



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 13 de septiembre de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Ayudas de Estado — Concepto de “ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales” — Obligación de una sociedad de capitales del sector energético, cuyo único propietario es el Estado, de comprar la energía producida mediante cogeneración con la producción de calor»

En el asunto C-329/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), mediante resolución de 16 de abril de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de julio de 2015, en el procedimiento entre

ENEA S.A.

y

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. M. Berger y los Sres. A. Borg Barthet, E. Levits y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de enero de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de ENEA S.A., por los Sres. K. Cichocki y T. Młodawski, radcowie prawni;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. B. Majczyna y M. Rzotkiewicz y por la Sra. K. Rudzińska, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. É. Gippini Fournier y las Sras. K. Herrmann y P. Němečková, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de marzo de 2017;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: polaco.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 107 TFUE, apartado 1, y 108 TFUE, apartado 3.
- 2 Esta petición se ha planteado en el contexto de un litigio entre ENEA S.A. y el Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Presidente de la Oficina de Regulación de la Energía, Polonia) (en lo sucesivo, «URE»), relativo a la sanción pecuniaria que se impuso a aquélla por incumplimiento de su obligación de comprar electricidad producida mediante cogeneración con la producción de calor (en lo sucesivo, «electricidad generada mediante cogeneración») procedente de fuentes de energía conectadas a la red situadas en territorio polaco.

Marco jurídico

- 3 El artículo 9a, apartado 8, de la Ustawa Prawo Energetyczne (Ley sobre la Energía), de 10 de abril de 1997 (Dz. U. n.º 135, posición 1144), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley sobre la Energía»), establece:

«Las empresas energéticas dedicadas a la producción de energía eléctrica o a su comercialización que vendan electricidad a los consumidores finales conectados a la red eléctrica del territorio de Polonia estarán obligadas, en la medida en que se determine por las disposiciones adoptadas con arreglo al apartado 10, a comprar [la electricidad generada mediante cogeneración] procedente de fuentes de energía situadas en el territorio de Polonia que estén conectadas a su red eléctrica.»

- 4 El artículo 56, apartado 1, punto 1a, de la Ley sobre la Energía enuncia:

«Incurrirán en sanción pecuniaria:

- 1a) quienes incumplan su obligación de obtener un certificado de origen y presentarlo ante el Presidente de la URE para su amortización o no efectúen el pago de sustitución, de conformidad con el artículo 9a, apartado 1, o incumplan su obligación relativa a la compra de electricidad y de calor con arreglo al artículo 9a, apartados 6 a 8».

- 5 El artículo 56, apartado 2, de esta Ley establece:

«La sanción pecuniaria prevista en el apartado 1 será aplicada por el Presidente de la [URE].»

- 6 El artículo 56, apartado 2b, de dicha Ley dispone que:

«Las cantidades recaudadas en concepto de sanciones pecuniarias aplicadas en los supuestos definidos en el apartado 1, punto 1a), con motivo del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 9a, apartados 1 y 6 a 8, estarán afectas al Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Fondo Nacional para la Protección del Medioambiente y la Gestión del Agua, Polonia).»

- 7 El artículo 5, punto 2, del rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (Reglamento de Ejecución del Ministro de Economía y Trabajo relativo al alcance exacto de la obligación de compra de electricidad generada mediante cogeneración), de 9 de diciembre de 2004, tiene el siguiente tenor:

«Se considerará cumplida la obligación establecida en el artículo 9a, apartado 8, de la Ley [sobre la Energía] si la electricidad comprada que ha sido generada mediante fuentes de energía combinadas conectadas a la red, o producida por la compañía eléctrica en cuestión a partir de sus propias fuentes combinadas de energía, representa el siguiente porcentaje mínimo de las ventas totales anuales de electricidad a los consumidores que compren la electricidad para su uso particular:

[...]

2) Año 2006: 15 %».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 8 La Ley sobre la Energía establecía, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 1 de julio de 2007, un régimen de apoyo a la producción de electricidad generada mediante cogeneración que consistía en una obligación de compra. Dicha obligación afectaba a las empresas que venden electricidad a los consumidores finales, incluidos los productores y los suministradores que operan como intermediarios, y prescribía que un porcentaje del total de las ventas de electricidad de estas empresas a los consumidores finales, en el presente caso, el 15 % en 2006, debía corresponder a la producción de electricidad generada mediante cogeneración.
- 9 ENEA es una sociedad que produce y vende electricidad y cuyo único propietario es el Estado polaco. En 2006, su cumplimiento de la obligación de compra de electricidad generada mediante cogeneración se verificó con un importe que llegó sólo hasta el 14,596 %. Por lo tanto, el Presidente de la URE, mediante resolución de 27 de noviembre de 2008, le impuso una sanción pecuniaria.
- 10 ENEA interpuso un recurso contencioso contra dicha resolución, que fue desestimado en primera instancia. En grado de apelación, la sanción pecuniaria fue rebajada, pero el recurso fue desestimado en todo lo demás. En consecuencia, ENEA formuló recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente, en apoyo del cual alegó, por primera vez, que la obligación de comprar electricidad generada mediante cogeneración constituía una ayuda de Estado nueva que, al no haber sido notificada a la Comisión Europea, era ilegal. De ello se deducía, a su modo de ver, que no era lícito aplicar la sanción pecuniaria.
- 11 En lo que concierne a la calificación de «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, el órgano jurisdiccional remitente considera que se cumplen los requisitos relativos a la concesión de una ventaja selectiva y a la posibilidad de falsear la competencia y afectar a los intercambios entre los Estados miembros. Estima también que la obligación de compra es imputable al Estado, por derivarse de una ley. No obstante, alberga dudas sobre si se trata de una intervención mediante fondos estatales.
- 12 A este respecto, el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) precisa que ENEA estaba obligada a vender a los consumidores finales de electricidad una cuota mínima de electricidad generada mediante cogeneración, bien garantizando ella misma la producción de esa clase de electricidad, bien comprándola a productores terceros. En este último caso, el precio de compra de la electricidad generada mediante cogeneración se fijaba de común acuerdo entre la empresa sujeta a la obligación de compra y el productor de la electricidad de dicho origen.

- 13 El Presidente de la URE estaba facultado para definir, a la hora de aprobar la tarifa para las compañías de electricidad, el nivel del precio de la electricidad generada mediante cogeneración que consideraba un coste razonable en el cálculo del precio máximo de venta de la electricidad a los consumidores finales.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente señala igualmente que el litigio principal presenta una gran similitud con el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160), en tanto en cuanto la obligación de compra impuesta a las empresas se financia mediante sus propios recursos. Sin embargo, en el presente procedimiento principal, a diferencia del asunto en el que recayó aquella sentencia, la mayor parte de las empresas encargadas de la ejecución efectiva de la obligación de compra son empresas públicas, cuyo único propietario es el Estado polaco. En tal contexto, el órgano jurisdiccional remitente estima necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la interpretación de su jurisprudencia, teniendo en cuenta las particularidades de los hechos del litigio principal.
- 15 En estas circunstancias, el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 107 TFUE en el sentido de que la obligación de compra de electricidad generada mediante cogeneración prevista en el artículo 9a, apartado 8, de la [Ley sobre la Energía] constituye una ayuda pública?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿procede interpretar el artículo 107 TFUE en el sentido de que una empresa energética que constituye una emanación de un Estado miembro y que estaba sujeta a la obligación que ha sido calificada de “ayuda pública” puede invocar la vulneración del mencionado precepto en el procedimiento ante un órgano jurisdiccional nacional?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a las dos primeras cuestiones prejudiciales, ¿procede interpretar el artículo 107 TFUE, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, en el sentido de que la incompatibilidad de la obligación establecida en el Derecho nacional con el artículo 107 TFUE excluye la posibilidad de imponer una sanción pecuniaria a la empresa que haya incumplido dicha obligación?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 16 Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una medida nacional que impone a las empresas, ya sean privadas o públicas, una obligación de compra de electricidad generada mediante cogeneración constituye una ayuda de Estado.
- 17 Para empezar, 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 existe una intervención del Estado o mediante fondos estatales, que esa intervención puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros, que confiere una ventaja a su beneficiario y que falsea o amenaza con falsear la competencia (sentencias de 17 de marzo de 1993, *Sloman Neptun*, C-72/91 y C-73/91, EU:C:1993:97, apartado 18, y de 19 de diciembre de 2013, *Association Vent De Colère!* y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 15).

- 18 De la resolución del órgano jurisdiccional remitente se desprende que, a juicio de éste, los tres últimos requisitos se cumplen.
- 19 Por lo tanto, reformulando la primera cuestión prejudicial, procede constatar que su objeto es determinar si el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una medida nacional, como la examinada en el litigio principal, que impone a las empresas, ya sean privadas o públicas, una obligación de compra de electricidad generada mediante cogeneración constituye una intervención estatal o mediante fondos estatales.
- 20 Ha de recordarse, a este respecto, 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 (sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 24, y de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 16).
- 21 En primer lugar, a los efectos de apreciar si una medida es imputable al Estado, debe analizarse si las autoridades públicas intervinieron en la adopción de esa medida (sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 52, y de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 17).
- 22 A este respecto, basta con señalar que la obligación de abastecerse de electricidad generada mediante cogeneración, examinada en el litigio principal, fue instaurada en virtud de la Ley sobre la Energía, de modo que tal medida debe considerarse imputable al Estado (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 18).
- 23 En lo que concierne, en segundo lugar, al requisito relativo a una intervención del Estado o mediante fondos estatales, se trata no solamente de las ayudas otorgadas directamente por el Estado, sino también de las otorgadas por organismos públicos o privados creados o designados por él para gestionar la ayuda (sentencias de 22 de marzo de 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, apartado 21, y de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, apartado 58).
- 24 Así, una medida consistente, en particular, en una obligación de compra de energía puede estar comprendida dentro del concepto de «ayuda» aunque no implique una transferencia de fondos estatales (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 19 y jurisprudencia citada).
- 25 En efecto, el artículo 107 TFUE, apartado 1, comprende todos los medios económicos que las autoridades públicas pueden utilizar, de hecho, para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Aun cuando las sumas correspondientes a la medida de ayuda no estén de manera permanente en poder de la Hacienda Pública, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique de «fondos estatales» (sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 37; de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros, C-206/06, EU:C:2008:413, apartado 70, y de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 21).
- 26 Sin embargo, tal hipótesis debe distinguirse de aquella en la que las empresas, mayoritariamente privadas, no han sido encargadas por el Estado miembro de gestionar un recurso estatal, sino que únicamente tienen una obligación de compra utilizando sus propios recursos financieros (sentencias de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros, C-206/06, EU:C:2008:413, apartado 74, y de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros, C-262/12, EU:C:2013:851, apartado 35).

- 27 Debe recalcar al respecto que el mecanismo de que se trata en el litigio principal consistía en imponer a los suministradores de electricidad la obligación de vender una cuota de electricidad generada mediante cogeneración equivalente al 15 % de sus ventas anuales de electricidad a los consumidores finales.
- 28 El Presidente de la URE aprobaba los precios máximos de venta de la electricidad a los consumidores finales, de modo que las empresas no podían sistemáticamente trasladarles la carga financiera que implicaba dicha obligación de compra.
- 29 Así, de los datos de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que, en determinadas circunstancias, los suministradores de electricidad adquirirían la electricidad generada mediante cogeneración a un precio superior al aplicado en la venta a los consumidores finales, lo que implicaba para ellas un sobrecoste.
- 30 En consecuencia, a falta de una repercusión íntegra de ese sobrecoste sobre el consumidor final, de alguna contribución obligatoria impuesta por el Estado miembro para financiarlo, o incluso de un mecanismo de compensación íntegra (véanse, en ese sentido, las sentencias de 17 de julio de 2008, *Essent Netwerk Noord y otros*, C-206/06, EU:C:2008:413, y de 19 de diciembre de 2013, *Association Vent De Colère! y otros*, C-262/12, EU:C:2013:851), procede considerar, tal como dedujo el Abogado General en el punto 86 de sus conclusiones, que las empresas suministradoras no estaban encargadas por el Estado de gestionar un recurso estatal, sino que financiaban la obligación de compra que les incumbía con sus propios recursos.
- 31 En relación con la alegación de ENEA y la Comisión en el sentido de que la ejecución de dicha obligación concernía mayoritariamente a empresas públicas de Derecho privado, y de que tal circunstancia permitía considerar que la referida obligación se financiaba mediante fondos estatales, cabe recordar que los recursos de las empresas públicas pueden calificarse de estatales cuando el Estado tiene la posibilidad de orientar su utilización, mediante el ejercicio de su influencia dominante, a la financiación de las ventajas concedidas a otras empresas (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de mayo de 2002, *Francia/Comisión*, C-482/99, EU:C:2002:294, apartado 38).
- 32 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en los puntos 91, 94 a 96 y 100 de sus conclusiones, la mera circunstancia de que el Estado fuera titular de la mayoría del capital de algunas de las empresas sometidas a la obligación de compra no permite deducir, en el asunto principal, la existencia de una influencia dominante que permita orientar la utilización de los recursos de tales empresas en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado anterior.
- 33 No cabe duda, en efecto, de que la obligación de compra se aplicaba a los suministradores de electricidad de forma indiferenciada, tanto si su capital pertenecía mayoritariamente al Estado como si estaba en manos de operadores privados.
- 34 De la información facilitada al Tribunal de Justicia, en particular en la vista, tampoco se infiere que el comportamiento de ENEA fuera resultado de instrucciones procedentes de las autoridades públicas. Bien al contrario, se indicó que la decisión de rechazar en 2006 las ofertas de venta de electricidad generada mediante cogeneración no era sino la manifestación de decisiones comerciales adoptadas con plena autonomía.
- 35 Por otro lado, contrariamente a lo que aduce la Comisión, la imputabilidad de la medida al Estado miembro en cuestión, constatada en el apartado 22 de la presente sentencia, no permite deducir que dicho Estado disfrute de una influencia dominante en el seno de la empresa de la que es accionista mayoritario en el sentido de la sentencia de 16 de mayo de 2002, *Francia/Comisión* (C-482/99, EU:C:2002:294), apartados 38 y 39. Nada indica, en efecto, que la intervención del Estado miembro desarrollada en calidad de legislador determinara esa clase de influencia en relación con sus actos como accionista mayoritario.

- 36 En cuanto a la argumentación de ENEA relativa a la imposición de una sanción pecuniaria en caso de incumplimiento de la obligación de compra, cuyo importe se destina a un fondo nacional para la protección del medio ambiente y la gestión de las aguas de titularidad pública, es necesario observar que ningún dato de los que dispone el Tribunal de Justicia permite determinar si los importes recaudados en tal concepto estaban afectados, cuando se produjeron los hechos del litigio principal, al apoyo de las empresas productoras de electricidad generada mediante cogeneración.
- 37 Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una medida nacional, como la examinada en el litigio principal, que impone a las empresas, ya sean privadas o públicas, una obligación de compra de electricidad generada mediante cogeneración no constituye una intervención estatal o mediante fondos estatales.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

- 38 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no ha lugar a responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

Costas

- 39 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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:

El artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una medida nacional, como la examinada en el litigio principal, que impone a las empresas, ya sean públicas o privadas, una obligación de compra de electricidad generada mediante cogeneración con la producción de calor no constituye una intervención estatal o mediante fondos estatales.

Firmas