

Tarifas eléctricas, energías renovables y ayudas de Estado

Pilar Álvarez Barbeito

Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de La Coruña

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. Análisis de la Sentencia del Tribunal General de 10 de mayo del 2016

En diciembre del 2011 la asociación alemana de los consumidores de electricidad presentó una denuncia ante la Comisión Europea en la que alegó que determinadas medidas previstas por la ley germana de 28 de julio del 2011, que entró en vigor el 1 de enero del 2012 regulando el marco jurídico de la promoción de la electricidad generada a partir de energías renovables, constituían ayudas incompatibles con el mercado interior, extremo que confirmó la Comisión respecto de algunas de las medidas analizadas. Pues bien, Alemania solicitó la anulación de la decisión de la Comisión en noviembre del 2014, pretensión desestimada por el Tribunal General de la Unión Europea en su Sentencia de 10 de mayo del 2016 (as. T-47/15).

La aludida ley alemana (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*, en adelante, EEG), cuyo objetivo principal es el de aumentar la cuota de las energías renovables en el suministro de electricidad, estableció un régimen de apoyo a los productores de electricidad generada a partir de energías renovables por el que les garantizaba un precio más elevado por la electricidad que producen que el precio de mercado.

A su vez, la Comisión analizó también la compatibilidad de la ayuda de Estado consistente en la reducción del llamado «recargo EEG» para determinados grandes consumidores de

energía, estimando en este caso que aquélla sólo sería compatible con el mercado interior con ciertos límites fuera de los cuales habría que entender que se trataría de una ayuda incompatible.

Para entender este último aspecto, interesa aclarar cuál es el funcionamiento de dicho recargo que, básicamente, se traduce en las cantidades que han de abonar los proveedores de energías renovables a los gestores de redes de transporte interregional de alta y muy alta tensión (GRT) cuando el precio obtenido al comercializar la electricidad procedente de energías renovables que incorporan a su red en el mercado al contado de la electricidad no les permite cubrir la carga financiera que les impone la obligación legal de remunerar dicha electricidad a las tarifas fijadas por la ley. En ese caso, los proveedores que suministran a los clientes finales les abonan la diferencia, en proporción con las cantidades vendidas, por medio del recargo EEG.

Analizando este recargo, la Comisión había considerado que éste podía asimilarse a una exacción especial cuyo objetivo era el de financiar la diferencia entre los costes soportados por los GRT en la compra de electricidad generada a partir de energías renovables y los ingresos procedentes de la venta de tal electricidad. Además, apreció que el método de cálculo para determinar el nivel del recargo también se fijaba en la ley, al igual que el principio de que los déficits y superávits se

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

corrigen en el ejercicio siguiente, garantizando así que los GRT no incurran en pérdidas, pero implicando también que no puedan utilizar los ingresos procedentes del recargo para otra cosa distinta de la financiación de la electricidad proveniente de energías renovables. A partir de estas consideraciones, la Comisión concluyó que el Estado, en el marco de la citada ley, había aportado a los GRT los recursos necesarios para financiar el apoyo a dicho tipo de electricidad. Pues bien, el Tribunal General avala las conclusiones de la Comisión sobre este punto, considerando que la ley analizada confiere a los GRT obligaciones y prerrogativas que los sitúan como elemento central del funcionamiento del sistema establecido en la ley. En concreto, apunta, las misiones de gestión y de administración que los GRT tienen encomendadas por ley son asimilables a una concesión estatal, y los fondos que tales entidades administran procedentes de los aludidos recargos permanecen bajo la influencia dominante de los poderes públicos, ya que aquéllos no se ingresan en el presupuesto general de los GRT ni se dejan a su libre disposición, sino que son objeto de contabilidad separada y se adscriben exclusivamente a la financiación de los regímenes de apoyo y de compensación, con exclusión de cualquier otro fin.

A mayor abundamiento, el tribunal repara, en términos similares a los manifestados por la Comisión, en el hecho de que los recursos generados por el recargo EEG son abonados, en última instancia, por los consumidores finales de la electricidad procedente de energías renovables, que se ven obligados *de facto* a pagar un sobreprecio que se traduce en una carga unilateralmente impuesta por el Estado y que es asimilable, en sus efectos, a una tasa sobre el consumo de electricidad en Alemania impuesta por una autoridad pública, con fines de interés público y según un criterio objetivo.

Por estos motivos expuestos, se concluye que los fondos cuya conformidad con el Derecho europeo se dirime (impuestos y gestionados obligatoriamente bajo control estatal y generados por el sobreprecio —recargo EEG—) deben calificarse como financiación estatal y ser considerados fondos estatales equivalentes a una exacción, en el sentido del artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de

la Unión Europea, aun cuando sean gestionados por entidades distintas de la autoridad pública.

A partir de las citadas consideraciones, se analiza la compatibilidad con el mercado interior del mecanismo legal, llamado de «compensación especial», en virtud del cual algunos clientes, como las empresas que consumen grandes cantidades de electricidad, pueden disfrutar de una limitación de la cuota del recargo EEG que los proveedores pueden repercutirles. Esta reducción del recargo EEG podrá ser concedida a tales clientes por la Oficina Federal de Economía y Control de las Exportaciones siempre que lo soliciten y cumplan determinados requisitos, a fin de reducir sus costes de electricidad y, de ese modo, preservar su competitividad.

Sobre la compatibilidad de ese mecanismo con el mercado interior, el tribunal, tras señalar que las ayudas de funcionamiento son las ayudas que tienen el objetivo de liberar a una empresa de los costes propios de su gestión corriente o de sus actividades normales, considera que la limitación del citado recargo —la cual permite a esas empresas reducir los costes derivados de su consumo de electricidad— en esos casos que entran por definición en el ámbito de la gestión corriente se traduce en un ayuda de funcionamiento en la que, según lo expuesto anteriormente, están implicados recursos estatales.

Así las cosas, el tribunal avala la decisión de la Comisión en este punto, en el que se consideró que dicha reducción del recargo en esos casos constituiría una ayuda de Estado sólo compatible con el mercado interior cuando se sujetase a ciertos límites y requisitos detallados por la propia Comisión.

2. Consideraciones finales

Tal y como se desprende de lo señalado —y así se recoge en la sentencia analizada—, el Tribunal General maneja un concepto de ayuda de Estado que comprende tanto las prestaciones positivas como las subvenciones y las intervenciones estatales que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa

y que, sin ser subvenciones en sentido estricto, son de la misma naturaleza y tienen idénticos efectos.

Recuerda así el Tribunal que calificar una medida de ayuda de Estado, a los efectos del artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, requiere, por una parte, que suponga una ventaja (que puede adoptar formas diversas) y, por otra, que dicha ventaja resulte, directa o indirectamente, de fondos públicos, considerándose ayudas de Estado las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que puedan considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado.

Todo lo anterior, porque el aludido artículo 107.1 comprende todo medio económico que

las autoridades públicas puedan utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dicho medio pertenezca o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Por consiguiente, aun cuando las sumas correspondientes a la medida que se discute no estén de manera permanente en poder de Hacienda, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique de fondos estatales.

La sentencia analizada, respecto de la cual todavía cabe recurso de casación, tiene efectos en toda la Unión Europea, en el sentido de que, si los incentivos a las energías renovables son considerados ayudas de Estado, será necesario notificarlos a la Comisión Europea para que pueda analizarlos y señalar, en consecuencia, si son o no compatibles con el libre mercado.