



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava ampliada)

de 24 de enero de 2024*

«Ayudas de Estado — Ayudas concedidas por determinadas disposiciones de la Ley alemana modificada relativa a la cogeneración de calor y electricidad — Reforma del Plan de Apoyo a la Cogeneración — Decisión por la que se declaran las ayudas compatibles con el mercado interior — Concepto de “ayuda de Estado” — Fondos estatales»

En el asunto T-409/21,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Bouchagiar y C. Kovács y por la Sra. C.-M. Carrega, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava ampliada),

integrado por el Sr. A. Kornezov, Presidente, y los Sres. G. De Baere (Ponente), D. Petrлік y K. Kecsmár y la Sra. S. Kingston, Jueces;

Secretaria: Sra. S. Jund, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 4 de mayo de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, la República Federal de Alemania solicita la anulación de la Decisión C(2021) 3918 final de la Comisión, de 3 de junio de 2021, relativa a la ayuda de Estado SA.56826 (2020/N) — Alemania — Reforma 2020 del Plan de Apoyo a la

* Lengua de procedimiento: alemán.

Cogeneración y a la ayuda de Estado SA.53308 (2019/N) — Alemania — Modificación del Plan de Apoyo a las Centrales de Cogeneración de Calor y Electricidad Existentes [artículo 13 de la Gesetz zur Neuregelung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (Ley por la que se establece una nueva regulación de la Ley sobre la Cogeneración de Calor y Electricidad), de 21 de diciembre de 2015 (BGBl. 2015 I, p. 2498; en lo sucesivo, «KWKG de 2016»)] (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), mediante la cual esta declara que diversas medidas (en lo sucesivo, «medidas controvertidas») destinadas a apoyar la producción de electricidad por las centrales de cogeneración de calor y electricidad (*combined heat and power*; en lo sucesivo, «CHP») constituyen ayudas de Estado.

Antecedentes del litigio

Procedimiento administrativo

- 2 El 28 de enero de 2019, las autoridades alemanas notificaron a la Comisión Europea la modificación del artículo 13 de la KWKG de 2016 por la Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften (Ley por la que se modifican la Ley sobre Energías Renovables, la Ley sobre la Cogeneración de Calor y Electricidad y la Ley sobre el Sector Energético y otras Disposiciones en materia de Energía), de 17 de diciembre de 2018 (BGBl. 2018 I, p. 2549).
- 3 El 23 de septiembre de 2020, las autoridades alemanas notificaron a la Comisión otras modificaciones de la KWKG de 2016. Estas modificaciones se introdujeron en los artículos 7 y 8 de la Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohlerverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz) [Ley de Reducción y Supresión de la Producción de Electricidad a partir del Carbón y de Modificación de Otras Leyes (Ley de Supresión de la Generación Carboeléctrica)], de 8 de agosto de 2020 (BGBl. 2020 I, p. 1818), que fueron nuevamente modificados por los artículos 17 y 18 de la Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften (Ley de Modificación de la Ley sobre Energías Renovables y de otras Disposiciones en materia de Energía), de 21 de diciembre de 2020 (BGBl. 2020 I, p. 3138).
- 4 Estas modificaciones introducidas en la KWKG de 2016 corresponden a la legislación sobre apoyo a la CHP vigente desde el 1 de enero de 2021 (en lo sucesivo, «KWKG de 2020»).
- 5 El 8 de abril de 2021, la República Federal de Alemania notificó también a la Comisión la modificación de la limitación de la exacción en favor de los productores de hidrógeno establecida en el artículo 27 de la KWKG de 2020.

Medidas controvertidas

Objetivo y descripción de las medidas controvertidas

- 6 El objetivo de la KWKG de 2020 es mejorar la eficiencia energética y la protección del clima y del medio ambiente, aumentando la producción neta de electricidad CHP con el horizonte temporal de 2025. Tiene por objeto, en particular, fomentar la transición hacia nuevas centrales de

cogeneración o centrales modernizadas alimentadas con gas y promover la electricidad producida por dichas centrales de cogeneración de alta eficiencia. También pretende garantizar la coherencia entre el apoyo a la CHP y los objetivos de la transición energética. A tal fin, la KWKG de 2020 prevé varias medidas.

– *Medida de apoyo general a la producción de electricidad por las centrales CHP de alta eficiencia de nueva construcción, modernizadas y readaptadas*

- 7 La KWKG de 2020 prevé una medida de apoyo general a la producción de electricidad por centrales CHP de alta eficiencia recientemente construidas, modernizadas y readaptadas, que pueden utilizar diversas tecnologías de cogeneración y que pueden alimentarse con diferentes tipos de combustible.
- 8 El apoyo general adopta la forma de una prima que se añade a los ingresos procedentes de la venta al precio de mercado de la electricidad producida (artículos 5 y siguientes de la KWKG de 2020).
- 9 Los operadores de las centrales CHP con una capacidad superior a 100 kilovatios (kW) deben vender la electricidad en el mercado a un tercero o consumirla ellos mismos. Los operadores de centrales CHP con menor capacidad tienen la opción de vender la electricidad en el mercado, consumirla ellos mismos o pedir al gestor de red que la compre a un precio acordado (artículo 4 de la KWKG de 2020).
- 10 El apoyo se concede bien mediante licitaciones organizadas por el regulador nacional, a saber, la Bundesnetzagentur (Agencia Federal de Redes, Alemania) (artículo 8a de la KWKG de 2020), bien directamente en virtud de la KWKG de 2020. En este último caso, los beneficiarios tendrán automáticamente derecho a recibir dicho apoyo cuando cumplan los criterios de admisibilidad. A petición de los beneficiarios, el Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Oficina Federal de Asuntos Económicos y Control de las Exportaciones, Alemania; en lo sucesivo, «BAFA») verifica la admisibilidad de los beneficiarios. Si cumplen todos los criterios, el BAFA debe conceder una licencia que confirme la referida admisibilidad (artículo 10 de la KWKG de 2020).
- 11 La KWKG de 2020 prevé asimismo el apoyo a la producción de electricidad procedente de sistemas CHP innovadores, bien mediante licitaciones organizadas por la Agencia Federal de Redes, bien mediante la concesión de una bonificación, y modifica el régimen de bonificación vinculado al abandono del carbón, establecido por la KWKG de 2016. Estas bonificaciones se conceden únicamente si los operadores de centrales CHP se benefician de la medida de apoyo general.

– *Medida de apoyo a la producción de electricidad por las centrales CHP existentes, de alta eficiencia y alimentadas con gas, en el sector de la calefacción urbana*

- 12 La KWKG de 2016 preveía una medida de apoyo a la producción de electricidad por las centrales CHP existentes, de alta eficiencia y alimentadas con gas, en el sector de la calefacción urbana, hasta el 31 de diciembre de 2019. Dado que este apoyo pudo dar lugar a una compensación excesiva para los años 2018 y 2019, el artículo 13 de la KWKG de 2016 fue modificado para ajustar las primas concedidas a estas centrales para el año 2019 y eliminar así esta compensación excesiva. Las modalidades de concesión de las primas derivadas de la KWKG de 2020, descritas en los apartados 8 y 9 *supra*, se aplican *mutatis mutandis*.

– *Medida de apoyo a las instalaciones de almacenamiento de calor y refrigeración*

- 13 La KWKG de 2020 establece que se concederá apoyo financiero a las instalaciones de almacenamiento a condición de que estas recojan principalmente calor producido por una central CHP conectada a la red eléctrica pública. Los beneficiarios tendrán automáticamente derecho a recibir dicho apoyo cuando cumplan los criterios para su concesión. La admisibilidad de los beneficiarios será verificada por el BAFA, a petición de estos últimos. Si cumplen todos los criterios, el BAFA debe conceder una licencia que confirme la citada admisibilidad (artículos 22 a 25 de la KWKG de 2020).

– *Medida de apoyo a las redes de calefacción y refrigeración urbanas energéticamente eficientes*

- 14 La KWKG de 2020 modifica las condiciones de promoción de las redes de calefacción concediendo apoyo financiero a las redes que contengan al menos el 75 % de CHP o al menos el 75 % de fuentes combinadas de calor. Los beneficiarios tendrán automáticamente derecho a recibir el referido apoyo cuando cumplan los criterios para su concesión. La admisibilidad de los beneficiarios será verificada por el BAFA, a petición de estos últimos. Si cumplen todos los criterios, el BAFA debe conceder una licencia que confirme la citada admisibilidad (artículos 18 a 21 de la KWKG de 2020).

– *Medida de limitación de la exacción en favor de los productores de hidrógeno*

- 15 La KWKG de 2020 establece normas específicas para las empresas pertenecientes al sector de la fabricación de gases industriales, en el que la producción de hidrógeno constituye la mayoría del valor añadido total. Limita el importe de la exacción que los gestores de redes pueden recuperar de los productores de hidrógeno (véase el apartado 18 *infra*) si dichos productores se benefician de la exacción reducida en virtud de la Ley de Modificación de la Ley sobre Energías Renovables y de Otras Disposiciones en materia de Energía (artículo 27 de la KWKG de 2020).

Mecanismo de financiación de las medidas controvertidas

- 16 El gestor de red de que se trate está legalmente obligado a abonar a los beneficiarios los importes previstos por la KWKG de 2020. El operador de una central CHP tiene derecho a percibir la prima mencionada en el apartado 8 anterior, acompañada, en su caso, de las bonificaciones mencionadas en el apartado 11 anterior, del gestor de red al que dicha central está conectada directa o indirectamente (artículos 6, apartado 1, 7a, apartados 1 y 3, y 7c, apartado 1, de la KWKG de 2020).
- 17 El operador de una red de calefacción y refrigeración tendrá derecho a recibir el apoyo financiero mencionado en el apartado 14 anterior del gestor de la red de transporte cuya zona de control incluya la red a la que esté conectada directa o indirectamente la central CHP principal que abastece a la red de calefacción y refrigeración (artículos 18, apartados 1 y 3, y 21 de la KWKG de 2020). Del mismo modo, el operador de una instalación de almacenamiento de calor y de frío tendrá derecho a recibir el apoyo financiero mencionado en el apartado 13 anterior del gestor de la red de transporte cuya zona de control incluya la red a la que esté conectada directa o indirectamente la central CHP que abastece la nueva instalación de almacenamiento de calor y refrigeración (artículos 22, apartados 1 y 3, y 25 de la KWKG de 2020).

- 18 Los gestores de red tienen derecho, sin estar obligados a ello por ley, a repercutir los costes derivados de las medidas controvertidas como recargo (en lo sucesivo, «exacción KWKG») en el cálculo de las tarifas de acceso a la red que exigen a sus clientes por cada kilovatio hora (kWh) de electricidad suministrada en Alemania por la red eléctrica (artículo 26, apartado 1, de la KWKG de 2020). Con carácter excepcional, los gestores de redes de transporte tendrán derecho a exigir una exacción KWKG reducida a los grandes consumidores de energía, como los productores de hidrógeno (artículo 27 de la KWKG de 2020).
- 19 Los gestores de redes de transporte calculan anualmente el importe de la exacción KWKG según la metodología prevista por la KWKG de 2020. Se expresa en un precio uniforme por kWh de electricidad consumido, sin perjuicio del tipo reducido del que disfrutaban determinadas categorías de usuarios.
- 20 Para que se pueda compensar a cada gestor de red por la carga económica adicional que resulta de sus obligaciones en virtud de la KWKG de 2020, esta Ley estableció un mecanismo mediante el cual esta carga se distribuye de manera equitativa entre los gestores de red (distribución o transporte) en proporción al consumo de los consumidores conectados a su red y posteriormente se compensa con la exacción KWKG (artículo 28 de la KWKG de 2020).
- 21 La KWKG de 2020 establece un límite anual presupuestario de 1 800 millones de euros para las medidas controvertidas y, por tanto, para la exacción KWKG total (artículo 29 de la KWKG de 2020).

Decisión impugnada

- 22 El 3 de junio de 2021, la Comisión adoptó la Decisión impugnada.
- 23 La Comisión calificó las medidas controvertidas de ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, declarando que se financiaban mediante fondos estatales.
- 24 En particular, en los puntos 220 y 221 de la Decisión impugnada, la Comisión concluyó, por un lado, que las medidas de apoyo, en primer lugar, a la producción de electricidad por centrales CHP de alta eficiencia de nueva construcción, modernizadas y readaptadas; en segundo lugar, a las redes de calefacción y refrigeración urbanas eficientes desde el punto de vista energético; en tercer lugar, a las instalaciones de almacenamiento de calor y frío, y, en cuarto lugar, a la producción de electricidad mediante cogeneración en las centrales de cogeneración existentes, de alta eficiencia y alimentadas con gas, en el sector de la calefacción urbana (en lo sucesivo, consideradas conjuntamente, «medidas de apoyo a la CHP») se financiaban con los ingresos de una contribución obligatoria *de iure* impuesta por el Estado y gestionada y afectada de conformidad con la ley.
- 25 Por otra parte, la Comisión consideró que la medida relativa a la limitación de la exacción KWKG en favor de los productores de hidrógeno constituía una renuncia a fondos estatales.
- 26 No obstante, la Comisión constató que las medidas controvertidas eran compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), por lo que decidió no formular objeciones.

Pretensiones de las partes

- 27 La República Federal de Alemania solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada en la medida en que declara que las medidas controvertidas constituyen ayudas de Estado.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 28 La Comisión solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a la República Federal de Alemania.

Fundamentos de Derecho

- 29 En apoyo de su recurso, la República Federal de Alemania formula un motivo único, basado en la interpretación y aplicación erróneas del artículo 107 TFUE, apartado 1, en la medida en que la Comisión declaró que las empresas afectadas por las medidas controvertidas se beneficiaban de ayudas otorgadas mediante fondos estatales.
- 30 Con carácter preliminar, debe recordarse que la calificación de «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, supone que concurren cuatro requisitos, a saber, que exista una intervención del Estado o mediante fondos estatales, que esa intervención pueda afectar a los intercambios entre los Estados miembros, que confiera una ventaja selectiva a su beneficiario y que falsee o amenace falsear la competencia (sentencias de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartado 46, y de 12 de enero de 2023, DOBELES HES, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartado 31).
- 31 En relación con la existencia de una intervención del Estado o mediante fondos estatales, único requisito discutido en el caso de autos, ha de recordarse que, para que unas ventajas puedan ser calificadas de «ayudas» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, es necesario, por una parte, que sean otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales y, por otra, que sean imputables al Estado (véase, en este sentido, las sentencias de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartado 47, y de 12 de enero de 2023, DOBELES HES, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartado 32).
- 32 La República Federal de Alemania no niega que las medidas controvertidas le son imputables. Por lo demás, es preciso señalar que estas medidas fueron establecidas por vía legislativa y que, por tanto, son imputables al Estado miembro de que se trata (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartados 17 y 18, y de 12 de enero de 2023, DOBELES HES, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartado 33).
- 33 En cambio, la República Federal de Alemania rebate la conclusión de la Comisión según la cual las medidas controvertidas se concedieron mediante fondos estatales.

- 34 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la prohibición establecida en el artículo 107 TFUE, apartado 1, incluye tanto las ayudas otorgadas directamente por el Estado o mediante fondos estatales como las otorgadas por organismos públicos o privados creados o designados por el Estado para gestionar tales ayudas (sentencias de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weilig*, 78/76, EU:C:1977:52, apartado 20, y de 21 de octubre de 2020, *Eco TLC*, C-556/19, EU:C:2020:844, apartado 25).
- 35 En efecto, el Derecho de la Unión no puede admitir que el mero hecho de crear instituciones autónomas encargadas de la distribución de ayudas permita eludir las normas relativas a las ayudas de Estado (sentencias de 15 de mayo de 2019, *Achema y otros*, C-706/17, EU:C:2019:407, apartado 51, y de 21 de octubre de 2020, *Eco TLC*, C-556/19, EU:C:2020:844, apartado 27).
- 36 El Tribunal de Justicia ha declarado recientemente, en esencia, que pueden calificarse de fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, por una parte, los fondos que se nutren de un tributo u otras exacciones obligatorias en virtud de la legislación nacional y que son gestionados y distribuidos conforme a dicha legislación y, por otra parte, las cantidades que permanecen constantemente bajo control público y, por lo tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes. Estos dos criterios constituyen criterios alternativos del concepto de «fondos estatales» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, *DOBELES HES*, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartados 38, 39 y 42).
- 37 El motivo único de la República Federal de Alemania se divide en tres partes. En la primera parte del motivo único, la República Federal de Alemania sostiene que la naturaleza fiscal de una exacción no confiere por sí sola un carácter estatal a los fondos percibidos en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, ya que este último sigue suponiendo que los fondos se encuentren constantemente bajo control público y a disposición de las autoridades nacionales competentes. No obstante, en la vista, la República Federal de Alemania declaró que renunciaba a las alegaciones formuladas en esta parte, a la luz de la sentencia de 12 de enero de 2023, *DOBELES HES* (C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1), y, en particular, de la afirmación del carácter alternativo de los dos criterios del concepto de «fondos estatales» (véase el apartado 36 anterior), lo que se hizo constar en el acta de la vista. De ello se sigue que ya no procede pronunciarse sobre la primera parte del motivo único.
- 38 En la segunda parte del motivo único, la República Federal de Alemania alega, en esencia, que ni la exacción KWKG ni los importes abonados por los gestores de red a los operadores de las centrales CHP, de las instalaciones de almacenamiento y de las redes de calefacción y refrigeración urbanas (en lo sucesivo, «operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP») constituyen un tributo que implique comprometer fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. En la tercera parte del motivo único, la República Federal de Alemania alega que la Comisión estimó erróneamente que los fondos percibidos por los gestores de red se encontraban bajo control público constante y a disposición del Estado.
- 39 En las partes segunda y tercera del motivo único, la República Federal de Alemania alega, en esencia, que en el caso de autos no se cumple ninguno de los dos criterios alternativos del concepto de «fondos estatales» mencionados en el apartado 36 anterior.
- 40 Dado que, en su análisis del requisito relativo a los fondos estatales, la Comisión distinguió, por una parte, las medidas de apoyo a la CHP y, por otra, la medida relativa a la reducción de la exacción KWKG en favor de los productores de hidrógeno (véanse los apartados 24 y 25

anteriores), el Tribunal General considera oportuno examinar conjuntamente las partes segunda y tercera del motivo único, en primer lugar, en lo que respecta a las medidas de apoyo a la CHP y, a continuación, en lo que atañe a la medida relativa a la limitación de la exacción KWKG en favor de los productores de hidrógeno.

Sobre las medidas de apoyo a la CHP

- 41 En la Decisión impugnada, para considerar que las medidas de apoyo a la CHP se concedían mediante fondos estatales, la Comisión señaló, de entrada, que, en la jurisprudencia derivada de la sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), aclarada por la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), se había establecido una distinción entre las medidas de ayudas de Estado y las medidas de mera regulación de precios que no implicaban la intervención de fondos estatales.
- 42 La Comisión señaló que, en el caso de autos, los operadores de centrales CHP estaban obligados por ley a vender su electricidad directamente en el mercado, de modo que el precio se fijaba libremente por las fuerzas del mercado y no mediante una regulación de precios. En cuanto a las instalaciones de almacenamiento de calor y frío y a las redes de calefacción y refrigeración urbanas, no se realizaba ninguna operación a un precio determinado para productos y servicios, de modo que tampoco se trataba de una regulación de precios.
- 43 A juicio de la Comisión, el pago de ingresos complementarios a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP, sin contraprestación alguna, no corresponde a la función habitual de un gestor de red eléctrica. Los criterios de admisibilidad fueron establecidos por la KWKG de 2020 y verificados por el BAFA. La extensión del apoyo financiero pagado a los beneficiarios era íntegramente fijada por el Estado y, si el presupuesto total de 1 800 millones de euros corría el riesgo de superarse, era el BAFA el que determinaba los porcentajes reducidos del apoyo.
- 44 La Comisión recordó que los gestores de redes estaban obligados a soportar los costes de las medidas de apoyo a la CHP, de modo que la carga financiera que la ley les imponía constituía una contribución obligatoria *de iure* impuesta por el Estado. El hecho de que los gestores de red tuvieran derecho a repercutir los costes a sus propios consumidores, pero no estuvieran obligados a ello, significaba únicamente que dichos consumidores no estaban sujetos a una contribución obligatoria con arreglo al Derecho. Por su parte, los gestores de red quedaban sujetos a tal contribución. La financiación de las ayudas mediante dicho tributo a nivel de la cadena de suministro era suficiente para determinar la existencia de fondos estatales, sin que fuera necesario identificar otra contribución obligatoria a otro nivel de la cadena.
- 45 En consecuencia, la Comisión concluyó que las medidas de apoyo a la CHP se financiaban con los ingresos de una contribución obligatoria *de iure* impuesta por el Estado, gestionados y afectados de conformidad con las disposiciones legislativas.
- 46 En las partes segunda y tercera del motivo único, en primer término, la República Federal de Alemania alega que la exacción KWKG no constituye un tributo que implique la utilización de fondos estatales en la medida en que la KWKG de 2020 no obliga a los gestores de red a repercutir dicha exacción sobre los clientes de la red. Los gestores de redes financian los pagos a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP con sus propios recursos financieros.

- 47 La República Federal de Alemania considera que estos últimos pagos tampoco constituyen un tributo. En su opinión, la Comisión no tiene en cuenta, a este respecto, la jurisprudencia relativa a las tasas parafiscales, en particular las sentencias de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros (C-206/06, EU:C:2008:413); de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), y de 20 de septiembre de 2019, FVE Holýšov I y otros/Comisión (T-217/17, no publicada, EU:T:2019:633). Esta jurisprudencia se inscribe siempre, como en el caso de autos, en un contexto de dos niveles o, en otros términos, una relación triangular entre el operador de la central, el gestor de red y el cliente de la red. El juez de la Unión no ha calificado de tributo el flujo financiero que une a los gestores de redes y a los beneficiarios.
- 48 Por otra parte, la República Federal de Alemania señala que la Comisión se basa incorrectamente en que la KWKG de 2020 no constituye una medida de regulación de precios en el sentido de la sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160). La cuestión de si el precio de la electricidad está regulado por ley es irrelevante a efectos de la determinación de la existencia de un tributo.
- 49 En segundo lugar, la República Federal de Alemania sostiene que los fondos solo pueden considerarse fondos estatales cuando se encuentran constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales, extremo que la Comisión no examinó.
- 50 Además, considera que la influencia del Estado sobre el marco legal no basta, por sí sola, para concluir que este ostenta un poder de disposición sobre los fondos. Por lo que respecta a la KWKG de 2020, ni el Estado ni las autoridades nacionales competentes influyen en la utilización de los recursos.
- 51 La Comisión reconoce que la exacción KWKG, considerada aisladamente, no es un tributo en la medida en que los gestores de red no están obligados a facturarla a sus clientes. En cambio, la prima que los gestores de red abonan a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP en virtud de la KWKG de 2020 constituye un tributo que implica el compromiso de fondos estatales.
- 52 Según la Comisión, esta prima constituye una carga unilateral obligatoria impuesta por el Estado a una persona obligada al pago y, por tanto, un tributo que implica el compromiso de fondos estatales. No es necesario constatar una repercusión de la carga financiera sobre el consumidor cuando se demuestra la existencia de una contribución obligatoria en una fase anterior a la cadena de suministro. Así, en el caso de autos, el deudor final es el gestor de la red, que se encuentra en la misma situación jurídica que un consumidor final. En todos los casos, el Estado se apropiaría de una suma procedente de una fuente privada.
- 53 A juicio de la Comisión, la excepción a la prohibición prevista en el artículo 107 TFUE, apartado 1, como la que es objeto de la sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), solo puede aplicarse a los casos de regulación de precios y, por tanto, no puede aplicarse a los pagos de suplementos de precios por parte de los gestores de redes. Asimilar una obligación legal de pago a una mera regulación de los precios del mercado equivaldría, según la Comisión, a ampliar indebidamente esta excepción, lo que vaciaría de contenido el artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 54 La Comisión alega además que, conforme a la jurisprudencia, basta con que se recaude un tributo, como el del caso de autos, para constatar la existencia de fondos estatales, sin que sea necesario constatar un control estatal más riguroso. No obstante, sostiene que en la Decisión impugnada

examinó si los recursos que los gestores de red percibían a través de la exacción KWKG estaban sujetos al control del Estado. Con carácter exhaustivo, alega que el pago de las primas se rige por las disposiciones legales de la KWKG de 2020 respecto de las cuales los gestores de red no pueden establecer excepciones, lo que permite deducir su carácter estatal.

- 55 Procede examinar, de entrada, las alegaciones de la República Federal de Alemania basadas en que ni la exacción KWKG ni los importes abonados a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP constituyen un tributo u otra exacción obligatoria en el sentido del primer criterio mencionado en el apartado 36 anterior; a continuación, las alegaciones basadas en la inexistencia de un control público constante sobre los recursos en el sentido del segundo criterio mencionado en el apartado 36 anterior, y, por último, las alegaciones relativas a la aplicación de la jurisprudencia derivada de la sentencia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160).

Sobre la existencia de un tributo o de otra exacción obligatoria (primer criterio mencionado en el apartado 36 anterior)

- 56 Según la jurisprudencia, los importes resultantes del suplemento de precio impuesto por el Estado a los compradores de electricidad se asemejan a un tributo que grava la electricidad y tienen su origen en «fondos estatales», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase la sentencia de 12 de enero de 2023, *DOBELES HES*, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 57 Así pues, los fondos han de considerarse como «fondos estatales» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, si se nutren de cotizaciones obligatorias impuestas por la legislación del Estado miembro de que se trata y se gestionan y distribuyen conforme a dicha legislación. A este respecto, es irrelevante que el mecanismo de financiación no esté comprendido, en sentido estricto, en la categoría de las exacciones de carácter fiscal en el Derecho nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, *DOBELES HES*, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 58 En cambio, la circunstancia de que la carga económica de la exacción sea soportada de hecho por una categoría definida de personas no basta para acreditar que los fondos procedentes de dicha exacción tengan el carácter de «fondos estatales», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Es necesario, además, que tal exacción sea obligatoria en virtud del Derecho nacional. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que no basta con que los gestores de redes repercutan en el precio de venta de la electricidad a sus clientes finales los sobrecostes provocados por su obligación de comprar la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables a las tarifas fijadas por la ley, en la medida en que dicha compensación resulta únicamente de una práctica y no de una obligación legal (véase, la sentencia de 12 de enero de 2023, *DOBELES HES*, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartados 36 y 37 y jurisprudencia citada).
- 59 De entrada, procede señalar que las partes están de acuerdo en que el sistema establecido por la KWKG de 2020 se caracteriza por la existencia de «dos niveles» en la cadena de suministro de electricidad. Así, el «primer nivel» corresponde a la relación entre, por una parte, los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP y, por otra parte, los gestores de red. El «segundo nivel» corresponde a la relación entre los gestores de redes y sus clientes. Como recordó la República Federal de Alemania en la vista, los gestores de red son entidades privadas.

- 60 En el «primer nivel», el gestor de red de que se trate tiene la obligación legal de prestar apoyo financiero a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP admisibles (véanse los apartados 16 y 17 anteriores). En el «segundo nivel», los gestores de red, sin estar obligados a ello por ley, pueden repercutir la carga financiera derivada de su obligación de pago del apoyo financiero en virtud de la KWKG de 2020 a sus clientes a través de la exacción KWKG (véanse los apartados 18 a 20 anteriores).
- 61 En la Decisión impugnada, la Comisión no consideró que la exacción KWKG, en «segundo nivel» de la cadena de suministro, constituyera una exacción obligatoria con arreglo al Derecho que pudiera determinar la existencia de fondos estatales. Por lo demás, procede señalar que los gestores de red no están obligados, en virtud de la ley, a exigir la exacción KWKG a sus clientes, de modo que dicha exacción no puede calificarse de exacción obligatoria en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 57 y 58 de la presente sentencia.
- 62 En cambio, la Comisión consideró que las contribuciones impuestas por la ley a los gestores de redes y abonadas obligatoriamente a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP, en el «primer nivel» de la cadena de suministro, implicaban el compromiso de fondos estatales, sin que fuera necesario identificar otra contribución obligatoria a otro «nivel» de la cadena de suministro.
- 63 Pues bien, procede señalar, como hace la República Federal de Alemania, que la Comisión, a este respecto, no tuvo en cuenta la jurisprudencia relativa al criterio de la existencia de un tributo o de otras exacciones obligatorias.
- 64 En efecto, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 57 anterior, para que los fondos se consideren «fondos estatales», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, deben «proceder» de tributos u otras exacciones obligatorias impuestas por la legislación del Estado y deben ser «gestionados y distribuidos conforme a [la] legislación».
- 65 La existencia de un tributo o de otras exacciones obligatorias en virtud de la ley se refiere, por tanto, a la procedencia de los fondos utilizados para conceder una ventaja, en el sentido de que permite comprobar que se han utilizado fondos estatales para financiar esa ventaja. Dicho tributo o exacción obligatoria constituye el modo de financiación de las medidas.
- 66 A continuación, los fondos se gestionan y distribuyen, es decir, se destinan de conformidad con la ley, lo que permite comprobar que las cantidades recaudadas a través de un tributo o de otras exacciones obligatorias se utilizan exclusivamente para la concesión de una ventaja a los beneficiarios conforme a la legislación.
- 67 Por lo tanto, la Comisión no podía considerar válidamente que los pagos obligatorios por los gestores de red a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP, que tenían lugar en el «primer nivel» de la cadena de suministro, constituían un tributo u otra exacción obligatoria que podía determinar la existencia de fondos estatales. En efecto, estos pagos se refieren únicamente a la afectación de los fondos conforme a la ley en la medida en que los gestores están legalmente obligados a conceder apoyo financiero a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP. Sin embargo, no proporcionan ninguna indicación sobre el origen de los fondos utilizados por los gestores de red para la concesión del apoyo financiero a los beneficiarios. Como señala acertadamente la República Federal de Alemania, considerar que los pagos antes mencionados

constituyen un tributo u otra exacción obligatoria en el sentido de la jurisprudencia pertinente equivale a considerar que la financiación de las medidas de apoyo a la CHP se confunde con la concesión de los fondos a los beneficiarios.

- 68 Confirma estas constataciones la jurisprudencia relativa a las medidas de ayuda estatal destinadas a apoyar la producción de electricidad, en particular la procedente de fuentes de energía renovables, financiadas mediante suplementos de precio impuestos por el Estado a los compradores de electricidad. En particular, las sentencias mencionadas por las partes en sus escritos y citadas en las notas 65 y 72 de la Decisión impugnada, a saber, las sentencias de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros (C-206/06, EU:C:2008:413); de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), y de 20 de septiembre de 2019, FVE Holýšov I y otros/Comisión (T-217/17, no publicada, EU:T:2019:633), esta última confirmada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 16 de septiembre de 2021, FVE Holýšov I y otros/Comisión (C-850/19 P, no publicada, EU:C:2021:740), se referían a obligaciones, previstas por la ley, que incumbían a los operadores de redes de distribución y de transporte de electricidad, de ceder un suplemento de precio a una sociedad filial de las empresas productoras de electricidad o de comprar electricidad a un precio determinado, con el fin de apoyar la producción de esta electricidad. Para compensar los sobrecostes derivados de tales obligaciones, soportados por los operadores de redes de distribución y de transporte de electricidad, la ley establecía que dichos operadores imponían una exacción obligatoria sobre la electricidad a los consumidores de electricidad.
- 69 En las sentencias mencionadas en el apartado 68 anterior, las exacciones obligatorias recogidas y gestionadas por los operadores de redes de distribución y de transporte de electricidad en el «segundo nivel» de la cadena de suministro servían para compensar el sobrecoste derivado de sus obligaciones legales en el «primer nivel» de dicha cadena. La repercusión del sobrecoste mediante una exacción obligatoria equivalente a un tributo sobre la electricidad era distinta de las obligaciones legales que incumbían a los operadores de redes de distribución y de transporte de electricidad y que tenían por objeto apoyar a las empresas productoras de electricidad. Los fondos que servían para ejecutar estas obligaciones tenían su origen en las exacciones obligatorias que gravaban la electricidad y se habían impuesto a los consumidores de electricidad, lo que demostraba la financiación estatal de las medidas.
- 70 Por lo tanto, la Comisión consideró erróneamente, remitiéndose a la jurisprudencia citada en el apartado 68 anterior, que la obligación que incumbe a los gestores de red de abonar cantidades a los beneficiarios, en el «primer nivel» de la cadena de suministro, bastaba para constatar la existencia de un tributo u otra exacción obligatoria que podía determinar la utilización de fondos estatales, en la medida en que esta circunstancia únicamente permite constatar la afectación de los fondos conforme a la ley, pero no da ninguna indicación en cuanto a la procedencia de los fondos utilizados por los gestores de red para cumplir sus obligaciones. A diferencia de las situaciones de que se trata en la jurisprudencia citada en el apartado 68 anterior, en el caso de autos la Comisión no identificó una exacción obligatoria en el «segundo nivel» de la cadena de suministro.
- 71 Además, la Comisión no explicó en modo alguno, en la Decisión impugnada, en qué momento se efectuaba la gestión de los fondos y quién se encargaba de ello. De la Decisión impugnada se desprende que los ingresos procedentes de las contribuciones obligatorias llegan directamente a los beneficiarios, sin que los gestores de red efectúen recaudación ni gestión alguna de fondos.

- 72 A este respecto, por una parte, en la medida en que establece únicamente una compensación de la carga entre gestores de redes, el mecanismo de reparto equitativo de la carga financiera entre esos gestores de red, descrito en el apartado 20 anterior, no puede considerarse una gestión de los fondos utilizados para financiar las medidas de apoyo a la CHP. Por otra parte, en el punto 218 de la Decisión impugnada, la Comisión constató que la KWKG de 2020 establecía los criterios de admisibilidad para recibir el apoyo financiero, verificados por el BAFA, que el Estado fijaba íntegramente la extensión del apoyo y que, si el presupuesto total de 1 800 millones de euros corría el riesgo de superarse, era el BAFA el que determinaba los porcentajes reducidos del apoyo (véase el apartado 43 anterior). Sin embargo, estas circunstancias solo permiten constatar que los operadores de red no pueden establecer excepciones a las normas previstas en la ley, cuya aplicación es verificada por el BAFA, de modo que deben afectar los fondos de conformidad con la ley. No obstante, no demuestran que los fondos utilizados por los gestores de red para pagar a los beneficiarios procedieran de un tributo u otra exacción obligatoria recaudada y gestionada por dichos gestores de red.
- 73 Por otro lado, la Comisión afirmó también erróneamente en la Decisión impugnada que los gestores de red estaban sujetos a una contribución obligatoria con arreglo al Derecho en la medida en que la ley los obligaba a soportar la carga financiera de las medidas de apoyo a la CHP.
- 74 A este respecto, es cierto que de la jurisprudencia se desprende que la carga financiera de una exacción obligatoria puede ser soportada por una «categoría definida de personas» (sentencia de 12 de enero de 2023, DOBELES HES, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartado 36), de modo que no se exige que los consumidores finales sean los deudores de dicha exacción, como señaló acertadamente la Comisión en sus escritos.
- 75 Sin embargo, en la Decisión impugnada, la Comisión se limitó a constatar que los gestores de red soportaban los costes de las medidas de apoyo a la CHP. Pues bien, como ha indicado, dichos gestores pueden repercutir esos costes a sus clientes mediante la exacción KWKG. Cuando se lleva a cabo tal repercusión, debe considerarse que los clientes de los gestores de red soportan la carga financiera de las medidas de apoyo a la CHP.
- 76 Por lo tanto, la Comisión no puede alegar que el Estado se apropie de los recursos de los gestores de red, ya que, contrariamente a lo que afirma, estos gestores no son necesariamente los deudores últimos de la carga financiera generada por las medidas de apoyo a la CHP.
- 77 Por consiguiente, como alega la República Federal de Alemania, que se haya identificado una obligación de pago unilateral que incumbe a los gestores de red en el «primer nivel» de la cadena de suministro no basta para apreciar que las medidas de apoyo a la CHP se financian mediante un tributo o mediante otras exacciones obligatorias en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 57 y 68 anteriores.
- 78 Habida cuenta de que la exacción KWKG tampoco puede calificarse de tributo ni de otra exacción obligatoria en el sentido de esta jurisprudencia (véase el apartado 61 anterior), es preciso señalar que la Comisión no acreditó que se cumpliera el primer criterio mencionado en el apartado 36 anterior, que permite constatar una transferencia de fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 79 Las demás alegaciones de la Comisión no desvirtúan estas apreciaciones.

- 80 En primer término, la Comisión sostiene que del punto 218 de la Decisión impugnada resulta que el pago del apoyo financiero por los gestores de red a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP, previsto por la ley, no forma parte de las funciones habituales de esos gestores. Estos no disponen de ningún margen de apreciación contractual en cuanto al círculo de beneficiarios, al importe y a la duración de los pagos. Estos elementos demuestran que la KWKG de 2020 no se basa en una iniciativa económica privada, sino en una iniciativa estatal.
- 81 Es cierto que la KWKG de 2020 se basa en una iniciativa del Estado y que este aplica una política pública de apoyo a la producción de electricidad CHP. También es cierto que los gestores de red están obligados a abonar las cantidades previstas por la ley a los operadores, según las modalidades previstas en esta.
- 82 Sin embargo, esas consideraciones se confunden con el análisis expuesto en el apartado 32 anterior, según el cual las medidas de apoyo a la CHP se establecieron por vía legislativa, por lo que deben considerarse imputables al Estado.
- 83 Pues bien, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 31 anterior, la imputabilidad de las medidas al Estado, aun cuando es necesaria para que puedan calificarse esas medidas de «ayudas», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, no es suficiente por sí sola para poder atribuir tal calificación. En efecto, es preciso demostrar que las ventajas en cuestión son concedidas directa o indirectamente a través de fondos estatales (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión, C-405/16 P, EU:C:2019:268, apartado 63).
- 84 Por tanto, el hecho de que la ley prevea de forma detallada el modo de afectación del apoyo financiero no puede determinar la existencia de una transferencia de fondos estatales, sino únicamente una responsabilidad del Estado en el establecimiento del mecanismo de apoyo a la electricidad CHP y, por tanto, la imputabilidad al Estado de las medidas de apoyo a la CHP.
- 85 Lo mismo sucede con la alegación, formulada por la Comisión en la vista, según la cual es el legislador alemán quien gestiona y distribuye los ingresos de las contribuciones obligatorias de los gestores de red. Tal consideración equivale a constatar que la legislación establece, con carácter previo, el modo de afectación del apoyo financiero y, por tanto, a demostrar únicamente la imputabilidad de las medidas al Estado y no la financiación de dichas medidas a través de fondos estatales.
- 86 En segundo término, la Comisión alega, en respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento de 30 de marzo de 2023, que la sentencia de 12 de enero de 2023, DOBELES HES (C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1), aclaró la jurisprudencia anterior en relación con el concepto de «tributo» a la luz del Derecho en materia de ayudas de Estado. La mera naturaleza fiscal de una contribución es suficiente para considerar que constituye fondos estatales.
- 87 Es cierto que, en la sentencia de 12 de enero de 2023, DOBELES HES (C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1), el Tribunal de Justicia precisó que el criterio relativo a la existencia de un tributo o de otras exacciones obligatorias podía permitir constatar la utilización de fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, sin que fuera necesario demostrar, por otra parte, que el criterio relativo al control público constante de los fondos también se cumplía (véase el apartado 36 anterior).

- 88 Sin embargo, la constatación del carácter alternativo de los criterios mencionados en el apartado 36 anterior carece de incidencia en su definición respectiva tal como se desprende de la jurisprudencia. Así, para que se considere cumplido el criterio relativo a la existencia de un tributo o de otras exacciones obligatorias, sigue siendo necesario demostrar que los fondos proceden de contribuciones obligatorias con arreglo a Derecho, impuestas por la legislación del Estado a una categoría definida de personas, y que dichos fondos se gestionan y distribuyen conforme a dicha legislación (véase el apartado 64 anterior).
- 89 A este respecto, procede señalar que, en el apartado 43 de la sentencia de 12 de enero de 2023, DOBELES HES (C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1), el Tribunal de Justicia declaró que la normativa nacional que obligaba a una empresa de distribución de electricidad autorizada a comprar la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables a un precio superior al de mercado y que establecía que los sobrecostes resultantes se financiaban mediante una exacción obligatoria soportada por los consumidores finales constituía una intervención mediante fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Así pues, al igual que las sentencias mencionadas en el apartado 68 anterior, procede señalar que la ventaja concedida obligatoriamente a los beneficiarios en el «primer nivel» de la cadena de suministro se financiaba mediante una exacción no menos obligatoria en el «segundo nivel» de la cadena de suministro. Pues bien, la Comisión no ha demostrado que sucediera así en el caso de autos.
- 90 De cuanto precede resulta que la Comisión se basó erróneamente en el primer criterio expuesto en el apartado 36 anterior para considerar que, en el presente asunto, las medidas de apoyo a la CHP se financiaban mediante fondos estatales.

Sobre el control público constante de los recursos (segundo criterio mencionado en el apartado 36 anterior)

- 91 De entrada, según resulta de los apartados 41 a 45 anteriores, es preciso constatar que en la Decisión impugnada la Comisión se basó en el primer criterio identificado en el apartado 36 anterior, relativo a la existencia de un tributo o de otras exacciones obligatorias, para concluir que las medidas de apoyo a la CHP se financiaban mediante fondos estatales.
- 92 En particular, la Comisión concluyó expresamente, en el punto 220 de la Decisión impugnada, que las medidas de apoyo a la CHP se financiaban mediante una contribución obligatoria, haciendo referencia, a este respecto, en la nota 65, a la jurisprudencia según la cual los fondos que se nutren de contribuciones obligatorias impuestas por la legislación del Estado y se gestionan y distribuyen conforme a dicha legislación han de considerarse como fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (sentencias de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, EU:C:1974:71, apartado 35; de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 25, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartado 54). Contrariamente a lo que sugiere la Comisión, de este extremo no se desprende que haya examinado si los recursos que los gestores de red percibían a través de la exacción KWKG estaban sujetos al control del Estado.
- 93 Por lo tanto, procede declarar que la Comisión no examinó clara y expresamente el segundo criterio identificado en el apartado 36 anterior, relativo al control público constante de los recursos.

- 94 Si bien la falta de examen claro y expreso de este segundo criterio no constituye en sí misma un error de Derecho, en contra de lo alegado por la República Federal de Alemania, dado que los dos criterios identificados en el apartado 36 anterior son alternativos, es preciso señalar no obstante que, debido a ello, la Comisión tampoco ha demostrado que las medidas de apoyo a la CHP se financiaran mediante fondos estatales con arreglo al segundo criterio expuesto en el apartado 36 anterior.
- 95 En cualquier caso, si la alegación de la Comisión según la cual el carácter estatal de los fondos se deriva de la inexistencia de facultad de apreciación de los gestores de redes en el contexto del pago del apoyo financiero previsto por la KWKG de 2020 debiera entenderse en el sentido de que ha demostrado que se cumple el segundo criterio, no podría prosperar.
- 96 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 107 TFUE, apartado 1, comprende todos los medios económicos que las autoridades públicas pueden efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, con independencia de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Aun cuando las sumas correspondientes a la medida de ayuda de que se trate no estén de manera permanente en poder de la Hacienda Pública, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por lo tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes basta para que se las califique de «fondos estatales» (sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 37, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartado 53).
- 97 En el caso de autos, es cierto, como se desprende del punto 218 de la Decisión impugnada, que los gestores de red deben abonar obligatoriamente los fondos a los beneficiarios, sin poder establecer excepciones a los criterios de admisibilidad de estos ni a los importes del apoyo financiero previsto por la ley (véase el apartado 43 anterior).
- 98 Sin embargo, basta señalar que la circunstancia de que los fondos utilizados se destinen exclusivamente a la realización de las tareas que les atribuye la ley (principio legal de afectación exclusiva de los fondos) tiende más bien a demostrar, a falta de cualquier otro elemento en sentido contrario, que el Estado no puede precisamente disponer de esos fondos, es decir, que el Estado no podría decidir una adscripción distinta de la prevista por la ley (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión, C-405/16 P, EU:C:2019:268, apartado 76, y de 21 de octubre de 2020, Eco TLC, C-556/19, EU:C:2020:844, apartado 41).
- 99 Además, si bien el hecho de que el pago del apoyo financiero obedezca a las disposiciones legales de la KWKG de 2020 pone de manifiesto el origen legal de las medidas de apoyo a la CHP y, por tanto, una influencia efectiva del Estado sobre los mecanismos establecidos por dicha legislación, no es menos verdad que tales elementos no son suficientes para llegar a la conclusión de que el Estado tenía por ello la facultad de disponer de los fondos utilizados por los gestores de red (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión, C-405/16 P, EU:C:2019:268, apartado 75). Al igual que sucede con el criterio relativo a la existencia de un tributo o de otras exacciones obligatorias, el hecho de que la ley prevea de manera detallada las modalidades de afectación del apoyo financiero no caracteriza una transferencia de fondos estatales, sino únicamente la imputabilidad al Estado de las medidas de apoyo a la CHP (véase el apartado 84 anterior).
- 100 De lo anterior se desprende que la Comisión no ha demostrado que se cumpla el segundo criterio mencionado en el apartado 36 anterior, que permite constatar una transferencia de fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Sobre la aplicación de la jurisprudencia derivada de la sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98)

- 101 Como se desprende de los apartados 41 y 42 anteriores, la Comisión consideró, en esencia, que las medidas de apoyo a la CHP no consistían en una medida de «mera regulación de precios» que no implicara una transferencia de fondos estatales en el sentido de la jurisprudencia derivada de la sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160). A este respecto, también se refirió a la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), y a las sentencias de 24 de enero de 1978, van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10); de 13 de septiembre de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), y de 14 de septiembre de 2016, Trajektna luka Split/Comisión (T-57/15, no publicada, EU:T:2016:470).
- 102 Pues bien, como señala la República Federal de Alemania, esta apreciación es errónea.
- 103 A este respecto, procede señalar que las sentencias mencionadas en el apartado 101 anterior se referían a medidas, previstas por la ley, que fijaban los precios de productos o de servicios (sentencias de 24 de enero de 1978, van Tiggele, 82/77, EU:C:1978:10, y de 14 de septiembre de 2016, Trajektna luka Split/Comisión, T-57/15, no publicada, EU:T:2016:470) o que imponían, en particular, obligaciones de compra de electricidad a un precio determinado o en una determinada cantidad (sentencias de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160; de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión, C-405/16 P, EU:C:2019:268, y de 13 de septiembre de 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671). Según el juez de la Unión, estas medidas no implicaban una transferencia de fondos estatales.
- 104 Pues bien, además de que, en las sentencias mencionadas en el apartado 103 anterior, el juez de la Unión no calificó en modo alguno esas medidas de «mera regulación de precios», es preciso señalar que, contrariamente a lo que sugiere la Comisión, tampoco excluyó la utilización de fondos estatales por la manera en que se concedía la ventaja a los beneficiarios, a saber, mediante la fijación del precio de los productos o mediante la imposición de una obligación de compra de productos a un determinado precio o en una determinada cantidad.
- 105 En efecto, en el apartado 59 de la sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), se declaró que no podía considerarse que supusiera una intervención mediante fondos estatales la obligación impuesta a las empresas privadas suministradoras de electricidad de adquirir a precios mínimos establecidos la electricidad procedente de fuentes de energía renovables en la medida en que no conllevaba ninguna transferencia directa o indirecta de recursos estatales a las empresas que producen este tipo de electricidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros, C-206/06, EU:C:2008:413, apartado 74; de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 34, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartado 69).
- 106 El Tribunal de Justicia precisó que, en tales situaciones, las empresas privadas no estaban encargadas por el Estado miembro en cuestión de gestionar un recurso estatal, sino que tenían una obligación de compra utilizando sus propios recursos financieros (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros, C-206/06, EU:C:2008:413, apartado 74; de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 35, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartado 70).

- 107 Según la jurisprudencia, el que tales entidades estén encargadas por el Estado de gestionar un recurso estatal y no estén simplemente sujetas a una obligación de compra utilizando sus propios recursos financieros constituye el elemento «decisivo» para considerar que los fondos que se nutren de cotizaciones obligatorias impuestas por la legislación del Estado y se gestionan y distribuyen conforme a dicha legislación son fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, aun cuando sean gestionados por entidades distintas de la autoridad pública (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión, C-405/16 P, EU:C:2019:268, apartados 58 y 59; de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartados 54 y 55, y de 27 de enero de 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, apartado 94).
- 108 Así pues, el elemento decisivo no es que las empresas privadas estuvieran sujetas a una mera obligación de compra de electricidad, sino que utilizaran sus propios recursos para cumplir esta obligación y no estuvieran encargadas por el Estado de gestionar un recurso estatal.
- 109 Confirman esta constatación las demás sentencias a las que la Comisión se refirió en la Decisión impugnada, mencionadas en el apartado 101 anterior. En efecto, de estas sentencias se desprende que, para considerar que no se cumplía el requisito de fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, el juez de la Unión se basó en la inexistencia de transferencia directa o indirecta de fondos estatales, en la medida en que la ventaja se concedía por una entidad privada a otra sin intervención del Estado o de una entidad encargada por el Estado de gestionar un recurso estatal. La manera en que se concedió la ventaja a los beneficiarios no se consideró decisiva a efectos del examen del requisito de financiación de las medidas mediante fondos estatales.
- 110 En particular, contrariamente a lo que alega la Comisión, en el apartado 90 de la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), el Tribunal de Justicia señaló que la Comisión no había acreditado que las medidas se financiaran mediante una exacción obligatoria ni que existiera un control público constante sobre los fondos, de modo que la Comisión no había demostrado que tales medidas implicaran fondos estatales. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no declaró que el «primer nivel» de la cadena de suministro se caracterizara por una «regulación de precios».
- 111 Además, contrariamente a lo que sugiere la Comisión, en particular, en respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento, la obligación legal de los gestores de red en el «primer nivel» de la cadena de suministro en el asunto que dio lugar a la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), no es completamente diferente de la que incumbe a los gestores de red en el caso de autos. A este respecto, del apartado 3 de dicha sentencia se desprende, en esencia, que la ventaja concedida a los productores de electricidad procedente de fuentes de energía renovables no se concedía únicamente mediante una obligación legal de compra de electricidad, sino también mediante el pago de una remuneración a las tarifas fijadas por la ley o una prima de mercado con independencia de la conexión de la instalación productora y de una comercialización directa de la electricidad. Este último pago es similar al pago del apoyo financiero a los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP. En efecto, en ambos casos, los gestores de red estaban legalmente obligados a prestar apoyo financiero a los beneficiarios con independencia del precio de mercado. Pues bien, es preciso señalar que, en el apartado 90 de la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), el Tribunal de Justicia concluyó que la Comisión no había acreditado que las ventajas concedidas a los beneficiarios se hubieran concedido mediante fondos estatales.

- 112 Por lo tanto, para excluir la aplicación de la jurisprudencia derivada de la sentencia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160), la Comisión debía determinar, con independencia de si las medidas de apoyo a la CHP constituían o no una medida de «mera regulación de precios», que la ventaja a favor de los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP no era concedida por los gestores de red, que son entidades privadas (véase el apartado 59 anterior), mediante sus propios recursos financieros, sino que el Estado encargaba a estos la gestión de un recurso estatal.
- 113 Pues bien, como se desprende, en particular, de los apartados 90 y 100 anteriores, la Comisión no ha acreditado que en el caso de autos se cumpliera alguno de los criterios alternativos mencionados en el apartado 36 anterior. Por lo tanto, basta con señalar que no ha demostrado que la ventaja prevista por la KWKG de 2020 en favor de los operadores de las centrales CHP y de las demás instalaciones relacionadas con la CHP fuera financiada por los gestores de red mediante fondos estatales.
- 114 De ello se desprende, como sostiene la República Federal de Alemania, que los gestores de red utilizan sus propios recursos para conceder las cantidades previstas por la ley a los beneficiarios, en el sentido de la jurisprudencia derivada de la sentencia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160). En otras palabras, los fondos pasan de entidades privadas a entidades privadas y conservan un carácter privado durante todo su curso (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2020, *Eco TLC*, C-556/19, EU:C:2020:844, apartados 32 y 33).
- 115 Por último, en la medida en que la Comisión alega que la excepción a la prohibición prevista en el artículo 107 TFUE, apartado 1, como la que se examina en la sentencia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160), debería limitarse a los casos de «regulación de precios», a riesgo de que el artículo 107 TFUE, apartado 1, pierda su efecto útil, procede recordar que la Comisión considera erróneamente, en esencia, que existe una categoría de medidas de «mera regulación de los precios» que escapa a la calificación de ayudas de Estado (véanse los apartados 103 a 109 anteriores).
- 116 Además, si bien es cierto que, según la jurisprudencia citada en el apartado 35 anterior, el Derecho de la Unión no puede admitir que el mero hecho de crear instituciones autónomas encargadas de la distribución de ayudas permita eludir las normas relativas a las ayudas de Estado, privando así de efecto útil al artículo 107 TFUE, apartado 1, no es menos cierto que solo las ventajas concedidas directa o indirectamente mediante fondos estatales se consideran ayudas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 117 Pues bien, el hecho de que la obligación de pago de cantidades por los gestores de red venga impuesta por ley y confiera una ventaja indiscutible a determinadas empresas no le confiere el carácter de ayuda de Estado (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, apartado 61). En efecto, el artículo 107 TFUE, apartado 1, no puede aplicarse a comportamientos estatales que no están comprendidos en su ámbito de aplicación, en este caso a una medida decidida por el Estado, pero financiada por empresas privadas (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, apartados 65 y 66).
- 118 Por consiguiente, procede estimar el motivo único en lo que respecta a las medidas de apoyo a la CHP.

Sobre la medida relativa a la limitación de la exacción KWKG en favor de los productores de hidrógeno

- 119 En el punto 221 de la Decisión impugnada, la Comisión concluyó que la medida relativa a la limitación de la exacción KWKG en favor de los productores de hidrógeno suponía una renuncia a fondos estatales. El Tribunal de Justicia reconoció que la renuncia a ingresos que, en principio, deberían corresponder al presupuesto del Estado constituía una transferencia de fondos estatales.
- 120 La República Federal de Alemania alega, en las partes segunda y tercera del motivo único, que la exacción KWKG no constituye una contribución obligatoria y que los recursos percibidos en concepto de dicha exacción no se encuentran constantemente bajo control estatal y a disposición del Estado. En definitiva, a su juicio, la exacción KWKG no constituye un recurso estatal.
- 121 Procede recordar que la Comisión admitió que la exacción KWKG, considerada aisladamente, no suponía la utilización de recursos estatales en la medida en que los gestores de red no estaban obligados a facturarla a sus clientes.
- 122 En respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento del Tribunal General de 30 de marzo de 2023, la Comisión sostiene, no obstante, que del punto 174 de la Decisión impugnada resulta que se aplican normas diferentes a la exacción reducida en favor de los productores de hidrógeno en comparación con la exacción KWKG. Alega que el artículo 27, apartado 1, de la KWKG de 2020 establece que los productores de hidrógeno están obligados a pagar la exacción KWKG a los gestores de red.
- 123 Como ya se ha señalado en el apartado 61 anterior, procede observar que la KWKG de 2020 no obliga a los gestores de red a repercutir la exacción KWKG sobre sus clientes, de modo que dicha exacción no es una carga que estos deban pagar obligatoriamente. Por lo tanto, dicha exacción no puede considerarse un tributo o una exacción obligatoria con arreglo al Derecho que pueda determinar la existencia de fondos estatales.
- 124 No puede prosperar la alegación de la Comisión según la cual el artículo 27, apartado 1, punto 2, de la KWKG de 2020 establece una excepción para los productores de hidrógeno. Además de que la Comisión no mencionó esa supuesta excepción en la Decisión impugnada, basta con señalar que del tenor de la citada disposición no se desprende que los productores de hidrógeno estén obligados a pagar la exacción KWKG. En efecto, dicha disposición establece, en particular, que, para las grandes empresas consumidoras de electricidad, como los productores de hidrógeno, la limitación de la exacción KWKG solo se aplica en la medida en que la referida exacción adeudada por esas empresas no quede por debajo de un determinado importe por kWh. Sin embargo, de esta disposición no se desprende que los productores de hidrógeno estén obligatoriamente sujetos al pago de la exacción KWKG.
- 125 Por consiguiente, en la medida en que la exacción KWKG no es un recurso estatal, la reducción de dicha exacción para los productores de hidrógeno no constituye una renuncia a fondos estatales.
- 126 Por lo tanto, la Comisión consideró erróneamente que la medida relativa al límite máximo de la exacción KWKG en favor de los productores de hidrógeno se financiaba mediante fondos estatales. Por consiguiente, procede estimar también el motivo único en lo que respecta a esta medida.

127 De todo lo anterior resulta que procede estimar el recurso de la República Federal de Alemania en la medida en que la Comisión declaró erróneamente que las medidas controvertidas constituían ayudas de Estado financiadas mediante fondos estatales. Por consiguiente, procede anular la Decisión impugnada.

Costas

128 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, de acuerdo con lo solicitado por la República Federal de Alemania.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava ampliada)

decide:

1) Anular la Decisión C(2021) 3918 final de la Comisión, de 3 de junio de 2021, relativa a la ayuda de Estado SA.56826 (2020/N) — Alemania — Reforma 2020 del Plan de Apoyo a la Cogeneración y a la ayuda de Estado SA.53308 (2019/N) — Alemania — Modificación del Plan de Apoyo a las Centrales de Cogeneración de Calor y de Electricidad Existentes [artículo 13 de la Gesetz zur Neuregelung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (Ley por la que se establece una nueva regulación de la Ley sobre la Cogeneración de Calor y Electricidad), de 21 de diciembre de 2015 (BGBl. 2015 I, p. 2498)].

2) Condenar en costas a la Comisión Europea.

Kornezov

De Baere

Petrlík

Kecsmár

Kingston

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de enero de 2024.

Firmas