



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 7 de noviembre de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Principio de quien contamina paga — Normas comunes para el mercado interior de la electricidad — Directiva 2009/72/CE — Artículo 3, apartados 1 y 2 — Principio de no discriminación — Financiación del déficit tarifario — Impuestos que gravan solo a las empresas que usan energía nuclear para producir electricidad»

En los asuntos acumulados C-80/18 a C-83/18,

que tienen por objeto cuatro peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo mediante autos de 27 de junio de 2017 y de 10 y 18 de julio de 2017, recibidos en el Tribunal de Justicia el 6 de febrero de 2018 y el 7 de febrero de 2018, respectivamente, en los procedimientos entre

Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) (C-80/18),

Endesa Generación, S.A. (C-82/18),

y

Administración General del Estado,

Iberdrola Generación Nuclear, S.A.U. (C-80/18 y C-82/18),

y entre

Endesa Generación, S.A. (C-81/18),

Iberdrola Generación Nuclear, S.A.U. (C-83/18),

y

Administración General del Estado (C-81/18 y C-83/18),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič y C. Lycourgos (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

* Lengua de procedimiento: español.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de febrero de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), por los Sres. J.C. García Muñoz y J.M. Mohedano Fuertes, abogados, asistidos por la Sra. M.C. Villaescusa Sanz, procuradora;
- en nombre de Endesa Generación, S.A., por los Sres. J.L. Buendía Sierra, F.J. López de Villalta y Peinado, E. Gardeta González, J.M. Cobos Gómez y A. Lamadrid de Pablo, abogados;
- en nombre de Iberdrola Generación Nuclear, S.A.U., por los Sres. J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez y L. Cazorla Prieto, abogados, asistidos por el Sr. J.L. Martín Jaureguibeitia, procurador;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Rubio González y la Sra. V. Ester Casas, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. O. Beynet y S. Pardo Quintillán y por el Sr. C. Hermes, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de mayo de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 191 TFUE, apartado 2; del artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO 2009, L 211, p. 55); de los artículos 3 y 5 de la Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura (DO 2006, L 33, p. 22), y de los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Estas peticiones se han formulado en diversos procedimientos entre, por un lado, la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) y Endesa Generación, S.A., e Iberdrola Generación nuclear, S.A.U., y la Administración General del Estado y, por otro lado, Endesa Generación e Iberdrola Generación Nuclear y dicha Administración, en relación con la legalidad de los impuestos sobre la producción de combustible nuclear gastado y de residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica y sobre el almacenamiento de dichos combustible y residuos en instalaciones centralizadas (en lo sucesivo, «impuestos sobre la energía nuclear»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2005/89

- 3 El artículo 3, apartados 1 y 4, de la Directiva 2005/89 establecía:

«1. Los Estados miembros velarán por un alto nivel de seguridad del abastecimiento de electricidad, adoptando las medidas necesarias para propiciar un clima estable en materia de inversión, definiendo las funciones y responsabilidades de las autoridades competentes, incluidas, si procede, las autoridades reguladoras y todos los agentes del mercado y publicando información al respecto. [...]

[...]

4. Los Estados miembros velarán por que ninguna medida adoptada de conformidad con la presente Directiva sea discriminatoria o suponga una carga excesiva para los agentes del mercado, incluidos los nuevos participantes en el mercado y las empresas con cuotas de mercado pequeñas. [...]

- 4 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de esta Directiva:

«Los Estados miembros tomarán las medidas oportunas para mantener un equilibrio entre la demanda de electricidad y la disponibilidad de capacidad de generación.

[...]»

- 5 La Directiva 2005/89 fue derogada por el Reglamento (UE) 2019/941 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 (DO 2019, L 158, p. 1).

Directiva 2009/72

- 6 El artículo 1 de la Directiva 2009/72 prevé:

«La presente Directiva establece normas comunes en materia de generación, transporte, distribución y suministro de electricidad, así como normas relativas a la protección de los consumidores, con vistas a mejorar e integrar unos mercados competitivos de la electricidad en la Comunidad. Define las normas relativas a la organización y funcionamiento del sector de la electricidad, el acceso abierto al mercado, los criterios y procedimientos aplicables a las licitaciones y la concesión de las autorizaciones, así como la explotación de las redes. Define asimismo las obligaciones de servicio universal y los derechos de los consumidores de electricidad, y aclara las obligaciones en materia de competencia.»

- 7 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Obligaciones de servicio público y protección del cliente», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, los Estados miembros, de conformidad con su organización institucional y cumpliendo el principio de subsidiariedad, velarán por que las empresas eléctricas operen con arreglo a los principios de la presente Directiva, con miras a la consecución de un mercado de electricidad competitivo, seguro y sostenible desde el punto de vista medioambiental, y no ejercerán discriminación entre aquellas en cuanto a derechos y obligaciones.

2. En el pleno respeto de las disposiciones pertinentes del Tratado, y en particular de su artículo 86, los Estados miembros podrán imponer a las empresas eléctricas, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse a la seguridad, incluida la seguridad del suministro, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, así como a la protección del medioambiente, incluida la eficiencia energética, la energía procedente de fuentes renovables y la protección del clima. Estas obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Comunidad el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales. [...]»

Derecho español

- 8 El preámbulo de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (BOE n.º 312, de 28 de diciembre de 2012, p. 88081; en lo sucesivo, «Ley fiscal de la energía»), expone lo siguiente:

«La presente Ley tiene como objetivo armonizar nuestro sistema fiscal con un uso más eficiente y respetuoso con el medio ambiente y la sostenibilidad [...]

[...]

El fundamento básico de esta Ley se residencia en el artículo 45 de la Constitución [...]. Por ello, uno de los ejes de esta reforma tributaria será la internalización de los costes medioambientales derivados de la producción de la energía eléctrica [...]. De esta forma, la Ley ha de servir de estímulo para mejorar nuestros niveles de eficiencia energética a la vez que permiten asegurar una mejor gestión de los recursos naturales y seguir avanzando en el nuevo modelo de desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista económico y social como medioambiental.

[...]

A tal fin, mediante esta Ley se regulan tres nuevos impuestos: [...] el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas [...]

[...]

La generación de energía eléctrica mediante la utilización de energía nuclear supone la asunción por parte de la sociedad de una serie de cargas y servidumbres, debido a las peculiaridades inherentes a este tipo de energía, cuyo impacto económico es difícil de evaluar. La sociedad ha de hacerse cargo de una serie de responsabilidades derivadas de dicha generación, tales como la gestión de los residuos radiactivos generados y el uso de materiales que pueden ser utilizados para fines no pacíficos.

[...] la valoración del coste total del desmantelamiento de las centrales nucleares y la gestión definitiva de los residuos radiactivos mantienen un alto grado de incertidumbre que, en última instancia, se trasladaría a la sociedad, tras el cese de la explotación de las centrales nucleares particularmente en lo que se refiere a la gestión definitiva del combustible nuclear gastado y de los residuos de alta actividad [...]

Asimismo, dada la larga vida de determinados residuos radiactivos, que trasciende a generaciones, tras la gestión definitiva de estos será necesario el establecimiento de las medidas necesarias para evitar que cualquier agente externo pueda provocar su dispersión en el medio ambiente u otro tipo de efecto no deseado, lo que exigirá una supervisión institucional a largo plazo de la que deberá hacerse cargo el Estado. [...]

Otra de las características que singulariza a la industria nucleoelectrica la constituye el uso y generacion de unos materiales que han de estar sometidos a un estricto control para evitar su utilizacion con fines no pacificos o cualquier otro tipo de acto malintencionado sobre los mismos, lo que obliga a España [...] a hacer frente a las responsabilidades que de ello se deriva[n] y, en consecuencia, a la aplicacion de los recursos correspondientes.

Asimismo, el Estado debe aportar los recursos necesarios para mantener operativos los planes de emergencia nuclear existentes [...]

A la vista de lo anterior, se considera adecuado el establecimiento de un gravamen sobre la produccion de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en las centrales nucleares, así como sobre su almacenamiento en instalaciones centralizadas, al objeto de compensar a la sociedad por las cargas que debe soportar como consecuencia de dicha generacion.»

- 9 A tenor del artículo 12 de la Ley fiscal de la energía, con la rúbrica «naturaleza»:

«El impuesto sobre la produccion de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generacion de energía nucleoelectrica y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas son tributos de carácter directo y naturaleza real, que gravan las actividades que, integrando su respectivo hecho imponible, se definen en los artículos 15 y 19 de esta Ley.»

- 10 El artículo 15 de esta Ley prescribe lo siguiente:

«Constituye el hecho imponible del impuesto la produccion de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generacion de energía nucleoelectrica.»

- 11 El artículo 16 de la misma Ley establece que:

«1. Son contribuyentes las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que realicen la actividad señalada en el artículo 15.

2. Serán responsables solidarios de la deuda tributaria del impuesto los propietarios de las instalaciones nucleares que generen el hecho imponible cuando no coincidan con quienes las exploten.»

- 12 A tenor del artículo 17 de la Ley fiscal de la energía:

«1. Constituye la base imponible sobre la produccion de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generacion de energía nucleoelectrica:

- a) Los kilogramos de metal pesado contenidos en el combustible nuclear producido durante el período impositivo, entendiéndose como metal pesado el uranio y el plutonio contenidos, y como combustible nuclear gastado el combustible nuclear irradiado en el reactor que durante el período impositivo haya sido extraído definitivamente de este.
- b) Los metros cúbicos de residuos radiactivos de media, baja y muy baja actividad producidos, que han sido acondicionados durante el período impositivo para su almacenamiento con carácter temporal en el propio emplazamiento de la instalacion.

2. La base imponible definida en este artículo se determinará para cada instalacion en la que se realicen las actividades que constituyen el hecho imponible de este impuesto.»

13 El artículo 18 de esta Ley prescribe lo siguiente:

«La cuota tributaria será el resultado de aplicar a la base imponible los siguientes tipos impositivos:

- a) En la producción de combustible gastado resultante de la generación de energía nucleoelectrónica, a la que se refiere el apartado 1.a) del artículo 17, el tipo será de 2 190 euros por kilogramo de metal pesado.
- b) En la producción de residuos radiactivos a que se refiere el apartado 1.b) del artículo 17:
 1. ° Para residuos radiactivos de baja y media actividad, el tipo será de 6 000 euros por metro cúbico.
 2. ° Para residuos radiactivos de muy baja actividad, el tipo será de 1 000 euros por metro cúbico.»

14 El artículo 19 de la misma Ley establece que:

«Constituye el hecho imponible del impuesto la actividad de almacenamiento de combustible nuclear gastado y de residuos radiactivos en una instalación centralizada.

A los efectos de este impuesto, se entenderá como almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos a toda actividad consistente en la inmovilización temporal o definitiva de los mismos, con independencia de la forma en que se realice, y como instalación centralizada a aquella que pueda almacenar estos materiales procedentes de diversas instalaciones u orígenes.»

15 El artículo 21 de la Ley fiscal de la energía define a los contribuyentes como las «personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el apartado 4 del artículo 35 de la [Ley 58/2003] que sean titulares de las instalaciones en las que se realicen las actividades señaladas en el artículo 19.»

16 Con arreglo al artículo 22 de esta Ley:

«1. Constituye la base imponible del impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas:

- a) La diferencia entre el peso del metal pesado contenido en el combustible nuclear gastado almacenado a la finalización y al inicio del período impositivo, expresado en kilogramos.
- b) La diferencia entre el volumen de residuos radiactivos de alta actividad, distintos del combustible nuclear gastado, o de media actividad y vida larga, almacenados a la finalización y al inicio del período impositivo, expresado en metros cúbicos.
- c) El volumen de residuos radiactivos de media actividad no incluidos en el apartado b), y de baja o muy baja actividad, introducidos en la instalación para su almacenamiento durante el período impositivo, expresado en metros cúbicos.

2. La base imponible definida en este artículo se determinará para cada instalación en la que se realicen las actividades que constituyen el hecho imponible de este impuesto.»

17 El artículo 24 de la misma Ley establece que:

«1. La cuota tributaria será el resultado de aplicar a la base imponible, o a la base liquidable de acuerdo con lo establecido en el artículo 23, los siguientes tipos impositivos:

- a) En el almacenamiento de combustible gastado a que se refiere el apartado 1.a) del artículo 22, el tipo será de 70 euros por kilogramo de metal pesado.

- b) En el almacenamiento de residuos radiactivos a que se refiere el apartado 1.b) del artículo 22, el tipo será de 30 000 euros por metro cúbico de residuo radiactivo.
- c) En el almacenamiento de residuos radiactivos a que se refiere el apartado 1.c) del artículo 22:
 - 1. ° Para residuos radiactivos de baja y media actividad, el tipo será de 10 000 euros por metro cúbico.
 - 2. ° Para residuos radiactivos de muy baja actividad, el tipo será de 2 000 euros por metro cúbico.»

18 A tenor del artículo 26 de la Ley fiscal de la energía:

«1. Los contribuyentes estarán obligados a autoliquidar el impuesto e ingresar la cuota resultante en el plazo de los primeros 20 días naturales siguientes al devengo del impuesto, de acuerdo con las normas y modelos que establezca el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

En los primeros 20 días naturales de los meses de abril, julio y octubre, los contribuyentes que realicen el hecho imponible establecido en los artículos 15 y 19 deberán efectuar un pago fraccionado a cuenta de la liquidación correspondiente al período impositivo en curso, de acuerdo con las normas y modelos que establezca el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

El importe de los pagos fraccionados se calculará en función de las magnitudes determinantes de la base imponible que correspondan al trimestre natural anterior al inicio del plazo de realización de cada uno de los pagos fraccionados, y aplicando el tipo impositivo, según el caso, a que se refieren los artículos 18 y 24 de la Ley.»

19 La disposición adicional segunda de la Ley fiscal de la energía, relativa a los costes del sistema eléctrico, establece:

«En las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destinará a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en el artículo 16 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, un importe equivalente a la suma de los siguientes:

- a) La estimación de la recaudación anual correspondiente al Estado derivada de los tributos y cánones incluidos en la presente Ley.
- b) El ingreso estimado por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 500 millones de euros.»

20 La Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (BOE n.º 260, de 30 de octubre de 2013, p. 87528), previó determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental que modifican parcialmente la Ley fiscal de la energía estableciendo, para lo sucesivo, tres impuestos en lugar de los dos existentes (un impuesto sobre la producción de combustible nuclear, un impuesto sobre la producción de los residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y un impuesto sobre el almacenamiento).

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

21 Las recurrentes en el procedimiento principal son sociedades que generan energía nucleoelectrónica. Interpusieron diferentes recursos ante la Audiencia Nacional solicitando la anulación de la Orden HAP/538/2013, de 5 de abril, por la que se aprueban los modelos 584 «Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía

nucleoeléctrica. Autoliquidación y pagos fraccionados» y 585 «Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Autoliquidación y pagos fraccionados», y se establece la forma y procedimiento para su presentación.

- 22 Tras la desestimación de sus recursos, esas sociedades recurrieron en casación ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 23 Dicho órgano jurisdiccional expone que la Orden cuya nulidad se solicita fue aprobada con fundamento en la Ley fiscal de la energía que prevé esos impuestos sobre la energía nuclear. Indica que, para pronunciarse sobre la legalidad de la Orden, debe determinar si las obligaciones que establece la Ley son contrarias o no al Derecho de la Unión y, más concretamente, a las normas y los principios rectores del mercado de la electricidad. Considera que los impuestos sobre la energía nuclear forman parte del ámbito de la fiscalidad de la energía, aunque no graven la propia producción de electricidad sino el combustible utilizado para su producción y los residuos que esta genera. Dado que los gravámenes resultantes de esos impuestos recaen sobre la producción y el almacenamiento de este combustible y de los residuos nucleares derivados, estima que se refieren a la producción de la electricidad en sí misma y que, en consecuencia, afectan a las empresas generadoras de electricidad.
- 24 Según el órgano jurisdiccional remitente, el objetivo de estos impuestos es incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica con el fin de que los productores de energía nuclear asuman una parte de la financiación del «déficit tarifario» —déficit que corresponde a la diferencia entre los ingresos que las compañías eléctricas españolas reciben de los consumidores y el coste del suministro de la electricidad reconocido por la normativa nacional— mayor que la de los demás productores de energía.
- 25 Dicho órgano jurisdiccional considera que la libre competencia en el mercado de la electricidad se ve falseada si determinadas empresas quedan sometidas a tributación por su forma de producción, aunque el impuesto no grave directamente la propia producción de electricidad ni la electricidad producida, sino el combustible y los residuos, y el almacenamiento de los medios utilizados para ello, sin una justificación objetiva. Además, dicha diferencia de trato podría ser contraria al Derecho de la Unión si se apreciara que tal tributación no tiene su fundamento en la protección del medio ambiente y que se ha introducido por razones relacionadas exclusivamente con el déficit tarifario.
- 26 En estas circunstancias, el Tribunal Supremo decidió suspender los procedimientos y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, idénticas en los cuatro asuntos acumulados C-80/18 a C-83/18:

- «1) ¿Se opone el principio de “quien contamina paga” recogido en el artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con los artículos 20 y 21 de la Carta, que establecen como principios básicos la igualdad y no discriminación, proyectados sobre la regulación contenida en la Directiva 2009/72, artículo 3, apartados 1 y 2, en cuanto procura, entre otras finalidades, un mercado de electricidad competitivo y no discriminatorio, sin que quepa alterarlo más que por motivos de interés económico general, incluida la protección del medio ambiente, al establecimiento de unos impuestos que recaen exclusivamente sobre las empresas de producción de energía eléctrica que utilizan energía nuclear, cuando la finalidad principal de dichos gravámenes no es medioambiental sino aumentar el volumen del sistema financiero de la energía eléctrica[,] de suerte que asuman estas empresas en comparación con otras que realizan la misma actividad una mayor carga en la financiación del déficit tarifario?
- 2) En un mercado eléctrico competitivo y no discriminatorio, ¿permite la normativa europea imponer tributos medioambientales justificándose su implantación en la consustancial carga contaminante propia de la actividad nuclear pero sin establecer concreción normativa alguna (se pretende justificar en el Preámbulo de la Ley), de suerte que respecto del impuesto de producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos se omita reflejar en el texto legal con fuerza

normativa la internalización de los costes a cubrir, y respecto del almacenamiento de residuos radiactivos también existe falta de concreción, dado que los costes de gestión y almacenamiento ya se encuentran cubiertos por otros gravámenes, cuando además no se establece claramente el destino de lo recaudado y las empresas citadas están obligadas a asumir la responsabilidad civil derivada hasta la suma de 1 200 millones [de euros]?

- 3) ¿Se cumple la exigencia contenida en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 de que las obligaciones impuestas por interés económico general, incluida la protección del medio ambiente, estén definidas claramente, sean transparentes, no discriminatorias y controlables, cuando la finalidad medioambiental y las notas características que definen a los tributos medioambientales no tienen concreción en la disposición legal con fuerza normativa?
- 4) ¿Los principios de “quien contamina paga” del artículo 191 TFUE, apartado 2, de igualdad y no discriminación de los artículos 20 y 21 de la Carta y los artículos 3 y 5 de la Directiva 2005/89, en tanto que pretenden garantizar “el correcto funcionamiento del mercado interior de la electricidad”, instando a los Estados miembros para que velen “por que ninguna medida adoptada de conformidad con la presente Directiva sea discriminatoria o suponga una carga excesiva para los agentes del mercado”, se oponen a una normativa nacional que hace recaer la financiación del déficit tarifario sobre la totalidad de las empresas del sector eléctrico, pero impone a las empresas nucleoelectricas (aparte de las hidroelectricas consideradas de carácter renovable) gravámenes tributarios de especial intensidad, recayendo sobre las mismas un mayor peso contributivo respecto de otras que actúan en el mercado energético sin tener que hacer frente a estas cargas, algunas de las cuales son productoras de mayor contaminación, justificándolos por motivos de protección del medio ambiente por los riesgos e incertidumbres intrínsecos de las actividades nucleares, sin concreción de costes, sin establecer el destino de protección medioambiental de lo recaudado, estando cubierto[s] por otros gravámenes la gestión y almacenamiento de los residuos y asumiendo las empresas nucleoelectricas la responsabilidad civil, al falsear la libre competencia conforme a las exigencias del mercado interior liberalizado al favorecer a otros operadores generadores de electricidad que no tienen que hacer frente a impuestos medioambientales cuando utilizan fuentes de producción más contaminantes?
- 5) ¿Resulta contrario al principio de “quien contamina paga” del artículo 191 TFUE, apartado 2, un impuesto sobre producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica, que se impone solo sobre el sector de generación de energía nuclear, dejando fuera cualquier otro sector que pudiera generar dichos residuos, con lo cual otras empresas que realizan una actividad utilizando material o fuentes nucleares no resultan gravadas, a pesar de incidir en el aspecto medioambiental que se debe proteger?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

- 27 En primer lugar, dado que las cuestiones prejudiciales primera, cuarta y quinta se refieren a la interpretación del principio de quien contamina paga, tal como se establece en el artículo 191 TFUE, apartado 2, debe recordarse que esta disposición prevé que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basa en el principio de quien contamina paga. Por lo tanto, dicha disposición se limita a definir los objetivos generales de la Unión en materia de medio ambiente en la medida en que el artículo 192 TFUE confía al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la tarea de decidir qué acción debe emprenderse para realizar esos objetivos (sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 39 y jurisprudencia citada).

- 28 En consecuencia, habida cuenta de que el artículo 191 TFUE, apartado 2, se dirige a la acción de la Unión, la referida disposición no puede ser invocada en cuanto tal por los particulares para excluir la aplicación de una normativa nacional que pueda aprobarse en un ámbito comprendido dentro de la política medioambiental cuando no sea aplicable ninguna normativa de la Unión adoptada sobre la base del artículo 192 TFUE que cubra específicamente la situación de que se trate (sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 29 Pues bien, cabe señalar que ni la Directiva 2009/72 ni la Directiva 2005/89, invocadas por el órgano jurisdiccional remitente en sus cuestiones prejudiciales, se adoptaron sobre la base del artículo 175 CE (actualmente artículo 192 TFUE).
- 30 Por lo tanto, dado que el artículo 191 TFUE, apartado 2, no puede aplicarse en los litigios principales, puesto que ni la Directiva 2009/72 ni la Directiva 2005/89 lo desarrollan, deben declararse inadmisibles, por carecer manifiestamente de relevancia a efectos de la resolución de tales litigios principales, la quinta cuestión prejudicial y las cuestiones prejudiciales primera y cuarta en cuanto se refieren a la mencionada disposición.
- 31 En segundo lugar, debe señalarse que, tal como destacó la Comisión Europea en sus observaciones escritas, el órgano jurisdiccional remitente no indica las razones por las cuales los artículos 3 y 5 de la Directiva 2005/89, mencionados en la cuarta cuestión prejudicial, que mencionan medidas tendentes a garantizar la seguridad del abastecimiento eléctrico y mantener un equilibrio entre la demanda de electricidad y la disponibilidad de capacidad de generación, son pertinentes en relación con los asuntos principales.
- 32 Pues bien, se desprende de una reiterada jurisprudencia que el procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para la solución del litigio que deban dirimir (sentencia de 5 de julio de 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, apartado 16 y jurisprudencia citada).
- 33 Las exigencias que hacen referencia al contenido de una petición de decisión prejudicial figuran de manera explícita en el artículo 94 del Reglamento del Procedimiento del Tribunal de Justicia. El órgano jurisdiccional remitente, en el marco de la cooperación instaurada en el artículo 267 TFUE, debe tener conocimiento de ellas y está obligado a respetarlas escrupulosamente (sentencia de 5 de julio de 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, apartado 19 y jurisprudencia citada).
- 34 A este respecto, se ha de recordar que, conforme al artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento, la petición de decisión prejudicial debe contener la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que, a su juicio, existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal.
- 35 En el presente asunto, debe señalarse que los autos de remisión no contienen ni la indicación exigida ni una explicación relativa a la relación que puede existir entre las disposiciones de la Directiva 2005/89 y la legislación nacional de que se trata en el litigio principal, lo cual impide al Tribunal de Justicia comprobar la aplicabilidad de esta Directiva a los litigios principales y dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente en lo que se refiere a la cuarta cuestión prejudicial.
- 36 Asimismo, esta falta de información impide que el Tribunal de Justicia se pronuncie, en el marco de esta cuarta cuestión prejudicial, sobre la aplicabilidad de los artículos 20 y 21 de la Carta.

- 37 A este respecto, debe recordarse que el artículo 51, apartado 1, de la Carta prevé que las disposiciones de esta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión.
- 38 El artículo 51, apartado 1, de la Carta confirma la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas (véase, en particular, la sentencia de 6 de octubre de 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 39 Así pues, cuando una situación jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia (sentencia de 6 de octubre de 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 40 Así pues, en el marco de la cuarta cuestión prejudicial únicamente podría haberse apreciado la aplicabilidad de los artículos 20 y 21 de la Carta en el caso de que las demás disposiciones del Derecho de la Unión mencionadas en la misma hubieran sido aplicables en el asunto principal. Ahora bien, por las razones indicadas en los apartados 27 a 35 de la presente sentencia, la cuarta cuestión prejudicial es inadmisibles en cuanto se refiere a estas otras disposiciones, ya que estas no pueden aplicarse en los litigios principales.
- 41 Por consiguiente, la cuarta cuestión prejudicial es inadmisibles en su totalidad.
- 42 De lo anterior resulta que deben declararse inadmisibles, por una parte, las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta y, por otra parte, la primera cuestión prejudicial en cuanto se refiere al artículo 191 TFUE, apartado 2.
- 43 En consecuencia, únicamente procede responder a la primera cuestión prejudicial en cuanto se refiere a la interpretación del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72 y a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 44 Mediante las cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede analizar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si los artículos 20 y 21 de la Carta y el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en los asuntos principales, que establece impuestos a la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares, que solo gravan a las empresas de generación de electricidad que utilizan energía nuclear, y cuyo objetivo principal no consiste en proteger el medio ambiente, sino en incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica.
- 45 Para dar respuesta a las cuestiones planteadas, es preciso examinar, en primer lugar, el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72.
- 46 Con arreglo a esta disposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 de ese artículo, los Estados miembros, de conformidad con su organización institucional y cumpliendo el principio de subsidiariedad, velarán por que las empresas eléctricas operen con arreglo a los principios de esa Directiva, con miras a la consecución de un mercado de electricidad competitivo, seguro y sostenible desde el punto de vista medioambiental, y no ejercerán discriminación entre aquellas en cuanto a derechos y obligaciones.

- 47 Debe señalarse que este artículo 3, apartado 1, consagra, en el ámbito del mercado interior de la electricidad, el principio general de no discriminación, el cual forma parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión. Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha resuelto que este principio vincula a los Estados miembros cuando la situación nacional sobre la que versa el litigio principal está incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de julio de 2006, *Chacón Navas*, C-13/05, EU:C:2006:456, apartado 56, y de 19 de enero de 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, apartados 21 y 23).
- 48 En el presente caso, es oportuno destacar que, en la medida en que resulta de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia que, por una parte, las situaciones sobre las que versan los litigios principales son puramente internas, en el sentido de que no existe ningún elemento transfronterizo, y que, por otra parte, los impuestos sobre la energía nuclear en cuestión constituyen medidas de naturaleza fiscal, el principio de no discriminación, tal como está recogido en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, solo resulta aplicable a estos impuestos en caso de que pueda considerarse que esta Directiva tiene por objeto la aproximación de las disposiciones fiscales de los Estados miembros.
- 49 A este respecto, tal como señaló el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, es preciso tener en cuenta que, dado que el objetivo de la Directiva 2009/72 consiste en establecer un mercado interior de la electricidad, el legislador de la Unión siguió el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 95 CE, apartado 1 (actualmente artículo 114 TFUE, apartado 1) para adoptar medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.
- 50 No obstante, según la propia redacción del artículo 95 CE, apartado 2 (actualmente artículo 114 TFUE, apartado 2), ese artículo 95 CE, apartado 1 (actualmente artículo 114 TFUE, apartado 1), no se aplicará a las disposiciones fiscales.
- 51 En la medida en que la Directiva 2009/72 no constituye una medida relativa a la aproximación de las disposiciones fiscales de los Estados miembros, debe considerarse que el principio de no discriminación previsto en su artículo 3, apartado 1, no se aplica a una normativa nacional que establece impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares, como es el caso de los impuestos sobre la energía nuclear objeto de los litigios principales.
- 52 De las anteriores consideraciones se desprende que el principio de no discriminación, previsto en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares, como es el caso de los impuestos sobre la energía nuclear objeto de los litigios principales, que solo gravan a las empresas de generación de electricidad que utilizan energía nuclear, y cuyo objetivo principal no consiste en proteger el medio ambiente, sino en incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica.
- 53 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a los artículos 20 y 21 de la Carta, se desprende de los apartados 37 a 39 de la presente sentencia que, en la medida en que el artículo 3 de la Directiva 2009/72 no es aplicable a una normativa nacional que establece impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares, como es el caso de los impuestos sobre la energía nuclear objeto de los litigios principales, y en ausencia de cualquier otra precisión en el auto de remisión en lo tocante a otro instrumento del Derecho de la Unión que esta normativa pueda aplicar, no cabe considerar que, mediante la adopción de esta normativa, el Reino de España ha aplicado el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. De ello se sigue que, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 38 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia carece de competencia para dar respuesta a las cuestiones prejudiciales primera y segunda en lo que respecta a la interpretación de los artículos 20 y 21 de la Carta.

54 De las anteriores consideraciones resulta que debe responderse a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el principio de no discriminación, previsto en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares, como es el caso de los impuestos sobre la energía nuclear objeto de los litigios principales, que solo gravan a las empresas de generación de electricidad que utilizan energía nuclear, y cuyo objetivo principal no consiste en proteger el medio ambiente, sino en incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

55 Mediante la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, cuando el objetivo medioambiental y las características de los impuestos medioambientales previstos por la misma no se materializan en la parte vinculante de esta normativa.

56 No obstante, de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial y, en particular, de los apartados 46 a 51 de la presente sentencia se desprende que la Directiva 2009/72 no constituye una medida relativa a la aproximación de disposiciones fiscales de los Estados miembros. De ello se sigue que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 no se aplica a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que establece impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares.

57 En consecuencia, ha de responderse a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, cuando el objetivo medioambiental y las características de los impuestos medioambientales previstos por la misma no encuentran concreción en la parte vinculante de esta normativa.

Costas

58 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

- 1) **El principio de no discriminación, previsto en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares, como es el caso de los impuestos sobre la energía nuclear objeto de los litigios principales, que solo gravan a las empresas de generación de electricidad que utilizan energía nuclear, y cuyo objetivo principal no consiste en proteger el medio ambiente, sino en incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica.**

- 2) El artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, cuando el objetivo medioambiental y las características de los impuestos medioambientales previstos por la misma no encuentran concreción en la parte vinculante de esta normativa.**

Regan

Jarukaitis

Juhász

Ilešič

Lycourgos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de noviembre de 2019.

El Secretario
A. Calot Escobar

El Presidente de la Sala Quinta
E. Regan