezcan de falta de motivación. La República de Polonia aduce que cualquier alegación de la República de Austria que tenga por objeto impugnar las apreciaciones de hecho efectuadas por el Tribunal General en relación con el procedimiento por incumplimiento de 2015 es inadmisible.

95 En cualquier caso, la República Francesa considera que la Comisión motivó suficientemente en Derecho la Decisión controvertida en lo que atañe al cumplimiento, por parte de Hungría, de la Directiva 2014/25. Dado que los motivos correspondientes habían sido formulados «a mayor abundamiento», la Comisión habría podido adoptar una motivación limitada sin infringir el artículo 296 TFUE, conciliando al mismo tiempo la exigencia de motivación con el carácter, en principio, confidencial de los elementos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento concluido. A este respecto, la República de Polonia alega que, habida cuenta del carácter sensible de la información correspondiente, la República de Austria no podía esperar razonablemente que se hiciera pública.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

96 Mediante la tercera parte del primer motivo de casación, la República de Austria reprocha al Tribunal General, por una parte, que incurriera en error de Derecho al estimar que la Comisión había motivado suficientemente en Derecho su conclusión formulada a mayor abundamiento en el considerando 285 de la Decisión controvertida. En el citado considerando, la Comisión indicó, en esencia, que, aun suponiendo que estuviera obligada a examinar la conformidad de la adjudicación directa de la construcción de los dos nuevos reactores nucleares con la normativa de la Unión en materia de contratación pública, no se había infringido la Directiva 2014/25, ya que dicha adjudicación directa estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 50, letra c), de la referida Directiva.

97 Por otra parte, la República de Austria invoca una serie de alegaciones contra lo declarado por la Comisión sobre la inexistencia de infracción de la Directiva 2014/25.

98 En cuanto a las alegaciones formuladas, en particular, por la República Francesa en relación con la admisibilidad del motivo basado en que no se declaró la falta de motivación de la Decisión controvertida, basta con señalar que, mediante la primera parte del décimo motivo del recurso interpuesto ante el Tribunal General, la República de Austria había alegado la falta de motivación de la Decisión controvertida. Por lo demás, del apartado 41 de la sentencia recurrida se desprende inequívocamente que la República de Austria también impugnó de forma expresa ante el Tribunal General el hecho de que la Comisión se hubiera remitido, a mayor abundamiento, en el considerando 285 de la Decisión controvertida, a la apreciación que había efectuado en el procedimiento por incumplimiento de 2015.

99 En cualquier caso, la falta de motivación, que forma parte de los vicios sustanciales de forma, constituye un motivo de orden público cuyo examen puede tener lugar en cualquier fase del procedimiento, aun cuando la parte que lo invoca no lo haya hecho ante el Tribunal General (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartados 48 a 50, y de 26 de marzo de 2020, Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión, C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, apartado 57).

100 Por tanto, procede declarar la admisibilidad de la alegación basada en la falta de motivación de la Decisión controvertida, formulada en el marco de la tercera parte del primer motivo de casación.

101 En lo que atañe al fundamento de la alegación expuesta en esta tercera parte, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE constituye un requisito sustancial de forma que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues esta pertenece al ámbito de la legalidad del acto

controvertido en cuanto al fondo. La motivación exigida por el citado artículo debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional comunitario ejercer su control. A este respecto, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias de dicho artículo debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 10 de septiembre de 2024, Comisión/Irlanda y otros, C-465/20 P, EU:C:2024:724, apartados 389, 391 y 392 y jurisprudencia citada).

102 Procede examinar, a la luz de esta jurisprudencia, si el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en esencia, que la conclusión formulada a mayor abundamiento en el considerando 285 de la Decisión controvertida estaba motivada suficientemente en Derecho mediante la remisión que en ella se efectuaba al procedimiento por incumplimiento de 2015.

103 Es preciso recordar que, en el citado considerando, la Comisión se limitó a afirmar que, «[había] evaluado la conformidad de Hungría con la Directiva [2014/25] en un procedimiento aparte cuya conclusión preliminar basada en la información disponible [había sido] que los procedimientos establecidos en dicha Directiva no podrían aplicarse a la [adjudicación] de [las] obras de construcción de dos reactores[,] con arreglo a su artículo 50, letra c)».

104 Es cierto que, como ha señalado la Abogada General en el punto 70 de sus conclusiones, un procedimiento por incumplimiento y un procedimiento tramitado en virtud del artículo 108 TFUE pueden acumularse en el caso de que una medida estatal esté comprendida al mismo tiempo en el ámbito de aplicación de las disposiciones en materia de ayudas de Estado y de otras disposiciones del Tratado.

105 No obstante, procede recordar, asimismo, que el Tribunal de Justicia ha declarado que la Comisión no tiene la facultad de determinar de manera definitiva, en el marco del procedimiento por incumplimiento, los derechos y obligaciones de un Estado miembro o de darle garantías sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de un comportamiento determinado, dado que, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 1, el Tribunal de Justicia es el único competente para declarar que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados. Por tanto, el hecho de que la Comisión archive un procedimiento de declaración de incumplimiento contra un Estado miembro, que constituye el ejercicio de una facultad de apreciación discrecional de esta, sobre la que, por lo demás, el Tribunal de Justicia no puede ejercer un control jurisdiccional, no puede ser determinante a efectos de apreciar la conformidad con el Derecho de la Unión de la normativa o de la medida nacional que haya sido objeto de dicho procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2024, Tecno*37, C-242/23, EU:C:2024:831, apartados 29, 32 y 33 y jurisprudencia citada).

106 Así, es cierto que, en el presente asunto, nada impedía a la Comisión remitirse, en la Decisión controvertida, al procedimiento por incumplimiento de 2015 y, en particular, a las conclusiones que había extraído al término de las apreciaciones efectuadas en esa ocasión, teniendo en cuenta, en su caso, la información o los elementos que le hubieran podido llegar desde la finalización de dicho procedimiento y antes de la adopción de la Decisión controvertida.

107 En cambio, a la vista de la jurisprudencia citada en el apartado 105 de la presente sentencia, la mera remisión a tal procedimiento por incumplimiento y a la disposición que, según la Comisión, es aplicable en el presente asunto, sin indicación alguna de los demás elementos concretos considerados por dicha institución ni de la metodología por medio de la cual llegó a su conclusión, no cumple los requisitos del artículo 296 TFUE.

108 Pues bien, como se desprende del apartado 103 de la presente sentencia, los motivos expuestos por la Comisión en el considerando 285 de la Decisión controvertida no contienen ningún elemento que pueda mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de dicha institución que le permitió llegar a la conclusión de que la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores en la central de Paks era conforme con la Directiva 2014/25.

109 Tampoco puede deducirse de ello el motivo por el que la Comisión se basó en dicha Directiva en la Decisión controvertida, pese a que, de conformidad con los artículos 106, apartado 1, y 107, párrafo primero, de esta, el plazo para su transposición se había fijado en el 18 de abril de 2016 y la Directiva 2004/17 solo fue derogada con efectos a partir de esa fecha. Ello es tanto más cierto cuanto que, preguntada a este respecto por el Tribunal de Justicia en la vista, la Comisión declaró que era la Directiva 2004/17 la aplicable *ratione temporis* al presente asunto.

110 En cualquier caso, aun suponiendo que el Tribunal General no solo hubiera tenido en cuenta, en el marco de su apreciación, el considerando 285 de la Decisión controvertida, sino también el considerando 372 de esta, como la Comisión lo instó a hacer (véase el apartado 34 de la presente sentencia), debe observarse que este último considerando tampoco revela ninguna de las justificaciones mencionadas en los apartados 108 y 109 de la presente sentencia. En efecto, el considerando 372 de la citada Decisión se incluye en la parte de esta dedicada a los efectos potenciales de la explotación paralela de los reactores nucleares existentes en la central de Paks y de los dos nuevos reactores nucleares. Si bien en él se menciona que sería la primera vez que la tecnología elegida para la construcción de estos dos nuevos reactores nucleares se utilizase en Europa, así como el hecho de que «la parte del proyecto no exenta desde el punto de vista técnico se [licitaría] en consonancia con los criterios de adquisición de la [Unión Europea]», estos elementos se mencionan en el contexto de la presentación de las observaciones de Hungría, sin validación expresa por parte de la Comisión.

111 Por lo demás, por lo que respecta a los datos obtenidos a raíz de una diligencia de ordenación del procedimiento que el Tribunal General tuvo en cuenta en los apartados 42 a 46 de la sentencia recurrida, mencionados en el apartado 34 de la presente sentencia, y a aquellos a los que la Comisión se refirió en la vista ante el Tribunal de Justicia, mencionados en el apartado 93 de la presente sentencia, basta con recordar que el hecho de que la Comisión haya expuesto, durante el procedimiento, tanto ante el Tribunal General como ante el Tribunal de Justicia, tales datos, que, en su caso, pueden motivar la Decisión controvertida, no puede compensar la insuficiencia de motivación inicial de dicha Decisión. En efecto, salvo si se dan circunstancias excepcionales, la motivación no puede ser explicada por primera vez y *a posteriori* ante el juez (véase, por analogía, la sentencia de 11 de mayo de 2023, Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium, C-101/22 P, EU:C:2023:396, apartado 88 y jurisprudencia citada). Pues bien, tales circunstancias no se desprenden ni de la sentencia recurrida ni de los autos remitidos al Tribunal de Justicia.

112 En estas circunstancias, procede declarar que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 48 de la sentencia recurrida, que, en el presente asunto, la Comisión se había basado acertadamente, a mayor abundamiento, en el resultado del procedimiento por incumplimiento de 2015.

113 Por lo demás, debe señalarse que el presente asunto no puede compararse con los que dieron lugar a las sentencias de 23 de noviembre de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services (C-758/21 P, EU:C:2023:917), y de 23 de enero de 2025, Neos/Ryanair y Comisión (C-490/23 P, EU:C:2025:32).

114 En efecto, es cierto que, en el apartado 97 de la sentencia de 23 de noviembre de 2023, Ryanair y Airport Marketing Services (C-758/21 P, EU:C:2023:917), el Tribunal de Justicia afirmó que, en el marco de un procedimiento tramitado en virtud del artículo 108 TFUE, la Comisión podía cumplir su obligación de motivación sin que fuera necesario que respondiera a las alegaciones de las partes interesadas distintas del Estado miembro afectado, puesto que de la decisión objeto del asunto que dio lugar a dicha sentencia se desprendía, al menos implícitamente, que la Comisión consideraba que la argumentación que las citadas partes habían formulado ante ella no podía acogerse. No obstante, como puede deducirse de los apartados 92 y 93 de dicha sentencia, las referidas partes habían sido destinatarias de una serie de documentos enviados por la Comisión de los que debieron poder deducir los elementos que reprochaban a la Comisión que no hubiera indicado de manera específica en esa decisión.

115 Pues bien, no sucede así en el presente asunto, dado que no se ha demostrado que todos los elementos del procedimiento por incumplimiento que puedan compensar las insuficiencias del considerando 285 de la Decisión controvertida a este respecto fueran públicos o, al menos, accesibles a los interesados que participaron en el procedimiento tramitado por la Comisión con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2.

116 Tampoco puede compararse el presente asunto con el que dio lugar a la sentencia de 23 de enero de 2025, Neos/Ryanair y Comisión (C-490/23 P, EU:C:2025:32). En efecto, como se desprende de los apartados 35 y 51 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia, en este último asunto, aplicó la jurisprudencia según la cual una decisión, adoptada con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, de no formular objeciones a una medida de ayuda, que se adopta, además, en plazos breves, únicamente debe contener las razones por las cuales la Comisión considera que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda de que se trate con el mercado interior. En cualquier caso, esta jurisprudencia no es extrapolable al presente asunto, puesto que la Decisión controvertida no se adoptó al término de la fase previa de examen prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3.

117 Por lo demás, no puede prosperar la alegación de la República Francesa expuesta en el apartado 95 de la presente sentencia, mediante la cual dicho Estado miembro sostiene, en esencia, que, cuando se remite a un procedimiento por incumplimiento concluido, la Comisión está obligada a respetar el principio de confidencialidad, lo que podría justificar que una motivación sucinta a este respecto pudiera cumplir los requisitos del artículo 296 TFUE. En cuanto a esto, basta, efectivamente, con recordar que, según la jurisprudencia, si bien una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado puede, a la luz de esta obligación, estar suficientemente motivada sin que deba incluir la totalidad de los elementos en que se base el razonamiento de dicha institución, debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la citada institución y la metodología empleada por esta, de modo que permita a los interesados conocer las razones de la decisión adoptada y al juez de la Unión ejercer su correspondiente control (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR, C-584/20 P y C-621/20 P, EU:C:2021:601, apartado 111 y jurisprudencia citada).

118 Por tanto, procede estimar la tercera parte del primer motivo de casación, en la medida en que reprocha al Tribunal General que no hubiese declarado la falta de motivación de la Decisión controvertida.

119 De todo lo anterior resulta, por una parte, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que, en la Decisión controvertida, la Comisión podía basarse en los motivos expuestos por dicha institución con carácter principal, según los cuales no estaba obligada, en el presente asunto, a examinar la conformidad de la adjudicación directa de la construcción de los dos nuevos reactores nucleares con la normativa de la Unión en materia de contratación pública. Por otra parte, el Tribunal General incurrió también en error de Derecho al estimar que la Comisión había motivado suficientemente en Derecho su conclusión formulada a mayor abundamiento en el considerando 285 de la Decisión controvertida.

120 Por consiguiente, dado que debe estimarse el primer motivo de casación, procede anular la sentencia recurrida, sin que sea necesario examinar las demás alegaciones formuladas en el marco de este primer motivo de casación ni los demás motivos de casación.

B. Sobre el recurso ante el Tribunal General

121 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.

122 En el presente asunto, el estado del litigio permite resolverlo, ya que el Tribunal de Justicia dispone de los elementos necesarios para pronunciarse definitivamente sobre el recurso interpuesto por la República de Austria.

123 En efecto, de los apartados 78 a 81, 112, 118 y 119 de la presente sentencia se desprende que la Decisión controvertida adolece, por una parte, de un error de Derecho en cuanto a la afirmación de la Comisión de que dicha institución no estaba obligada a comprobar, en el presente asunto, si la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares era conforme con la normativa de la Unión en materia de contratación pública y, por otra parte, de falta de motivación en la medida en que dicha institución consideró que, en cualquier caso, podía limitarse simplemente a remitirse al procedimiento por incumplimiento de 2015 para justificar su conclusión, formulada a mayor abundamiento, de que no se había producido una infracción de dicha normativa como consecuencia de esa adjudicación directa.

124 De ello se deduce que procede estimar, por un lado, el primer motivo del recurso interpuesto ante el Tribunal General, basado, en esencia, en que la Comisión no había examinado, en la Decisión controvertida, si la adjudicación directa del contrato de construcción de los dos nuevos reactores nucleares suponía una infracción de la normativa de la Unión en materia de contratación pública y en la falta de motivación en relación con su conclusión formulada a este respecto a mayor abundamiento, y, por otro lado, la primera parte del décimo motivo de este recurso, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación en virtud del artículo 296 TFUE, apartado 2, y, por tanto, anular íntegramente la Decisión controvertida, sin que sea necesario examinar las demás alegaciones formuladas en el marco de este décimo motivo ni los demás motivos de dicho recurso.

VII. Costas

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

126 Conforme al artículo 138, apartado 1, de este Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

127 En el presente asunto, al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión y al haber solicitado la República de Austria su condena en costas, procede condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las de dicho Estado miembro correspondientes al procedimiento de primera instancia y al procedimiento de casación.

128 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por tanto, la República Checa, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría y la República de Polonia cargarán con sus propias costas correspondientes al procedimiento de primera instancia y al procedimiento de casación.

129 Por último, de conformidad con el artículo 184, apartado 4, del mismo Reglamento de Procedimiento, cuando no sea ella misma la parte recurrente en casación, una parte coadyuvante en primera instancia solo podrá ser condenada en costas en casación si hubiera participado en la fase escrita o en la fase oral del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. A la vista de esta disposición, procede decidir que la República Eslovaca y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte carguen con sus propias costas correspondientes al procedimiento de primera instancia.

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

1) **Anular la sentencia del Tribunal General de 30 de noviembre de 2022, Austria/Comisión (T-101/18, EU:T:2022:728).**

2) **Anular la Decisión (UE) 2017/2112 de la Comisión, de 6 de marzo de 2017, sobre la medida/el régimen de ayudas/la ayuda estatal SA.38454 — 2015/C (ex 2015/N) que Hungría tiene previsto ejecutar en apoyo de la construcción de dos nuevos reactores en la central nuclear Paks II.**

3) **Condenar a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas y con las de la República de Austria, tanto en el procedimiento de primera instancia como en el procedimiento de casación.**

4) **La República Checa, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría y la República de Polonia cargarán con sus propias costas correspondientes al procedimiento de primera instancia y al procedimiento de casación.**

5) **La República Eslovaca y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas correspondientes al procedimiento de primera instancia.**

Firmas